



RELATÓRIO TEMÁTICO

05 - REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA



Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento – SMUL
Coordenadoria de Planejamento Urbano – Planurb

Apresentação

Com base no escopo referencial definido na Etapa 1 da Revisão Intermediária do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo - PDE (Lei nº 16.050/2014), este documento é parte de um conjunto de 22 Relatórios Temáticos elaborados por SMUL para a Etapa 2.

O Relatório contém, em sua temática específica, as problemáticas identificadas da Etapa 1, as propostas formuladas tanto pela população nesta Etapa 2 do processo participativo, quanto a partir de interações técnicas entre a SMUL e outras secretarias e órgãos municipais, as análises técnicas e, por fim, as sugestões para aperfeiçoamento da política urbana, que deverão ser avaliadas quanto a sua pertinência e compatibilidade com as diretrizes e objetivos estratégicos do PDE.

5 - Regularização fundiária

Os elementos constituintes do PDE/2014 considerados para a realização deste relatório foram:

Art. 164 e posteriores do PDE.

Título IV - Da Gestão Democrática e do Sistema Municipal de Planejamento Urbano.

1. IDENTIFICAÇÃO DAS PROBLEMÁTICAS

Por meio da leitura do Diagnóstico de Aplicação do PDE/2014, de contribuições do processo participativo da revisão intermediária e de estudos subsequentes, foram elencadas as problemáticas que são sintetizadas abaixo:

Nº	Origem	Descrição sintética da problemática
01	Página 122 e 123 do Diagnóstico	<p>Integração do novo marco regulatório de regularização fundiária ao PDE.</p> <p>A Lei Federal 13.465/2017 e a Lei Municipal 17.734/2022 instituem novos dispositivos jurídicos que devem ser considerados, especialmente em relação aos procedimentos de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S) e de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico (Reurb-E), além de instrumentos como a legitimação fundiária. O novo marco regulatório ratifica instrumentos já instituídos anteriormente.</p> <p>Há pontos da Lei Municipal 17.734/2022 de natureza multidisciplinar que devem ser considerados à luz das diretrizes de desenvolvimento territorial previstos à cidade (exemplos: Art. 35; Art.8º, §1º; Art.11; Art. 13; Art. 26; Art. 63 e posteriores, todos previstos pela Lei Municipal 17.734/2022).</p> <p>As novas orientações normativas, acima citadas, devem ser consideradas também no âmbito dos projetos urbanísticos de diferentes escalas.</p>
02	Página 123 do Diagnóstico	<p>Ajustes regulatórios da CUEM.</p> <p>O PDE prevê no seu artigo 165 a CUEM de imóvel público com área de até 250m² para ambas as formas, tanto individual quanto coletiva, o que está divergente das disposições da Lei Federal 13.465/2017 (que altera a Medida Provisória 2.220/2001).</p>

Nº	Origem	Descrição sintética da problemática
		<p>Necessidade de se avaliar a oportunidade e conveniência de se instituir municipalmente o artigo 2º da MP 2.220/2001, assim como de se promover a revisão do marco temporal previsto no art. 165 do PDE, à luz da alteração da MP (que agora indica a data de 22 de dezembro de 2016).</p> <p>Há uma diferença textual entre o parágrafo 1º do artigo 165 do PDE e o previsto pela MP 2.220/2001 e alterações, que precisa ser avaliada.</p>
03	Página 123 do Diagnóstico	<p>Ajuste no texto da lei do PDE.</p> <p>Necessidade de avaliar a manutenção do parágrafo 8º do artigo 165 do PDE, considerando que o tema é tratado de maneira mais adequada no artigo 167.</p>
04	Análise técnica e trabalho intersetorial	<p>Dispensa de Plano de Urbanização de ZEIS 1.</p> <p>Avaliar a possibilidade de dispensa da elaboração do Plano de Urbanização de ZEIS 1 quando a intervenção em assentamento precário demandar apenas a regularização jurídica da posse ou propriedade.</p>
05	Processo participativo, análise técnica e trabalho intersetorial	<p>Questões ambientais.</p> <p>Avaliar eventuais diretrizes aos processos de regularização fundiária, considerando: (a) o atendimento habitacional às famílias que ocupam áreas de mananciais e várzeas de rios ocupados; (b) o tratamento da ocupação das áreas de mananciais; (c) a ocupação de áreas ambientalmente sensíveis, que promovem impactos no meio, e que a proposta de consolidação dessas áreas deve considerar a legislação ambiental; e a (d) a dificuldade de se promover regularização fundiária em ZEPAM e ZPDS.</p>
06	Processo Participativo	<p>Conjuntos habitacionais.</p> <p>Houve a indicação de que há ocupações irregulares nas áreas comuns de conjuntos habitacionais, áreas públicas e áreas particulares. Destaca-se a menção à dificuldade de se regularizar uma área que possui uma diversidade grande de antigos proprietários.</p>
07	Processo Participativo	<p>Participação social.</p> <p>Apontamento para maior participação dos moradores nas questões pertinentes à habitação.</p>
08	Processo Participativo	<p>Recursos e ações destinados ou vinculados ao programa de regularização fundiária.</p> <p>Solicitação de que haja maior destinação de recursos e realização de ações vinculadas ao programa habitacional de</p>

Nº	Origem	Descrição sintética da problemática
		regularização fundiária.
09	Processo Participativo	Atualização do cadastro de assentamentos precários. Solicitação de que haja atualização do cadastro de assentamentos precários

2. PROCESSO PARTICIPATIVO

Nesta seção, é realizada a sistematização das contribuições recebidas durante as etapas 1 e 2 do processo participativo. Para a etapa 1, já finalizada, foram utilizados os relatórios de sistematização que fomentaram a definição do escopo de revisão do Plano Diretor. Na etapa 2, foram recepcionadas propostas de revisão, que abaixo serão sistematizadas qualitativamente, considerando o conteúdo da contribuição na íntegra, e que serão ponderadas no item 4 deste roteiro.

2.1. ETAPA 1 DO PROCESSO PARTICIPATIVO.

Em análise ao material resultante da sistematização da Etapa 1 do Processo Participativo da Revisão Intermediária do PDE ¹, sintetiza-se as contribuições da sociedade civil que trataram diretamente e expressamente do objeto desse processo, de acordo com a classificação promovida, com vistas a subsidiar o presente relatório.

2.1.1. Oficinas

O rol de contribuições analisadas totaliza o valor de 32 registros, sendo que 11 itens foram classificados como as “mais votadas” ou “mais votos”, 11 foram classificadas como “menos votos” e 10 foram classificadas como “não identificada” ou “sem

¹ Consta, no endereço eletrônico

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/urbanismo/3_%20An%C3%A1lise%20e%20aprova%C3%A7%C3%A3o%20da%20Metodologia%20e%204_%20An%C3%A1lise%20e%20aprova%C3%A7%C3%A3o%20do%20Cronograma%20-%20PDE.pdf, que a Etapa 2 deve tratar da “Formulação de propostas para a revisão” e que a Etapa 3 terá como objeto a “Elaboração da minuta do PL de Revisão Intermediária do PDE”. Acesso em julho de 2022.

votos”². Em análise ao conteúdo das contribuições, apreendem-se, em síntese, uma série de questões relacionadas ao objeto desse relatório.

Dentre as questões apreendidas, menciona-se a reivindicação de regularização fundiária e urbanização de assentamentos precários para todos (ou a determinados territórios, como ZEIS 1 ou ocupações antigas) e urgente, com vistas a garantir o direito à moradia; uma maior agilidade nos processos de regularização fundiária; uma maior participação dos moradores nas questões pertinentes à habitação; e a implantação de infraestrutura, áreas verdes e equipamentos urbanos e sociais em assentamentos precários.

2.1.2. Reunião Segmentos

Em relação à reunião com o Segmento de Movimentos Populares, consta no Relatório publicado na plataforma Gestão Urbana³, a crítica à “[...] política de remoção em detrimento da regularização e urbanização das ocupações” (p. 35).

Em análise ao registro com o Segmento Acadêmico / Entidades de Classe⁴, destaca-se:

Sobre a expansão da mancha urbana, as contribuições colocaram a experiência no território da Subprefeitura de São Mateus, apontam desafios ligados a ocupações irregulares em áreas rurais e o atendimento a essa população, além da complexidade de alinhamento entre as empresas fornecedoras de infraestrutura e a administração pública local para a regularização fundiária. (p. 38).

2.1.3. Participe Mais

² Consta, no endereço eletrônico

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/urbanismo/3_%20An%C3%A1lise%20e%20aprova%C3%A7%C3%A3o%20da%20Metodologia%20e%204_%20An%C3%A1lise%20e%20aprova%C3%A7%C3%A3o%20do%20Cronograma%20-%20PDE.pdf, que a Etapa 2 deve tratar da “Formulação de propostas para a revisão” e que a Etapa 3 terá como objeto a “Elaboração da minuta do PL de Revisão Intermediária do PDE”. Acesso em julho de 2022.

² Analisaram-se as contribuições que foram classificadas com as seguintes palavras-chave: “Habitação social e regularização fundiária”, “Regularização fundiária”, “Regularização fundiária das ocupações e maior participação dos moradores nas decisões sobre habitação”, “Regularização fundiária e habitação social”, “Regularização fundiária na Fazenda da Juta (1)”, “Tratamento de esgoto e regularização fundiária” e “Urbanização e regularização fundiária”.

³ Fonte disponível em: [file:///C:/Users/d835479/Downloads/20220908_Sistematizacao_Audiencias-e-Reunioes_ACESSIVEL%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/d835479/Downloads/20220908_Sistematizacao_Audiencias-e-Reunioes_ACESSIVEL%20(1).pdf). Acesso em setembro de 2022.

⁴ Fonte disponível em: [file:///C:/Users/d835479/Downloads/20220908_Sistematizacao_Audiencias-e-Reunioes_ACESSIVEL%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/d835479/Downloads/20220908_Sistematizacao_Audiencias-e-Reunioes_ACESSIVEL%20(1).pdf). Acesso em setembro de 2022.

Analisaram-se as contribuições que foram classificadas com o subtema “Regularização Fundiária”. Esse rol totaliza 3 contribuições. Apreende-se, em síntese, o questionamento sobre o atendimento habitacional às famílias que ocupam áreas de mananciais e várzeas de rios; e ao tratamento da ocupação das áreas de mananciais.

2.1.4. Audiências Públicas

Analisaram-se as contribuições que foram registradas e classificadas com o subtema “Regularização Fundiária”. Esse rol totaliza 4 contribuições. Apreende-se, em síntese, a indicação de que há a previsão de que famílias que residem em uma área consolidada sejam removidas para a implantação de uma Parceria Público-Privada (PPP). Apontou-se, também em relação ao tema, que onde há assentamentos precários deveria haver a urbanização, regularização fundiária e melhoria das edificações existentes. Além disso, houve a reivindicação de que os assentamentos precários consolidados devem ter os seus Conselhos Gestores [de ZEIS] instaurados. Também foi feita a indicação de que há a ocupação de áreas ambientalmente sensíveis, promovendo impactos no ambiente, e que a proposta de consolidação dessas áreas deve considerar a legislação ambiental.

2.2. ETAPA 02 DO PROCESSO PARTICIPATIVO

Analisaram-se as contribuições que foram classificadas com o subtema “Regularização Fundiária e áreas de risco”. Esse rol totaliza 26 registros.

Apreende-se, em síntese, e em relação ao objeto desse estudo, a solicitação de que o programa de regularização fundiária seja efetivo, rápido e menos burocrático, inclusive com o pleito de que o programa seja aplicado em determinados assentamentos precários e com implantação de infraestrutura e demais melhorias; de que haja a destinação de mais recursos ao programa de regularização fundiária, aplicado de maneira relacionada a uma meta e podendo haver parcerias com outros agentes; de que se preste assessoria jurídica para apoiar os processos de regularização fundiária na zona rural, consideradas as questões ambientais que sejam pertinentes; de que ocorra a garantia de recursos a um Programa Municipal de Melhorias nas Habitações Populares; de que se promova a revisão do Plano

Diretor para que se relacione com a Lei Federal 13.465/2017 e Lei Municipal 17.734/2022; e o pleito de atualização do cadastro de assentamentos precários.⁵

3. TRABALHO INTERSETORIAL

Foi realizada articulação com os setores responsáveis pela implementação e execução dos dispositivos da lei, com o objetivo de complementar a análise e elencar considerações sobre o tema e suas problemáticas. Neste momento, é apresentada uma síntese desse trabalho.

Smul encaminhou um documento preparativo para as reuniões que ocorreram com a **Sehab**. Esse material considerou, inclusive, as manifestações prévias dessa pasta sobre o tema, os dados oriundos do processo participativo e as reuniões promovidas junto às subprefeituras. Tal documento contém uma síntese dos pontos relacionados à temática de Regularização Fundiária e uma relação de questões que guiaram as reuniões intersecretariais.

Cumprir destacar que os registros das reuniões, elaborados por **Smul**, foram encaminhados por correio eletrônico aos participantes das reuniões com o intuito de que os mesmos pudessem avaliar o material e sugerir eventuais apontamentos de revisão ou complementação que fossem pertinentes. Solicitações de ajustes foram avaliadas. Após a consolidação dos registros de reunião por **Smul**, quando necessário, os mesmos foram novamente encaminhados aos membros.

As reuniões com a **Sehab**, e também com a **SVMA**, trataram, em síntese, dos seguintes aspectos:

- O território do município que seria passível de receber procedimentos de regularização fundiária;

⁵ Outros temas são tratados nas contribuições analisadas, como: Regularização edilícia, Plano Municipal de Habitação, Urbanização de assentamentos precários e ZEIS, Conselho Gestor de ZEIS, Habitação de Interesse Social, Cota de Solidariedade, Outorga Onerosa do Direito de Construir, Área de risco, Mediação de conflitos, Parâmetros aos empreendimentos habitacionais, Assistência Técnica, Jurídica e Social (ATHIS), FUNDURB, Auxílio Aluguel, Gestão democrática, Transparência de informações, Banco de dados e Mobilidade.

- A recepção, pelo PDE, dos dispositivos elencados pelo novo marco de regularização fundiária (especialmente a Lei Federal 13.465/2017 e a Lei Municipal 17.734/2022);
- A promoção de regularização fundiária em áreas de interesse ambiental;
- A promoção de regularização fundiária em áreas públicas;
- A promoção de regularização fundiária em áreas de risco;
- Avaliação das disposições específicas da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM) que estão previstas no PDE;
- Disposições específicas sobre Direito real de laje, Condomínio de lotes, Condomínio urbano simples, Regularização de conjuntos habitacionais;
- Avaliação da eventual necessidade de corrigendas, como: (i) o caput do artigo 169, que menciona a possibilidade de que haja a dispensa do plano previsto no artigo 47 do PDE. No entanto, esse artigo não menciona nenhum plano; e (ii) a manutenção do parágrafo 8º do artigo 165 do PDE, considerando que o tema é tratado de maneira mais adequada no artigo 167; e
- A possibilidade de remembramento de lotes evitando a conformação de áreas passíveis de ocupação por usos distintos ao de interesse social.

Os conteúdos de cada um dos itens tratados acima serão abordados de maneira mais direcionada à revisão intermediária do PDE na seção 4 desse estudo, se aplicáveis.

3.1. REUNIÕES SUBPREFEITURAS

Registra-se aqui a avaliação do “Relatório de sistematização e análise das reuniões ocorridas junto às Subprefeituras”⁶, destaca-se que houveram 18 apontamentos quanto à necessidade de se promover regularização fundiária, especialmente na região leste da cidade. Essa demanda é uma das questões de maior destaque dentre os desafios vinculados à temática habitacional.

⁶ Especificidades do trabalho, em especial quanto à sua metodologia, podem ser consultadas na íntegra no documento aqui mencionado.

Tabela 01. Quantitativo das questões habitacionais por macrorregião

QUESTÕES HABITACIONAIS	Centro	Leste 1	Leste 2	Norte 1	Norte 2	Oeste	Sul 1	Sul 2	vazio	Total
Ocorrência de ocupações irregulares	2	4	14	3	2			5		30
Ocorrência de assentamentos precários		5	8	4	2		2	1		22
Demanda por provisão habitacional	1	3	6	2	1	2	2	2		19
Demanda por regularização fundiária		5	10				1	2		18
Conflito entre habitação e ocupação de áreas ambientalmente sensíveis		3	2	2	1			5		13
Ocupação de áreas ambientalmente sensíveis			7	3				1		11
Revisão das ZEIS		1					1	1		3
TOTAL										116

Em consulta aos registros das reuniões que foram classificados nos subtemas de Regularização Fundiária, apreende-se as seguintes considerações em relação ao objeto desse processo administrativo:

- Indicação de ocupações irregulares nas áreas comuns de conjuntos habitacionais, áreas públicas e áreas particulares. Destaca-se a menção que há dificuldade quando a área a ser regularizada possui uma diversidade grande de antigos proprietários;

- Indicação de expansão de novas ocupações, podendo ser caracterizadas áreas de risco – inclusive em áreas rurais e de interesse ambiental, sobre as quais se deve avaliar a possibilidade de se regularizar ou, em caso de remoção, deve-se ter a clareza do atendimento habitacional previsto no ato do desfazimento;
- Indicação da necessidade de se promover infraestrutura nas áreas passíveis de regularização fundiária;
- Foi apontada a dificuldade de se promover regularização fundiária em ZEPAM e ZPDS;
- Indicação de que a ocupação de áreas públicas prejudica a possibilidade de implantação de equipamentos urbanos e sociais; e
- Há processos de regularização fundiária que possuem demora na tramitação.

4. ANÁLISES COMPLEMENTARES

Foram realizadas análises complementares ao diagnóstico que, em conjunto com o processo participativo e com trabalho intersetorial, visam fornecer e compatibilizar informações vislumbrando decisões técnicas sobre a revisão, incluindo a sua aderência ao escopo definido.

A seguir, estão relacionadas as principais considerações sobre o tema.

Preliminarmente, recorda-se que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF) 7 prevê, no seu artigo 6º, a moradia como um dos direitos sociais. Em igual medida, orienta, no artigo 23, inciso IX, que compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios promover a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

Ao regulamentar os artigos 182 e 183 da CF, a Lei Federal 10.257/2017 e alterações ⁸, denominada Estatuto da Cidade (EC), ratifica o direito à moradia,

⁷ Fonte disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm . Acesso realizado em agosto de 2022.

⁸ Fonte disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm . Acesso realizado em agosto de 2022.

relacionando-o ao direito à terra urbana, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços e equipamentos públicos, urbanos e comunitários, e outros (artigo 2º, incisos I e V). Em complemento, estabelece a diretriz de se garantir o planejamento territorial, que deve considerar a distribuição espacial da população e das atividades econômicas e buscar evitar, além de corrigir, as distorções do crescimento urbano e seus impactos sobre o meio ambiente (artigo 2º, inciso IV). Dessa forma, considera que a ordenação do solo deve evitar o parcelamento do solo inadequado em relação à infraestrutura, assim como a exposição da população a riscos (artigo 2º, inciso VI, alíneas c, h), por exemplo.

Nessa toada, e especificamente em relação à regularização fundiária, esse ato normativo também considera que as áreas ocupadas por população de baixa renda devem recepcionar o estabelecimento de normas específicas de uso e ocupação do solo, consideradas as normas ambientais e as condições sociais do local (artigo 2º, inciso XIV).

À luz dessas orientações, destaca-se que o EC, no seu artigo 4º, inciso V, prevê os institutos das Zonas Especiais de Interesse Social, desapropriação, Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM) 9, usucapião especial de imóvel urbano, regularização fundiária, demarcação urbanística para fins de regularização fundiária e legitimação de posse (alíneas a, f, g, h, j, q, t e u).

Já com o intuito de direcionar a elaboração do plano diretor, é estabelecido por essa norma que o mesmo também considere o planejamento das intervenções de caráter preventivo, aventando a possibilidade de realocação da população de áreas de risco (artigo 42-A, inciso III), assim como as diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos precários, se houver, observadas as normas federais e estaduais pertinentes (artigo 42-A, inciso V). Acrescenta-se:

Artigo 42-A, Além do conteúdo previsto no art. 42, o plano diretor dos Municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos deverá conter:

⁹ Artigos relacionados à seção que trata da concessão de uso especial para fins de moradia, 15 ao 20, foram vetados.

[...] § 3º. Os Municípios adequarão o plano diretor às disposições deste artigo, por ocasião de sua revisão, observados os prazos legais.

Em relação ao caput do artigo acima transcrito, destaca-se que não se identificou em consulta à rede global de computadores o cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. No entanto, consta em plataforma Geosampa ¹⁰ e no PDE vigente ¹¹ a indicação de áreas de risco geológico.

Já em âmbito municipal, salienta-se que o PDE vigente ¹² prevê um rol de objetivos estratégicos, incluindo, dentre eles, a necessidade de se “implementar uma política fundiária e de uso e ocupação do solo que garanta o acesso à terra para as funções sociais da cidade e proteja o patrimônio ambiental e cultural” e de se “promover a regularização e a urbanização de assentamentos precários” (artigo 7º, incisos V e VII). Como determinado neste plano diretor, os objetivos por ele previstos devem ser alcançados até 2029 (artigo 4º).

Tais objetivos se associam, por exemplo, ao que é previsto por esse plano à Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana e à Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental – que correspondem, juntas, à totalidade do território da cidade. É orientado a esses territórios que haja a eliminação e a redução das situações de vulnerabilidades urbanas que expõem diversos grupos sociais, especialmente os de baixa renda, a situações de riscos, perigos e ameaças (artigo 10, § 2º, inciso IV e artigo 17, inciso IX).

De maneira específica à política de habitação social, esta lei estabelece que os programas, ações e investimentos, públicos e privados, assegurem o acesso à moradia digna como direito social e que a realocação de famílias ocorra apenas quando indispensável às finalidades públicas motivadoras da medida, na forma que

¹⁰ Disponível em: http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx . Acesso em outubro de 2022.

¹¹ Disponível em:

https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/PDE_lei_final_aprovada/MAPAS/MAPAS%20ASSINADOS/Mapa10_%C3%81reas_Risco.pdf . Acesso em outubro de 2022.

¹² Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16050-de-31-de-julho-de-2014> . Acesso em outubro de 2022.

específica (artigo 291, inciso I e artigo 292, inciso XI). No entanto, ilustra-se que esse mesmo ato orienta que haja atendimentos habitacionais adequados e definitivos destinados à população de baixa renda que for realocada em função da necessidade de recuperação e proteção ambiental, da existência de riscos geológicos e hidrológicos e da execução de obras públicas, preferencialmente no mesmo distrito ou na mesma Subprefeitura, considerando que deve ocorrer a participação das famílias no processo de decisão (artigo 292, inciso IX) 13. Destaca-se, em relação à segurança na posse, que o PDE orienta, expressamente, que esta deva ser garantida quando haja a intervenção em assentamentos precários localizados em determinadas Macroáreas (artigo 15, § 2º, inciso IV e artigo 18, § 2º, inciso II), assim como em Zonas Especiais de Interesse Social 1 e 3 (ZEIS1 e ZEIS 3) (artigos 51 e 52).

Em complemento, cita-se a Resolução nº 10, de 17 de outubro de 2018 do Conselho Nacional de Direitos Humanos 14. Esse ato institui uma série de orientações aos agentes e instituições do Estado que intervenham nos casos de conflito coletivo pelo uso, posse ou propriedade de imóvel e que envolvam os grupos que demandem proteção do Estado. Destaca-se o trecho no qual se estabelece que “A atuação do Estado deve ser orientada à solução pacífica e definitiva dos conflitos, primando pela garantia de permanência dos grupos em situação de vulnerabilidade nas áreas em que vivem, ocupam e reivindicam, em condições de segurança e vida digna” (artigo 3º). Essa Resolução ainda indica que deva haver a primazia pela agilidade nos processos de regularização fundiária a fim de tratar e prevenir os conflitos fundiários (artigo 6º, inciso VIII).

¹³ Complementa-se: O plano ainda avança, expressamente, em outras determinações e considera a possibilidade de que haja a construção habitacional ou o atendimento por meio de provisão habitacional, preferencialmente ou prioritariamente – quando definido, nas cercanias do local de remoção da família (em especial de baixa renda ou residente em assentamentos informais) nos casos (i) de implantação dos sistemas de transporte coletivo que definem os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (artigo 84); (ii) de recuperação e proteção da rede hídrica ambiental (artigo 25, § 1º); e (iii) e de implantação do Programa de Recuperação de Fundos de Vale (artigo 272, parágrafo único, inciso IV), por exemplo.

¹⁴ Fonte consultada: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh/Resoluon10SoluoGarantidorasdeconflitosfundirioscoletivosrurais.pdf> . Acesso em novembro de 2022.

Avança-se na revisão normativa: A Lei Federal 13.465/2017 15 dispõe do novo marco de regularização fundiária rural e urbana – e outras questões. É relevante considerar a conceituação legal presente neste ato, que esclarece o alcance dos procedimentos vinculados ao processo de Regularização Fundiária Urbana (Reurb), o “[...] qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.” (artigo 9º, caput, grifo do autor). Também é determinado o princípio da sustentabilidade econômica (artigo 9º, § 1º).

Dentre os objetivos previstos pelo marco federal, elencam-se:

Art. 10. [...]

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;

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. (grifo do autor).

¹⁵ Fonte disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/113465.htm . Acesso em setembro de 2022.

Grifou-se os incisos III, VIII e IX com vistas a melhor explorá-los a seguir:

Segundo o PDE vigente, a Função Social da Cidade consiste no atendimento das necessidades dos cidadãos, garantindo o acesso universal aos seus direitos e promovendo a justiça social e o desenvolvimento socioeconômico e ambiental¹⁶. E, em relação à eficiência na ocupação e no uso do solo, a partir da definição do termo de eficiência que é apresentada pelo Dicionário Michaelis¹⁷, apreende-se que tal premissa deve produzir um efeito real, desempenhado de maneira adequada, sendo passível de uma aplicação tida como vantajosa e útil no que tange ao tema em questão. Ambas as questões, interpreta-se, relacionam-se ao objetivo de priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados.

Já a Lei Municipal 17.734/2022¹⁸ estabelece a nível municipal os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária, considerando a Lei Federal 13.465/2017 e o seu decreto regulamentador, prevendo a atribuição do seu objeto à **Sehab** (artigo 2º). Tais procedimentos devem estar alinhados aos seguintes princípios:

Artigo 3º. [...]

I - a função social da cidade;

II - a função social da propriedade urbana e da posse;

III - a equidade e a inclusão social e territorial;

IV - o direito à cidade e ao meio ambiente ecologicamente equilibrados;

V - a gestão democrática da cidade.

Como objetivos da Reurb, prevê:

Artigo 6º. [...]

I - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a garantir a permanência dos moradores nos próprios núcleos

¹⁶ Transcreve-se o trecho da lei municipal: “[...] atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social, ao acesso universal aos direitos sociais e ao desenvolvimento socioeconômico e ambiental, incluindo o direito à terra urbana, à moradia digna, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho, ao sossego e ao lazer.” (PDE, artigo 5º, § 1º).

¹⁷ Destaca-se a definição: “1 Capacidade de produzir um efeito; efetividade, força. 2 Capacidade de realizar bem um trabalho ou desempenhar adequadamente uma função; aptidão, capacidade, competência. 3 Qualidade do que é passível de aplicação vantajosa; proveito, serventia, utilidade; [...] 4 Atributo ou condição do que é produtivo; desempenho, produtividade, rendimento. [...]” Fonte disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/busca?id=OWQE> . Acesso em setembro de 2022.

¹⁸ Fonte disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17734-de-11-de-janeiro-de-2022> . Acesso em setembro de 2022.

urbanos informais consolidados que vierem a ser regularizados, assegurada a habitabilidade e a melhoria das condições urbanísticas, sociais e ambientais;

II - articulação entre a Política de Habitação, de Meio Ambiente, de Saneamento Básico e de Mobilidade Urbana, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltada à integração social e à geração de emprego e renda;

III - a participação dos interessados em todas as fases da Reurb;

IV - estimular a resolução extrajudicial de conflitos;

V - integrar os núcleos urbanos informais objeto de regularização às redes de infraestrutura instaladas e aos serviços disponíveis na cidade;

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

VII - incentivar o comércio e os serviços locais, especialmente os instalados em fachadas ativas, junto às ruas;

VIII - garantir aos beneficiários da Reurb o direito de propriedade pelo instrumento de legitimação fundiária ou, na sua impossibilidade, a segurança da posse através dos demais instrumentos previstos nesta Lei, valendo-se de listagem, ainda que parcial, para fins de titulação dos beneficiários dos núcleos urbanos informais;

IX - prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais. (grifo do autor).

Ainda de maneira introdutória, destaca-se a possibilidade – estabelecida no âmbito do escopo da revisão intermediária do PDE 19 - de que haja avaliação da necessidade de revisão da seção que trata dos Instrumentos de Regularização Fundiária que está contida no PDE (p. 38).

¹⁹ Consulta realizada em: https://planodiretorsp.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2022/09/20220908_Escopo-da-Revisao_V02.pdf . Acesso em outubro de 2022.

4.1. INTEGRAÇÃO DO NOVO MARCO REGULATÓRIO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.

4.1.1. Sobre a eventual necessidade de se recepcionar, por meio de remissão aos normativos de regularização fundiária, os dispositivos previstos pela Lei Federal 13.465/2017 e pela Lei Municipal 17.734/2022, inclusive complementando o rol de instrumentos já previstos pela Lei Municipal 16.050/2014 e alterações.

Em relação aos instrumentos, identifica-se que o PDE vigente prevê a possibilidade de aplicação do Direito de Preempção (artigo 103), da Arrecadação de Bens Abandonados (artigo 109), da Transferência do Direito de Construir (artigo 123; artigo 126), das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), da concessão do direito real de uso (CDRU), da concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM), da usucapião especial de imóvel urbano, individual ou coletivo, da demarcação urbanística, da legitimação de posse e da assistência técnica, jurídica e social gratuita (artigo 164) para se promover a regularização fundiária.

A partir de tal sistematização, e também em função da revisão do marco normativo de regularização fundiária a nível federal e local, considera-se a contraposição entre os pontos abaixo elencados:

- a definição, pelo PDE, de um rol de instrumentos cuja utilização objetiva promover a regularização fundiária poderia ser interpretada como uma pretensão de que o plano buscaria estabelecer quais seriam os dispositivos aplicáveis em âmbito municipal, s.m.j.; e
- a premissa estabelecida ao escopo da revisão intermediária do PDE ²⁰ aventa que “As disposições da política urbana já regulamentadas por normas e planos derivados do PDE não necessitam serem replicadas neste. Porém ajustes podem ser realizados para a compatibilização com novos marcos regulatórios” (p. 26, grifo do autor), além do apontamento de que “Poderão ser acrescentados novos dispositivos e ações estratégicas, devendo ser

²⁰ Consulta realizada em: https://planodiretorsp.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2022/09/20220908_Escopo-da-Revisao_V02.pdf . Acesso em outubro de 2022.

preservados os princípios, objetivos e diretrizes originais e mantida a compatibilidade do PDE com o Estatuto da Cidade” (p. 26).

Frente a tal consideração, é relevante apontar – em função das reuniões promovidas junto à **Sehab**, das contribuições do processo participativo e em consideração à Lei Municipal 17.734/2022 – o entendimento de que há a necessidade de não se inviabilizar as diversas ações de regularização fundiária na cidade. Além disso, aventou-se que não seria interessante excluir nenhum instrumento elencado no artigo 164 do PDE. Dessa forma, sugere-se que seja avaliada a eventual necessidade:

- de se realizar a recepção dos instrumentos de regularização fundiária, por meio de remissão legislativa a ser contemplada na proposta de alteração prevista à Lei Municipal 16.050/2014, especificamente no artigo 164. Aventou-se, em reunião com **Sehab**, a possibilidade de não se realizar a menção taxativa das legislações; e
- de se revisar o *caput* do artigo 164 da Lei Municipal 16.050/2014 – ou outro ajuste cuja técnica legislativa seja mais adequada, buscando garantir a adequada referência e recepção ao/do novo marco regulatório de regularização fundiária.

Como respaldo ao ponto, transcreve-se trecho do documento firmado por unidade de **Sehab**:

[...] Contudo, foi consenso a necessidade de priorizar as diretrizes e garantias de atendimento por meio da regularização fundiária, de modo a permitir a aplicabilidade, pelo Município, da legislação federal sem, contudo, estabelecer rol taxativo dos instrumentos, não sendo necessário trazer os instrumentos da legislação pós-PDE e evitando que a Lei se torne anacrônica em caso de alterações da legislação futuras. [...]

4.1.2. Sobre a possibilidade de que os procedimentos de regularização fundiária possam ser promovidos em qualquer Macroárea da cidade, respeitadas as vedações expressas em normas ou que sejam resultantes das análises específicas de cada caso

Identifica-se que o PDE vigente prevê que a promoção da regularização fundiária de assentamentos precários deve ocorrer no Setor Orla Ferroviária e Fluvial (artigo 12,

§ 1º, inciso III) e no Setor Eixos de Desenvolvimento (artigo 12, § 2º, inciso III) - ambos inseridos no perímetro da Macroárea da Estruturação Metropolitana (MEM), na Macroárea de Qualificação da Urbanização (artigo 14, parágrafo único, inciso VI), na Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana (artigo 15, § 2º, inciso IV), na Macroárea de Proteção e Recuperação Ambiental (artigo 17, inciso VII), na Macroárea de Redução da Vulnerabilidade e Recuperação Ambiental (artigo 18, § 2º, inciso II), na Macroárea de Controle e Qualificação Urbana e Ambiental (artigo 19, parágrafo único, inciso III), no Polo de Desenvolvimento Rural Sustentável (artigo 190, inciso III), nas áreas verdes públicas ou privadas, integrantes do Sistema de Áreas Protegidas, Áreas Verdes e Espaços Livres (artigo 281), nas propriedades agrícolas localizadas na Macroárea de Contenção Urbana e Uso Sustentável (artigo 164, parágrafo único), nas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) (artigo 44, caput) – especialmente nas ZEIS 1 (artigo 45, inciso I) e nas ZEIS 3 (artigo 52, inciso VIII).

A partir de tal sistematização, e em consideração à análise promovida por essa Smul, identifica-se que na grande parte do território da cidade já possui a previsão, estabelecida de maneira expressa pelo PDE, da possibilidade de se aplicar os procedimentos de regularização fundiária. Excetuam-se a Macroárea de Urbanização Consolidada (MUC) e o Setor Central da Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM). Em reunião com a Sehab, ficou evidenciado que a pasta já promove a regularização fundiária nesses territórios que não são considerados de maneira expressa pelo plano.

Assim, pondera-se sobre a eventual necessidade de revisão do parágrafo único do artigo 164 do PDE, se necessário e assim deliberado, com vistas a explicitar a possibilidade de que os procedimentos regularização fundiária possam ser promovidos em qualquer Macroárea da cidade, devendo ser consideradas para tal fim as demais disposições normativas aplicáveis à análise de cada processo administrativo, inclusive aquelas que inviabilizem tal ação pública.

Como possível fato que implique na vedação à promoção de regularização fundiária, a ser analisada caso a caso, exemplifica-se o eventual conflito de tal ação em relação às diretrizes que existam para a promoção e garantia da preservação ambiental.

Objetiva-se, com tal apontamento, que os princípios expressos pelas legislações específicas não sofram eventual impacto pela interpretação do PDE. Destaca-se, dentre estes, o elencado no artigo 6º, inciso I da Lei Municipal 17.734/2022.

4.1.3. A possibilidade/necessidade de que a legislação municipal preveja a vedação de ações de regularização fundiária em áreas onde a eventual situação de risco não tenha sido sanada e cuja existência possa oferecer risco à vida.

O EC orienta que a ordenação do solo deve evitar a exposição da população a riscos (artigo 2º); e que o plano diretor deve, à luz das determinações previstas em lei, tratar do planejamento de ações preventivas e de realocação de população em situação de risco (artigo 42-A – deve-se considerar a ponderação sobre a interpretação a este artigo do EC, já tratada anteriormente nesse estudo).

O PDE vigente prevê, como já indicado anteriormente, que deva haver – em todo o território municipal - a redução das situações de vulnerabilidades urbanas que expõem diversos grupos sociais, especialmente os de baixa renda, a situações de riscos, perigos e ameaças (artigo 10, § 2º, inciso IV e artigo 17, inciso IX). Essa lei ainda orienta que haja atendimentos habitacionais adequados e definitivos destinados à população de baixa renda que for realocada em função da existência de riscos geológicos e hidrológicos (artigo 292, inciso IX) 21.

De maneira específica, ainda se estabeleceu neste plano que deveria ser evitada a demarcação de novas ZEIS nas áreas que apresentem risco à saúde ou à vida, salvo quando sanados (artigo 45, § 1º); e que o exercício do direito de CUEM deveria ocorrer em local diferente daquele que gerou esse direito na hipótese de que a moradia esteja localizada em área de risco cuja condição não possa ser equacionada e resolvida por obras ou outras intervenções (artigo 165, § 1º).

Relaciona-se ao segundo ponto o artigo 4º da Medida Provisória (MP) 2.220/2001 e alterações.

²¹ No entanto, e como já mencionado, é orientado expressamente pelo PDE que seja garantida a segurança na posse quando haja a intervenção em assentamentos precários localizados em determinadas Macroáreas (artigo 15, § 2º, inciso IV e artigo 18, § 2º, inciso II), assim como em Zonas Especiais de Interesse Social 1 e 3 (ZEIS1 e ZEIS 3) (artigos 51 e 52) e que a realocação de famílias ocorra apenas quando indispensável às finalidades públicas motivadoras da medida, na forma que especifica (artigo 291, inciso I e artigo 292, inciso XI).

Em complemento a essas informações, **Sehab** indicou, em reunião intersetorial, que há a regularização da área apenas quando o risco for sanado (podendo este ser um trecho ou o total do perímetro do assentamento precário). Ou seja, de que não são promovidas ações de regularização fundiária quando há situação de risco às eventuais famílias beneficiárias do programa de regularização fundiária.

No entanto, em consulta à Lei Federal 13.465/2017 e à Lei Municipal 17.734/2022, é possível, em síntese, apreender as seguintes autorizações ou orientações legislativas:

- de que se realize estudos técnicos para subsidiar o projeto de regularização fundiária quando houver situação de risco (Lei Federal 13.465/2017, artigo 35, inciso VII; Lei Municipal 17.734/2022, artigo 30, inciso IV);
- de que se aprove Reurb de núcleos urbanos informais, ou parcela deles, situados em áreas de risco desde que sejam realizados estudos técnicos a fim de avaliar a possibilidade de eliminação, de correção, de administração ou monitoramento de riscos na parcela por eles afetada (Lei Federal 13.465/2017, artigo 39; Lei Municipal 17.734/2022, artigo 34). No entanto, no caso de Reurb S é previsto que: quando não for possível que o risco seja corrigido, administrado ou eliminado, a municipalidade deverá proceder com a realocação dos seus ocupados (Lei Federal 13.465/2017, artigo 39, § 2º); e que caso haja uma parcela do núcleo que não comporte eliminação, correção ou monitoramento, deverá haver o realocamento da população (Lei Municipal 17.734/2022, artigo 34, § 1º); e
- de que um assentamento precário com situação de risco possa ser regularizado por etapas, facultando ao poder público prosseguir com ações de regularização na área onde não incida o risco (Lei Municipal 17.734/2022, artigo 34, § 2º).

Dessa forma, aventou-se que fosse avaliada a possibilidade e a conveniência – inclusive sob a égide jurídica – de eventual incorporação, no PDE, da vedação de ações de regularização fundiária em parcelas de áreas onde exista situação de risco que não tenha sido sanada e cuja existência possa oferecer risco à vida da(s) família(s) ali residente(s).

Para subsidiar a avaliação deste ponto, elencam-se trechos da Resolução nº 10, de 17 de outubro de 2018 do Conselho Nacional de Direitos Humanos:

Art. 10. O Estado tem dever de priorizar as alternativas que permitam a permanência regular dos grupos que demandam proteção especial nas áreas por eles ocupadas, admitindo-se a realocação desde que mediante negociações coletivas com as comunidades, resguardados os seus interesses.

Parágrafo único. Em casos de riscos à saúde ou à segurança dessas comunidades, que deverão ser comprovados por perícia técnica especializada, todas as informações devem ser disponibilizadas aos afetados, para livre decisão da comunidade sobre a permanência, assegurados a assistência técnica e jurídica gratuita e o exercício do direito à defesa.

[...] Art. 13. A retirada forçada de populações e a posterior destinação da área para outros fins públicos ou privados consolida a violação de direitos humanos ocorrida, e dá ensejo à reparação de todos os afetados pela privação sofrida, bem como é fundamento para obrigação do Estado de realocação em condições adequadas.

Art. 14. Remoções e despejos devem ocorrer apenas em circunstâncias excepcionais, quando o deslocamento é a única medida capaz de garantir os direitos humanos.²²

[...] Art. 15. Nas remoções inevitáveis, deve ser elaborado plano prévio de remoção e reassentamento.²³

Relembra-se ainda a orientação do EC, em seu artigo 42-A, inciso V, que – dada as condicionantes ali determinadas – o plano diretor deve conter:

[...] diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, se houver, observadas a Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, e demais normas federais e estaduais pertinentes, e previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, onde o uso habitacional for permitido.

²² A Resolução aqui citada estabelece outras disposições nesse artigo, que devem ser consultadas oportunamente.

²³ A Resolução aqui citada estabelece orientações à elaboração e implantação desse plano, que devem ser oportunamente consultadas.

4.1.4. A possibilidade de se estabelecer diretrizes para regularização fundiária de áreas públicas, em casos em que se vislumbraria a transferência de propriedade - inclusive por meio de alienação - , considerando eventual: (a) impacto com intervenções planejadas por outros setoriais; (b) demanda de implantação de melhorias públicas na área; (c) inserção de assentamento precário em área de transformação urbana planejada (PIUs, OUCs, outros)

Em análise realizada por **Smul** e em reuniões promovidas junto à **Sehab**, levantou-se que:

- a Lei Municipal 17.734/2022 prioriza a aplicação do instrumento de legitimação fundiária nos processos de regularização fundiária. Tal medida acaba por orientar que haja, preferencialmente, a transferência de propriedade nos processos de regularização fundiária. No entanto, essa própria legislação prevê que o emprego de outros instrumentos poderá ser adotado caso não seja possível a aplicação da legitimação fundiária (artigo 8º);
- a Lei Municipal 17.734/2022 dispensa a necessidade de desafetação de áreas públicas para fins do procedimento de regularização fundiária (artigo 13); e
- a Lei Municipal 17.734/2022 autoriza que seja realizada, de forma onerosa e por decreto, a alienação dos lotes resultantes da regularização fundiária de núcleos urbanos implantados em áreas públicas municipais, dispensados os procedimentos exigidos pela Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (artigo 11).

Frente a tais constatações, considerou-se, em reunião com a participação de **Sehab**, a necessidade de se estabelecer diretrizes sobre a transferência de propriedade de imóvel público nos procedimentos de regularização fundiária.

Tal entendimento respalda-se nas seguintes considerações:

- a avaliação de que a premissa de se promover a transferência de propriedade de áreas públicas localizadas em assentamentos precários pode gerar um possível impacto às ações de outras pastas que também possuem caráter físico territorial. Considera-se, neste caso, que tais ações seriam as

intervenções de promoção pública (ou privada) que demandem que o imóvel, da área em específica, seja de propriedade da municipalidade.

- Ressalta-se ainda que tais assentamentos, justamente pela sua condição precária, podem ensejar a necessidade de demais melhorias públicas na área, para além da ação de regularização fundiária. Essas melhorias podem ou não estar planejadas. Assim, avalia-se que a disponibilidade de terras públicas em perímetros de assentamentos precários pode, ainda, viabilizar a implantação de equipamentos públicos nesses espaços, por exemplo. Essa dimensão da questão possui relação às demandas apresentadas por sociedade em processo participativo, assim como por servidores das subprefeituras, como demonstrado acima²⁴
- Em adição a esses dois pontos, a **Sehab** ainda indicou as diretrizes de se: (a) prever a “[...]a manutenção de um estoque de áreas públicas em regiões estratégicas da cidade poderá contribuir para o alcance das diretrizes estabelecidas no Plano Diretor”; e (b) “Definir áreas estratégicas da cidade, como por exemplo, ZEIS e perímetros de projetos urbanos (OUC, PIU, etc.), onde as áreas públicas regularizadas não tenham sua propriedade transferida para perfil de renda que não seja foco da política habitacional permanecendo sob gestão da municipalidade, ainda que concedidas aos beneficiários” e, por isso, é aventada a possibilidade de se (c) “Limitar a possibilidade de rememoração de lotes em áreas objeto de legitimação fundiária, evitando-se a conformação de áreas de especulação imobiliária e destinação distinta da finalidade habitacional de interesse social”.

Dessa feita, cogita-se a possibilidade de que seja estabelecida legalmente, como diretriz, que haja a regularização da posse de imóveis públicos quando houver algum interesse coletivo que se sobreponha à premissa de se realizar a

²⁴ Destaca-se, em relação aos temas aqui tratados, que a Lei Federal 13.465/2017 dispensa, para fins de Reurb, a desafetação (artigo 71), ratificada pela Lei Municipal 17.734/20022, que também prevê a dispensa da necessidade de que haja a desafetação de área pública para fins de Reurb (artigo 13). Além disso, essa lei municipal também prevê a possibilidade de dispensa das exigências relativas à destinação de áreas de uso público (artigo 30, § 1º) e a autorização legislativa para que o município aliene, por decreto e de forma onerosa, aos beneficiários da Reurb-E, os lotes resultantes da Reurb implantados em áreas públicas municipais (artigo 11).

transferência de propriedade em um processo de regularização fundiária. Neste cenário, garantir-se-ia a regularidade da posse do imóvel público até que fosse necessária a sua destinação para outro uso, que não o residencial, se a justificativa para tal se concretize de maneira efetiva. **Sehab** destacou, em reunião, que o direito à moradia pode ser garantido em ambas as hipóteses: quando há transferência de propriedade e quando há transferência de posse.

Recorda-se, em complemento, que a Resolução nº 10, de 17 de outubro de 2018 do Conselho Nacional de Direitos Humanos orienta que “Quando se tratar de imóvel público, a efetivação da função social deverá ser respeitada, assegurando-se a regularização fundiária dos ocupantes.” (artigo 1º, § 4º). Destaca-se, em relação ao apresentado anteriormente, o que segue:

Art. 9º. Enquanto não houver solução garantidora de direitos humanos, deve-se permitir a permanência das populações nos locais em que tiverem se estabelecido, adotando providências para a regularização de sua situação jurídica no local, ainda que temporariamente, garantindo-se o acesso a todos os serviços essenciais.

[...] Art. 12 A prévia destinação da área para outro fim público ou privado não é impeditivo para a manutenção da população no local.

Ainda que se avenge pela possibilidade de que haja disposições claras na redação dessas diretrizes, indica-se que o trabalho intersetorial não logrou elencá-las de maneira definitiva até o presente momento.

Assim, sugere-se que seja avaliada, considerada a pertinência jurídica ao tema, de que haja a previsão de se estabelecer diretrizes para regularização fundiária de áreas públicas, em casos em que se vislumbraria a transferência de propriedade - inclusive por meio de alienação - , considerando eventual: (a) impacto com intervenções planejadas por outros setoriais; (b) demanda de implantação de melhorias públicas na área; (c) inserção de assentamento precário em área de transformação urbana planejada (PIUs, OUCs, outros):

Reforça-se: tal consideração objetivaria integrar o novo marco de regularização fundiária a um modelo de desenvolvimento territorial que considere a interface de ações governamentais, considerando inclusive os eventuais conflitos de planejamento ou intervenção que surjam entre as pastas, assim como responder à diretriz expressa pela **Sehab** de se garantir a finalidade habitacional de interesse social nas áreas de transformação urbana planejada.

Destaca-se, como referência, que, atualmente, o PDE já prevê, no *caput* do seu artigo 165, que o Executivo deverá outorgar título de concessão de uso especial para fins de moradia (ou seja, que promova a transferência de posse e não de propriedade) a quem resida em imóvel público - respeitadas as demais condições normativas e pertinentes à análise de cada caso. No entanto, como se esclarece nos § 1º e § 2º desse mesmo artigo, o exercício desse direito será assegurado em outro local caso haja alguma situação de risco que não possa ser equacionada ou haja algum conflito de uso previsto ou existente a esse território. Relaciona-se essa questão ao § 2º do artigo 165 do PDE o artigo 5º da Medida Provisória (MP) 2.220/2001 e alterações.

Como subsídio a tal indicação, destaca-se o § 2º do artigo 8º da Lei Municipal 17.734/2022 e o inciso V, artigo 42-A da Lei Federal 10.257/2001 e alterações (em relação ao segundo ponto, deve ser considerada a observação encartada anteriormente nesse estudo).

Como respaldo, transcreve-se trecho do documento firmado por unidade de **Sehab**:

[...] Também foi incorporada a necessidade de se prever diretrizes para a regularização fundiária para áreas públicas que possam ser diretamente impactadas por projetos urbanos ou melhoramentos viários. [...]

4.2. AJUSTES REGULATÓRIOS DA CUEM.

Inicialmente, retoma-se a CF, que prevê no seu capítulo da Política Urbana o que segue:

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

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

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

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião. (grifo do autor).

A Medida Provisória (MP) 2.220/2001 e alterações ²⁵ avança sobre a regulação do § 1º do artigo 183 da CF e orienta que aquele que possua por cinco anos, até 22 de dezembro de 2016, ininterruptamente e sem oposição, um imóvel público utilizado para sua moradia ou de sua família, com até 250m² e que esteja situado em área urbana, tem o direito à CUEM do objeto sob sua posse - desde que não seja proprietário ou concessionário de outro imóvel. É estabelecido que a concessão ali tratada seja gratuita, podendo o direito ser prorrogado ao herdeiro legítimo, nos termos da lei (artigo 1º).

Em seguida, essa legislação prevê que os imóveis que possuam área superior a 250m² e que, quando dividida pelo número de possuidores, possua um valor menor a 250m², possam ser objeto de um título de CUEM, a ser conferida de forma coletiva, nos termos desta lei. Neste caso, destaca-se, que pode ser considerado o prazo de ocupação do antecessor ao atual possuidor, se necessário, para comprovar o tempo mínimo de 5 anos de posse (artigo 2º).

Destaca-se, ainda da leitura desta MP, que a CUEM é transferível por ato inter vivos ou *causa mortis* (artigo 7º), que é prevista a possibilidade legal de concessão de imóvel para fins comerciais (artigo 9º), que a extinção da CUEM pode ocorrer caso o concessionário promova destinação de uso ao imóvel diversa ao residencial ou adquira a propriedade ou concessão de outro bem imobiliário (artigo 8º) e, além disso, que o título pode ser emitido pela Administração pública ou pela via judicial (artigo 6º). Destaca-se trecho dessa norma:

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

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

- I - de uso comum do povo;
- II - destinado a projeto de urbanização;
- III - de interesse da defesa nacional, da preservação ambiental e da proteção dos ecossistemas naturais;
- IV - reservado à construção de represas e obras congêneres; ou
- V - situado em via de comunicação. (grifo do autor).

²⁵ Fonte disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm . Acesso em setembro de 2022.

Dois anos depois da edição da MP aqui tratada, é sancionada a Lei Municipal 13.514/2003 (alvo de alterações) ²⁶, que dispõe sobre a desafetação de áreas públicas municipais da classe de bens de uso comum ali elencada, ocupadas por população de baixa renda, e autoriza a outorga da CUEM ou CDRU com o intuito de promover o Programa de Regularização Urbanística e Fundiária ²⁷. A Lei Municipal 14.665/2008 trataria, ainda, de termos semelhantes à Lei Municipal 13.514/2003.

Destaca-se, em leitura ao PDE vigente, que o mesmo prevê, especificamente sobre a CUEM, o dever de que haja a concessão de títulos para quem resida, por 5 anos, ininterruptamente e sem oposição, em imóveis urbanos e públicos com área de até 250 m², desde que não seja proprietário ou concessionário de outro imóvel (artigo 165, *caput*), além de outras disposições, nos termos definidos em norma.

4.2.1. O PDE prevê no seu artigo 165 a CUEM de imóvel público com área de até 250m² para ambas as formas, tanto individual quanto coletiva, o que está divergente das disposições da Lei Federal 13.465/2017 (que altera a Medida Provisória 2.220/2001)

²⁶ Fonte disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13514-de-16-de-janeiro-de-2003#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20desafeta%C3%A7%C3%A3o%20de%20C%C3%A1reas,moradia%20ou%20concess%C3%A3o%20de%20direito> . Acesso em setembro de 2022.

²⁷ Destaca-se trecho da lei:

“Art. 3º - Fica o Executivo autorizado a outorgar concessão de uso especial para fins de moradia, prevista na Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, aos ocupantes dos imóveis públicos de que trata esta lei.(Redação dada pela Lei nº 14.665/2008)

§ 1º - Fica facultado ao Executivo autorizar usos para fins comerciais, nos termos do artigo 9º da Medida Provisória nº 2.220/01, e institucionais e de serviços, desde que atendam ao interesse social da respectiva comunidade.

§ 2º - A concessão de uso especial para fins de moradia, também, poderá ser outorgada pelo Executivo Municipal ao ocupante de imóvel com ocupação mista, cujo uso predominante é o de sua moradia ou de sua família.

§ 3º - Nas condições estatuídas por esta lei, a Secretaria dos Negócios Jurídicos deverá rever as ações judiciais em curso, tomando as medidas necessárias para desistência e arquivamento de eventuais ações.

§ 4º - Na hipótese de não ocorrer o implemento da totalidade das exigências previstas na Medida Provisória mencionada no "caput" deste artigo, o Executivo poderá, como alternativa, outorgar aos ocupantes, concessão de direito real de uso para fins de moradia, atendidas as normas da legislação federal quanto às condições de uso do bem.

§5º O possuidor pode, para o fim de contagem do prazo de ocupação exigido para a concessão de uso especial, na forma individual ou coletiva, acrescentar sua posse a de seu antecessor, contanto que sejam contínuas. (Incluído pela Lei nº14.665/2008)” (grifo do autor).

Em reunião promovida com a **Sehab**, foi apontado que são outorgados títulos de CUEM de forma coletiva e individual para imóveis públicos de até 250m².

Identificou-se que tal previsão ocorre expressamente no § 1º, no § 2º e no § 4º do artigo 165 do PDE. Entretanto, o artigo 1º da Medida Provisória 2.220/2001 e alterações trata da concessão para imóveis com até 250m² sem especificar que a mesma seja de forma coletiva ou individual.

Dessa feita, sugere-se que haja a avaliação jurídica quanto à possibilidade ou necessidade de manutenção da redação do PDE, que prevê a outorga de CUEM de ambas as formas, tanto coletiva quanto individual.

4.2.2. Promover a revisão do marco temporal previsto no art. 165 do PDE, à luz da MP 2.220/2001 e alterações (que agora indica a data de 22 de dezembro de 2016)

É necessário destacar que o *caput* deste artigo 165 se remete ao artigo 1º da Medida Provisória nº 2.220, de 2001. Dessa forma, ponderou-se, em reunião com a **Sehab**, de que ambos os dispositivos não se contradigam.

Assim, sugere-se a avaliação quanto à pertinência de revisão do marco temporal previsto no caput do artigo 165 do PDE, à luz da revisão que foi promovida na Medida Provisória nº 2.220, de 2001.

4.2.3. Há uma diferença textual entre o parágrafo 1º do artigo 165 do PDE e o previsto pela MP 2.220/2001 e alterações, que precisa ser avaliada

O artigo 4º da MP 2.220/2001 prevê que “No caso de a ocupação acarretar risco à vida ou à saúde dos ocupantes, o Poder Público garantirá ao possuidor o exercício do direito de que tratam os arts. 1º e 2º em outro local”. No entanto, o PDE avança em relação a essa disposição e determina que

O Executivo deverá assegurar o exercício do direito de concessão de uso especial para fim de moradia, individual ou coletivamente, em local diferente daquele que gerou esse direito, nas hipóteses de a moradia estar localizada em área de risco cuja condição não possa ser equacionada e resolvida por obras e outras intervenções (artigo 165, § 1º).

Em relação à especificidade do risco, tratada pelo § 1º, artigo 165 do PDE, retomase o ponto já tratado anteriormente, no qual se registra a necessidade de se avaliar ou não a possibilidade de se proceder com a regularização fundiária em áreas onde haja situação de risco.

4.2.4. Necessidade de se avaliar a oportunidade e conveniência de se instituir municipalmente o artigo 2º da MP 2.220/2001

A incorporação de tal ponto à minuta da revisão intermediária do PDE ainda deve ser aperfeiçoada por manifestações técnica dos setoriais.

4.3. AJUSTE NO TEXTO DA LEI DO PDE.

4.3.1. Necessidade de avaliar a manutenção do parágrafo 8º do artigo 165 do PDE, considerando que o tema é tratado de maneira mais adequada no artigo 167.

Com vistas a garantir uma melhor redação à normativa vigente, evitando uma interpretação equivocada da estrutura da política habitacional do município, sugere-se avaliação sobre a possível supressão do § 8º do artigo 165 do PDE.

4.4. DISPENSA DE PLANO DE URBANIZAÇÃO DE ZEIS 1.

4.4.1. Avaliar a possibilidade de dispensa da elaboração do Plano de Urbanização de ZEIS 1 quando a intervenção em assentamento precário demandar apenas a regularização jurídica da posse ou propriedade

Atualmente, o PDE prevê, no seu artigo 169, que:

A regularização fundiária de interesse social que envolva apenas a regularização jurídica da situação dominial do imóvel poderá, a critério da administração, dispensar a apresentação do plano mencionado no art. 47 desta lei, hipótese em que serão exigíveis apenas os documentos necessários à viabilização do registro do projeto de regularização. (grifo do autor).

No entanto, identificou-se que não há a menção a nenhum plano no artigo 47 desta lei.

Após debate ocorrido com a **Sehab**, avaliou-se, em contrapartida, o entendimento de que não seria necessária a elaboração de Plano de Urbanização de ZEIS 1 nos casos tratados no artigo 169. Cogitou-se então, em reunião com essa pasta, a possibilidade de se fazer, nesse artigo, remissão expressa ao Plano de Urbanização de ZEIS 1 ao invés de “apresentação do plano mencionado no art. 47 desta lei”.

Sem embargo, aponta-se que em audiência pública houve a indicação de que deveria haver a instauração de Conselhos Gestores em assentamentos precários consolidados. O tema da Participação Social será retomado neste relatório.

4.5. QUESTÕES AMBIENTAIS.

4.5.1. Avaliar eventuais diretrizes aos processos de regularização fundiária, considerando: (a) o atendimento habitacional às famílias que ocupam áreas de mananciais e várzeas de rios ocupados; (b) o tratamento da ocupação das áreas de mananciais; (c) a ocupação de áreas ambientalmente sensíveis, que promovem impactos no meio, e que a proposta de consolidação dessas áreas deve considerar a legislação ambiental; e a (d) a dificuldade de se promover regularização fundiária em ZEPAM e ZPDS

Em retomada ao EC, recorda-se que a política urbana deve considerar, enquanto diretriz, a correção aos efeitos negativos do crescimento urbano sobre o meio ambiente (artigo 2º, inciso IV). Tal marco ainda orienta que a regularização fundiária e a urbanização das áreas ocupadas por população de baixa renda devem considerar a situação socioeconômica da população e as normas ambientais (artigo 2º, inciso XIV).

Identificou-se, em leitura ao PDE vigente e considerando a interface entre o programa de regularização fundiária e as questões ambientais, o que segue:

- a diretriz de articulação das ações de regularização fundiária às ações de expansão da rede de abastecimento de água (artigo 206), da redes de esgotamento (artigo 211) e do saneamento ambiental, de maneira geral (artigo 292);

- a premissa de se compatibilizar os perímetros de parques propostos com as ações de regularização fundiária através de projetos que sejam elaborados, respeitada a legislação ambiental e o processo participativo vinculado à ação (artigo 288); e
- apreende-se a determinação de que a regularização fundiária de assentamentos em Áreas de Preservação Permanente (APP) só será permitida se considerados os artigos 64 e 65 da Lei Federal 12.651/2012, ou outra que vier a substituí-la (artigo 270), s.m.j. Alerta-se que ambos os artigos foram alterados pela Lei Federal 13.465/2017 após a sanção do PDE, que ocorreu em 2014. No entanto, está mantida a previsão de que a regularização deve ser aprovada com base em estudo técnico específico.

A Lei Federal 13.465/2017 ainda orienta que quando a Reurb abranger a área de uma unidade de conservação de uso sustentável, de uma área de preservação permanente (APP), ou de proteção de mananciais, deverão ser observados os artigos 64 e 65 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 e será 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 (artigo 11, § 2º). Dessa forma, considera – inclusive expressamente, a admissão de regularização fundiária em área de APP (artigo 82). Especificamente em relação à unidade de conservação de uso sustentável, deverá haver também a anuência do órgão gestor da unidade, nos termos da lei (artigo 11, § 3º).

A Lei Municipal 17.734/2022 prevê a possibilidade de regularização de núcleos urbanos com incidência de APP, Área de Preservação Ambiental (APA), Área de Unidade de Conservação de Uso Sustentável (AUCUS) ou Área de Proteção e Recuperação de Mananciais, desde que haja a aprovação do estudo técnico ambiental (artigo 35). No caso de APA ou AUCUS, deve haver a anuência do órgão gestor da unidade (artigo 37). Além disso, orienta pela vedação de regularização dos núcleos implantados após 22 de dezembro de 2016 até a edição da Lei (11 de janeiro de 2022) e que estejam em Áreas de Proteção e Recuperação dos Mananciais Billings e Guarapiranga, APAS ou áreas gravadas como ZEP, ZEPDS, ZPDSr ou ZEPAM (artigo 4º, § 6º).

Em complemento, indica-se que em reuniões promovidas por **Smul** junto à **SVMA** e à **Sehab**, foi expresso ou o entendimento de que as diretrizes para a elaboração do estudo técnico ambiental e dos procedimentos de análise e de aprovação deste devem ser tratados em regulamentação específica, não sendo objeto da revisão intermediária do PDE, ou de que os aprimoramentos relacionados à questão seriam de ordem infralegal.

Dessa forma, em função de reunião realizada com a **SVMA** e com a **Sehab**, indica-se que as pastas não apresentaram propostas de revisão do PDE que relacionem a questão ambiental à regularização fundiária.

4.6. CONJUNTOS HABITACIONAIS.

4.6.1. Houve a indicação de que há ocupações irregulares nas áreas comuns de conjuntos habitacionais, áreas públicas e áreas particulares. Destaca-se a menção à dificuldade de se regularizar uma área que possui uma diversidade grande de antigos proprietários

Identificou-se, em relação a tal objeto, que a Lei Federal 13.465/2017 prevê a possibilidade de regularização “[...] como conjuntos habitacionais os núcleos urbanos informais que tenham sido constituídos para a alienação de unidades já edificadas pelo próprio empreendedor, público ou privado”. Segundo a lei, as unidades habitacionais serão atribuídas aos ocupantes reconhecidos, salvo quando houver obrigações pendentes (artigo 59). A Lei Municipal 16.803/2018, o Decreto Municipal 58.943/2019 e a Lei Municipal 17.734/2022 estabelecem disposições sobre a regularização fundiária de empreendimentos habitacionais de promoção pública.

Em reunião promovida por **Smul** junto à **Sehab**, foi expresso o entendimento da pasta que tal questão não teria algum ponto pertinente à revisão intermediária do PDE.

4.7. PARTICIPAÇÃO SOCIAL

4.7.1. Solicitação de maior participação dos moradores nas questões pertinentes à habitação.

Em termos de regulação pública sobre a questão, recorda-se que o Projeto de Lei (PL) 619/2016²⁸, elaborado pelo Poder Executivo e que trata da proposta do Plano Municipal de Habitação (PMH), considera que as Intervenções Integradas em Assentamentos Precários, caracterizadas pelo artigo 55 e posteriores deste PL, deveriam ser realizadas com a participação dos moradores residentes na área (artigo 58). Este projeto prevê, inclusive, “[...] o fortalecimento das instâncias de participação, desde a concepção até a implementação das ações, e nas atividades de pós-ocupação, com apoio de equipe de trabalho social qualificado [...]”. Ainda se apreende, em sua leitura, que as Intervenções aqui tratadas seriam subsidiadas por Planos de Intervenção Integrada (artigo 59). Em relação a essa dimensão, cita-se:

Art. 59. [...] § 2º Quando se tratar de assentamentos localizados em ZEIS 1 ou ZEIS 3, o Plano de Intervenção Integrada corresponde ao Plano de Urbanização de ZEIS 1 ou Projeto de Intervenção em ZEIS 3, previstos no PDE, e elevem ser elaborados em conformidade à Lei Federal nº 11.977, de 7 de julho de 2009. (grifo do autor).

Avalia-se que tal proposta (Intervenções Integradas em Assentamentos Precários e o seu Plano de Intervenção Integrada) ampliaria as diretrizes legais à elaboração das ações aqui tratadas, inclusive sob o aspecto da participação social. Sobre a problemática aqui elencada, pondera-se que, de certa forma, tal aspecto é hoje tratado pelo PDE por meio do Plano de Urbanização de ZEIS 1 e do Projeto de Intervenção de ZEIS 3, restringindo-se aos perímetros localizados nessas zonas de uso, como se apreende a partir da leitura dos *caputs* dos artigos 48, 50 e 52 deste plano.

Em apertada síntese, indica-se que o encaminhamento da proposta inserta no PL 619/2016 poderia contribuir ao aprimoramento da questão aqui listada, inclusive de forma a se garantir certa isonomia para os processos de intervenções em assentamentos precários, estando ou não demarcados como ZEIS 1 ou 3. Para

²⁸ Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/projeto-de-lei-619-de-21-de-dezembro-de-2016> . Acesso em outubro de 2022.

mais informações sobre essa questão, sugere-se consultar o relatório **3 - Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)**.

4.8. RECURSOS E AÇÕES DESTINADOS OU VINCULADOS AO PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.

4.8.1. Solicitação de que haja maior destinação de recursos ao programa habitacional de regularização fundiária

Preliminarmente, relembra-se que:

- O PDE vigente prevê disposições a alguns fundos públicos, em especial ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB). No artigo 339 dessa lei, é determinado que os recursos do Fundurb devem ser aplicados considerando o previsto no PDE e Programa de Metas, tendo em vista inclusive a prioridade de execução de programas habitacionais, como a regularização fundiária (inciso I). É determinado ainda que ao menos 60% dos recursos arrecadados pelo Fundurb sejam aplicados em projetos e produção de Habitação de Interesse Social (HIS) e às melhorias nas vias estruturais e sistemas de transporte (artigo 340). A administração desse fundo é realizada por Conselho Gestor de composição paritária (artigo 341), que deve aprovar o plano de aplicação de seus recursos (artigo 342); e
- O PDE prevê a necessidade de revisão do PMH, o qual deve considerar os “custos de urbanização e regularização fundiária de assentamentos precários e informais para dimensionamento do montante de recursos financeiros necessário para a realização desta ação;” (artigo 294). No Projeto de lei 619/2016, Anexo IV, consta ainda a menção a fontes de recursos que exerciam ou exercem a função de financiar os programas habitacionais. Busca-se assim ilustrar a diversidade de origem dos recursos que podem subsidiar as ações da política habitacional ²⁹.

Dessa forma, e frente à solicitação identificada em leitura aos dados do processo participativo, que pleiteia maior destinação de recursos ao programa habitacional de

²⁹ Mais informações podem ser consultadas no documento aqui encartado: <http://www.habitasampa.inf.br/files/CadernoPMH.pdf> . Acesso em novembro de 2022.

regularização fundiária, avalia-se que o planejamento orçamentário da política habitacional deve considerar premissas financeiras e orçamentárias tanto do próprio setorial quanto da Municipalidade como um todo, considerando as diferentes formas de financiamento, inclusive as que possuem associação a outros entes federativos ou agentes. Frente a tal consideração, submete-se o presente para avaliação sobre a pertinência de se prever uma destinação mínima de valores ao programa de regularização fundiária. Tal avaliação poderá, ainda, considerar a possibilidade de se relacionar a aplicação dos recursos a metas específicas ou à implementação de ações vinculadas à regularização fundiária – como é eventualmente citado em contribuições do processo participativo (ex.: promoção de assessoria jurídica e de melhorias habitacionais).

De maneira geral, recorda-se que há pleitos apresentados no processo participativo de que o programa de regularização fundiária seja efetivo, rápido e menos burocrático, chegando a relacionar solicitações de ações específicas. Sobre o tema, recorda-se que a Resolução nº 10, de 17 de outubro de 2018 do Conselho Nacional de Direitos Humanos indica que deva haver a primazia pela agilidade nos processos de regularização fundiária a fim de tratar e prever os conflitos fundiários (artigo 6º, inciso VIII). Reforça-se também que o PDE vigente possui o objetivo estratégico de se “promover a regularização e a urbanização de assentamentos precários” (artigo 7º). Como determinado neste plano diretor, os objetivos por ele previstos devem ser alcançados até 2029 (artigo 4º).

Apesar de se encartar essa questão nesse relatório, aponta-se para a necessidade de que haja a sua avaliação por **Sehab** e, se necessário, também pela **SF**.

4.9 ATUALIZAÇÃO DO CADASTRO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS.

4.9.1. Solicitação de que haja atualização do cadastro de assentamentos precários

Conforme relatado anteriormente, constatou-se em leitura às contribuições do processo participativo que que haja a atualização do cadastro de assentamentos precários existentes na cidade. Frente a tal proposta, cogita-se aqui a possibilidade de que tal medida seja prevista como um novo inciso ao artigo 293, que elenca as ações prioritárias da política habitacional.

Apesar de se encartar essa questão nesse relatório, aponta-se para a necessidade de que haja a sua avaliação por **Sehab**.

Abaixo, as bibliografias referentes às análises.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil DE 1988. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, [2001].

BRASIL. Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2001].

BRASIL. Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nos 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2017].

BRASIL. Medida Provisória nº 2.220, de 04 de setembro de 2001. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2001].

CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS. Resolução nº 10, de 17 de outubro de 2018. Brasília, DF: Conselho Nacional de Direitos Humanos, [2018].

SÃO PAULO (CIDADE). Decreto nº 58.9434, de 5 de setembro de 2019.

Regulamenta as disposições dos artigos 14, 72 e 109 da Lei nº 16.642, de 9 de maio de 2017, em consonância com o artigo 156 da Lei Orgânica do Município. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, [2019].

SÃO PAULO (CIDADE). Lei nº 13.514, de 16 de janeiro de 2003. Dispõe sobre desafetação de áreas públicas municipais da classe dos bens de uso comum do povo, ocupadas por população de baixa renda, com a finalidade de promover Programa de Regularização Urbanística e Fundiária, autoriza o Executivo a outorgar concessão de uso especial para fins de moradia ou concessão de direito real de uso, e dá outras providências. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, [2003].

SÃO PAULO (CIDADE). Lei nº 14.665, de 8 de janeiro de 2008. Dispõe sobre desafetação de áreas públicas municipais da classe dos bens de uso comum do povo e destinação de áreas públicas municipais da classe dos bens dominiais para promover o Programa de Regularização Urbanística e Fundiária; autoriza o Executivo a outorgar concessão de uso especial para fins de moradia ou concessão de direito real de uso, bem como doar áreas a órgãos ou entidades da Administração direta ou indireta, para a construção de habitações de interesse social; altera o art. 3º e substitui os Anexos I e II da Lei nº 13.514, de 16 de janeiro de 2003. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, [2008].

SÃO PAULO (CIDADE). Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. Aprova a política de desenvolvimento urbano e o Plano Diretor Estratégico do município de São Paulo e revoga a lei no 13.430/2002. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, [2014].

SÃO PAULO (CIDADE). Lei nº 16.803, de 17 de janeiro de 2018. Dispõe sobre a regularização fundiária dos empreendimentos habitacionais promovidos pelo Poder Público no Município de São Paulo, e dá outras providências. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, [2018].

SÃO PAULO (CIDADE). Lei nº 17.734, de 11 de janeiro de 2022. Regulamenta, no âmbito do Município de São Paulo, os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária, de acordo com a Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017, e o

Decreto Federal nº 9.310, de 2018, e dá outras providências. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, [2022].

SÃO PAULO (CIDADE). Mapa Digital da Cidade de São Paulo. [São Paulo]: Prefeitura Municipal de São Paulo – Plataforma GeoSampa. Projeção SIRGAS 2000. Disponível em: http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx . Acesso em: 2022.

SÃO PAULO (CIDADE). Projeto de Lei nº 619, de 21 de dezembro de 2016. Aprova o Plano Municipal de Habitação, conforme previsto no artigo 293 do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, de acordo com o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, [2016].

SÃO PAULO (CIDADE). Revisão Intermediária do Plano Diretor Estratégico. Relatório Devolutivo da Etapa 1 – Escopo da Revisão. 2022. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, 2022.

5. SUGESTÕES DE APRIMORAMENTO PARA A POLÍTICA URBANA

Após a avaliação das contribuições advindas da participação social e trabalho intersetorial e as análises complementares feitas por SMUL, registram-se sugestões técnicas de aperfeiçoamentos à política urbana, que deverão ser posteriormente avaliadas quanto a sua pertinência e compatibilidade com as disposições do PDE, podendo eventualmente subsidiar tanto a elaboração da minuta de projeto de lei da revisão intermediária do PDE, quanto regulamentações específicas e procedimentos administrativos posteriores à revisão.

Frente a todo o exposto, sugere-se a avaliação sobre a necessidade de se promover os seguintes ajustes:

- no artigo 164 da Lei Municipal 16.050/2014 e alterações, à luz dos apontamentos encartados na seção 4, **item 4.1.1**, que trata, em síntese, da possibilidade de referência e recepção ao novo marco regulatório de regularização fundiária;

- no parágrafo único, artigo 164 da Lei Municipal 16.050/2014 e alterações, à luz dos apontamentos encartados na seção 4, **item 4.1.2**, que trata da possibilidade de que os procedimentos regularização fundiária possam ser promovidos em todas as Macroáreas da cidade, consideradas as demais disposições normativas aplicáveis à análise de cada caso, inclusive as que, eventualmente, inviabilizem tal ação pública;
- no caput do artigo 165 da Lei Municipal 16.050/2014 e alterações, à luz dos apontamentos encartados na seção 4, **item 4.2.2**, que trata da possibilidade de revisão do marco temporal expresso neste artigo;
- no § 8º do artigo 165 da Lei Municipal 16.050/2014 e alterações, à luz dos apontamentos encartados na seção 4, **item 4.3.1**, que trata de supressão de trecho de redação replicada em dois pontos da lei;
- no artigo 169 da Lei Municipal 16.050/2014 e alterações, à luz dos apontamentos encartados na seção 4, **item 4.4.1**, que trata da possibilidade de se prever a dispensa da elaboração do Plano de Urbanização de ZEIS 1 quando a regularização fundiária de assentamento precário demandar apenas a regularização jurídica da posse ou propriedade das famílias ali residentes; e
- promover a avaliação da questão à luz dos apontamentos encartados na seção 4, **item 4.1.3**, **item 4.1.4**, **item 4.2.1**, **item 4.2.3**, **item 4.2.4**, **item 4.5.1**, **item 4.6.1**, **item 4.7.1**, **item 4.8.1** e **item 4.9.1**.

Por fim, destaca-se manifestação de **Sehab** sobre o tema de regularização fundiária que aponta pela necessidade de priorizar as diretrizes e garantias de atendimento por meio da regularização fundiária, de modo a permitir a aplicabilidade, pelo Município, da legislação federal sem, contudo, estabelecer rol taxativo dos instrumentos, não sendo necessário trazer os instrumentos da legislação pós-PDE e evitando que a Lei se torne anacrônica em caso de alterações da legislação futuras e a necessidade de prever diretrizes para a regularização fundiária para áreas públicas que possam ser diretamente impactadas por projetos urbanos ou melhoramentos viários.