




**XVII ENANPUR**

SÃO PAULO • 2017



# **Regularização fundiária e federalismo: Uma análise da política legislativa dos municípios de São Paulo**

Land regularization and federalism: An analysis of the legislative policy of São Paulo's municipalities

*Renata Cristina do Nascimento Antão, mestre em Direito (FD-USP) e doutoranda em Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ), [renata.antao@gmail.com](mailto:renata.antao@gmail.com)*

## RESUMO

A Lei 11.977 de 7 de julho de 2009 ao tratar do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e da regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, pode ser vista como um avanço normativo no que concerne a legislação de regularização fundiária. Em que pese a competência para a elaboração da política urbana seja concorrente aos três entes federativos, grande parte da responsabilidade executória da regularização fundiária é municipal. Buscaremos, assim, analisar quantitativa e qualitativamente as legislações municipais do Estado de São Paulo, realizando análise focada na política legislativa e no federalismo brasileiro dentro da perspectiva da Regularização Fundiária de assentamentos precários, de modo a descortinar o porque em que pese a vasta legislação urbana, enfrentarmos diversos problemas de moradia e irregularidades urbanísticas, principalmente no que tange a garantia de moradia adequada para populações de baixa renda. As questões que direcionam nossa pesquisa é o porquê do déficit entre aparato normativo e as práticas das políticas públicas de regularização fundiária.

**Palavras Chave:** Regularização Fundiária; São Paulo; Federalismo; Política Legislativa; Direito Urbanístico.

## ABSTRACT

The Brazilian Law 11,977 of July 7, 2009, dealing with the Minha Casa Minha Vida Program - PMCMV and the land regularization of settlements located in urban areas, can be seen as a normative advance regarding land regularization legislation. Although the competence for the elaboration of urban policy is competing with the three federative entities, much of the executory responsibility for land regularization is municipal. This article will thus analyze quantitatively and qualitatively the municipal legislations of the State of São Paulo, carrying out an analysis focused on the legislative policy and the Brazilian federalism within the perspective of Land Regularization of precarious settlements, in order to uncover the reason why in spite of the vast urban legislation. We face various problems of housing and urban irregularities, especially regarding the guarantee of adequate housing for low-income populations. The questions that guide our research are the reason for the deficit between normative apparatus and the practices of the public politics of land regularization.

**Keywords/Palabras Clave:** Land Regularization; São Paulo; Federalism; Legislative Policy; Urban Planning Law.

## REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E FEDERALISMO: UMA ANÁLISE DA POLÍTICA LEGISLATIVA DOS MUNICÍPIOS DE SÃO PAULO

O presente artigo nasce do trabalho de elaboração normativa nos anos de 2013 a 2015 na Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça e da pesquisa<sup>1</sup> realizada em Grupo de Pesquisa do IPPUR/UFRJ junto ao Ministério das Cidades para o projeto de “Elaboração de modelos de legislação regulamentadora da regularização fundiária urbana, com base na lei federal nº 11.977/2009 e legislação federal correlata”.

A análise buscará se centrar na regulamentação da Lei 11.977 de 7 de julho de 2009, que trata do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e da regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, pelos municípios do Estado de São Paulo, especialmente nos Planos Diretores e em legislações específicas de Regularização Fundiária, analisando quantitativa e qualitativamente as legislações municipais e realizando uma análise focada na política legislativa e no federalismo brasileiro dentro da perspectiva da Regularização Fundiária de assentamentos precários.

Tal análise se faz necessária apenas da numerosa legislação urbana existente no Brasil e especificamente nos municípios do Estado de São Paulo, ainda enfrentarmos diversos problemas urbanos, principalmente no que tange a garantia de moradia adequada para populações de baixa renda. A pergunta que se faz é se faz é o porquê desse déficit entre o vasto aparato normativo e as práticas das políticas públicas de regularização fundiária, se devido baixa taxa de regulamentação da Lei nº 11.977/2009, se devido a baixa capacidade institucional dos municípios brasileiros, ou outros problemas ainda não identificados.

### Regularização fundiária e o direito à moradia adequada

O direito humano à moradia adequada é reconhecido em diversas declarações e tratados de direitos humanos como a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 (Art. XXV, item 1), o Pacto Internacional de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais de 1966 (Art. 11), a Declaração sobre Raça e Preconceito Racial de 1978 (Art. 9º), a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher de 1979 (Art. 14); a Convenção sobre os Direitos das Crianças de 1989 (Art. 23); a Declaração sobre Assentamentos Humanos de Vancouver de 1976 entre diversos outros instrumentos internacionais. Internamente encontramos a previsão de garantia do direito a moradia no Art. 6º da Constituição Federal<sup>2</sup> ao situá-lo no rol de direitos sociais e um plexo de leis federais, estaduais e municipais que tratam do tema da moradia, das quais destacamos o Estatuto da Cidade como um importante instrumento legislativo brasileiro.

<sup>1</sup> A pesquisa em andamento trata-se de Termo de Execução Descentralizada – TED promovido entre a Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos do Ministério das Cidades e o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – IPPUR/UFRJ. O projeto compreende diversas ações como o levantamento da legislação e jurisprudência relacionada à Regularização Fundiária em áreas urbanas, com foco nos casos de interesse social; a análise da compatibilidade do universo de referências jurídicas levantada à luz da Lei Federal nº 11.977/2009; a elaboração de propostas de legislação municipal regulamentadora da Regularização Fundiária urbana, especialmente no que tange à de interesse social; bem como proposição de dispositivos de regulamentação estadual e de fundamentação jurídica que subsidie os municípios quanto à aplicação e interpretação dos instrumentos de Regularização Fundiária, em especial aqueles introduzidos por meio da Lei 11.977/2009.

<sup>2</sup> Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

O Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, regulamenta os artigos 182 e 183<sup>3</sup> da Constituição Federal que tratam da política urbana e suas diretrizes gerais, as quais objetivam ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar da população em prol do bem coletivo. Enquanto lei geral de direito urbanístico o Estatuto da Cidade institui princípios de direito urbanístico e disciplina as diversas figuras e institutos de direito urbanístico, bem como fornece instrumental para o desenvolvimento da política urbana tal quais os planos nacionais e regionais, os institutos tributários e financeiros, os institutos políticos e jurídicos.

A legislação urbanística no Brasil é considerada uma das mais avançadas na América Latina, não apenas por sua especificidade, mas mais principalmente pela previsão constitucional sobre a função social da propriedade e a função social da cidade. Em que pese todo o corpo normativo brasileiro prevendo instrumentos de segurança na posse, instrumentos de cumprimento da função social da propriedade e instrumentos de regularização fundiária, a aplicação destes instrumentos e dos programas de regularização fundiária está muito aquém do ideal, havendo diversos empecilhos para a aplicação dos instrumentos e garantia da moradia digna, seja pela pouca capacidade institucional dos governos locais para a regulamentação e implementação dos instrumentos existentes, seja por outros problemas específicos e locais.

Partindo de uma perspectiva de promoção e garantia do direito à moradia, a regularização fundiária deve ser mais do que a titulação de terrenos, envolvendo um processo de intervenção pública em áreas urbanas ocupadas por assentamentos informais. Esse processo deve abranger não apenas a dimensão jurídica (titulação), mas igualmente a urbanística e a ambiental, prevendo

---

<sup>3</sup> Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

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

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

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

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

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

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

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

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

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

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

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

parametros de uso e ocupação do solo, equipamentos públicos, via de mobilidade e demais aspectos que devem ser articulados para a plena garantia do direito à cidade.

A regularização fundiária não pode se limitar a titulação, ao direito à propriedade, devendo os programas de regularização fundiária trabalhar com os diversos instrumentos previstos em lei como a Concessão do Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM), a Demarcação Urbanística e a Legitimação de Posse.

A lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009<sup>4</sup>, trata da regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, conceituando a regularização em seu artigo 46<sup>5</sup> como um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais e estabelecendo em seus demais artigos uma série de procedimentos e diretrizes. Os programas de regularização fundiária necessitam, assim, ser combinados com políticas sociais e urbanas e receber investimentos públicos que gerem opções adequadas de moradia e acessíveis aos grupos mais vulneráveis.

## REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E FEDERALISMO

A Constituição Federal prevê ser competência da União<sup>6</sup> elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano (habitação, saneamento básico e transportes urbanos); ser competência concorrente da União, dos Estados, do Distrito Federal e Municípios<sup>7</sup> legislar sobre direito urbanístico e ser competência municipal<sup>8</sup> promover o ordenamento territorial. Vemos assim que constitucionalmente a Política Urbana terá uma dimensão mais ampliada de diretrizes federais para executar planos nacionais e regionais e uma dimensão mais local, na qual o município promove o planejamento urbano municipal.

---

4 A lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009, dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, bem como altera legislação esparsa.

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

6 Art. 21. Compete à União:

IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;  
(...)

XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

7 Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

8 Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

(...)

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Vemos que a implementação da regularização fundiária urbana é competência das três esferas federativas. A União em sua esfera de competência, além de atuar com a política urbana nacional e seus planos nacionais, diretrizes e normativas, por meio do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG) e sua Superintendência do Patrimônio da União (SPU) e do Ministério das Cidades via Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos e demais secretarias específicas atua na regularização fundiária urbana nacional com articulação institucional, apoio a estados, Distrito Federal e municípios para a estruturação de programas e ações, capacitação técnica para agentes públicos, pesquisa e produção de cartilhas e manuais, transferência de recursos entre outras políticas direcionadas a regularização fundiária.

Os Estados, ao atuar na coordenação da política urbana no âmbito regional, acaba por atuar principalmente em questões ambientais e de licenciamento, mas também em políticas diretas de regularização fundiária.

Por sua vez os municípios em suas competências constitucionais serão os entes federativos principais à execução da regularização fundiária. Eles devem aplicar e aperfeiçoar os instrumentos contidos no Estatuto da Cidade, definindo as áreas importantes para a utilização dos instrumentos de CUEM, Usucapião Urbano, CDRU ou mesmo demarcação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) que deverão estar contidas no Plano Diretor.

A Constituição de 1988 é conhecida por reconhecer os municípios como entes federativos e descentralizar políticas públicas sociais (como a de educação, saúde, habitação e assistência social) da esfera federal para a municipalidade, buscando delegar às estruturas administrativas locais o gerenciamento de diversas políticas públicas.

No campo da questão urbana foram diversos os movimentos de municipalização das políticas. Encabeçados pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana e movimentos de moradia, que buscaram na redemocratização fortalecer os municípios em suas lutas por direitos à moradia e à cidade. Tal fortalecimento do ente municipal vem de uma visão ampliada de que o município, estando mais próximo dos problemas cotidianos urbanos, tem maior capilaridade e maior possibilidade de legislar sobre temas locais.

A competência municipal prevista Constitucionalmente perde sua eficácia se junto a determinação legal o município não possuir capacidade institucional adequada a executar as funções que lhe são atribuídas, capacidades que são estruturais e organizacionais, ou seja, os servidores públicos municipais e demais agentes públicos (especialmente o corpo técnico municipal) devem ter formação adequada e preparo específico para executar a política de regularização fundiária. Só assim o diagnóstico da situação fundiária, a estruturação da política, sua regulamentação e execução.

## **LEGISLAÇÃO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NOS MUNICÍPIOS DE SÃO PAULO**

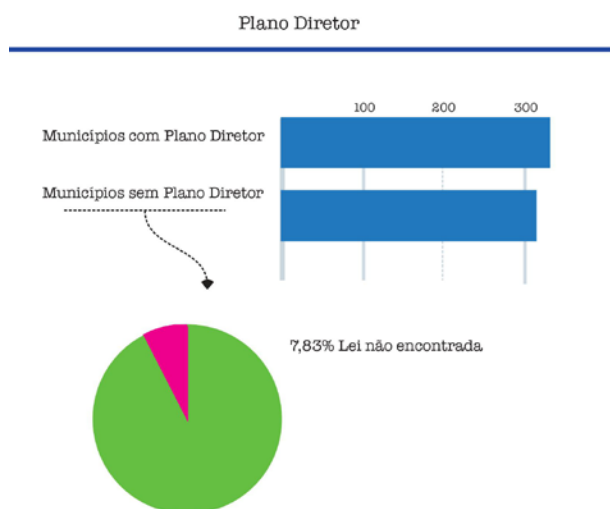
Foram analisados os 345 (trezentos e quarenta e cinco) municípios do Estado de São Paulo. A coleta de dados se inicia na base do Instituto Brasileiro de Geografia Estatística - IBGE, do Perfil dos Municípios Brasileiros (MUNIC)<sup>9</sup> referente à gestão pública de 2015 em sua sessão referente

---

<sup>9</sup> A Munic efetua, periodicamente, um levantamento pormenorizado de informações sobre a estrutura, a dinâmica e o funcionamento das instituições públicas municipais, em especial a prefeitura. Ela compreende, também, diferentes políticas e setores que envolvem o governo municipal e a municipalidade.

ao “Planejamento Urbano”<sup>10</sup>, sendo coletados dados municipais sobre a existência de Plano Diretor e de legislação específica de regularização fundiária.

Após a análise e tabulação dos dados da MUNIC, a pesquisa buscou as legislações indicadas nos sítios eletrônicos dos municípios referentes, bem como das Câmaras Legislativas<sup>11</sup> e chegou a realizar contato direto com os órgãos via formulário eletrônico, e-mail ou mesmo telefone, chegando ao total de 332 (trezentos e trinta e dois) municípios com Plano Diretor e 208 (duzentos e oito) municípios com legislação de regularização fundiária. Dos 332 (trezentos e trinta e dois) municípios que declararam possuir Plano Diretor a legislação de 26 (vinte e seis) municípios não foi encontrada.



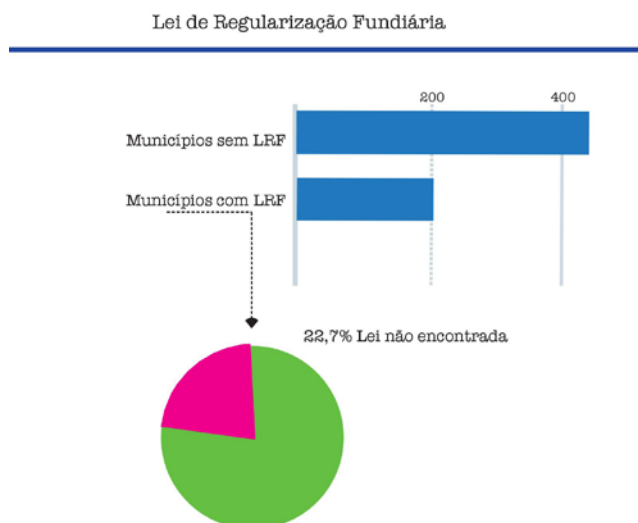
FONTE: IBGE, 2015

Dentre os dados analisados, vemos que 61 (sessenta e um) dos municípios que declararam na MUNIC possuírem legislação de regularização fundiária, quando consultados não possuíam tal legislação, ainda estavam em processo de tramitação legislativa (sendo parte dos números fornecidos na base do IBGE números de projetos de lei), ou mesmo forneceram números de legislações dissonantes, que não se referiam a regularização fundiária, mas sim a parcelamento do solo ou edificação urbana. Ressalta-se que mesmo após tentativa de contato eletrônico ou telefônico com as prefeituras e Camaras Municipais<sup>12</sup> das 208 (duzentos e oito) leis informadas apenas 147 (cento e quarenta e sete) foram encontradas, ou constando como parte integrante do Plano Diretor Municipal ou enquanto legislações específicas.

<sup>10</sup> Note-se que a aba denominada planejamento urbano só passa a fazer parte do perfil no ano de 2015, não havendo tal informação nos anos anteriores.

<sup>11</sup> Destaque para o fato de grande parte dos sítios eletrônicos municipais da Prefeitura ou das Câmaras Municipais eram incompletos, não possuindo histórico da legislação e em alguns casos nem mesmo contato eletrônico ou telefônico, menos ainda acesso a dados pela Lei da Transparência.

<sup>12</sup> Importante mencionar que o processo de busca ativa da legislação foi dificultado pela inexistência de informações nos sítios eletrônicos municipais, ausência de contatos para informação ou mesmo hiperlinks inexistentes para supostas páginas do Portal da Transparência.



FONTE: IBGE, 2015

A baixa taxa de existência de Planos Diretores por parte de grande parte dos municípios, vista no fato de 313 (trezentos e treze) municípios não possuírem Plano Diretor, não pode ser identificada como um problema, uma vez que a legislação federal apenas obriga as cidades com mais de 20.000 (vinte mil) habitantes, integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas e de áreas de interesse turístico.

Ocorre que mesmo com um arcabouço normativo federal suficiente à execução de ações de regularização fundiária sem a necessidade de regulamentação municipal, são necessários determinados ajustes legislativos e procedimentais, bem como a eliminação de obstáculos e gargalos na legislação que dificultam a aplicação da lei federal de regularização fundiária.

Podemos assim determinar algumas características e instrumentos normativos necessários à implementação de ações de regularização fundiária urbana como a existência de plano diretor, de conselho municipal de política urbana, legislação de parcelamento do solo urbano, legislação regulamentadora de ZEIS e de CDRU, e programas específicos de regularização fundiária.

A legislação que regule o parcelamento do solo se faz necessária, visto o processo de regularização fundiária ter como uma de suas etapas a aprovação e o registro do parcelamento do solo. As ZEIS, a CUEM e demais instrumentos normativos ainda que criados por legislação específica e não enquanto parte integrante do Plano Diretor são necessários por fornecer ao gestor um leque maior de possibilidades para a regularização fundiária. Por sua vez, a criação de legislação específica própria para solucionar problemas de licenciamento ou questões tributárias se mostra igualmente facilitadora do processo de regularização fundiária.

## LEGISLAÇÃO URBANA O MUNICÍPIO DE GUARULHOS: UM BREVE RELATO

Para traçar um panorama da realidade normativa dos municípios paulistas, nos propomos a fazer um breve relato da legislação urbanística de regularização fundiária do município de Guarulhos, o qual possui legislação específica de regularização fundiária (Lei nº 6.804, de 15 de fevereiro de 2011), projeto de Lei em tramitação para alterar a essa lei (PL nº 4.379, de 2014), Plano Diretor



(Lei nº 6655, de 2004) e legislação específica de CUEM, ou seja, muitos dos requisitos que apontamos como necessários à regularização eficaz. Como o município possui um projeto de lei em tramitação que se apresenta mais amplo e inovador, esse que será nosso foco.

No processo de regularização fundiária de Guarulhos, os agentes mobilizados para a regularização são o Poder Executivo (aqui compreendido na Secretaria de Habitação da Prefeitura ou poder público estadual ou federal em áreas de sua propriedade), beneficiários da regularização fundiária (individual ou coletivamente), cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária, pelos proprietários ou parceladores quando se tratar de parcelamentos do solo irregulares ou informais de interesse social (Art. 13 do PL nº 4679).

O PL nº 4679/2014 dispõe que para os assentamentos urbanos irregulares consolidados, gravados como Zona Especial de Interesse Social - ZEIS e objeto de regularização fundiária de interesse social deverão ser elaborados o Plano de Regularização Fundiária, observados os seguintes pressupostos: I - garantia de participação comunitária; II - respeito à tipicidade e às características da ocupação existente com a manutenção, das edificações e acessos, consideradas as condições geotécnicas e de saneamento ambiental da área; III - garantia de moradia às famílias residentes nos domicílios cadastrados, mesmo que em outro local; e IV - compatibilidade das obras propostas com o sistema viário, rede de drenagem, de abastecimento de água e esgotamento sanitário do entorno (Art. 11 do PL 4397/2014).

Ainda no PL o Plano de Regularização Fundiária na Zona Especial de Interesse Social - ZEIS que se sobreponha à Zona de Preservação Ambiental - ZPA, à Zona Especial de Proteção Ambiental - ZEPAM, à Zona de Proteção e Desenvolvimento Sustentável - ZPDS e à Zona de Projeto Especial - ZPE-APA deverá atender, ainda, as seguintes diretrizes: I - promover o desenvolvimento urbano dos assentamentos existentes, sem expansão, alinhado à recuperação e preservação do meio ambiente natural; II - considerar os condicionantes físico-territoriais, em particular os aspectos morfológicos e hidrográficos; III - estabelecer índices de ocupação e usos compatíveis com a recuperação e conservação do meio ambiente natural; e IV - propor alternativas habitacionais multifamiliares que permitam o adensamento sem expansão do tecido urbano (Art. 12 do PL 4397/2014).

O PL nº 4679/2014 define que a Regularização Fundiária de Interesse Social é a regularização fundiária de assentamentos urbanos ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos de: a) áreas particulares, quando haja ocupação, titulada ou não, de forma mansa e pacífica há, pelo menos, cinco anos; b) imóveis situados em Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS ou de outra forma definido pelos órgãos públicos municipais como de interesse social; ou c) áreas de propriedade do Município, do Estado e da União declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social, independentemente de averbação específica para tais fins.

O PL dispõe ainda que os assentamentos urbanos irregulares, consolidados e implantados no Município de Guarulhos até 31 de dezembro de 2008, poderão ser objeto de regularização fundiária nas modalidades de interesse social ou de interesse específico. O PL também proíbe a regularização a unidade habitacional que se encontre em área de risco, devendo o responsável pela regularização garantir à família residente no domicílio cadastrado, o exercício do direito à moradia em outro local, salvo se houver a possibilidade de eliminação do risco, adotando-se as medidas necessárias (Art. 9º do PL nº 4397/2014).

A única ressalva feita a Regularização Fundiária de áreas ambientais está presente no art. 10 do PL que prevê que a Prefeitura poderá, por decisão motivada e mediante manifestação da Secretaria de Meio Ambiente, 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. O PL nº 4679/2014 autoriza a regularização fundiária de interesse social a utilizar os seguintes instrumentos: I - concessão de direito real de uso gratuita; II - concessão de direito real de uso onerosa; III - concessão de uso especial para fins de moradia; IV - direito de superfície; V - instrumento de compra e venda; VI - demarcação urbanística; VII - legitimação de posse; e VIII – doação.

O PL nº 4679/2014 dispõe que o Plano de Regularização Fundiária deverá ter como conteúdo mínimo os seguintes elementos para a área objeto de regularização: I - histórico do assentamento; II - caracterização do assentamento, considerando: a) delimitação da área abrangida pelo plano de regularização; b) número de famílias atendidas com a indicação do tempo de ocupação, se necessário; c) análise fundiária; d) análise físico-ambiental; e) análise urbanística incluindo, se for o caso, a análise do sistema de circulação de veículos e pedestres e caracterização dos equipamentos públicos e sociais existentes na área e no entorno imediato; III - proposta de regularização contendo: a) medidas necessárias para o equacionamento da base fundiária; b) instrumentos jurídicos a serem utilizados para efetivar a regularização fundiária; c) principais aspectos do projeto urbanístico com a definição de áreas destinadas para remanejamento ou reassentamento, se for o caso; d) principais aspectos do projeto de recuperação ambiental; e) complementação de infraestrutura; f) definição dos parâmetros urbanísticos, sendo: 1 - os de uso permitido; 2 - área mínima e máxima de lotes; 3 - condições para rememoração de lotes; e g) indicação de ações sociais, quando for o caso.

Quando usa a demarcação urbanística, a legislação de Guarulhos estabelece requisitos procedimentais, podendo a Prefeitura lavrar auto de demarcação urbanística, com base no levantamento da situação da área a ser regularizada e na caracterização da ocupação. O Auto de Demarcação lavrado será encaminhado ao cartório imobiliário competente para averbação nas matrículas alcançadas pela planta e memorial indicados no inciso I do artigo 40 desta Lei, observando-se os procedimentos definidos no artigo 57 da Lei Federal nº 11.977, de 2009, e nas Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo.

O auto de demarcação urbanística deverá 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, número das matrículas ou transcrições atingidas, indicação dos proprietários identificados e ocorrência de situações (mencionadas no inciso I do artigo 42 do PL); II - planta de sobreposição do imóvel demarcado com a situação da área constante no registro de imóveis e, quando possível, com a identificação das situações (também mencionadas no inciso I do artigo 42 do PL); e III - certidão da matrícula ou transcrição da área a ser regularizada, emitida pelo registro de imóveis ou diante de sua inexistência, das circunscrições imobiliárias anteriormente competentes.

A Prefeitura ainda deverá comunicar os órgãos responsáveis pela administração patrimonial dos demais entes federados, previamente ao encaminhamento do auto de demarcação urbanística ao cartório de registro de imóveis, para que se manifestem no prazo de trinta dias, quanto: I - à anuência ou oposição ao procedimento, na hipótese de a área a ser demarcada abranger imóvel público.

O PL 4679/2014 dispõe em seu art. 22 que o Projeto de Regularização Fundiária de Interesse Social conterá os seguintes projetos específicos: I - projeto completo de urbanização; II - trabalho técnico-social; III - projeto de legalização fundiária; IV - projeto ambiental; e V - projeto de novas unidades habitacionais para o reassentamento de moradia, quando necessário. É de responsabilidade da Secretaria de Habitação a aprovação dos projetos de urbanização, o trabalho técnico-social e a legalização fundiária, não havendo maiores dados sobre o processo. A regularização de parcelamentos do solo informais e irregulares é tratada no PL, de modo que as edificações são consideradas. Tanto que na documentação necessária para diagnosticar a situação urbanística, ambiental, social e jurídica do parcelamento, consta na alínea e do inciso III, Art. 27 do PL o cadastramento das edificações para o levantamento planialtimétrico cadastral da gleba parcelada.

Por sua vez, a assistência técnica aos moradores é prevista nas áreas cadastradas e desafetadas para fins de interesses habitacionais, mesmo antes de concluída a regularização fundiária, a Prefeitura, através da Secretaria de Habitação, poderá realizar por meio de programa de assistência técnica: I - ações de melhoria habitacional; e II - eliminação de riscos e construção de novas unidades (art. 24 do PL nº 4679/2014).

Vemos, assim, o quanto o texto normativo de Guarulhos é claro e completo, fugindo do programático ou omissivo de muitos textos legais. O PL traz todas as etapas do procedimento, definições adequadas de cada instrumento além de momentos participativos e democráticos.

### **CONCLUSÃO: A LUZ DE UMA POLÍTICA LEGISLATIVA INTEGRADA**

O presente artigo buscou analisar quantitativa e qualitativamente as legislações municipais do Estado de São Paulo, com foco na política legislativa e no federalismo brasileiro dentro da perspectiva da Regularização Fundiária de assentamentos precários. A Lei 11.977 de 7 de julho de 2009 ao tratar do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e da regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, de fato pode ser vista como um avanço normativo, porém, devido grande parte da responsabilidade executória da regularização fundiária ser municipal, ainda enfrentamos diversos problemas de moradia e irregularidades urbanísticas, principalmente no que tange a garantia de moradia adequada para populações de baixa renda.

A pesquisa, ainda em andamento, nos mostra o impasse enfrentado pela União e Municípios no que se refere à política urbana e o quanto a capacidade institucional dos municípios paulistas para a regularização fundiária ainda é muito baixa, sendo necessária não apenas a elaboração de mais normas e regulamentação de normas federais urbanas, mas principalmente estrutura institucional adequada, capacitação e mesmo transferência de recursos aos municípios, para que esses possam promover a regularização fundiária de maneira adequada e eficaz na gestão do desenvolvimento urbano. Cumpre mencionar que o desenho institucional da política deve igualmente avançar na direção de estimular a coordenação federativa, que precisa referir-se cooperação intermunicipal.

#### Referências

- ALFONSIN, Betania de Moraes (Org.). Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão. Belo Horizonte: Fórum, 2004.
- ARRETCHE, Marta (Org.). Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. 1ª edição. São Paulo: Editora Unesp; CEM, 2015.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado 1988.

BRASIL. Ministério das Cidades. Plano Diretor participativo: guia para elaboração pelo Municípios e cidadãos. 2ª edição. Coordenação Geral Raquel Rolnik e Otilie Macedo Pinheiro. Brasília: Ministério das Cidades; Confea, 2005.

IBGE, do Perfil dos Municípios Brasileiros (MUNIC)<sup>13</sup> referente à gestão pública de 2014 - <http://munic.ibge.gov.br/index.php?periodo=2014>

Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009 - Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências - [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2009/lei/L11977compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/L11977compilado.htm)

**Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001** - Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.- [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)

SILVA, José Afonso da Silva. Direito Urbanístico Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

---

<sup>13</sup> A MUNIC efetua, periodicamente, um levantamento pormenorizado de informações sobre a estrutura, a dinâmica e o funcionamento das instituições públicas municipais, em especial a prefeitura. Ela compreende, também, diferentes políticas e setores que envolvem o governo municipal e a municipalidade.