



Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

Secretaria de Planejamento e Gestão Pública

ATA da 1ª Audiência Pública – Projeto de Lei de Regularização Fundiária para o Município de Ribeirão Preto

No dia 10 do mês de janeiro de 2018, foi realizada a 1ª Audiência Pública para discussão do Projeto de Lei de Regularização Fundiária para o Município de Ribeirão Preto, no horário das 18:30 até as 20:30 horas, no Salão Nobre sito à Praça Barão do Rio Branco, s/nº. Precedendo a audiência, houve a regular emissão do Edital de Chamamento e a divulgação do evento pelos meios de comunicação: Diário Oficial do Município e o site da Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto, bem como envio de convites formais aos Conselheiros dos conselhos municipais como o de Urbanismo e da Habitação, e às diversas entidades do mailing da prefeitura, conforme listagem, documentação essa que consta do processo nº 02. 2017.043133-5. Os participantes da audiência foram os que constam das listas de presença anexadas ao processo nº 02. 2017.043133-5. Abertos os trabalhos, ocorreu a apresentação, pelo Sr. Edsom Ortega Marques, Secretário Municipal de Planejamento e Gestão Pública, apresentando aos presentes o Decreto nº 360 de 26/12/2017, público no D.O.M em 27/12/2017, que instituiu o Programa De Regularização Fundiária no âmbito do Município de Ribeirão Preto, e também instituiu o Núcleo de Habitação e Regularização Fundiária (NHRF) e a Câmara Técnica de Regularização Fundiária (CTRF) e explicou rapidamente a importância do Projeto de Lei para complementar a regulamentação do Programa na cidade, baseado na Lei Federal 13.465/017 e no Decreto 360/2017. Passa a palavra ao Sr. Fabio Henrique Simão, Coordenador do NHRF, que faz o histórico da estruturação do Programa e a apresentação do Projeto e Lei, apresentação essa que consta do referido processo no. 02.2017.043133-5. Após a apresentação é aberta a palavra aos participantes, o Sr. João Theodoro Feres Sobrinho, Presidente do COMUR, sugere a participação da sociedade tanto nas REURB-S quanto nas REURB-E, questiona quanto aos processos já existentes de assentamentos que ainda não foram regularizados. Sr. Camila Matos de Carvalho Ribeiro, Advogada em Direito Imobiliário, solicita esclarecimentos quanto aos Anexos I e II do Decreto nº 360, no que se refere aos outros núcleos de loteamentos e favelas que ali não foram citados. Sr. Marcelo Fernandes, da Empresa MMC Construções, solicita informações se ocorrerão regularizações de logradouros, pois no Código de Endereço Postal de sua empresa constam 5 bairros diferentes. Sra. Joana Gonzalez, Advogada de um dos condomínios apontados no Anexo II do Decreto nº 360, questiona quanto aos critérios a serem adotados, se prevalecerão os protocolos mais antigos. Findas as apresentações, de acordo com as regras das audiências públicas, foram anotadas as críticas, observações, sugestões e propostas produzidas pelo público presente, assinaladas em formulário próprio, que foi distribuído aos presentes quando da inscrição e registro da presença nos



Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

Secretaria de Planejamento e Gestão Pública

eventos. O Secretário Edsom Ortega usou a palavra para esclarecer alguns dos questionamentos feitos pelos presentes, com a previsão já existente participação de entidades sociedade na Câmara Técnica, quanto a possibilidade de outros loteamentos e favelas fazer parte do Programa, bem como da forma de regularizar a identificação de bairros e logradouros. Solicitou em seguida que o Sr. Fabio Henrique Simão apresentasse novas propostas de ajustes no texto original feitas em decorrência da análise do Núcleo e da Procuradoria do Município, onde destacou a melhor previsão das condições de alienação com ônus pecuniário de áreas públicas quando se tratar de assentamentos de Interesse Específico e da previsão de que não há ônus pecuniário para as Regularizações de Interesse Específico, como prevê a Lei Federal. Foi aberta nova rodada de perguntas a respeito destas propostas de ajustes e feitos os esclarecimentos a respeito, tendo a concordância dos presentes. As observações, sugestões e propostas, as quais também constam do processo n: 02. 2017.043133-5, foram devidamente analisadas, o texto do Projeto de Lei foi revisado e será feita a 2ª Audiência Pública para a apresentação das mudanças constantes também do citado processo nº 02. 2017.043133-5, e que serão publicadas previamente no Portal Eletrônico da Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto. A audiência encerrou -se às 20:30 horas, ata foi por mim redigida, Stefania Dallas Garcia de Brito Almeida, e uma cópia anexada ao processo administrativo 02.2017.043133-5.



Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

Secretaria de Planejamento e Gestão Pública

ATA da 2ª Audiência Pública – Projeto de Lei de Regularização Fundiária para o Município de Ribeirão Preto

No dia 31 do mês de Janeiro de 2018, foi realizada a 2ª Audiência Pública para discussão do Projeto de Lei de Regularização Fundiária para o Município de Ribeirão Preto, no horário das 18:30 até as 20:30 horas, no Salão Nobre sito à Praça Barão do Rio Branco, s/nº. Precedendo a audiência, houve a regular emissão do Edital e a divulgação do evento pelos meios de comunicação: Diário Oficial do Município e o site da Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto, bem como envio de convites formais aos Conselheiros dos Conselhos Municipais como o de Urbanismo e da Habitação, e às diversas entidades do mailing da prefeitura, conforme listagem, documentação essa que consta do processo nº 02.2017.043133-5. Os participantes da audiência foram os que constam das listas de presença anexadas ao processo nº 02.2017.043133-5. Abertos os trabalhos, ocorreu a apresentação, pelo Sr. Fabio Henrique Simão Freitas, Assistente do Secretário Municipal de Planejamento e Gestão Pública, em powerpoint apresentando aos presentes o Decreto nº 360 de 26/12/2017, publicado no D.O.M em 27/12/2017, que Institui o Programa De Regularização Fundiária no âmbito do Município de Ribeirão Preto, e também institui: o Núcleo de Habitação e Regularização Fundiária (NHRF) e a Câmara Técnica de Regularização Fundiária (CTRF), expõe as mudanças ocorridas após a 1ª audiência e análise da Secretaria dos Negócios Jurídicos, apresentação essa que consta do referido processo no. 02.2017.043133-5. Após a apresentação é aberta a palavra aos participantes, o Sr. Roberto Guimarães, representante da OAB, parabeniza a iniciativa da Prefeitura, e faz duas considerações, que na minuta do Projeto de Lei elaborada, foram contemplados apenas dois tipos de REURBS, e que pela Lei Federal 13.465/17, além da REURB-S e REURB-E há também a REURB-Mitigada, solicita a inserção antes do envio ao Legislativo. O 2º ponto em sua opinião é altamente arriscado que alguns loteamentos e /ou condomínios sejam atingidos, ou ainda analisados como REURB-E, pois, em seu ponto de vista, estes locais foram produzidos pela burla e pela omissão da Municipalidade. A Sra. Julia N. Periotto, Advogada, questiona quanto a data de envio do referido projeto de Lei será enviado à Câmara, expõe que na reunião do CMMP em 30/01 ocorreram divergências de opiniões quanto aos critérios de escolha das comunidades a serem regularizadas, sugere a participação da sociedade civil, os moradores das áreas envolvidas a participarem do NRF, e que as reuniões sejam feitas após o horário de expediente de trabalho dos moradores. Sr. Roberto Guimarães solicita a palavra novamente para esclarecer que a Lei Federal 13.465/017 é autoaplicável, caso o Município tenha dificuldades em aplicar a Legislação Municipal, a Federal pode e deve ser aplicada imediatamente. Daniela Alves Ferreira representante da sociedade civil,



Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

Secretaria de Planejamento e Gestão Pública

questiona sobre a Lei de Habitação e Interesse Social e como serão os critérios de escolha das famílias, e ainda questiona como serão feitas as análises das áreas comerciais e residenciais. O Sr. Fabio Henrique Simão Freitas, esclarece as dúvidas da Sra. Julia, e apresenta o Sr. Edsom Ortega, Secretário de Planejamento que esclarece as dúvidas da Sra. Daniela, explicando que como a mobilidade das famílias das comunidades é muito grande, o levantamento documental, será atualizado no momento final da regularização, ou seja, para registro dos CRIS. Sérgio Luiz Zerbinato, representante da AMAECO - Associação Amigos do Meio Ambiente e Ecologia, questiona quais serão nossos métodos de fiscalização após a regularização. O Sr. Edsom Ortega esclarece que na emissão do CRF a condição para não vender nos primeiros doze meses, fica registrada no cartório só retirado o gravame após este prazo. Allison, Estudante de Arquitetura sugere a dilatação do prazo de 12 para 48 meses a impossibilidade de venda dos imóveis. O Sr. Edsom Ortega esclarece que devido à alta mobilidade dos residentes nas comunidades ao dilatarmos o prazo estaríamos praticamente induzindo a irregularidade, não é necessária a imposição de uma penalidade que é de difícil execução. Eli Mariano questiona sobre o Programa Cidade Legal, se este contempla somente áreas municipais e estaduais e se as da união também estão inclusas. Sr. Edsom Ortega, esclarece que o Exmo Sr. Prefeito Municipal assinou convenio com a SPU – Secretaria Patrimonial da União para que todas as áreas passíveis de regularização, sejam responsabilidade da municipalidade, esclarece ainda que a Comunidade Cidade Locomotiva apesar de estar em área da União não é passível de regularização, pois é uma área de risco. O Sr. Eli esclarece que em reunião na Própria Secretaria do Patrimônio da União, foi citado por servidores da Prefeitura que existe projeto de drenagem e que não existia verba para execução. Sr. Edsom Ortega se compromete a fazer o levantamento de tais dados. Alisson Vitor Santos, questiona se a aprovação das diferentes regras de aplicação da LHIS será de responsabilidade do Planejamento. Sr. Edsom Ortega, esclarece que o NRF e a Câmara Técnica tem como atribuições análise e aprovação. Jorge de Almeida, Engenheiro Civil, pergunta se há calendário das reuniões da Câmara Técnica. O Sr. Edsom Ortega esclarece que ainda não, pois priorizou o envio do PL à Câmara, esclarece também que a tramitação os processos não dependem da Câmara Técnica. Jorge de Almeida, sugere que os processos que estão há mais tempo protocolados sejam os primeiros a serem analisados. Findas as apresentações, de acordo com as regras das audiências públicas, foram anotadas as críticas, observações, sugestões e propostas produzidas pelo público presente, assinaladas em formulário próprio, que foi distribuído aos presentes quando da inscrição e registro da presença nos eventos. As observações, sugestões e propostas, as quais também constam do processo nº 02. 2017.043133-5, serão devidamente analisadas, e que serão publicadas no Portal Eletrônico da



Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

Secretaria de Planejamento e Gestão Pública

Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto. A audiência encerrou -se às 20:30 horas, ata foi por mim redigida, Stefania Dallas Garcia de Brito Almeida, e uma cópia anexada ao processo administrativo 02.2017.043133-5.



PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO
ESTADO DE SÃO PAULO

ESTUDOS DE PLANEJAMENTO URBANO E JUSTIFICATIVA TÉCNICA DO PROJETO DE LEI DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL E ESPECÍFICO NO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO.

INTRODUÇÃO

Cada vez mais surgem estudos sobre as causas e as soluções para os problemas oriundos do crescimento urbano desorganizado, à margem da legislação vigente. Grande parte da base desses estudos repousa no caráter multidisciplinar da abordagem, uma vez que, necessariamente, envolve o aspecto jurídico, sociológico, histórico e econômico. Qualquer tentativa de regularização fundiária de assentamentos irregulares urbanos incorpora necessariamente esse estigma multidisciplinar.

Os benefícios para a população contemplada pela regularização fundiária são diversos. Benefícios de caráter urbanístico, como o adequado fornecimento de água e energia elétrica, além da presença de esgotamento sanitário e galerias de águas pluviais, que não servem somente para fins de saúde pública, mas envolvem a própria dignidade do beneficiado.

Também é importante o benefício de natureza registral, haja vista a regularização fundiária promover a consolidação da propriedade para aqueles que não detinham título de domínio. Outros benefícios, que *a priori* possam parecer pequenos, na verdade se mostram com forte significado simbólico para a autoestima coletiva da população envolvida, tal como se verifica pela possibilidade de possuir um endereço, com nome de rua, número de residência e CEP.

A regularização fundiária não traz somente benefícios para os integrantes dos assentamentos regularizados, mas também para o Poder Público, especialmente no que se refere à individualização imobiliária que possibilita a cobrança de impostos, como é o caso do IPTU.



PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO
ESTADO DE SÃO PAULO

Sendo assim, não basta a flexibilização da legislação para que ocorra o enquadramento legal dos assentamentos. Isso é somente uma parte do aspecto jurídico, que mesmo assim ainda é incompleto dentro do próprio ordenamento jurídico. Como bem demonstra Lígia Melo, qualquer programa de regularização fundiária que busque o sucesso deve contemplar não somente o aspecto jurídico ou urbanístico, mas deve abarcar um aspecto social e econômico muito maior:

O programa de regularização tem por objetivo promover, concomitantemente, a integração socioespecial das áreas ocupadas pela população de baixa renda e a segurança jurídica da posse de seus habitantes. (...) Não basta legalizar os assentamentos e nem tampouco apenas urbanizar, é necessário dar condições de permanência aos membros dessa comunidade, o que requer um enfrentamento de dimensão muito maior, envolvendo vários setores da sociedade além das três esferas federativas.¹

Note-se, contudo, que não só assentamentos urbanos em situação de risco social ou econômico se encontram na clandestinidade. Muitos assentamentos urbanos não caracterizados como de interesse social estão à margem da legalidade, em completo arrepio às normas urbanísticas.

Permite-se criar, dessa forma, diversas cidades dentro da mesma, na condição de núcleos isolados, sem que exista conexão de equipamentos urbanos entre bairros próximos, inexistindo vínculo entre as populações envolvidas e os equipamentos comunitários porventura existentes. O Poder Público Municipal, que seria o principal responsável em fomentar o vínculo urbanístico e ambiental entre a população dos diversos bairros da cidade e os equipamentos urbanos de lazer e utilidade pública (praças, parques, ciclovias, teatros, etc), é justamente aquele que, na maioria das vezes, não implementa tal vínculo, uma vez que não fiscaliza ou coordena o crescimento sustentável da cidade. Por isso, talvez dentro do universo de personagens envolvidos na promoção da regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, o Município é aquele que surge como protagonista.

¹ MELO, Lígia. *Direito à moradia no Brasil. Política urbana e acesso por meio da regularização fundiária*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 184.



PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO
ESTADO DE SÃO PAULO

O planejamento urbano não é mais um processo discricionário e dependente da mera vontade dos administradores. É uma previsão e exigência constitucional (arts. 48, inciso IV e 182 da Constituição Federal e art. 180, inciso II da Constituição Estadual). Tornou-se imposição jurídica, mediante a obrigação de elaborar planos, estudos quando se trate da elaboração normativa relativa ao estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano.

O planejamento urbanístico não é um simples fenômeno técnico, mas um verdadeiro processo de criação de normas jurídicas, que ocorre em duas fases: uma preparatória, que se manifesta em planos gerais normativos, e outra vinculante, que se realiza mediante planos de atuação concreta, de natureza executiva.

A ordenação do uso e ocupação do solo é um dos aspectos substanciais do planejamento urbanístico. Preconiza uma estrutura orgânica para a cidade, mediante aplicação de instrumentos legais como o do zoneamento e de outras restrições urbanísticas que, como manifestação concreta do planejamento urbanístico, tem por objetivo regular o uso da propriedade do solo e dos edifícios em áreas homogêneas no interesse do bem-estar da população, conformando-os ao princípio da função social.

Para que o ordenamento urbanístico seja legítimo, há de ter objetivos públicos, voltados para a realização da qualidade de vida dos habitantes da cidade e de quem por ela circule.

Qualquer atividade urbanística busca a transformação e orientação da realidade das cidades, dando uma sistematização senão a ideal, pelo menos, a possível e mais adequada. Por esse motivo é que alterações das normas que regulam o uso e ocupação do solo dependem de um estudo que deve levar em conta a situação existente e os objetivos do poder público com respeito às características a dar a cidade, segundo as possibilidades atuais e futuras do seu desenvolvimento, tal como precisa ser com qualquer tipo de planejamento.



PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO
ESTADO DE SÃO PAULO

A sistemática constitucional - relativa à necessidade de planejamento, diretrizes, e ordenação global da ocupação e uso do solo - evidencia que o casuismo, nessa matéria, não é em hipótese alguma admissível. O ato normativo que altera sensivelmente as condições, limites e possibilidades do uso do solo urbano, sem realização de qualquer planejamento ou estudo específico, viola diretamente a sistemática constitucional na matéria.

Não se admite, nesse quadro, modificações individualizadas, pontuais, casuísticas e dissociadas da estrutura sistêmica da utilização de todo o solo urbano estampadas nas leis de uso e ocupação do solo urbano. Acerca da importância do planejamento urbanístico que deve preceder a toda e qualquer legislação elaborada nesta matéria, discorre Toshio Mukai que:

"(...) a ocupação e o desenvolvimento dos espaços habitáveis, sejam eles no campo ou na cidade, não podem ocorrer de forma meramente acidental, sob as forças dos interesses privados e da coletividade. Ao contrário, são necessários profundos estudos acerca da natureza da ocupação, sua finalidade, avaliação da geografia local, da capacidade de comportar essa utilização sem danos para o meio ambiente, de forma a permitir boas condições de vida para as pessoas, permitindo o desenvolvimento econômico-social, harmonizando os interesses particulares e os da coletividade".²

O Município, por disposição constitucional, detém competência para promover, no que couber, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, inciso VIII), podendo legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, inciso I). Igualmente, deve exercer a política de desenvolvimento urbano mediante a edição de Plano Diretor, conforme diretrizes gerais fixadas na Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), com o escopo de promover o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (art.182, *caput*, da Constituição Federal). Esse protagonismo

² MUKAI, Toshio. *Temas atuais de direito urbanístico e ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 29.



PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO
ESTADO DE SÃO PAULO

desempenhado pelos Municípios no que se refere a instituição de políticas públicas urbanas é bem destacado por Nelson Saule Júnior:

O grau de responsabilidade para o cumprimento dos princípios e a realização dos objetivos da política urbana, é sem dúvida, maior para o Município, onde a União e os Estados têm como referência, para demarcar os seus respectivos campos de atuação e de tarefas sobre as questões urbanas, a competência constitucional municipal.³

O art. 2º, inciso XIV da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), estabelece como uma das diretrizes gerais da política urbana municipal a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, considerada a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.

Como visto, dois aspectos são considerados pela legislação: econômico e ambiental. O aspecto econômico (situação socioeconômica da população envolvida) guarda relação com a proteção do direito social à moradia (art. 6º, *caput*, da Constituição Federal), já que constitui objetivo fundamental da República Federativa do Brasil a adoção de medidas voltadas à erradicação da pobreza e da marginalização, promovendo a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, inciso III da Constituição Federal).

O aspecto ambiental (respeito às normas ambientais quando da regularização fundiária) é reflexo do respeito ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da Constituição Federal), que, diga-se de passagem, possui caráter intergeracional⁴, uma vez que sua proteção

³ SAULE JÚNIOR, Nelson. **Novas perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro: ordenamento constitucional da política urbana e aplicação e eficácia do plano diretor**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997. p. 105.

⁴ "Ao adotar o modelo de Constituição Dirigente e Princioplógica, o constituinte de 1988 revolucionou a ordem fundante brasileira. Os princípios não se submetem à estratégia da antinomia, mas obedecem às diretivas da otimização e da ponderação. Por isso é que existe verdadeira hierarquia principioplógica na Carta de 1988. A primazia é conferida ao único direito intergeracional nela explicitado: o direito ao meio ambiente. O direito ao meio ambiente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida, é assegurado não apenas aos vivos, mas também aos herdeiros do porvir, ou seja, às futuras gerações. Por isso mesmo é que não se pode cotejá-los para prestigiar outros direitos, igualmente legítimos, mas que não tenham essa



PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO
ESTADO DE SÃO PAULO

constitucional impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e para as futuras gerações.

Assim, o art. 2º, inciso XIV da Lei nº 10.257/2001, ao levar em consideração para fins de regularização fundiária os fatores relativos à situação socioeconômica da população e às normas ambientais existentes, nada mais vez do que concretizar os preceitos oriundos da nossa Constituição Federal dentro de seu caráter dirigente.

Dentro do presente estudo será abordado o papel do Município quanto à regularização fundiária de assentamentos de interesse específico, com destaque especial para a situação que envolva área de preservação permanente (APP), abordando-se de que forma o Município pode e deve atuar como garantidor da ordem urbanística e ambiental, assegurando igualmente a defesa do direito social à moradia.

A Lei nº 11.977/2009 definiu em seu art. 46 que 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.

Houve a tipificação na Lei nº 11.977/2009 de três tipos de regularização fundiária, com implicações nos procedimentos legais adotados: a regularização fundiária de interesse social, a regularização fundiária de interesse específico e a regularização fundiária de glebas parceladas antes de 19 de dezembro de 1979 e integradas à estrutura urbana da cidade (art. 71).

dimensão intergeracional. O trato conferido pela ordem fundante ao meio ambiente mereceu densa modificação. Hoje o artigo 225 da Carta Cidadã erigiu o direito ao meio ambiente ao primeiro bem da vida intergeracional, ou seja, fruível pelas futuras gerações. Dessa opção do constituinte deriva uma outra ordem de consequências. Além da categoria de bem da vida essencial e destinado a todas as gerações do porvir, o meio ambiente é um valor fundante. Como valor, passa a ser critério de interpretação para o julgador. Sem sombra de qualquer dúvida, entre o valor tutela ao meio ambiente e o desenvolvimento econômico não sustentável ou decreto de leniência para com uma prática primitiva, que sacrifica o primeiro valor, aquele haverá de prevalecer" (TJSP – Apelação nº 3005561-57.2001.8.26.0506 – Comarca de Ribeirão Preto - Câmara Reservada ao Meio Ambiente – Rel. Des. Renato Nalini – DJ. 09.02.2012 – v.u).



Segundo o art. 47, inciso VII da Lei nº 11.977/2009, a regularização fundiária de interesse social consiste na regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos em que a área esteja ocupada, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, 05 (cinco) anos; nos casos de se tratar de imóveis situados em ZEIS (zona especial de interesse social); ou no caso 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. Cumpre lembrar pela importância que a Lei nº 11.481/2007 também regulamenta a regularização fundiária de interesse social em imóveis da União.

Já o conceito de regularização fundiária de interesse específico é residual, ou seja, toda a regularização fundiária que não se caracterizar como de interesse social, uma vez que não possui os requisitos destacados, será considerada como de interesse específico. Esse é o teor do art. 47, inciso VIII da Lei nº 11.977/2009.

Assim, a regularização fundiária de interesse específico, prevista nos artigos 61 e 62 da Lei n. 11.977/2009, destina-se à regularização de parcelamentos surgidos já sob a vigência da atual Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766/1979), mas que permaneceram em situação de irregularidade quanto ao seu projeto original ou registro.

A terceira modalidade de regularização fundiária é a de glebas parceladas antes da vigência da Lei nº 6.766/1979 (19 de dezembro de 1979) e integradas à estrutura urbana da cidade, que tem previsão no art. 71 da Lei nº 11.977/2009 e no art. 288-A, § 4º, inciso II da Lei nº 6.015/73. Essa regularização fundiária é chamada doutrinariamente de sumária ou inominada⁵.

São partes legítimas para a promoção da regularização fundiária: a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, bem como pelos beneficiários (individualmente ou coletivamente) e por cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por

⁵ FERRAZ DE MELLO, Henrique. Regularização Fundiária Inominada Urbana. *Revista de Direito Imobiliário*, vol. 74, ano 36, jan-jun. 2013. São Paulo: Revista dos Tribunais. p. 107.



PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO
ESTADO DE SÃO PAULO

finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária, na forma do art. 50 da Lei nº 11.977/2009. A legitimação engloba todos os atos imprescindíveis para a regularização fundiária, inclusive aqueles voltados ao registro imobiliário.

Recentemente, foi editada a Medida Provisória nº 759 DE 22 de dezembro de 2016, que foi convertida na Lei Federal nº 13.465/2017, que imprimiu diversas alterações legais na sistemática do procedimento de regularização fundiária, devendo, portanto, o Município de Ribeirão Preto se adequar à nova realidade legislativa.

As regularizações fundiárias de interesse social e específico, bem como a inominada, além de outras normas já descritas, na linha do que já previa a Lei Federal nº 11.977/2009, foram novamente contempladas.

Dentre as inovações, pode-se destacar a conceituação de núcleo urbano, núcleo urbano informal, núcleo urbano informal consolidado, Certidão de Regularização Fundiária (CRF), legitimação de posse, legitimação fundiária e ocupantes, importantes definições para aplicação prática dos instrumentos previstos na REURB:

Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se:

I - núcleo urbano: assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei no 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural;

II - núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização;

III - núcleo urbano informal consolidado: aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município;

IV - demarcação urbanística: procedimento destinado a identificar os imóveis públicos e privados abrangidos pelo núcleo urbano informal e a obter a anuência dos respectivos titulares de direitos inscritos na matrícula dos imóveis ocupados, culminando com averbação na



PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO
ESTADO DE SÃO PAULO

matrícula destes imóveis da viabilidade da regularização fundiária, a ser promovida a critério do Município;

V - Certidão de Regularização Fundiária (CRF): documento expedido pelo Município ao final do procedimento da Reurb, constituído do projeto de regularização fundiária aprovado, do termo de compromisso relativo a sua execução e, no caso da legitimação fundiária e da legitimação de posse, da listagem dos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado, da devida qualificação destes e dos direitos reais que lhes foram conferidos;

VI - legitimação de posse: ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, conversível em aquisição de direito real de propriedade na forma desta Lei, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse;

VII - legitimação fundiária: mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da Reurb;

VIII - ocupante: aquele que mantém poder de fato sobre lote ou fração ideal de terras públicas ou privadas em núcleos urbanos informais.

Foram igualmente criados e alterados importantes instrumentos jurídicos, como a gratuidade do registro imobiliário, a ato único de registro, a legitimação fundiária (alçada na condição de aquisição originária da propriedade, como a usucapião e a desapropriação), a legitimação de posse, o direito real de laje, o condomínio de lotes, o condomínio urbano simples, os loteamentos “fechados” ou de acesso controlado e a arrecadação de imóveis pela Prefeitura Municipal por abandono.

Como visto, a regularização fundiária, que 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, à função social da propriedade e ao meio ambiente, teve boa parte de seu procedimento de aprovação de projeto e registro imobiliário regulamentado pela Lei Federal nº 13.465/2017. Houve por meio dessa lei também a tipificação de três tipos de regularização fundiária, com implicações nos procedimentos legais adotados: a regularização fundiária de interesse social, a regularização fundiária de interesse específico e a



PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO
ESTADO DE SÃO PAULO

regularização fundiária de glebas parceladas antes de 19 de dezembro de 1979 e integradas à estrutura urbana da cidade (art. 69).

A regularização fundiária de interesse específico destina-se à regularização de parcelamentos não considerados de interesse social (conceito residual), surgidos já sob a vigência da atual Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766/1979), mas que permaneceram em situação de irregularidade quanto ao seu projeto original ou registro imobiliário.

O Município, apesar da grande divergência jurisprudencial acerca da natureza da sua responsabilidade para a promoção da regularização de loteamentos informais⁶ (art. 40 da Lei nº 6.766/1979), detém a competência constitucional para a promoção da regularização fundiária qualquer que seja a sua tipificação (interesse social ou específico), sempre visando o adequado ordenamento do seu território com base em três pilares principais: direito à moradia, função social da propriedade urbana e meio ambiente equilibrado. Ademais, o Município também tem interesse na regularização registral dos espaços públicos existentes no loteamento. Maior relevância ainda quando a intervenção municipal ocorre em loteamentos irregulares que envolvam áreas de preservação permanente (APP's).

Desse modo, no que diz respeito à regularização fundiária, cabe ao Município a aprovação do projeto de que trata a Lei nº 13.465/2017, com a emissão do respectivo Certificado de Regularização Fundiária (CRF).

⁶ "O art. 40 da Lei n. 6.766/1979 confere ao município a faculdade de promover a realização de obras de infraestrutura em loteamento, sob seu o critério de oportunidade e conveniência". (STJ, REsp 859.905/RS, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Rel. p/ acórdão Min. Cesar Asfor Rocha, Segunda Turma, julgado em 01/09/2011, DJe 16/03/2012). Em sentido contrário: "O art. 40 da Lei 6.766/79, ao estabelecer que o município poderá regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença, fixa, na verdade, um poder-dever, ou seja, um atuar vinculado da municipalidade" (STJ, REsp 1113789/SP, Rel. Min. Castro Meira, Segunda Turma, julgado em 16/06/2009, DJe 29/06/2009)



DA NECESSIDADE DE MUDANÇA DA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL

Diante das mudanças da legislação federal que trata da regularização fundiária, a Prefeitura Municipal promoveu uma gradativa alteração da legislação municipal para adequar-se às novas disposições normativas, bem como adaptá-la à realidade local específica dos parcelamentos de interesse social e específico.

Antes a legislação municipal possuía uma norma geral com diversas lacunas práticas e jurídicas, que muitas vezes promovia entraves burocráticos e legais ao sucesso da regularização fundiária. Essa norma geral consiste na Lei Complementar Municipal nº 2.380/2009, que instituiu áreas especiais de interesse social, incluindo a Favela Faiane.

Igualmente, tomou-se a direção política-administrativa da criação de uma legislação específica para os assentamentos informais de interesse social em processo de regularização, como é o caso do Jardim Monte Alegre (Lei Complementar Municipal nº 11.783/2008 e Decreto Municipal nº 253 de 25.09.2012) e Jardim Progresso (Lei Complementar Municipal nº 1.028/2000, Lei Complementar Municipal nº 2.747/2015 e Decreto Municipal nº 174/2012).

No campo administrativo da execução das políticas municipais de habitação, criou-se dois grupos executivos com diferentes servidores municipais para análise e implementação da regularização fundiária, um grupo voltado à regularização fundiária de interesse social e outro voltado à regularização fundiária de interesse específico, sem que fosse promovida a real integração dos dois grupos, circunstância que promoveria maior eficiência na regularização fundiária em razão do compartilhamento de experiências e informações no âmbito administrativo.



Existia o antigo Grupo Técnico de Habitação de Interesse Social (GTHIS), constituído pelo Decreto Municipal nº 31 de 05.03.2013 e alterado pelos Decretos Municipais ns. 52/2014 e 106/2015, e o Grupo Técnico de Habitação de Interesse Específico (GTHIE), constituído pelo Decreto Municipal nº 268/2013 e nomeado pela Portaria nº 146 de 05.02.2014.

Assim, como forma de centralizar as deliberações administrativas e técnicas na análise dos pedidos referentes à política habitacional municipal, ao urbanismo e à regularização fundiária de interesse social e específico, promovendo maior agilidade e eficiência na tomada de decisões em razão do compartilhamento de experiências e informações no âmbito administrativo, surgiu primeiramente o Decreto Municipal nº 98/2017, que revogou o Decreto Municipal nº 31/2013.

O Decreto Municipal nº 98/2017 constitui o Comitê Gestor da Política de Desenvolvimento Urbano e Habitação, reformulou a composição e atribuições do Grupo técnico de habitação de interesse social e criou o núcleo de fiscalização territorial integrada, possibilitando uma abordagem articulada da política municipal de desenvolvimento urbano e habitação de interesse social, favorecendo a sua implementação.

O Comitê Gestor da Política de Desenvolvimento Urbano e Habitação, composto pela Secretaria de Planejamento e Gestão Pública (coordenadora), Companhia Habitacional Regional de Ribeirão Preto (COHAB-RP), Secretaria Municipal do Meio Ambiente, Secretaria Municipal da Assistência Social, Secretaria Municipal de Infraestrutura, Departamento de Água e Esgotos de Ribeirão Preto (DAERP) e Empresa de Trânsito e Transporte Urbano de Ribeirão Preto (TRANSERP), tem por objetivo a promoção da reflexão, formulação e implementação de medidas setoriais e integradas dispostas no Plano Diretor, nos Planos Setoriais e Leis Complementares conexas, em consonância com o Plano Plurianual, Plano de Metas e o Planejamento Estratégico da Administração.



Como visto, o Comitê é composto por órgãos municipais envolvidos diretamente nas políticas públicas habitacionais e de regularização fundiária: nas áreas de urbanismo, planejamento urbano e licenciamento (Secretaria de Planejamento), cadastro e comercialização de unidades habitacionais (COHAB-RP), intervenção e licenciamento ambiental (Secretaria do Meio Ambiente), proteção e integração social dos envolvidos, como de crianças (Conselhos Tutelares), idosos e pessoas em situação de risco ou submetidas em alguma situação de vulnerabilidade (Secretaria da Assistência Social), implementação da infraestrutura básica (Secretaria de Infraestrutura), implantação da infraestrutura de fornecimento de água e esgotamento sanitário (DAERP) e análise e fiscalização da malha viária (TRANSERP).

O Comitê Gestor da Política de Desenvolvimento Urbano e Habitação possuiu natureza operacional e de gestão de governo, que leva em consideração as deliberações ou recomendações dos Conselhos Municipais e Comitês Técnicos setoriais bem como os Colegiados Metropolitanos, Estaduais e Federais afins (art. 2º do Decreto Municipal nº 98/2017), sendo responsável pela indicação das políticas públicas municipais no setor habitacional.

A política habitacional, incluindo o procedimento de regularização fundiária, não envolve somente questão de licenciamento urbanístico, ambiental ou colocação da infraestrutura básica. Envolve necessariamente e principalmente a qualidade vida dos envolvidos (ocupantes), sendo necessária a intervenção de órgãos municipais com atribuições na área de assistência social, como Conselhos Tutelares e de Idoso, Conselho da Pessoa com Deficiência e dos Centros de Referências em Assistência Social (CRAS), na área ambiental, para promover a regeneração ambiental e minimizar o impacto ambiental das regularizações fundiárias, inclusive com intervenção da Coordenadoria do Bem Estar Animal para preservação da saúde animal, uma vez que em diversos assentamentos é frequente a presença de animais de pequeno e médio porte, como cachorros, gatos, cavalos, bois, galinhas, dentre outros.



PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO
ESTADO DE SÃO PAULO

Por força do art. 3º, o Grupo Técnico de Habitação de Interesse Social (GTHIS), que teve sua composição e atribuições reformuladas para imprimir maior eficiência em suas deliberações, tem por objetivo de oferecer subsídios ao Comitê Gestor, para propostas e encaminhamentos de programas, projetos e ações que favoreçam o acesso a moradia adequada, promovendo para isso reflexões dos desafios e prioridades estabelecidas em consonância com o PLHIS – Plano Local de Habitação de Interesse Social, tendo a incumbência, também, de coordenar e instruir as medidas necessárias para implementação das ações que forem estabelecidas pelo Comitê Gestor, promovendo a integração entre as secretarias e organismos envolvidos.

O Grupo Técnico de Habitação de Interesse Social, além de coordenar a equipe técnica alocada pelas secretarias e organismos afins para execução das prioridades estabelecidas pelo Comitê Gestor, deve organizar o banco de informações, dados, cadastros, documentos pertinentes e fornecerá, quando solicitado, as informações e manifestações formais a respeito da Política de Habitação e de Interesse Social do Município, empreendimentos e ações delas decorrentes.

Como braço executivo e complementar das determinações do Comitê Gestor da Política de Desenvolvimento Urbano e Habitação, foi criado pelo art. 4º o Núcleo de Fiscalização Territorial Integrada, que tem por objetivo operacionalizar as prioridades de controle de território e mitigação da desordem urbana no município, conforme diretrizes definidas pelo Comitê Gestor, adotando as sistemáticas previstas na legislação, inclusive na Lei nº 2.773/2016 e demais normativos vigentes, apresentando ao Comitê Gestor, pelo menos mensalmente, os resultados e avaliação de suas ações e planejamento dos seus desafios subsequentes.

Foi também publicado o Decreto Municipal nº 234/2017, alterado pelo Decreto Municipal nº 240/2017, que convocou a VII Conferência Municipal de Habitação, que foi realizada no dia 26 de agosto de 2017, no Cine Cauim,



PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO
ESTADO DE SÃO PAULO

localizado na Rua São Sebastião, 920, Centro, em Ribeirão Preto-SP e elegeu os representantes da Sociedade Civil do Conselho Municipal de Moradia Popular (CMMP). Os membros eleitos foram empossados pela Portaria nº. 435 de 05 de abril de 2017, Portaria nº 900 de 29 de agosto de 2017 e Portaria nº 1.115 de 30 de outubro de 2017.

O Conselho Municipal de Moradia Popular, instituído e regulamentado nos termos da Lei Complementar Municipal nº 2.351, de 26 de maio de 2009 e Decreto Municipal nº 09/201, tem competência para deliberar, aprovar, supervisionar e estabelecer as diretrizes gerais de aplicação dos recursos do Fundo de Incentivo à Construção de Habitação Popular (FinMorar), na execução da política de habitação do Município de Ribeirão Preto, além de poder encaminhar ao Comitê Gestor da Política de Desenvolvimento Urbano e Habitação considerações, deliberações ou recomendações (art. 2º do Decreto Municipal nº 98/2017), bem como propor as diretrizes para a formulação e implementação da Política e do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social, acompanhando e avaliando a sua execução, sugerindo programas de habitação de interesse social, além de definir a política de subsídios na área de financiamento habitacional e as condições de retorno dos investimentos e suspender o desembolso de recursos caso sejam constatadas irregularidades em sua aplicação (art. 2º da Lei Complementar Municipal nº 2.351/2009).

Cabe ressaltar a importância do Conselho Municipal de Moradia Popular na qualidade de instrumento de representação política da sociedade civil e dos movimentos sociais de habitação, principalmente por deter atribuição de gestão e aplicação dos recursos do Fundo de Incentivo à Construção de Habitação Popular (FinMorar), que pode, inclusive, na forma do art. 8º, inciso I da Lei Complementar Municipal nº 12.215/2009, custear os serviços de assistência técnica do Programa Municipal de Assistência Técnica à Habitação Social no Município de Ribeirão Preto, que abrange todos os trabalhos de projeto, acompanhamento e execução da obra a cargo dos profissionais das áreas de arquitetura, urbanismo e engenharia necessários para a edificação, reforma,



PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO
ESTADO DE SÃO PAULO

ampliação ou regularização fundiária da habitação (arts. 2º da Lei Complementar Municipal nº 12.215/2009). A implantação efetiva do programa de assistência técnica consta inclusive no projeto de lei de Revisão do Plano Diretor instituído pela Lei Complementar nº 501/1995 (PL nº 68/2017), que tramita junto à Câmara Municipal, na qualidade de diretriz da política de habitação municipal (art. 130, inciso XI do projeto de lei nº 68/2017).

A regulamentação municipal decorrente da mudança de paradigma de eficiência administrativa pela alteração legislativa promovida pelo Decreto Municipal nº 98/2017 culminou na publicação do Decreto Municipal nº 360 de 26 de dezembro de 2017, que institui o programa de regularização fundiária no âmbito do Município de Ribeirão Preto, estabelecendo critérios e parâmetros administrativos para regularização fundiária na qualidade de marco regulatório, criando no âmbito da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão Pública o Núcleo de Habitação e Regularização Fundiária (NHRF), com a função de planejar, propor diretrizes, coordenar e monitorar as ações de regularização fundiária de áreas em zona especial de interesse social (ZEIS) ou declaradas de interesse social ou de interesse específico, em núcleos urbanos precários, consolidados e conjuntos habitacionais, em articulação com as demais unidades da Prefeitura Municipal, inclusive da administração indireta, bem como proceder à análise técnica e fundiária nos processos administrativos de regularização fundiária.

Ainda no campo de atribuições legais do Núcleo de Habitação e Regularização Fundiária (NHRF), o mesmo deve coordenar e instruir as medidas necessárias para implementação das ações que forem estabelecidas pela Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão Pública e pelo Comitê Gestor da Política de Desenvolvimento Urbano e Habitação, na forma do do Decreto nº 098/2017, bem como fornecer, quando solicitado, as informações e manifestações formais a respeito da Política de Habitação e de Interesse Social do Município, empreendimentos e ações delas decorrentes, além de promover as atividades necessárias à regularização fundiária de parcelamentos



PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO
ESTADO DE SÃO PAULO

irregulares, participar do planejamento das ações e programas da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão no que se refere à análise fundiária das áreas de intervenção, acompanhar o licenciamento ambiental e urbanístico de projetos, obras e regularização fundiária de áreas em zona especial de interesse social (ZEIS) ou declaradas de interesse social ou de interesse específico e gerenciar, centralizar e monitorar o recebimento do licenciamento urbano e ambiental, acompanhamento e o recebimento das obras de infraestrutura de projetos urbanísticos e complementares, vinculados à regularização fundiária, dentre outras atribuições previstas no Decreto Municipal nº 360/2017.

Referido Decreto traça um panorama do que venha a ser regularização fundiária, nas suas modalidades de interesse social e específico, descrevendo o Plano de Urbanização e Regularização Fundiária (art. 6º), o conteúdo e elementos do projeto de regularização fundiária (art. 8º), além do procedimento de tramitação dos respectivos processos administrativos (art. 7º).

O Decreto Municipal nº 360 de 26 de dezembro de 2017 ainda criou a Câmara Técnica de Regularização Fundiária, grupo multisetorial composto exclusivamente por técnicos municipais das diversas áreas envolvidas na regularização fundiária (urbanismo, planejamento, licenciamento urbano, meio ambiente, infraestrutura, obras públicas, fornecimento de água e esgotamento sanitário e sistema viário), que tem dentre outras atribuições a análise prévia dos projetos de regularização fundiária de interesse social e de interesse específico, que poderá ainda solicitar quando necessário à instrução do processo administrativo de regularização fundiária, a participação em conjunto ou separado de representantes do 1º e 2º Cartório de Registro de Imóveis de Ribeirão Preto, da 12ª Subseção de Ribeirão Preto da Ordem dos Advogados do Brasil, da Defesa Civil de Ribeirão Preto, do 09º Agrupamento do Corpo de Bombeiros da Polícia Militar e de outras entidades e especialistas com anuência do Secretário de Planejamento e Gestão Pública.



DAS DISPOSIÇÕES DO PROJETO DE LEI E SUA JUSTIFICATIVA TÉCNICA PAUTADA NOS ESTUDOS DE PLANEJAMENTO.

A Prefeitura Municipal, por meio do Plano de Habitação de Interesse Social (PLHIS) formulado em 2010 e atualizado em 2017 por técnicos municipais, efetuou um levantamento dos assentamentos informais na cidade.

Esse plano catalogou os assentamentos existentes na cidade por diversos critérios e classificou as ações necessárias do Poder Público Municipal para intervenção urbanística e ambiental para melhoria da qualidade de vida dos ocupantes:

- **critérios sociais:** o loteamento localizado, ruas limítrofes, cadastro imobiliário, área em m², número de unidades, população estimada e Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) mais próximo.
- **critérios jurídicos:** titular da propriedade, destinação legal da área e existência de ação judicial dominial.
- **critérios ambientais:** risco de incêndios, risco de deslizamento, risco de inundações, estabilidade do solo, drenagem superficial e ocupação de área de preservação permanente ou ambientalmente protegida.
- **critérios de infraestrutura:** redes de saneamento, abastecimento de água e redes de energia elétrica e iluminação pública.
- **critérios de condições da habitação:** condições gerais de habitabilidade, material predominante nas construções, adensamento e necessidade de controle de ocupação.



- **critérios do entorno:** condições de mobilidade, presença de usos incompatíveis com a atividade residencial, presença de equipamentos urbanos de apoio e estimativa de remanejamento ou reassentamento em outro local.

- **programas e ações necessárias na intervenção urbanística e ambiental:** reassentamento, remanejamento, melhoria habitacional, recuperação ambiental, adequação da infraestrutura, necessidade de assistência técnica e fornecimento de materiais de construção, produção habitacional, urbanização dos assentamentos precários e complementação da infraestrutura.

No **Plano de Habitação de Interesse Social (PLHIS) formulado em 2010 e atualizado em 2017**, foi efetuado o **levantamento topográfico** das áreas ocupadas (croqui), **com fotos aéreas e fotos locais**, com indicação da respectiva denominação popular e técnica de cada assentamento.

No relatório formulado no Plano de Habitação de Interesse Social (PLHIS) em 2010, chegou-se a existência de 43 assentamentos informais em Ribeirão Preto, com população estimada de 26.077 (vinte e seis mil e setenta e sete) pessoas, com déficit quantitativo de 3.277 unidades habitacionais e déficit qualitativo de 2.305 unidades habitacionais, totalizando o déficit de 5.582 unidades.

Já no relatório formulado no Plano de Habitação de Interesse Social (PLHIS) **em 2017**, atualizado pelos técnicos municipais, chegou-se a existência de **96** assentamentos informais em Ribeirão Preto, com população estimada de 43.918 (quarenta e três mil e novecentos e dezoito) pessoas, com déficit de 9.533 unidades habitacionais, totalizando um aumento da estimativa existente em 2010 de 70,8% quanto às unidades habitacionais e 68,7% quanto à população que vive nestes assentamentos.



Assim, dentro do estudo promovido pelo Plano de Habitação de Interesse Social (PLHIS) formulado em 2010 e atualizado em 2017, mostra-se possível a elaboração segura de plano administrativo para realização do cronograma físico e técnico de obras e serviços de implantação da infraestrutura essencial, podendo-se definir com critérios seguros eventuais compensações urbanísticas e ambientais devidas, a serem firmadas através de termo de compromisso assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma.

Ainda foi possível identificar as especificidades de ocupação de cada assentamento informal, como densidade de ocupação, equipamentos públicos mais próximos, malha viária e existência de transporte público, equipamentos comunitários, creches, EMEI, Unidades de Saúde, centros esportivos, infraestrutura básica (saneamento, drenagem, esgotamento, fornecimento de água, energia elétrica e iluminação pública), dentre outros elementos necessários a conclusão da regularização fundiária.

Além do cronograma físico, foi possível pelo Plano de Habitação de Interesse Social (PLHIS) formulado em 2010 e atualizado em 2017 identificar os assentamentos informais considerados **consolidados** para fins de regularização fundiária na forma do conceito do art. 11, inciso III da Lei Federal nº 13.645/2017.

Em agosto de 2017 foram realizadas pela Prefeitura Municipal reuniões preliminares com técnicos da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão Pública, representantes de movimentos de moradia popular, Subseção local da Ordem dos Advogados do Brasil, Empresas do ramo da construção civil e Sinduscon, abordando objetivos, referências, definições e parâmetros básicos para tentativa de diminuição do déficit habitacional e informalidade de assentamentos.

Dessa forma, através das contribuições fáticas, sociais e técnicas obtidas pelas reuniões técnicas com diversos setores da sociedade civil e com base nos dados obtidos pelo Plano de Habitação de Interesse Social (PLHIS) atualizado



PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO
ESTADO DE SÃO PAULO

em 2017, pode a equipe técnica da Prefeitura Municipal elaborar o presente projeto de lei e o Decreto Municipal nº 360/2017, respeitando as situações peculiares de cada assentamento informal dentro do legalmente possível.

Assim, para fins de promover a titularização de domínio dos ocupantes de assentamentos informais consolidados na forma da lei, como garantia do direito de propriedade e de uma habitação digna, promotora de bem-estar, acessível principalmente à população de baixa renda e vulnerável, com indicação legal da produção e regularização habitacional com parâmetros urbanísticos, ambientais e construtivos específicos para as edificações, parcelamento, uso e ocupação do solo, é proposto o presente projeto de lei.

O presente **projeto de lei em seu art. 1º** determina a observância dos preceitos normativos instituídos pela Lei Federal nº 13.465/2017, estabelecendo que a regularização fundiária corresponde a aprovação urbanística e ambiental pela Secretaria Municipal do Planejamento e Gestão Pública, cuja aprovação será obrigatoriamente precedida de análise técnica pela Câmara Técnica de Regularização Fundiária (CTRF), conforme determina o **parágrafo único do art. 1º do projeto de lei**.

Quanto ao **caput do art. 1º do projeto de lei**, o mesmo estabelece a observância dos preceitos normativos instituídos pela Lei Federal nº 13.465/2017. Nesse sentido prescreve o art. 10 da Lei Federal nº 13.645/2017, que estabelece a observância dos objetivos da Reurb pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios:

Art. 10. Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios:

I - identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior;



PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO
ESTADO DE SÃO PAULO

II - criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;

III - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados;

IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda;

V - estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade;

VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas;

VII - garantir a efetivação da função social da propriedade;

VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;

IX - concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo;

X - prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais;

XI - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher;

XII - franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária.

Apesar do art. 28, parágrafo único da Lei Federal nº 13.465/2017 estabelecer que não impedirá a Reurb a inexistência de lei municipal específica que trate de medidas ou posturas de interesse local aplicáveis a projetos de regularização fundiária urbana, mostra-se pertinente, diante da realidade local e especificidades concretas e jurídicas de cada assentamento informal, a regulamentação municipal da matéria.

Ainda quanto ao **caput do art. 1º do projeto de lei**, o mesmo prevê que a regularização fundiária corresponde a aprovação urbanística e ambiental pela Secretaria Municipal do Planejamento e Gestão Pública. Esse artigo esta em consonância com o previsto no art. 12 da Lei Federal nº 13.465/2017 que estabelece que “a aprovação municipal da Reurb de que trata o art. 10



PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO
ESTADO DE SÃO PAULO

corresponde à aprovação urbanística do projeto de regularização fundiária, bem como à aprovação ambiental, se o Município tiver órgão ambiental capacitado”.

O § 1º do art. 12 da Lei Federal nº 13.465/2017 estabelece que “considera-se órgão ambiental capacitado o órgão municipal que possua em seus quadros ou à sua disposição profissionais com atribuição técnica para a análise e a aprovação dos estudos referidos no art. 11, independentemente da existência de convênio com os Estados ou a União”.

O art. 11, § 2º da Lei Federal nº 13.465/2017 prevê que “constatada a existência de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em área de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, Estados ou Municípios, a Reurb observará, também, o disposto nos arts. 64 e 65 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, hipótese na qual se torna obrigatória a elaboração de estudos técnicos, no âmbito da Reurb, que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso.”

A Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto possui órgão ambiental capacitado na forma do § 1º do art. 12 da Lei Federal nº 13.465/2017, consistente na Secretaria Municipal do Meio Ambiente (art. 15 da Lei Complementar nº 140/2011), que detém capacidade da expedição de licenciamento ambiental para os empreendimentos no âmbito municipal, conforme as normas municipais voltadas ao controle, ao monitoramento e ao licenciamento das atividades, processos e obras que causem ou possam causar impactos ambientais no Município e que possui representante técnico fixo na Câmara Técnica de Regularização Fundiária (CTRF), conforme art. 10, inciso II do Decreto Municipal nº 360/2017.

No Estado de São Paulo, por meio de normas extrajudiciais da corregedoria do Tribunal de Justiça (Provimento CG nº 37/2013), houve a unificação dos procedimentos registrais (item 276). Assim, são submetidas aos



PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO
ESTADO DE SÃO PAULO

mesmos procedimentos de registro imobiliário as regularizações fundiárias de interesse social e de interesse específico. Nesse sentido, a Corregedoria Geral de Justiça de São Paulo "*deu interpretação conforme ao texto, estendendo a possibilidade de licenciamento a cargo do Município também para as regularizações de interesse específico*".⁷

Dentro da proposta de unificação de procedimentos, o item 283 das normas extrajudiciais da Corregedoria Geral de Justiça de São Paulo estabelece que a aprovação municipal corresponderá ao licenciamento urbanístico do projeto de regularização fundiária, bem como ao licenciamento ambiental. O subitem 283.1 aponta que se presume capacitado o órgão Municipal que emitir o licenciamento ambiental, ficando dispensado o Oficial do Registro de Imóveis de verificar a composição de seu conselho de meio ambiente e a capacitação do órgão ambiental municipal.

Importante salientar que nas regularizações fundiárias de interesse social (REURB-S), será elaborado o Plano de Urbanização e Regularização Fundiária, que deve conter, dentre outros requisitos, relatório técnico ambiental quando, na área a ser regularizada, houver ocupação de Área de Preservação Permanente (APP) ou outras áreas especialmente protegidas pela legislação ambiental. (art. 6º, inciso X do Decreto Municipal nº 360/2017), além da obrigatoriedade de constar no projeto de regularização fundiária de interesse social ou específico as exigências previstas no art. 8º do Decreto Municipal nº 360/2017:

Artigo 8º - O projeto de regularização fundiária conterá:

I - Estudo Técnico de Melhoria das Condições Ambientais;

II - Cronograma físico e financeiro de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, quando houver, definidas por ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária, registrando-se as medidas de competência de outros entes federativos ou concessionárias de serviços públicos;

III - Termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma físico e financeiro;

⁷ FERRAZ DE MELLO, Henrique. Regularização Fundiária Inominada Urbana. *Revista de Direito Imobiliário*, vol. 74, ano 36, jan-jun. 2013. São Paulo: Revista dos Tribunais. p.106.



PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO
ESTADO DE SÃO PAULO

IV - Planta com o quadro de áreas e a identificação dos logradouros, espaços livres, áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, quando houver, e unidades mobiliárias a serem regularizadas, existentes ou projetadas, suas dimensões e características, área, confrontações, localização, nome do logradouro, numeração oficial do imóvel;

V - Planta ambiental com a identificação e respectiva área da ocupação incidente em áreas de preservação permanente (APP);

VI - Memorial descritivo dos lotes, unidades autônomas e áreas públicas a serem objeto de matrícula própria, referenciados pelo logradouro;

VII - identificação de eventuais áreas já usucapidas, quando conhecidas;

VIII - medidas de adequação urbanística e ambiental, não integrantes da infraestrutura essencial ou a ela complementares;

IX - identificação dos imóveis e dos ocupantes cadastrados sujeitos a reassentamento futuro e não passíveis de regularização fundiária.

Igualmente, por força do art. 11, § 2º e 12, § 2º da Lei Federal nº 13.465/2017, a Câmara Técnica de Regularização Fundiária (CTRF) quando da análise prévia do projeto de regularização fundiária, conforme preveem os arts. 6º, inciso X, 8º, 19 e 20 do Decreto Municipal nº 360/2017, deverá observar o cumprimento do disposto nos arts. 64 e 65 da Lei no 12.651/2012 (Código Florestal), hipótese na qual se torna obrigatória a elaboração de estudos técnicos que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso. Esse é o teor dos arts. 19 e 20 do Decreto Municipal nº 360/2017:

Artigo 19 - Constatada a existência de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em área de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, Estado ou Município, o projeto de regularização fundiária observará o disposto nos artigos 64 e 65 da Lei no 12.651, de 25 de maio de 2012, hipótese na qual se torna obrigatória a elaboração de estudos técnicos que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso, através de relatório emitido pela Câmara Técnica de Regularização Fundiária (CTRF).

Artigo 20 - A avaliação das condições urbanísticas e ambientais do núcleo urbano informal far-se-á por meio de Estudo Técnico de Melhoria das Condições Ambientais, que contemplará:



PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO
ESTADO DE SÃO PAULO

I - identificação das redes de infraestrutura urbana e serviços públicos verificados no local, contendo no mínimo as condições de atendimento ou não da infraestrutura essencial definida neste decreto;

II - as situações de risco ou de dano ambiental, passíveis de intervenções futuras ou reassentamentos;

III - ano de ocupação ou de planta de parcelamento aprovado para a área, se houver;

IV - demonstração de melhoria das condições ambientais, presentes ou previstas, decorrentes da regularização fundiária.

1º - Elementos que não configurarem situações de risco poderão ser atendidos posteriormente à aprovação da regularização

fundiária.

§ 2º - Ações futuras apontadas no Estudo Técnico de Melhoria das Condições Ambientais, de implantação posterior à aprovação da regularização fundiária deverão apresentar estimativa aproximada de custos e tempo de realização, considerando a capacidade de investimento do Município e dos entes federativos ou concessionárias de serviços públicos responsáveis pela adoção das medidas.

§ 3º - Fica facultado aos interessados legitimados à abertura do processo administrativo de regularização fundiária a contratação de assessoria técnica para apresentação de Estudo Técnico de Melhoria das Condições Ambientais, nas especificações definidas pelo Município.

Quanto ao parágrafo único do art. 1º do projeto de lei, ele estabelece a obrigatoriedade da prévia análise técnica feita pela Câmara Técnica de Regularização Fundiária (CTRF).

A Câmara Técnica de Regularização Fundiária (CTRF) foi criada e regulamentada pelos arts. 11 e 12 do Decreto Municipal nº 360/2017:

Artigo 10 - Fica instituída, no âmbito da Administração Municipal, a Câmara Técnica de Regularização Fundiária (CTRF), composta por servidores da Administração Pública Direta e Indireta, na seguinte proporção:

I - 04 (quatro) membros da Secretaria de Planejamento e Gestão Pública, sendo 02 (dois) do Departamento Urbanístico, 01 (um) do Departamento Sócio-Econômico e 01 (um) do Departamento de Análise de Projetos;

II - 01 (um) da Secretaria do Meio Ambiente;

III - 01 (um) da Secretaria de Infraestrutura/Obras;



PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO
ESTADO DE SÃO PAULO

IV - 01 (um) do Departamento de Água e Esgotos de Ribeirão Preto - DAERP;

V - 01 (um) da Empresa de Trânsito e Transportes Urbanos de Ribeirão Preto S/A - TRANSERP.

§ 1º - Caberá a Secretaria de Planejamento e Gestão Pública indicar o coordenador da Câmara Técnica e dar os meios necessários ao seu funcionamento.

§ 2º - Sempre que necessário à instrução do processo administrativo de regularização fundiária, a Câmara Técnica de Regularização Fundiária (CTRF) poderá solicitar a participação em conjunto ou separado de 01 (um) representante do 1º e 2º Cartório de Registro de Imóveis de Ribeirão Preto, 01 (um) representante da 12ª Subseção de Ribeirão Preto da Ordem dos Advogados do Brasil - Seção de São Paulo, 01 (um) representante da Defesa Civil de Ribeirão Preto e 01 (um) representante do 09º Agrupamento do Corpo de Bombeiros da Polícia Militar do Estado de São Paulo em Ribeirão Preto, bem como outras entidades e especialistas com anuência do Secretário de Planejamento e Gestão Pública.

§ 3º - Com relação ao parágrafo anterior, quando chamados a participar do processo de regularização fundiária, os convidados formularão contribuições de ordem técnica, conforme a suas especialidades, que subsidiarão as manifestações da Câmara Técnica de Regularização Fundiária (CTRF).

Artigo 11 - São funções da Câmara Técnica de Regularização Fundiária (CTRF):

I - dar parecer aos encaminhamentos técnico-administrativos de projeto de regularização fundiária emitidas pelo Núcleo de Habitação e Regularização Fundiária (NHRF);

II - analisar os projetos de regularização fundiária de interesse social e de interesse específico;

III - emitir manifestações quando solicitado pelo Núcleo de Habitação e Regularização Fundiária (NHRF) ou pelos legitimados elencados no artigo 5º, § 1º deste decreto, que requereu a abertura do processo administrativo de regularização fundiária.

Trata-se a Câmara Técnica de Regularização Fundiária de grupo multisetorial composto exclusivamente por técnicos municipais das diversas áreas envolvidas na regularização fundiária (urbanismo, planejamento, licenciamento urbano, meio ambiente, infraestrutura, obras públicas, drenagem, fornecimento de água e esgotamento sanitário e sistema viário), que tem dentre outras atribuições a análise prévia dos projetos de regularização fundiária de interesse social e de interesse específico, que poderá ainda solicitar quando necessário à instrução do processo administrativo de regularização fundiária, a



PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO
ESTADO DE SÃO PAULO

participação em conjunto ou separado de representantes do 1º e 2º Cartório de Registro de Imóveis de Ribeirão Preto, da 12ª Subseção de Ribeirão Preto da Ordem dos Advogados do Brasil, da Defesa Civil de Ribeirão Preto, do 09º Agrupamento do Corpo de Bombeiros da Polícia Militar e de outras entidades e especialistas com anuência do Secretário de Planejamento e Gestão Pública.

O **art. 2º do projeto de lei** estabelece que para fins de regularização fundiária, o Município poderá dispensar as exigências relativas ao percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso público ou ao tamanho dos lotes regularizados, assim como a outros parâmetros urbanísticos e edífícios.

Esse artigo reproduz exatamente o teor do art. 11, § 1º da Lei Federal nº 13.465/2017, que estabelece que *“para fins da Reurb, os Municípios poderão dispensar as exigências relativas ao percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso público ou ao tamanho dos lotes regularizados, assim como a outros parâmetros urbanísticos e edífícios”*.

O **art. 2º do projeto de lei** estabelece uma faculdade da Prefeitura Municipal (“poderá”), uma vez que no plano urbanístico⁸, quando o art. 11, § 1º da Lei Federal nº 13.465/2017 autoriza o Município a reduzir o percentual de áreas destinadas ao uso público e da área mínima dos lotes definidos na legislação de parcelamento do solo urbano para os assentamentos, isso deve ocorrer de forma criteriosa e nunca genérica ou abstrata, observada a situação específica do loteamento. Como bem ressalta José Renato Nalini ao comentar o artigo, *“essa prerrogativa haverá de ser utilizada com cautela, para não agravar ainda mais a situação do parcelamento irracional e em desacordo com as*

⁸ *“Dentre as várias concepções de urbanismo existentes, a que desperta atenção é aquela extraída do 4º Congresso Internacional da Arquitetura Moderna (CIAM), realizado no Grécia em 1933, palco da edição da chamada Carta de Atenas. Naquela oportunidade, o urbanismo restou caracterizado como responsável por quatro funções básicas para o cidadão e a sociedade, quais sejam: a habitação, o trabalho, a circulação no espaço urbano e a recreação do corpo e do espírito, sob a inspiração dos trabalhos do arquiteto suíço Le Corbusier (1887-1965)”* (CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **O consórcio imobiliário como instrumento de intervenção urbanística**. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 30).



PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO
ESTADO DE SÃO PAULO

imprescindíveis regras de urbanismo, aquelas com as quais não se pode transigir⁹.”

Esse artigo se mostra importante porque objetiva relativizar as exigências legais previstas na Lei Complementar Municipal nº 2.158/2007 (Código de Obras), Lei Complementar Municipal nº 2.157/2007 (Lei do Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo Urbano) e demais legislação municipal urbanística e edilícia, além da grande maioria das normas da Lei Federal nº 6.766/1979, cuja aplicação é afastada pelo art. 70 da Lei Federal nº 13.465/2017.

Note-se que a faculdade da dispensa pelo Poder Executivo Municipal das exigências relativas ao percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso público prevista no art. 11, § 1º da Lei Federal nº 13.465/2017 não encontra óbice no art. 180, inciso VII da Constituição do Estado de São Paulo.

Isso porque o art. 180, inciso VII da Constituição do Estado de São Paulo se insere dentro da competência legislativa concorrente entre a União e o Estado, conforme art. 24, inciso I da Constituição Federal, prescrevendo o § 3º do art. 24 da Constituição Federal que inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. Ocorre que o § 4º do art. 24 da Constituição Federal estabelece que “a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário”.

Dessa forma, sendo o art. 11, § 1º da Lei Federal nº 13.465/2017 norma federal superveniente, ela suspendeu os efeitos do art. 180, inciso VII da Constituição do Estado de São Paulo no que lhe for contrário.

Nesse sentido também é o entendimento de Toshio Mukai, para quem “essas exigências (do art. 180 da Constituição Paulista) podem ser enquadradas no art. 24 (competência concorrente), § 2º, da CF/1988 (...) Aqui, como se verifica, a disposição adentra especificações, condições e pormenores específicos, que nos denotam serem próprias das leis municipais. Nesse caso,

⁹ NALINI, José Renato. Perspectivas da Regularização Fundiária. In: *Regularização Fundiária*, NALINI, José Renato e LEVY, Wilson (coord.). 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 07.



PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO
ESTADO DE SÃO PAULO

portanto, há invasões de competência do Município. O mesmo ocorre com o § 2º, que, da mesma forma legisla em lugar do Município. (...) Portanto, a LC 140/2011, de hierarquia superior à Constituição do Estado, concedeu exclusiva competência ao Município para alterar destinações, extinguir e criar áreas verdes urbanas".¹⁰ No mesmo sentido Jamilson Lisboa Sabino, para quem "a regularização fundiária urbana prevista na Medida Provisória nº 759/2016 (convertida na Lei Federal nº 13.465/2017), tal como afirmamos, está dispensada a desafetação do imóvel, motivo pelo qual não se aplica mais a regra do art. 180, inciso VII da Constituição Paulista. Mesmo que a área a ser regularizada seja bem público de uso comum do povo ou bem público de uso especial, embora o art. 100 do Código Civil vede a alienação enquanto conservarem a sua qualificação, aqui, para as Reurb-S e Reurb-E fica dispensada a desafetação".¹¹

Como salienta José dos Santos Carvalho Filho, "até mesmo os bens de uso comum do povo podem sofrer alteração em sua finalidade, como é o caso, por exemplo, de uma praça pública que desaparece, em razão de projeto urbanístico, para dar lugar a uma rua e a um terreno público sem utilização. Nesse caso, o bem que era de uso comum do povo converteu-se, parte em outro bem de uso comum do povo (a nova rua) e parte em bem dominical (o terreno sem utilização). Poder-se-á dizer, na hipótese, que houve desafetação parcial, pois que parte do bem que tinha finalidade pública passou a não mais dispor desse fim (o terreno). (...) A afetação e a desafetação constituem fatos administrativos, ou seja, acontecimentos ocorridos na atividade administrativa independentemente da forma com que se apresentem. Embora alguns autores entendam a necessidade de haver ato administrativo para consumir-se a afetação ou desafetação, não é essa realmente a melhor doutrina em nosso

¹⁰ MUKAI, Toshio. **Novo Código Florestal**, 2ª ed. Coord. MILARÉ, Edis e MACHADO, Paulo Afonso Leme. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p.292/293.

¹¹ SABINO, Jamilson Lisboa. **Lei de Parcelamento do Solo Urbano Comentada**. São Paulo: Escola Brasileira de Administração Pública, 2017. p. 90.



PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO
ESTADO DE SÃO PAULO

entender. O fato administrativo tanto pode ocorrer mediante a prática de ato administrativo formal, como através de fato jurídico de diversa natureza".¹²

Assim, por aplicação do art. 71 da Lei Federal nº 13.465/2017, que prevê que *"para fins da Reurb, ficam dispensadas a desafetação e as exigências previstas no inciso I do caput do art. 17 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993"*, dispensa-se para fins de regularização fundiária de assentamentos localizados em área pública de qualquer natureza a desafetação, a autorização legislativa específica, a avaliação prévia e a licitação na modalidade concorrência, prevendo ainda o art. 98 que *"fica facultado aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal utilizar a prerrogativa de venda direta aos ocupantes de suas áreas públicas objeto da Reurb-E, dispensados os procedimentos exigidos pela Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, e desde que os imóveis se encontrem ocupados até 22 de dezembro de 2016, devendo regulamentar o processo em legislação própria nos moldes do disposto no art. 84 desta Lei"*.

Conforme consta do Plano de Habitação de Interesse Social (PLHIS) formulado em 2010 e atualizado em 2017, as edificações localizadas em assentamentos informais de interesse social não se enquadram no padrão legal de tamanho de lote, possuindo na maioria das vezes metragem inferior ao padrão legal. Igualmente, muitos casos de coabitação familiar (multifamiliar), onde existe uma copropriedade informal na utilização de vias ou espaços localizados no interior das habitações.

Igualmente, tem-se a existência de vias de acesso e circulação de padrões reduzidos, bem como a impossibilidade física da alocação de postes de energia elétrica e braços de iluminação pública.

Além desses fatores, em razão da ocupação maior que o coeficiente legal de ocupação do solo, em muitos assentamentos torna-se inviável a requisição do percentual destinado a áreas públicas previstas em lei para parcelamento regulares (loteamentos e desmembramentos).

¹² CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*, 23ª ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2010, p. 1249.



PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO
ESTADO DE SÃO PAULO

Assim, com base no art. 11, § 1º da Lei Federal nº 13.465/2017, o **art. 2º do projeto de lei** objetiva conceder a faculdade à Prefeitura Municipal na flexibilização da legislação municipal quanto à dispensa das exigências relativas ao percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso público ou ao tamanho dos lotes regularizados, assim como a outros parâmetros urbanísticos e edifícios.

Quanto ao **art. 3º, caput do projeto de lei**, ele prevê que o projeto de regularização fundiária de interesse específico em lotes inferiores aos parâmetros estabelecidos quando da implantação do núcleo urbano informal, fica condicionado à existência de termo de compromisso entre os ocupantes, proprietários, loteadores ou incorporadores com o Município, assegurando a implantação e manutenção de áreas naturais, com funções e atributos ambientalmente relevantes, próximas da área objeto de regularização, como mecanismo de compensação previsto no art. 38, § 2º da Lei Federal nº 13.465/2017.

Os **parágrafos 1º a 3º do art. 3º do projeto de lei** regulamentam as compensações, sendo que o **§ 4º** instituiu a compensação para as regularização fundiárias de interesse social que puderem cumprir as determinações.

O **caput do art. 3º do projeto de lei** reproduz o art. 38, § 2º da Lei Federal nº 13.465/2017.

Esse artigo está fundamentado em que no plano ambiental deve haver por parte do Município cautela maior quanto à análise do projeto de regularização, inclusive na concretização das contrapartidas e compensações exigidas, bem como das medidas de mitigação. Tem-se, entretanto, que a cautela necessária deve ser sopesada com a realidade fática do loteamento a ser regularizado, dentro das possibilidades ambientais viáveis, levando-se em consideração os muitos fatores que se fazem presente em situações como essa, sob pena de inviabilizar a própria regularização fundiária, como bem explica Consuelo Yatsuda Moromizato Yoshida e Vicente de Abreu Amadei:

Urge ter em mente que o universo da regularização fundiária parte do fato qualificado como ocupação consolidada, que demanda conformação à ordem legal e, assim, não se pode desprezar certa



PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO
ESTADO DE SÃO PAULO

*flexibilização de exigências, de modo controlado, motivado e pautado na realidade concreta de cada situação informal, sob pena de nada regularizar.*¹³

As medidas de mitigação e de compensação urbanística e ambiental exigidas pela autoridade licenciadora deverão integrar termo de compromisso, firmado perante as autoridades responsáveis pela emissão das licenças urbanística e ambiental, ao qual se garantirá força de título executivo extrajudicial. Trata-se, na verdade, do chamado termo de ajustamento de conduta previsto no art. 5º, § 6º da Lei nº 7.347/1985.

O **art. 4º do projeto de lei** complementa o disposto no art. 3º, ao estabelecer que na regularização fundiária de interesse específico, o valor da medida compensatória será de responsabilidade solidária entre os beneficiários, sendo calculado com base no valor da área que deixou de integrar o patrimônio público municipal ou da área ocupada que deixou de atender restrição edilícia aplicável.

O art. 265 do Código Civil preceitua que “*a solidariedade não se presume; resulta de lei ou da vontade as partes*”. Sendo assim, mostra-se necessária a inclusão da solidariedade dos beneficiários da regularização fundiária de interesse específica quanto às medidas compensatórias em lei. A solidariedade prevista **art. 4º do projeto de lei** deriva da circunstância de que todos os ocupantes da gleba ou lote objeto da regularização fundiária de interesse específica se beneficiarão de sua regularização, como no aspecto dominial e no aspecto da presença da infraestrutura urbana, sendo indivisíveis e imensuráveis individualmente estes benefícios. Trata-se de medida de isonomia (igualmente) entre os beneficiários.

Considerando que a regularização fundiária de interesse específico é voltada para a regularização de assentamentos cujos beneficiados são detentores, presumivelmente, de melhor situação econômica do que os

¹³ YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato e AMADEI, Vicente de Abreu. **Novo Código Florestal**, 2ª ed. Coord. MILARÉ, Édis e MACHADO, Paulo Affonso Leme. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 468.



PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO
ESTADO DE SÃO PAULO

beneficiários da regularização de interesse social, poderá a autoridade licenciadora (Prefeitura Municipal), a seu critério, ordenar o compartilhamento das responsabilidades com os beneficiários da regularização quanto à implantação do sistema viário, da infraestrutura básica e dos equipamentos comunitários, atentando-se ao poder aquisitivo da população a ser beneficiada. Nesse sentido pontua Henrique Ferraz de Mello:

Na regularização de interesse social, por exemplo, se o Município tiver conselho de meio ambiente e órgão ambiental capacitado, a aprovação ambiental corresponderá ao licenciamento urbanístico e ambiental (art. 53, § 1º). Tal já não passa com a regularização de interesse específico, competindo à autoridade licenciadora definir as responsabilidades pela implantação do sistema viário, da infraestrutura básica, dos equipamentos comunitários e das medidas de mitigação e de compensação urbanística e ambiental eventualmente exigidas, bem como estabelecer se essas responsabilidades serão compartilhadas com os beneficiários da regularização fundiária, conforme investimentos já realizados pelos moradores na infraestrutura e equipamentos comunitários, bem como o poder aquisitivo da população a ser beneficiada¹⁴.

Com relação à base de cálculo da medida compensatória, consistente no valor da área que deixou de integrar o patrimônio público municipal ou da área ocupada que deixou de atender restrição edilícia aplicável, esses critérios são proporcionais e razoáveis dentro de ideia de recomposição do prejuízo urbanístico ocorrido. A título de exemplo, o art. 43, parágrafo único da Lei Federal nº 6.766/79 prevê semelhante disposição, lembrando que este artigo 43 não se aplica às regularizações fundiárias, mesmo que subsidiariamente, por força da vedação constante no art. 70 da Lei Federal nº 13.465/2017, que prevê que “as disposições da Lei no 6.766, de 19 de dezembro de 1979, não se aplicam à Reurb, exceto quanto ao disposto nos arts. 37, 38, 39, no caput e nos §§ 1o, 2o, 3o e 4o do art. 40 e nos arts. 41, 42, 44, 47, 48, 49, 50, 51 e 52 da referida Lei”.

O art. 5º do projeto de lei estabelece que na regularização fundiária de interesse social, voltada à população de baixa renda, fica dispensado do

¹⁴ FERRAZ DE MELLO, Henrique. Regularização Fundiária Inominada Urbana. *Revista de Direito Imobiliário*, vol. 74, ano 36, jan-jun. 2013. São Paulo: Revista dos Tribunais. p. 105/106.



PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO
ESTADO DE SÃO PAULO

atendimento de parâmetros urbanísticos e edifícios previstos na legislação municipal, bem como medidas de compensação ambiental, dispondo apenas sobre o gabarito máximo para as edificações existentes e futuras, taxa de permeabilidade mínima, área máxima para remembramento de lotes não caracterizando como condomínio simples e localização de usos exclusivamente não residenciais.

Já o **art. 6º do projeto de lei** prevê que as condições de iluminação e ventilação estabelecidas na legislação municipal poderão ser flexibilizadas com a apresentação de laudo técnico elaborado por responsável técnico regularmente habilitado, após avaliação da Câmara Técnica de Regularização Fundiária.

Esses dois artigos (**5º e 6º**) complementam o previsto no **art. 2º do projeto de lei**, como forma de viabilizar as regularizações fundiárias de assentamentos precários, sendo necessária a previsão em lei municipal para relativizar as exigências legais previstas na Lei Complementar Municipal nº 2.158/2007 (Código de Obras), Lei Complementar Municipal nº 2.157/2007 (Lei do Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo Urbano) e demais leis municipais urbanísticas e edíficias. Assegura-se com base nesses artigos a garantia mínima de salubridade do ambiente e adequabilidade das edificações.

Sobre a importância da previsão em lei municipal, Jamilson Lisboa Sabino aponta que *"acontece que a elaboração de uma lei autorizando o Município ou o Distrito Federal realizarem a regularização fundiária torna-se fundamental para que o Administrador Público promova uma adaptação a sua legislação, autorizando que diversos padrões ou índices urbanísticos deixem de ser exigidos. (...). A lei municipal ou distrital acaba sendo na maioria das vezes fundamental para a consecução dos resultados da Reurb. (...) Pode ser fundamental para a Administração abrir mão de alguns índices urbanísticos previstos no Plano Diretor, na Lei de Uso do Solo ou no Código de Obras, para excluir ou reduzir exigências, tais como a área mínima dos lotes, os recuos laterais e frontais, o alinhamento do terreno, a altura da edificação, o uso residencial ou comercial, o prévio recolhimento de tributos, ou até mesmo a definição do que é população de baixa renda, a infraestrutura essencial, os*



PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO
ESTADO DE SÃO PAULO

*equipamentos comunitários, o órgão responsável pela regularização e a definição das dotações orçamentárias”.*¹⁵

O **art. 7º do projeto de lei** estabelece que nas regularizações fundiárias de interesse social ou específico que envolvam área pública para fins de moradia, fica o beneficiário proibido de vender, alienar, transferir, permutar, doar, ceder e locar o imóvel regularizado pelo prazo de 12 (doze) meses contados após a emissão do documento de regularização.

Esse artigo em por objetivo evitar fraudes no procedimento de regularização fundiária, como forma de coibir a especulação imobiliária com a venda de áreas públicas municipais, prática comum de alguns grupos organizados que fomentam a invasão de áreas públicas para depois, em detrimento da maioria dos ocupantes de boa-fé, lotearem a invasão e lucrarem com a venda desses lotes.

Pauta-se no princípio da boa-fé objetiva e do direito à moradia digna. Assim, ao averbar tal vedação nas matrículas imobiliárias, a Prefeitura Municipal cria uma vedação à livre comercialização e mercantilização do imóvel regularizado em área pública para fins de moradia, reforçando o ideal habitacional do programa e coibindo o comércio ilegal de tais imóveis, como também consta nos imóveis do Programa Federal “Minha Casa Minha Vida”, na forma da Lei Federal nº 11.977/2009. Note-se que o **art. 7º do projeto de lei** veda somente a alienação onerosa ou gratuita do imóvel, permitindo, entretanto, a sua oneração a título de garantia (inclusive hipotecária), permitindo que o proprietário obtenha empréstimos financeiros para fins de fomento comercial ou particular, aquecendo a economia local.

O **art. 8º do projeto de lei** estabelece que a Câmara Técnica de Regularização Fundiária (CTRF) emitirá pareceres com caráter resolutivo sobre os processos administrativos de regularização fundiária.

¹⁵ SABINO, Jamilson Lisboa. *Lei de Parcelamento do Solo Urbano Comentada*. São Paulo: Escola Brasileira de Administração Pública, 2017. p. 85 - 102



PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO
ESTADO DE SÃO PAULO

O artigo 8º reforça o caráter de órgão técnico da Câmara Técnica de Regularização Fundiária (CTRF), tal como previsto no Decreto Municipal nº 360 de 26 de dezembro de 2017.

A Câmara Técnica de Regularização Fundiária, grupo multisetorial composto exclusivamente por técnicos municipais das diversas áreas envolvidas na regularização fundiária (urbanismo, planejamento, licenciamento urbano, meio ambiente, infraestrutura, obras públicas, fornecimento de água e esgotamento sanitário e sistema viário), que tem dentre outras atribuições a análise prévia dos projetos de regularização fundiária de interesse social e de interesse específico, que poderá ainda solicitar quando necessário à instrução do processo administrativo de regularização fundiária, a participação em conjunto ou separado de representantes do 1º e 2º Cartório de Registro de Imóveis de Ribeirão Preto, da 12ª Subseção de Ribeirão Preto da Ordem dos Advogados do Brasil, da Defesa Civil de Ribeirão Preto, do 09º Agrupamento do Corpo de Bombeiros da Polícia Militar e de outras entidades e especialistas com anuência do Secretário de Planejamento e Gestão Pública.

Por fim, o **art. 9º do projeto de lei** prevê sua vigência imediata, revogando-se as disposições em contrário, na forma dos arts. 2º, § 1º e 6º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/1942).

PROPOSTA DE ALTERAÇÃO DO PROJETO DE LEI DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.

Por aplicação do art. 71 da Lei Federal nº 13.465/2017, que prevê que “*para fins da Reurb, ficam dispensadas a desafetação e as exigências previstas no inciso I do caput do art. 17 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993*”, dispensa-se para fins de regularização fundiária de assentamentos localizados em área pública de qualquer natureza a desafetação, a autorização legislativa específica, a avaliação prévia e a licitação na modalidade concorrência, prevendo ainda o **art. 98** que “*fica facultado aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal utilizar a prerrogativa de venda direta aos ocupantes de suas áreas públicas objeto da Reurb-E, dispensados os procedimentos exigidos pela Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, e desde que os imóveis se encontrem ocupados até 22 de dezembro de 2016, devendo regulamentar o processo em legislação própria nos moldes do disposto no art. 84 desta Lei*”. Prevê o art. 84 da LF nº 13.465/2017:

Art. 84. Os imóveis da União objeto da Reurb-E que forem objeto de processo de parcelamento reconhecido pela autoridade pública poderão ser, no todo ou em parte, vendidos diretamente aos seus ocupantes, dispensados os procedimentos exigidos pela Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993.

§ 1º A venda aplica-se unicamente aos imóveis ocupados até 22 de dezembro de 2016, exigindo-se que o usuário seja regularmente inscrito e esteja em dia com suas obrigações para com a Secretaria do Patrimônio da União (SPU).

§ 2º A venda direta de que trata este artigo somente poderá ser concedida para, no máximo, dois imóveis, um residencial e um não residencial, regularmente cadastrados em nome do beneficiário na Secretaria do Patrimônio da União (SPU).

§ 3º A venda direta de que trata este artigo deverá obedecer à Lei no 9.514, de 20 de novembro de 1997, ficando a União com a propriedade fiduciária dos bens alienados até a quitação integral, na forma dos §§ 4º e 5º deste artigo.

§ 4º Para ocupantes com renda familiar situada entre cinco e dez salários mínimos, a aquisição poderá ser realizada à vista ou em até duzentas e quarenta parcelas mensais e consecutivas, mediante sinal de, no mínimo, 5% (cinco por cento) do valor da avaliação, e o valor da parcela mensal não

poderá ser inferior ao valor equivalente ao devido pelo usuário a título de taxa de foro ou ocupação, quando requerido pelo interessado.

§ 5o Para ocupantes com renda familiar acima de dez salários mínimos, a aquisição poderá ser realizada à vista ou em até cento e vinte parcelas mensais e consecutivas, mediante um sinal de, no mínimo, 10% (dez por cento) do valor da avaliação, e o valor da parcela mensal não poderá ser inferior ao valor equivalente ao devido pelo usuário a título de taxa de foro ou ocupação, quando requerido pelo interessado.

§ 6o A regulamentação do disposto neste artigo será efetuada pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU) no prazo de doze meses contado da data de publicação desta Lei.

Sendo assim, para fins de possibilitar a alienação direta aos ocupantes de suas áreas públicas objeto da Reurb-E (interesse específico), com a dispensa dos procedimentos exigidos pela Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993 e desde que os imóveis se encontrem ocupados até 22 de dezembro de 2016, **solicito alteração do projeto de lei para inclusão do seguinte artigo:**

Art. 5º. Na forma do art. 98 da Lei Federal nº 13.465/2017, os imóveis da Prefeitura Municipal envolvidos na Reurb-E que forem objeto de processo de parcelamento reconhecido pela autoridade pública poderão ser, no todo ou em parte, vendidos diretamente aos seus ocupantes, dispensados os procedimentos exigidos pela Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993.

§ 1o A venda aplica-se unicamente aos imóveis ocupados até 22 de dezembro de 2016.

§ 2o A venda direta de que trata este artigo somente poderá ser concedida para, no máximo, dois imóveis, um residencial e um não residencial, regularmente cadastrados em nome do beneficiário.

§ 3o A venda direta de que trata este artigo deverá obedecer à Lei no 9.514, de 20 de novembro de 1997, ficando a Prefeitura

Municipal com a propriedade fiduciária dos bens alienados até a quitação integral, na forma dos §§ 4º e 5º deste artigo.

§ 4º Para ocupantes com renda familiar situada entre um e dez salários mínimos, a aquisição poderá ser realizada à vista ou em até sessenta parcelas mensais e consecutivas, cuja quantidade de parcelas mínimas e máximas e seu respectivo valor ficará ao critério exclusivo de definição da Prefeitura Municipal conforme o caso, mediante sinal de, no mínimo, 5% (cinco por cento) do valor da avaliação.

§ 5º Para ocupantes com renda familiar acima de dez salários mínimos, a aquisição poderá ser realizada à vista ou em até 36 parcelas mensais e consecutivas, cuja quantidade de parcelas mínimas e máximas e seu respectivo valor ficará ao critério exclusivo de definição da Prefeitura Municipal conforme o caso, mediante um sinal de, no mínimo, 10% (dez por cento) do valor da avaliação.

§ 6º A regulamentação do disposto neste artigo será efetuada pela Prefeitura Municipal por Decreto no prazo de doze meses contado da data de publicação desta Lei.

Ribeirão Preto, 08 de janeiro de 2018

MARCELO RODRIGUES MAZZEI
Procurador do Município
OAB/SP 226.690

