

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE DIREITO  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS

Lívia Zanatta Ribeiro

**A UTILIZAÇÃO DA CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS  
DE MORADIA NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE ÁREAS  
PÚBLICAS EM PORTO ALEGRE**

Porto Alegre

2016

Lívia Zanatta Ribeiro

**A UTILIZAÇÃO DA CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS  
DE MORADIA NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE ÁREAS  
PÚBLICAS EM PORTO ALEGRE**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado à Universidade Federal do Rio  
Grande do Sul, como requisito parcial para  
obtenção do título de Bacharela em Ciências  
Jurídicas e Sociais

Orientador: Lucas Pizzolatto Konzen

Porto Alegre

2016

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

Lívia Zanatta Ribeiro

**A UTILIZAÇÃO DA CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS  
DE MORADIA NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE ÁREAS  
PÚBLICAS EM PORTO ALEGRE**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Universidade  
Federal do Rio Grande do Sul para obtenção do título de  
Bacharela em Ciências Jurídicas e Sociais

Aprovado em \_\_ de \_\_\_\_\_ de 2016.

Banca Examinadora:

---

Professor Dr. Lucas Pizzolatto Konzen (orientador)  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

---

Professor Me. Domingos Savio Dresch da Silveira  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

---

Professora Dra. Betânia de Moraes Alfonsin  
Fundação Escola Superior do Ministério Público

## AGRADECIMENTOS

Um trabalho de conclusão é a última expressão de uma caminhada feita durante a graduação e, por isso, traz as marcas da trajetória compartilhada com muita gente, as quais agradeço pelas múltiplas e essenciais contribuições.

Agradeço à minha mãe Claudete, pelo apoio incondicional.

Gostaria de agradecer ao meu orientador, professor Lucas, pelo grande aprendizado em sociologia do direito e em pesquisa científica e pela coragem de exercer a docência com um olhar crítico e humano-tão necessário para a formação em Direito.

Agradeço à Universidade Federal do Rio Grande do Sul pela oportunidade dos conhecimentos dentro e fora de seus muros. Aos integrantes do Grupo de Pesquisa Direito e Sociedade, pelas trocas de saberes e pelas contribuições ao meu trabalho ao longo da iniciação científica. Ao SAJU (especialmente aos companheiros do Grupo de Assessoria Popular), espaço transformador dentro da Faculdade de Direito, no qual a experiência na militância pelo direito fundamental à moradia possibilitou as reflexões que trago neste trabalho de conclusão.

Agradeço às companheiras da Themis, pela oportunidade de trabalhar com mulheres tão incríveis e por poder fazer do direito um instrumento contra as opressões de gênero. Ao Rai e à Isabel pela essencial ajuda na construção dos mapas e pela geografia dos encontros. À Ariane, Isabel, Júlia S., Júlia M., Luana, Luisa, Mariana, Michele e Sofia, amigas que dão sentido a esta caminhada e que compartilham o sonho de um mundo mais igualitário. Ao Tiago por compartilhar momentos de amor e de luta. Ao João, meu querido amigo, pela coragem para saber que “*somos lo que hacemos para cambiar lo que somos*”.

“A existência naquele espaço exerce um papel revelador sobre o mundo”

Milton Santos

## RESUMO

O tema desta pesquisa é a utilização em Porto Alegre da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM), instrumento jurídico-urbanístico de regularização fundiária de áreas públicas de ocupação irregular criado pela Medida Provisória n. 2.220, de 04 de setembro de 2001. O problema central deste trabalho, portanto, é averiguar se a CUEM tem sido utilizada no município de Porto Alegre no período que se segue à sua vigência no ordenamento como instrumento jurídico-urbanístico. Se estiver sendo utilizada, por qual entidade federativa a CUEM é aplicada? É utilizada na modalidade coletiva ou individual? É um instrumento invocado como direito de defesa por famílias ocupantes de terras urbanas públicas ou está inserido nas políticas públicas de regularização fundiária? Quais são os argumentos técnicos e políticos que motivam sua utilização ou justificam sua inaplicabilidade por parte do poder público? Tais perguntas são o ponto de partida de um estudo empírico que tem o intuito de analisar dados sobre o impacto das normas e da ação normativa na realidade social, buscando compreender de maneira contextualizada a dimensão jurídica do processo de urbanização. Neste trabalho, são analisados dados sobre a aplicação da CUEM que foram obtidos por meio de consultas realizadas junto aos órgãos responsáveis pela gestão da política habitacional urbana em Porto Alegre, nos níveis municipal, estadual e federal, com amparo na Lei de Acesso à Informação.

**Palavras-chave:** Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia; Direito à moradia; Sociologia do Direito; Estatuto da Cidade; Porto Alegre; Regularização fundiária; Direito e espaço urbano.

## ABSTRACT

The theme of this research is the use in Porto Alegre of the Concession of Special Use for Housing Purposes (CUEM), a legal-urbanistic instrument for land regularization of public areas of irregular occupation created by Provisional Measure n. 2.220, dated September 4, 2001. The central problem of this work, therefore, is to determine if the CUEM has been used in the municipality of Porto Alegre in the period that follows its validity in the legal system as a legal-urbanistic instrument. If it is being used, by which federative entity is the CUEM applied? Is it used in collective or individual mode? Is it an instrument invoked as a right of defense by families occupying urban public land or is it part of the public policies of land regularization? What are the technical and political arguments that motivate its use or justify its inapplicability by the public power? Those questions are the starting point of an empirical study that aims to analyze data on the impact of norms and normative action on social reality, seeking to understand in a contextualized way the legal dimension of the urbanization process. In this work, data on the application of CUEM were analyzed and obtained through consultations with the bodies responsible for urban housing policy management in Porto Alegre, at the municipal, state and federal levels, supported by the Access to Information Law.

**Keywords:** Concession of Special Use for Housing Purposes; Right to housing; Sociology of Law; City Statute; Porto Alegre; Land regularization; Law and urban space.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

AEIS - Áreas Especiais de Interesse Social

AGU - Advocacia Geral da União

BNH - Banco Nacional de Habitação

CDRU - Concessão de Direito Real de Uso

CEF - Caixa Econômica Federal

CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente

CUEM - Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia

DEMHAB - Departamento Municipal de Habitação

DERER - Departamento de Regularização Fundiária e Reassentamento

FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

IAB - Instituto dos Arquitetos do Brasil

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

MCMV - Minha Casa Minha Vida

MNRU - Movimento Nacional de Reforma Urbana

MP - Medida Provisória

ONU - Organização das Nações Unidas

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

PISA - Projeto Integrado Socioambiental

PIDESC - Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

PIEC - Projeto Integrado Entrada da Cidade

POA - Porto Alegre

PRF - Programa de Regularização Fundiária

PSH - Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social

SAJU - Serviço de Assessoria Jurídica Universitária

SFH - Sistema Financeiro de Habitação

SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

SOP - Secretaria de Obras Públicas, Irrigação e Desenvolvimento Urbano

SPU - Secretaria do Patrimônio da União

UDH - Unidade de Desenvolvimento Humano

## LISTA DE FIGURAS E TABELAS

Tabela 1- População Brasil.....	18
Tabela 2 - Instrumentos jurídicos previstos antes do Estatuto da Cidade .....	24
Tabela 3- Instrumentos jurídicos criados pelo e após o Estatuto da Cidade.....	25
Tabela 4 - Lista de áreas em que a CUEM foi utilizada pelo DEMHAB .....	58
Figura 1- Ocupação irregular de acordo com as metodologias do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e do Departamento Municipal de Habitação, em Porto Alegre- 2008 e 2010 .....	41
Figura 2- Mapa de CUEMs outorgadas pela União e pelo Município em Porto Alegre .	60
Figura 3- Mapa de bairros com CUEMs outorgadas pela União e pelo Município em Porto Alegre .....	61

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>2 AS PROMESSAS DO ESTATUTO DA CIDADE E OS DESAFIOS DA POLÍTICA URBANA NO BRASIL .....</b>	<b>15</b>
2.1 O MOVIMENTO DE REFORMA URBANA E A CONSTRUÇÃO DA NOVA ORDEM JURÍDICO-URBANÍSTICA .....	15
2.2 OS INSTRUMENTOS JURÍDICO-URBANÍSTICOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA PRÉ E PÓS APROVAÇÃO DO ESTATUTO DA CIDADE.....	21
2.3 A CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE ÁREAS PÚBLICAS.....	29
<b>3 PORTO ALEGRE E A QUESTÃO DA IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA .....</b>	<b>39</b>
3.1 MAPA DA IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA .....	39
3.2 EXPERIÊNCIAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA .....	42
<b>4 ESTUDO EMPÍRICO SOBRE A UTILIZAÇÃO DA CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA EM PORTO ALEGRE .....</b>	<b>46</b>
4.1 ÁREAS DA UNIÃO.....	46
4.1.1 CUEM São Miguel.....	48
4.1.2 CUEM Gomes Carneiro .....	51
4.1.3 CUEM Fabrício Pilar.....	51
4.2 ÁREAS ESTADUAIS .....	53
4.3 ÁREAS MUNICIPAIS .....	57
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>63</b>
<b>6 REFERÊNCIAS .....</b>	<b>67</b>
<b>7 ANEXOS .....</b>	<b>71</b>
ANEXO A - Instrução Normativa n. 02/2007 da Secretaria do Patrimônio da União ...	72
ANEXO B - Relatório SPU/RS .....	82
ANEXO C - Excerto da manifestação da AGU .....	83

ANEXO D - Modelo de termo de CUEM da SPU/RS .....	84
ANEXO E - Resposta da SPU/RS obtida pelo Portal de Acesso à Informação .....	87
ANEXO F - Resposta da SOP/RS ao pedido de informações com base na Lei de Acesso à Informação .....	89
ANEXO G - Termo de Legitimação da Posse da SOP/RS.....	90
ANEXO H - Termo de CUEM do DEMHAB.....	91
ANEXO I - Contrato de CDRU do DEMHAB .....	93
<b>8 APÊNDICES .....</b>	<b>95</b>
APÊNDICE A - Consulta à SPU/RS pela Lei de Acesso à Informação .....	96
APÊNDICE B - Consulta à SOP/RS pela Lei de Acesso à Informação.....	97
APÊNDICE C - Consulta ao DEMHAB pela Lei de Acesso à Informação.....	98

## 1 INTRODUÇÃO

Passados quinze anos de aprovação do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001), esta pesquisa busca analisar a utilização no caso de Porto Alegre de um instrumento jurídico-urbanístico considerado paradigmático na regularização fundiária de áreas públicas: a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM).

O problema central do trabalho é averiguar se a CUEM tem sido utilizada no município de Porto Alegre no período que se segue à sua vigência no ordenamento como instrumento jurídico-urbanístico. Se estiver sendo utilizada, por qual entidade federativa a CUEM é aplicada? É utilizada na modalidade coletiva ou individual? É um instrumento invocado como direito de defesa por famílias ocupantes de terras urbanas ou está inserido nas políticas públicas de regularização fundiária? Quais são os argumentos técnicos e políticos que motivam sua utilização ou justificam sua inaplicabilidade por parte do poder público?

A questão da irregularidade fundiária nas cidades brasileiras evidencia as desigualdades sociais postas, as quais se expressam também em termos territoriais. A crise urbana vivenciada hoje é, em considerável medida, reflexo da dinâmica histórica de urbanização no Brasil, a qual foi marcada pelo rápido inchaço populacional nas cidades, em virtude do processo conhecido como êxodo rural, intimamente ligado ao desenvolvimento da industrialização brasileira e à concentração da propriedade privada da terra no âmbito rural. Por conta desse fenômeno, grande parte dos conflitos fundiários foram trasladados do campo para a cidade, ainda que os conflitos no campo não tenham cessado (pelo contrário, a luta pelo acesso à terra ainda segue na agenda política dos movimentos sociais rurais, porque a concentração de terra ainda é evidente no campo). Essa massa populacional que se deslocou das áreas rurais para as cidades somente encontrou nos vazios urbanos e nas terras públicas e privadas ociosas o local economicamente viável para a construção da sua moradia, já que também não havia política habitacional estatal capaz de satisfazer adequadamente essa necessidade (MARICATO, 2013). Assim, é imprescindível registrar as raízes históricas deste processo marcado pela concentração da terra, tanto rural quanto urbana, evidenciando que a urbanização no Brasil é um processo alicerçado na desigualdade. Como se sabe, a exclusão territorial nas cidades leva a outros tipos de exclusão social e tem impacto significativo em questões ambientais, econômicas, urbanísticas, etc.

Mais que isto, a urbanização no Brasil é um processo reprodutor de desigualdades amparado juridicamente. O papel da ordem jurídica neste contexto é destacado pelo jurista Edésio Fernandes, que aponta como fatores determinantes para a manutenção do *status quo* da

irregularidade urbana nas cidades “a definição doutrinária e a interpretação jurisprudencial dominantes do direito de propriedade imobiliária”, “a ausência de leis urbanísticas municipais” e “a aprovação pelos municípios de uma legislação urbanística elitista” (2007, p. 20). Soma-se a isto o fato de as comunidades moradoras de ocupações irregulares terem seu acesso à justiça para fins de reconhecimento de direitos dificultado, tanto pela falta de conhecimento e assessoria jurídica, quanto pelas decisões judiciais que menosprezam a função social da propriedade.

Assim, historicamente, a ordem jurídico-urbanística tem influenciado de modo relevante, tanto negativa quanto positivamente, a produção da irregularidade fundiária nas cidades brasileiras. De forma negativa quando, ao deixar de prever, ou ao prever preconceituosamente formas de tratamento à irregularidade espacial, acabou por reforçá-la. De forma positiva quando, ao apostar em uma dimensão legal protetiva de direitos, reconheceu a moradia como um direito humano e regulamentou instrumentos para amparo do gestor público na função de executor de políticas públicas. Nesse contexto, a positivação de direitos políticos, civis, sociais e culturais com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 foram celebrados como avanços importantes rumo a um marco legal com conteúdo capaz de reverter a discrepância no acesso a bens de serviço e de moradia entre as pessoas habitantes da mesma cidade.

Neste trabalho, mais do que a análise das produções doutrinárias quando da aprovação do Estatuto da Cidade, suas apostas e reflexões sobre os limites e possibilidades da nova lei, o que importa é a análise da dimensão jurídica da regularização fundiária. Trata-se de questão fundamental para a compreensão de um fenômeno social complexo que é o acesso ao solo urbano na cidade e que intersecciona diversas dimensões (jurídica, urbanística, social e econômica).

A escolha do tema também é reflexo da minha trajetória pessoal em atividades de pesquisa e extensão na Faculdade de Direito da UFRGS. Foi na experiência dentro do Grupo de Assessoria Popular (GAP) do Serviço de Assessoria Jurídica Universitária (SAJU) pela defesa do direito à moradia e à cidade de comunidades e ocupações na cidade de Porto Alegre que obtive o real conhecimento da realidade muitas vezes ocultada dentro dos muros da Universidade. Este trabalho é uma tentativa de retorno aos colegas, companheiras e companheiros, bem como às pessoas militantes, sejam moradoras das áreas objeto deste estudo, sejam apoiadoras da luta pelo direito à moradia adequada e pelo acesso à cidade.

Como perspectiva teórico-metodológica adotada, parto da compreensão de que a análise empírica do fenômeno jurídico é capaz de elucidar a dimensão da eficácia normativa, uma vez

que, a sociologia jurídica, ao contrário da dogmática jurídica, está preocupada com a reprodução social da norma: as compreensões individuais e sociais da norma e os impactos desta no comportamento social (HYDÉN, SVENSSON, 2008). Assim, priorizei a coleta de material empírico sobre a utilização do instrumento estudado no caso da cidade de Porto Alegre.

O estudo do caso de Porto Alegre justifica-se por se tratar de uma cidade mundialmente conhecida pelo Orçamento Participativo, uma tentativa de descentralização política das decisões do executivo municipal implantada desde 1989. Desde então, a cidade já sediou o Fórum Social Mundial quatro vezes, ganhando visibilidade mundial pela gestão cidadã e pela efervescência político-cultural ocorrida aqui. Portanto, estudar as questões urbanísticas na capital gaúcha pode evidenciar uma série de inovações jurídico-políticas, bem como uma série de contradições concomitantes na sua história.

Quanto à delimitação temporal, o estudo parte do ano de 2001, data da promulgação do Estatuto da Cidade, Lei n. 10.275, e da edição da Medida Provisória n. 2.220, o que auxilia a compreender os impactos da legislação e as eventuais mudanças que a sua implantação gerou e pode gerar.

As informações empíricas foram obtidas a partir de consultas realizadas formalmente junto à Superintendência do Patrimônio da União do Rio Grande do Sul (SPU/RS), à Secretaria de Obras, Saneamento e Habitação do Governo do Estado do Rio Grande do Sul (SOP/RS), e ao Departamento Municipal de Habitação da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (DEHMAB), com amparo na Lei de Acesso à Informação (Lei Federal n. 12.527/2011).

O plano de exposição está organizado em quatro seções. Na seção 2, busco compreender o contexto jurídico, político e social em que se deu a construção de uma nova ordem jurídico-urbanística no Brasil, situando a criação da CUEM como instrumento jurídico-urbanístico de regularização fundiária de terras públicas ocupadas para fins de moradia nos marcos da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade.

Na seção 3, há uma aproximação para a realidade da irregularidade fundiária na cidade de Porto Alegre, com a apresentação de um mapeamento da situação e uma descrição das experiências de regularização fundiária já existentes.

Na seção 4, são analisados os dados empíricos sobre a utilização da CUEM em Porto Alegre disponibilizados pelos órgãos públicos responsáveis pela gestão do patrimônio imobiliário e pelas políticas habitacionais na cidade em nível federal, estadual e municipal.

## **2 AS PROMESSAS DO ESTATUTO DA CIDADE E OS DESAFIOS DA POLÍTICA URBANA NO BRASIL**

Nesta seção busca-se compreender o contexto jurídico, político e social em que se deu a construção de uma nova ordem jurídico-urbanística no Brasil, situando-se a criação da CUEM como instrumento jurídico-urbanístico de regularização fundiária de terras públicas ocupadas para fins de moradia nos marcos da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade.

Na subseção 2.1 discute-se a importância do Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU) para a inclusão do Capítulo da Política Urbana na Carta Magna, bem como para a aprovação do Estatuto da Cidade. Os instrumentos jurídico-urbanísticos de regularização fundiária são analisados na subseção 2.2, de maneira que se possa visualizar qual o aparato jurídico disponível às administrações locais antes e após a aprovação da nova legislação. Por fim, na subseção 2.3, é analisado o instituto da CUEM, a partir da revisão da produção científica de direito urbanístico sobre seu conteúdo jurídico.

### **2.1 O MOVIMENTO DE REFORMA URBANA E A CONSTRUÇÃO DA NOVA ORDEM JURÍDICO-URBANÍSTICA**

O processo de construção de uma “nova ordem jurídico-urbanística” (FERNANDES, 2005) no Brasil tem sido marcado por negociações entre interesses contraditórios e uma aposta estratégica do MNRU na conquista de avanços legislativos. É o que se pode observar desde a aprovação na constituinte do Capítulo de Política Urbana da Constituição Federal de 1988, passando pela promulgação do Estatuto da Cidade em 2001 e chegando, nos últimos anos, à edição de diplomas legais voltados à implementação de políticas habitacionais em larga escala, como é o caso da Lei Federal n. 11.977/2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV).

Ainda que nessa agenda legislativa a afirmação do direito à moradia adequada inegavelmente tenha sido um tema prioritário, não foram menores os esforços voltados à construção de um instrumental jurídico-urbanístico capaz de possibilitar ao Poder Público o enfrentamento dos efeitos da especulação imobiliária e a promoção da regularização fundiária dos assentamentos informais consolidados. Neste sentido, especialmente o Estatuto da Cidade foi celebrado como “instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza” (ROLNIK, 2001).

Cabe, assim, fazer um breve retrospecto histórico antes da chegada do Estatuto da Cidade, para compreender o contexto jurídico, político e social brasileiro no que tange as políticas públicas habitacionais.

Desde os anos 1960, o denominado Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU) já articulava campanhas pela democratização da terra urbana, uma das chamadas “Reformas de Base” propostas pelo governo João Goulart (1961-1964). O MNRU era composto por entidades profissionais, sindicatos, lideranças de movimentos sociais e outros segmentos da sociedade civil. No entanto, teve sua agenda política reprimida durante os anos de regime militar, de modo que voltou à tona, imiscuído no caldo político de reivindicação por direitos e reformas a partir de 1984, com a abertura democrática no país.

No período da Ditadura Militar, destaca-se a criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e o seu órgão principal, o Banco Nacional de Habitação (BNH), ambos em 1964, durante a ditadura militar. Cabe destacar que nos anos 1960 a questão habitacional já era um problema nas grandes cidades brasileiras, tanto pelo déficit habitacional quantitativo, quanto pela inadequação das moradias de baixa renda existentes, questões que não eram enfrentadas pelas políticas habitacionais criadas. O BNH, na medida em que financiava moradia para aquisição da casa própria, não era uma política de provisão de habitação voltada para as classes populares.

A criação do SFH e do BNH não democratizou o acesso à terra urbana, na medida em que proveu moradia principalmente para as classes médias e altas e reforçou a especulação imobiliária, reservando terras valorizadas para o mercado privado. Ainda, segundo Raquel Rolnik, a criação do BNH criou uma linha estratégica na política habitacional repetida até hoje, perceptível, por exemplo, no Programa MCMV, que é a de convergir três dimensões:

Em primeiro lugar, a política depende e incide sobre as estratégias monetárias e fiscais do país. Em segundo lugar, está ideológica e politicamente alicerçada na ideia de combate ao “déficit habitacional”, ou seja, na ideia de que as necessidades habitacionais correspondem a uma demanda reprimida de “casas próprias” a serem construídas. Em terceiro lugar, trata-se de um instrumento de fomento à atuação de um setor – a indústria da construção civil-, além de, evidentemente, ser um dos motores do próprio sistema financeiro (2015, p. 282).

Ou seja, além de ser uma concepção limitadora do direito à moradia, é uma política que reforça a produção de novas moradias como a solução para o problema do déficit habitacional, de modo que não compreende esta problemática como um processo mais complexo o qual poderia ser mitigado por estratégias de regularização fundiária de áreas irregulares ocupadas por população de baixa renda em regiões centrais das cidades; ou por instrumentos de controle do uso e ocupação do solo de modo que este não esteja apenas vinculado à livre concorrência

do mercado; ou então fomentando iniciativas comunitárias ou da economia local no que tange a produção da moradia popular e não terceirizando este papel para o setor imobiliário.

Cabe lembrar que o regime militar, o qual possuía amparo civil de determinados grupos sociais, estava alinhado aos interesses do setor da construção civil. Analisando, são 20 anos de ocupação do poder político pelos militares em que a população marginalizada teve a sua condição acentuada pelas políticas excludentes da época.

Após o fim da Ditadura Militar, houve uma intensa mobilização social para a retomada das agendas pelas reformas estruturais e pela normatização dos direitos sociais, que teve como epicentro o Processo Constituinte que iniciou em 1987 com a criação da Assembleia Nacional Constituinte e terminou em 1988 com a promulgação da Constituição Federal a qual previu um capítulo para a Política Urbana que, pela primeira vez, garantiu o direitos aos moradores de ocupações irregulares de áreas públicas e privadas.

Na virada do século XX para o XXI o Brasil contava com 81,25% da população vivendo nas cidades. Se as desigualdades territoriais e sociais urbanas já eram marcantes, tornaram-se muito mais agudas na nova conjuntura. A Tabela 1 demonstra o momento em que a população urbana superou a população rural na década de 1970, além de evidenciar o crescimento vertiginoso da população urbana ao longo da década de 1980 e anos seguintes.

O cenário urbano no Brasil, nas décadas de 1980 e 1990, período da abertura democrática, é de acirramento dos conflitos urbanos e pelo acesso à moradia, devido ao inchaço populacional vivido pelas cidades que associado ao alto valor da terra urbanizada e à disparidade econômica das classes sociais provocou exclusão social e um número elevado de assentamentos informais.

Neste contexto histórico, é promulgada a Constituição Brasileira de 1988, fruto de uma intensa mobilização da sociedade civil organizada que, por meio das emendas populares, enriqueceu o corpo constitucional de direitos civis, políticos, sociais e econômicos. O MNRU teve um papel importante para garantir o capítulo da política urbana no texto da carta magna, por meio da Emenda Popular n. 63, de 1987, que ficou conhecida como Emenda Popular da Reforma Urbana, que resultou parcialmente aprovada no texto final dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, após um intenso conflito de interesses políticos e econômicos entre os setores da esquerda e setores empresariais ligados à indústria e à construção civil, os quais eram contra institutos jurídicos como a usucapião urbana (BASSUL, 2010).

Tabela 1 – População Brasil

<b>Total</b>	<u>2010</u>	<u>2000</u>	<u>1996</u>	<u>1991</u>	<u>1980</u>	<u>1970</u>	<u>1960</u>	<u>1950</u>
Urbana	160.9 25.80 4	137.9 53.95 9	123.076 .831	110.875 .826	82.013. 375	52.904. 744	32.004. 817	18.782. 891
Rural	29.82 9.995	31.84 5.211	33.993. 332	36.041. 633	39.137. 198	41.603. 839	38.987. 526	33.161. 506
<b>Percentual</b>								
Urbana	84,36	81,25	78,36	75,47	67,7	55,98	45,08	36,16
Rural	15,64	18,75	21,64	24,53	32,3	44,02	54,92	63,84

Notas: 1 - Para 1950: População presente

2 - Para 1960 até 1980: População recenseada

3 - Para 1991 até 2010: População residente

4 - Para 1950 até 1960: Os dados referentes ao nível Brasil incluem a população da região da Serra dos Aimorés, área de litígio entre Minas Gerais e Espírito Santo

Fonte: 1996 - Contagem da População

1950 a 1991, 2000 e 2010 (Universo) - Censo Demográfico

Fonte: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

### O Capítulo da Política Urbana restou assim redigido:

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

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

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

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

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

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

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

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

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

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

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

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião. (BRASIL, 1988)

Ressalta-se que a inclusão da moradia como direito social fundamental, no entanto, só foi incorporada ao texto do artigo 6º da Carta Magna após a Emenda Constitucional n. 26, de 14 de fevereiro de 2000. A sua inclusão normativa significa o dever do Estado de promover políticas públicas de acesso à moradia adequada. Esta inclusão é fruto da conjuntura nacional e, principalmente, internacional de promoção da moradia adequada.

Em 1991, é redigido o Comentário Geral n. 4 do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas (ONU) que define o que se considera uma moradia adequada ao elencar os seguintes pontos: segurança da posse, economicidade, habitabilidade, disponibilidade de recursos, acessibilidade, localização e adequação cultural. É a partir deste entendimento que ressurgiu no debate o conceito de direito à cidade, ou seja, um direito coletivo dos habitantes da urbe de usufruir dos bens da cidade; não só a casa construída, mas o acesso ao transporte público, serviço postal, serviço de saúde pública, sistema de tratamento de esgoto, fornecimento de energia elétrica, etc.

O texto em questão define de forma mais específica e abrangente o direito fundamental à moradia já previsto tanto na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1946) quanto, posteriormente, no artigo 11 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), ratificado pelo Brasil em 1992.

#### ARTIGO 11

1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento. (NAÇÕES UNIDAS, 1992)

Ainda assim, após a CF/88 e no período que se seguiu até a reforma do Código Civil de 1916 para o novo diploma que o substituiu em 2002, passaram-se 14 anos de vigência de uma lei que consagrava a propriedade individualizada, sem a limitação da sua função social prevista constitucionalmente. Esse paradigma vigente no Código de 1916 limitava a atuação do poder público em programas de regularização fundiária de favelas e assentamentos informais, e também limitava a postulação judicial do direito à posse - principalmente de áreas públicas.

Longo também foi o trâmite legislativo que culminou na promulgação do Estatuto da Cidade, Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, considerada uma das leis urbanas mais progressistas do mundo. O Projeto de Lei n. 5.788, apresentado em 1990, visando a regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, ficou onze anos tramitando no Congresso Nacional.

O Estatuto da Cidade estabeleceu no seu art. 2º uma série de diretrizes para orientar os municípios na execução da política urbana, além de consagrar o princípio da função social da cidade e da propriedade urbana. Os instrumentos elencados no art. 4º, de um lado, abarcam dispositivos já existentes no ordenamento jurídico de alguns municípios, como a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), e por outro lado regulamentam novas ferramentas jurídicas, dentre elas a CUEM, que embora inicialmente vetada, foi posteriormente regulamentada por Medida Provisória.

A produção doutrinária da época da aprovação do Estatuto da Cidade apontou com otimismo o seu caráter progressista e apostou que a sua promulgação traria real efetividade às promessas da Constituição Federal, visto que trazia um novo paradigma relacionado ao direito de propriedade, um novo modelo de gestão urbana participativa e sustentável e introduzia um aparato de novos instrumentos no tocante à política fundiária (ALFONSIN, 2003; RIBEIRO, 2003), principalmente no que tange ao fortalecimento do aparato jurídico disponível aos municípios, responsáveis desde a Constituição de 1988 pela gestão da política de desenvolvimento urbano das cidades (FERNANDES, 2002).

Ainda que o artigo 183 da Constituição previsse o direito à concessão de área pública para moradia irregular consolidada, não havia um marco regulatório do instituto que permitisse a sua aplicação. A expectativa era de que o Estatuto da Cidade regulamentasse o instituto da CUEM, no entanto, este capítulo fora vetado, por temor de que incentivasse a ocupação desordenada de terras públicas. Diante disso, a solução encontrada na edição da Medida Provisória 2.220, meses depois, foi a de instituir um marco temporal para a ocupação destas áreas, ou seja, cinco anos ininterruptos e anteriores a 2001.

O sentido político-jurídico deste limitador temporal e as possibilidades advindas com este instrumento serão analisadas no ponto 2.3 desta seção.

## 2.2 OS INSTRUMENTOS JURÍDICOS E URBANÍSTICOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA PRÉ E PÓS APROVAÇÃO DO ESTATUTO DA CIDADE

Cabe, antes de analisar os novos e antigos instrumentos, introduzir o conceito de regularização fundiária, conforme formulado pela jurista Betânia Alfonsin:

Regularização fundiária é um processo conduzido em parceria pelo Poder público e população beneficiária, envolvendo as dimensões jurídica, urbanística e social de uma intervenção que, prioritariamente, objetiva legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia e, acessoriamente, promove melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento, bem como incentiva o pleno exercício da cidadania pela comunidade sujeito do projeto. (2007, p. 78)

O Estatuto da Cidade já previa como diretriz a regularização fundiária das áreas ocupadas por população de baixa renda. O conceito de regularização fundiária, no entanto, só foi incorporado ao ordenamento jurídico pela Lei n. 11.977, intitulada lei do Programa Minha Casa Minha Vida, em 2009. Assim está redigido o seu art. 46:

A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (BRASIL, 2009)

Em comum, estes conceitos sintetizam o complexo processo de regularização de áreas irregulares em três dimensões: a jurídica, a urbanística e a social. A dimensão jurídica, qual seja a titulação da área por meio do instrumento mais adequado, predominantemente tratada neste trabalho, não é capaz, por si só, de promover a melhoria das condições de habitabilidade de uma família. Neste sentido, essas três dimensões concomitantes dão conta dos parâmetros internacionais fixados pela ONU para a moradia adequada, quais sejam: segurança da posse, economicidade, habitabilidade, disponibilidade de recursos, acessibilidade, localização e adequação cultural.

Tampouco é irrelevante a segurança da posse a esses moradores, a qual permite a defesa, materializada em um papel, muitas vezes, contra as arbitrariedades do gestor público ou de algum proprietário que não cumpre a função social da propriedade e que, vendo a área avolumar-se de equipamentos públicos, torna-se interessado e reivindica a propriedade. Não são poucos os casos de comunidades que se consolidam em determinado espaço da cidade, batalham para que o município asfalte, ilumine as ruas, crie postos de saúde nas proximidades,

bem como escolas e, quando esta área se torna urbanizada, o proprietário que formalmente consta no Registro de Imóveis ingressa com uma ação de reintegração de posse. Assim, o título poderá ser utilizado como direito de defesa perante essas situações.

A “caixa de ferramentas” do Estatuto da Cidade sem dúvida é paradigmática e está prevista no seu artigo 4º:

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

[...]

V – institutos jurídicos e políticos:

- a) desapropriação;
- b) servidão administrativa;
- c) limitações administrativas;
- d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;
- e) instituição de unidades de conservação;
- f) instituição de zonas especiais de interesse social;
- g) concessão de direito real de uso;
- h) concessão de uso especial para fins de moradia;
- i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
- j) usucapião especial de imóvel urbano;
- l) direito de superfície;
- m) direito de preempção;
- n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;
- o) transferência do direito de construir;
- p) operações urbanas consorciadas;
- q) regularização fundiária;
- r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;
- s) referendo popular e plebiscito;
- t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; [\(Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009\)](#)

u) legitimação de posse. [\(Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009\)](#)

VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

§ 1º Os instrumentos mencionados neste artigo regem-se pela legislação que lhes é própria, observado o disposto nesta Lei.

§ 2º Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, a concessão de direito real de uso de imóveis públicos poderá ser contratada coletivamente.

§ 3º Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil. (BRASIL, 2001)

O referido artigo, como se pode notar, não elenca apenas instrumentos jurídicos, mas também instrumentos administrativos, tributários, urbanísticos, bem como princípios norteadores da gestão pública no que tange à política pública habitacional. Ainda que a maioria dos instrumentos sejam inéditos, alguns já estavam previstos em leis orgânicas municipais ou em leis federais.

A regulamentação a nível federal de todos eles, no entanto, veio como um suporte para as administrações locais realizarem a regularização fundiária. Ao olhar para esse leque de instrumentos, pode-se, à primeira vista, ter a falsa impressão de que todos já eram previstos no ordenamento brasileiro. No entanto, até a Constituição Federal de 1988 e de forma mais consolidada até o Estatuto da Cidade, as administrações locais tinham grande dificuldade de regularizar assentamentos diante do frágil instrumental existente (ALFONSIN, 2007).

Isso porque, antes da promulgação da Constituição Federal de 1988 e mesmo logo após a sua edição, o Código Civil em vigor era o de 1916, um código com característica privatista, em que a manutenção do proprietário que formalmente consta no Registro de Imóveis era o princípio quando em face de um litígio judicial de reintegração de posse. Mais, a principal base jurídica de reivindicação do direito dos ocupantes era por meio da usucapião (FERNANDES, 2001).

A Tabela 2 busca identificar, ainda que não exaustivamente, os mais importantes instrumentos jurídicos de regularização fundiária de áreas urbanas existentes na legislação federal antes da aprovação do Estatuto da Cidade:

Tabela 2 – Instrumentos jurídicos previstos antes do Estatuto da Cidade			
<b>Instrumento jurídico</b>	<b>Tipo de área</b>	<b>Conceito</b>	<b>Legislação</b>
Concessão de Direito Real de Uso (CDRU)	Área pública ou privada	É o contrato de concessão de uso de terrenos públicos ou particulares, remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, ou outra utilização de interesse social.	Decreto-lei n. 271/1967
Desapropriação por interesse social	Área privada	É a prerrogativa estatal de poder incorporar ao seu patrimônio a propriedade de imóvel do particular para fins de interesse social.	Lei n. 4.132/1962.
Usucapião Extraordinária	Área privada	Aquele que, por vinte anos, sem interrupção, nem oposição, possuir como seu um imóvel, adquirir-lhe-á o domínio, independentemente de título de boa-fé.	Art. 550 do Código Civil de 1916
Usucapião Ordinária	Área privada	Adquire o domínio do imóvel aquele que por dez anos entre presentes, ou quinze entre ausentes, o possuir como seu, contínua e incontestadamente, com justo título e boa-fé.	Art. 551 do Código Civil de 1916
Permissão de uso	Área pública	É a prerrogativa do poder público de facultar ao particular a utilização de imóvel público, onerosa ou	Lei n. 8.666/1993

		gratuitamente, desde que justificado o interesse público.	
Locação, aforamento e cessão de bens imóveis da União	Área pública	Os bens imóveis da União não utilizados em serviço público poderão, qualquer que seja a sua natureza, ser alugados, aforados ou cedidos.	Decreto-lei 9760/1946
Regularização de loteamentos irregulares ou clandestinos	Áreas privadas	São os loteamentos que não cumprem os requisitos urbanísticos e jurídicos da lei de uso e ocupação do solo.	Art. 40 da Lei Federal n. 6.766/79

A Tabela 3 identifica os principais instrumentos de regularização fundiária criados pelo Estatuto da Cidade e pela legislação posterior:

Tabela 3 – Instrumentos jurídicos criados pelo e após o Estatuto da Cidade			
<b>Instrumento jurídicos</b>	<b>Tipo de área</b>	<b>Conceito</b>	<b>Legislação</b>
Concessão de Direito Real de Uso (CDRU)	Área pública ou privada	Contrato de concessão de uso de imóvel público com particular, gratuita ou onerosamente, desde que destinado a habitação de interesse social.  No caso de área particular, é a prerrogativa do proprietário em conceder o direito real de uso e habitação de imóvel a outro particular.	Art. 1.412 a 1.416 do Código Civil de 2002  Leis Federais n. 11.481/2007 e 11.952/2009

Concessão de Uso Especial Para Fins de Moradia (CUEM)	Área pública	É o direito real subjetivo daquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até 250m <sup>2</sup> de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para fins de moradia.	Medida Provisória n. 2.220 de 04 de setembro de 2001
Autorização de Uso Especial para Fins Comerciais	Área pública	O poder público pode conceder autorização de uso de imóvel para fins comerciais àquele que até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até 250m <sup>2</sup> de imóvel público situado em área urbana.	Medida Provisória n. 2.220 de 04 de setembro de 2001
Usucapião Especial de Imóvel Urbano	Área privada	É o direito real a obter a propriedade o possuidor de área urbana de até 250m <sup>2</sup> , durante cinco anos, ininterruptamente e sem oposição que não for proprietário de outro imóvel e a utilize para fins de moradia.	Arts. 9º a 14º do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001)  Art. 1.240 do Código Civil de 2002
Direito de superfície	Área privada ou pública	O direito real do proprietário urbano de conceder, a título gratuito ou oneroso, o direito de usufruir da superfície do imóvel, por tempo determinado ou indeterminado, mediante escritura pública.	Arts. 21 a 24 do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001)  Art. 1.369 a 1.377 do Código Civil de 2002
Direito de preempção	Área privada	O direito de preempção confere ao Poder Público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre	Arts. 25 a 27 do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001)

		particulares, desde que previsto em lei municipal, baseada no plano diretor.	
Demarcação urbanística	Área pública ou privada	Procedimento administrativo pelo qual o poder público, no âmbito da regularização fundiária de interesse social, demarca imóvel de domínio público ou privado, definindo seus limites, área, localização e confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses.	Art. 47, III, da Lei n. 11.977/2009.
Legitimação da posse	Área pública ou privada	Ato do poder público destinado a conferir título de reconhecimento de posse de imóvel objeto de demarcação urbanística, com a identificação do ocupante e do tempo e natureza da posse.	Art. 47, IV, da Lei n. 11.977/2009
Usucapião ordinária	Área privada	Adquire a propriedade do imóvel o particular que, contínua e incontestadamente, com justo título e boa-fé, o possuir por dez anos. O prazo será de cinco anos se o imóvel houver sido adquirido onerosamente e desde que os possuidores nele tiverem estabelecido a sua moradia, ou realizado investimentos de interesse social e econômico.	Art. 1.242 do Código Civil de 2002
Usucapião extraordinária	Área privada	Adquire a propriedade de imóvel o particular que a possuir por quinze anos, sem interrupção, nem oposição,	Art. 1.238 do Código Civil de 2002

		independentemente de título e boa-fé. O prazo será reduzido a dez anos se o possuidor houver estabelecido no imóvel a sua moradia habitual, ou nele realizado obras ou serviços de caráter produtivo.	
Usucapião extrajudicial	Área privada	É o procedimento de reconhecimento do direito à usucapião perante o Cartório de Registro de Imóveis, cumpridos os requisitos legais.	Código de Processo Civil (Lei n. 13.105/2015)
Alienação, gratuita ou onerosa, de bens imóveis para programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social.	Área pública	Trata-se da transferência do domínio de bens público dominicais imóveis a terceiros, seja por venda ou por doação, a qual deverá ser precedida de legislação autorizativa, dispensada a licitação.	Art. 17, I, f, da Lei 8.666/93, alterada pela Lei n. 11.481/2007

Cabe aqui destacar que a Demarcação Urbanística e a Legitimação da Posse são instrumentos incluídos no texto legal apenas em 2009, pela Lei n. 11.977, conhecida como “Lei do Minha Casa Minha Vida”, por instituir e disciplinar o programa. Estes, apesar de não terem sido gestados no bojo das discussões do Estatuto da Cidade, estão sendo utilizados pelas administrações locais, como forma, preponderantemente, de facilitar a construção de imóveis pelo Programa MCMV. Diante disso, é importante uma análise teórica destes instrumentos, visto que os resultados da pesquisa empírica apontam sua aplicação relevante em nível estadual.

A Legitimação da Posse é um instrumento que já era previsto em caso de transmissão do domínio das terras rurais devolutas da União pela Lei n. 6.383, de 7 de dezembro de 1976, e dispõe que o ocupante que tornou a terra produtiva há pelo menos um ano e que não for proprietário de outro imóvel rural fará jus a legitimação de posse por quatro anos e, após este prazo, terá preferência para aquisição do lote (art. 29, Lei n. 6.383/76). No Estado do Rio

Grande do Sul, a Lei n. 10.851, de 25 de setembro de 1996 dispõe sobre o mesmo instrumento em terras devolutas de propriedade do Estado. Ressalte-se que esta mesma lei regulamenta a Concessão de Direito Real de Uso de áreas públicas estaduais urbanas, para a qual a previsão é de que o instrumento é vitalício e gratuito.

Com o advento da “Lei do Minha Casa Minha Vida”, a Legitimação de Posse passa a ser um instrumento para a regularização fundiária de interesse social de áreas urbanas que não transfere o domínio, no entanto, passados cinco anos de seu registro, poderá ser convertida em registro de propriedade, tendo em vista sua aquisição por usucapião. A conversão da posse em propriedade, portanto, diz respeito às áreas urbanas privadas; por analogia, entende-se que após cinco anos a posse das áreas públicas poderá ser convertida em CDRU ou CUEM, conforme o caso.

A criação de institutos como a Legitimação de Posse e de novos procedimentos como a Usucapião Extrajudicial denota a atual tendência legal de flexibilização e preponderância das relações de propriedade em face das relações de posse. De fato, em livro recente, a arquiteta e urbanista Raquel Rolnik, após sua experiência na Relatoria Especial da ONU para o Direito à Moradia, aponta a tendência mundial de “hegemonia da propriedade individual escriturada e registrada em cartório sobre todas as demais formas de relacionamento com o território habitado”, forma jurídica que tem causado exclusão territorial massiva pelo mundo (2015, p. 13).

A utilização preponderante do instrumento de Legitimação de Posse no Estado do Rio Grande do Sul, como instrumento de regularização fundiária prioritário, será analisada na seção 4.2.

Cabe aqui, portanto, lançar um olhar especial sobre os instrumentos de regularização fundiária de terras públicas, principalmente na comparação entre a CDRU e a CUEM.

### 2.3 A CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE ÁREAS PÚBLICAS

A CUEM é um dos instrumentos jurídico-urbanísticos que integram a “caixa de ferramentas” criada por ocasião da edição do Estatuto da Cidade. Trata-se de um instrumento voltado à regularização fundiária de áreas públicas de ocupação irregular, ao qual o §1º do art. 183 da Constituição Federal já fazia menção. Embora previsto em artigos do texto original do Estatuto da Cidade que acabaram vetados, foi posteriormente regulamentado pela Medida Provisória n. 2.220, de 04 de setembro de 2001.

De acordo com as razões do veto quando da tramitação da Lei n. 10.257 na Câmara dos Deputados, afirmava-se que o instrumento contrariava o interesse público, na medida em que não estavam ressalvados do direito à concessão de uso especial os imóveis de uso comum do povo, assim como áreas urbanas de interesse da defesa nacional, de preservação ambiental ou destinadas a obras públicas. O veto sugere que as ocupações urbanas nestes locais deveriam ser removidas para outras áreas, tal como estava previsto para ocupações em áreas de risco. Outro ponto central do veto é a imposição de uma data-limite para aquisição do direito. Por fim, o veto também aludiu que a Administração Pública necessitava de um prazo máximo para apreciação do pedido de concessão que viesse a ser efetuado pelos ocupantes.

Assim, dois meses após a promulgação do Estatuto da Cidade, foi regulamentado o instituto pela Medida Provisória 2.220, a qual acata todos os termos pelos quais a Seção do Estatuto da Cidade que previa a CUEM havia sido vetada.

De acordo com o art. 1º da MP 2.220/2001,

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

Assim, nos termos da nova ordem jurídico-urbanística, supunha-se que

[...] Na medida em que é vedada a aquisição do domínio pleno sobre as terras públicas através de usucapião [CF, art. 183,§ 3º] a concessão de direito especial de uso para fins de moradia é o instrumento hábil para a regularização fundiária das terras públicas informalmente ocupadas pela população de baixa renda (BRASIL, 2002, p. 174).

O marco temporal criado pela lei, no entanto, limita substancialmente a aplicação deste instrumento. Ao determinar que a ocupação tem que ser consolidada por pelo menos cinco anos até a aplicação da lei, a ocupação em questão tem que existir desde, pelo menos, o ano de 1996. Assim, com o passar dos anos e com a permanência desse requisito, torna-se cada vez mais difícil cumprir com essa exigência, na medida em que as ocupações representam uma “transitoriedade permanente” (ROLNIK, 2015, p. 262). Ou seja, as ocupações não chegam a se consolidar no espaço, devido à transitoriedade espacial determinada por diversos fatores, especialmente pelos despejos forçados concomitantes e pela valorização imobiliária conforme as regras do mercado.

Isso não ocorre com a propriedade privada, para qual a Usucapião Especial Urbana não prevê um limite temporal, apenas um tempo de ocupação ininterrupta de cinco anos. Ocorre que as terras públicas são centrais para processos de regularização fundiária, pois são

historicamente os locais de mais fácil acesso à população pobre e também locais em que o valor de troca informal é mais barato.

As novas favelas e loteamentos ilegais surgem nas terras vazias desprezadas pelo mercado imobiliário privado. Não é por outro motivo que as favelas se multiplicam em áreas públicas, áreas ambientalmente frágeis sobre as quais incidem leis protecionistas como é o caso das áreas *non aedificandi* nas beiras dos córregos (Lei federal 6.766/79). Nas terras vazias situadas em regiões desvalorizadas pelo mercado imobiliário, até mesmo quando são públicas, a invasão não é admitida. Aí o poder de polícia municipal é exercido e as normas se aplicam. (MARICATO, 2013, p. 83)

Até os dias atuais, muitos bens públicos dominicais que não são destinados ao uso comum do povo ou de uso especial estão ociosos na cidade e não tem destinação conforme a função social da propriedade, sendo vistos por famílias de baixa renda como uma oportunidade de acesso à terra urbana.

Há outro fenômeno muito intenso ocorrendo nas cidades que é o da ocupação de áreas públicas reservadas para fins de preservação ambiental. Na medida em que a escassez de oferta de terras avança, a ocupação destas áreas protegidas ambientalmente se torna inevitável. Esse contexto é tão comum nas grandes cidades brasileiras que o CONAMA emitiu a Resolução do n. 369, de 28 de março de 2006, prevendo a possibilidade de regularização fundiária em áreas assim gravadas, nos casos de relevante interesse social, para o benefício de famílias de baixa renda e com a finalidade de minimizar os impactos socioambientais do local.

Promover a segurança da posse das pessoas ocupantes de áreas públicas é um dever das administrações locais. Neste sentido, é preciso compreender o regime jurídico dos bens públicos como introdução ao estudo mais aprofundado dos instrumentos da CDRU e da CUEM.

Os bens públicos são de propriedade do Estado, sendo vedada a aquisição destes bens por usucapião. A concessão de uso do bem público, seja ela CDRU ou CUEM, não transfere a propriedade do imóvel ao particular, mas somente a posse. Todavia, a concessão garante a posse com direitos perante as arbitrariedades do próprio Estado. Essa garantia é mais consolidada na CUEM, visto que, em se tratando de um direito subjetivo, o poder público deverá justificar uma opção por remoção das famílias a qual, caso seja de evidente interesse público, reverterá em indenização aos beneficiários.

Além disso, os bens públicos classificam-se em: bens de uso comum do povo, bens de uso especial e bens dominicais (art. 99 do Código Civil de 2002). A lei também determina que os bens de uso especial e de uso comum do povo são inalienáveis, enquanto perdurarem as características que assim os classificam. Os bens públicos dominicais, por sua vez, podem ser alienados.

Até 2007 o art. 17 da Lei n. 8.666/1993 determinava que os bens públicos objeto de CDRU em favor de particular deveriam ser precedidos de licitação, sendo que este procedimento era dispensado somente quando a concessão se destinasse a outro órgão ou entidade da Administração. Ocorre que a Lei n. 11.481/2007 incluiu no rol da dispensa licitatória a CDRU, a alienação gratuita ou onerosa, a locação e a permissão de uso de imóveis públicos quando utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social (art. 17, I, f, da Lei n. 8.666/93).

A CUEM não está expressamente no rol da letra “f” do art. 17, no entanto, considerando que o instituto é direito daquele que detém a posse direta do bem, não se vislumbra a exigibilidade de licitação, visto que há a impossibilidade de concorrência. Em relação à autorização de uso para fins comerciais, também é dispensada a licitação, nos termos da exegese do art. 17, I, letra “h”.

Em relação à redação original da lei que estabelece a CUEM, entretanto, mantiveram-se algumas previsões importantes, tal como a possibilidade de outorga da CUEM na modalidade coletiva, para aqueles lotes em que não é possível delimitar de forma precisa o terreno de cada possuidor e que possuam metragem superior aos duzentos e cinquenta metros estabelecidos para a modalidade individual. Nesse caso, os beneficiários serão concessionários em condomínio do bem, sendo que a cada ocupante será concedida uma fração ideal da área objeto, desde que esta não ultrapasse os 250m<sup>2</sup> previstos em lei.

Betânia Alfonsin comenta a importância dessa modalidade,

Embora muitas administrações municipais já estivessem utilizando o instrumento da concessão de uso em seus programas de regularização fundiária, havia muita dificuldade em registrá-lo pela via da concessão coletiva, dada a não previsão desta forma pela lei e a rigidez dos cartórios de registro de imóveis. Raros foram os casos em que se obteve a regularização fundiária pela via da concessão coletiva no Brasil. (2002, p. 165)

Esta inovação é especialmente importante na urbanização de favelas e vilas irregulares, na medida em que essas ocupações surgem de forma espontânea, sem seguir as determinações da lei de uso e parcelamento do solo, mas de forma correspondente à realidade e à necessidade daquela comunidade. Aliás, os requisitos urbanísticos da Lei Federal n. 6.766/1979 não são, muitas vezes, observados nem por loteadores urbanos, uma vez que os lotes não apresentam os requisitos de subdivisão e infraestrutura básica que a lei exige, os quais são de responsabilidade do loteador. Tendo consciência deste cenário é que, justamente, o texto do Estatuto da Cidade prevê o instrumento das Zonas Especiais de Interesse Social que permite a flexibilização das normas urbanísticas de uso e ocupação do solo nas áreas zoneadas do Plano Diretor. Neste

sentido, o uso em concomitância destes instrumentos permite uma melhor intervenção na área a ser regularizada juridicamente e urbanisticamente.

Na medida em que a CUEM possa ser adotada, dos casos concretos surgem necessidades a serem enfrentadas. A transmissão da concessão a outra pessoa, por exemplo, por motivos como a transferência de local na cidade, a transferência de município ou por própria necessidade da Administração Pública, devidamente justificada pelo cumprimento do interesse social (art. 5º, MP 2.220), gera o questionamento se o concessionário teria a liberdade negocial do título ou, se obrigado a sair do imóvel, teria direito à indenização.

No primeiro caso, hipótese de transferência entre particulares, a produção doutrinária tem se manifestado neste sentido,

Reservar os imóveis públicos urbanizados e regularizados não significa evitar a livre negociação do título, pois a mobilidade existe e não pode ser impedida. Assim, o título é transferível (art. 7º, MP 2.220/01), mas deve-se criar um nicho de mercado que beneficie não apenas os concessionários originais, mas qualquer família de baixa renda que não tenha acesso ao mercado imobiliário tradicional. Para garantir que a CUEM circule apenas entre aqueles que não possuem outro imóvel, é possível o estabelecimento de regras específicas para a transmissão, mesmo porque após a concessão do título, a terra continua sendo pública: apenas alguns dos poderes elementares do domínio são transferidos para as mãos do titular da CUEM, e esse desmembramento dos atributos da propriedade indica a existência de co-propriedade (MORETTI, 2014).

No segundo caso, hipótese em que o poder público desejar fazer uso do imóvel para outra finalidade, em sendo a tutela da CUEM um direito subjetivo, não submetido a discricionariedade do poder público no ato de concessão caso cumpridos os requisitos legais, cabe a indenização do beneficiário que, uma vez portador do título registrado em cartório tem um direito adquirido.

Vanêscia Prestes sustenta neste sentido:

Ainda cabe destacar que mesmo sendo um direito constitucionalmente assegurado, na hipótese de haver necessidade de utilização do imóvel no qual os beneficiários estão residindo, há a possibilidade de indenização pelo uso, em face do interesse público ou social preponderante. A proteção do direito à moradia tem o mesmo fundamento constitucional que o direito à propriedade. Assim como se utiliza a desapropriação para a propriedade, é possível indenizar aquele que faz jus à concessão para fins de moradia. [...]. Então, se há um direito subjetivo à concessão do direito à moradia, em tese também há a possibilidade da indenização pela impossibilidade da sua fruição gerada pela ação do Poder Público (PRESTES, 2006, p. 222)

Ademais, não vislumbrar a possibilidade de transferência é criar mais uma limitação à efetividade da CUEM, que já tem sua aplicabilidade muito reduzida por critérios que a própria lei determina.

Após a promulgação da Medida Provisória, diversas foram as arenas de debate sobre as possibilidades de aplicação do instrumento em casos concretos, bem se como formaram disputas em torno de algumas interpretações. Dentre elas, especialmente nos tribunais, surgiu

um debate sobre a constitucionalidade da CUEM. Entre os principais argumentos para a suposta inconstitucionalidade, estão a previsão constitucional do instituto, a competência entre os entes federativos para legislar sobre a matéria e a inalienabilidade dos bens públicos.

Tais argumentos são rebatidos por Vanêsa Prestes (2006). Em primeiro lugar, cabe elucidar sobre a eventual transitoriedade da Medida Provisória. A Emenda Constitucional n. 32/2001 regulamentou a edição de medidas provisórias pelo Presidente da República e os prazos para sua transformação em lei, alterando o disposto no art. 62 da Constituição Federal. Como a MP em questão foi publicada anteriormente à alteração constitucional, tem-se que a medida provisória permanece em vigência, com força de lei.

Em relação à questão da conformidade da CUEM com a Constituição, Vanêsa Prestes sustenta que,

O instituto tem assento constitucional. A sua previsão decorre da Carta Magna e cabe aos entes federativos a sua aplicação. No âmbito da União há um detalhamento já explicitado pelo Estatuto da Cidade de observância compulsória. No âmbito dos Estados e dos Municípios, respeitada a norma geral que é concessão do direito, nos termos do caput do art. 183, vinculado à finalidade moradia, cabe aplicar o Estatuto da Cidade. Se os entes federativos entenderem suficientes as regras já vigentes, cabe aplicá-lo. Se entenderem de forma distinta, respeitadas as peculiaridades locais assim expressas em legislação do respectivo ente, cabe regulamentar o instituto a fim de aplicá-lo no Estados e Municípios respectivos. O que não é possível é negar-lhe aplicação [...] (2006, p. 220)

A autora defende que - respeitada a norma geral e as condições para aquisição da posse pelo uso do bem imóvel público determinadas no art. 183 e parágrafos Constituição - a CUEM deve ser aplicada nos Estados e Municípios, ainda que sem legislação específica em nível estadual e municipal, visto que deixar de aplicá-la configura descumprimento constitucional, “partindo do pressuposto de que a Constituição Federal não contém palavras inúteis e de que a regra hermenêutica segundo a qual os parágrafos devem ser lidos em consonância com o disposto no caput do artigo” (PRESTES, 2006, p. 206).

Deste modo não há descumprimento da regra da autonomia dos entes federados, no que tange à competência para legislar sobre a disponibilidade de seus bens, visto que o art. 183, § 1º, da Constituição Federal prevê expressamente a possibilidade de concessão de terras públicas e está vinculado, por força da regra hermenêutica, ao caput do mesmo artigo.

A discussão em torno da inalienabilidade não prospera na medida em que esses bens objeto de concessão foram classificados como dominicais. O que pode gerar dúvidas é a possibilidade de alienar bens imóveis que certa feita foram de uso especial, encontrando-se, todavia, sem uso e cumprimento da função social. Seria o caso de prédios públicos vazios que são ocupados por famílias e que cumprem os requisitos legais de aplicação da CUEM. Nesse caso, a doutrina exige que os imóveis sejam desafetados através de lei. Caso esses bens não

sejam desafetados – por motivos que competem ao legislador explicitar - “daí o direito subjetivo que é individual poderá ser resolvido em indenização ou na realocação dos beneficiários do direito à moradia para outro bem público” (PRESTES, 2006, p. 226).

Neste ponto, entretanto, há uma divergência doutrinária. Para Nelson Saule Júnior e Raquel Rolnik, “ por constituir um novo direito, o Poder Público poderá outorgar a concessão nos imóveis de uso comum do povo sem a necessidade da desafetação” (2001, p. 33). Sobre essa questão, explica Betânia Alfonsin (2002) que, ao se entender necessária a desafetação do bem público, o instrumento perde o sentido, visto que a CUEM enquanto direito subjetivo independe da prerrogativa estatal de outorgá-la.

A CUEM sempre será concedida na modalidade gratuita. Neste sentido, a CUEM se diferencia em grande medida da CDRU, uma vez que além de o poder público ter a prerrogativa de concedê-la ou não, este também pode cobrar uma contrapartida monetária do particular. Em Porto Alegre, a contribuição social da CDRU é calculada percentualmente conforme a faixa salarial da família beneficiária (art. 13, parágrafo único, Decreto 10.789/93) e o imóvel também pode ser comprado pelo concessionário, com abatimento do valor pago durante o período de uso.

Como será analisado na parte empírica do estudo, a cobrança da contribuição social é um verdadeiro prejuízo para muitas famílias que não têm como pagar pelo valor mensal, sendo muitas vezes inadimplentes com a administração pública<sup>1</sup>, podendo ser despejadas da moradia por este motivo.

A CUEM, como um direito real, pode ser objeto de registro imobiliário. Além disso, a lei prevê a possibilidade de Autorização Especial para Fins Comerciais que permite a utilização do imóvel público por particular para tal fim. Considerando a dinâmica de desenvolvimento local das ocupações, a fonte de renda dessas famílias e uma possível economia de autogestão, a previsão desta destinação comercial do bem coaduna com a realidade social posta; de modo que se não fosse prevista causaria muitos prejuízos econômicos para essas famílias.

---

<sup>1</sup> Em Porto Alegre, uma notícia jornalística em 2015 apontou que “um em cada três moradores de condomínios sociais está com contas de habitação atrasadas”, estimando em 35% o número de inadimplências das contribuições sociais devidas a Autarquia Municipal responsável pela gestão da habitação de interesse social. (DIÁRIO GAÚCHO, 2016)

Apesar do entendimento doutrinário de que não é necessária a regulamentação a nível municipal para que a CUEM seja aplicada, é verdade que o marco normativo fomentaria a utilização deste instrumento por parte dos gestores públicos municipais.

Em Porto Alegre, essa regulamentação não ocorreu ainda, embora haja um projeto de lei (n. 2/2005) em tramitação na Câmara Municipal para tal fim. O projeto, inclusive, identifica uma série de áreas - vilas, loteamentos e condomínios de Porto Alegre - elencadas para serem regularizadas por meio deste instrumento. Cabe ressaltar que a ideia deste levantamento era possibilitar a criação de um Banco de Terras públicas no município, o qual não veio a se concretizar, embora previsto como instrumento de desenvolvimento urbano na Lei Orgânica do Município. Além disso, algumas das áreas elencadas neste projeto de lei como passíveis de serem regularizadas por meio da CUEM em Porto Alegre são áreas que efetivamente foram regularizadas, conforme dados empíricos coletados à nível municipal e analisados na seção 4.3.

Em relação à CDRU, há regulamentação do instrumento em nível federal, estadual e municipal. Em Porto Alegre, o instrumento foi regulamentado por meio da Lei Complementar n. 242, de 04 de janeiro de 1991. Trata-se evidentemente de um instrumento mais antigo e que, por muitos anos, era o único instrumento de transmissão não precária da posse a ocupantes de áreas públicas. No entanto, é de se notar que a lei municipal também criou um limitador temporal para fins de aquisição do direito:

Art. 1º - Aos ocupantes de área de propriedade do Município, de suas autarquias, empresas públicas e sociedade de economia mista, não-urbanizadas ou edificadas anteriormente à ocupação, que aí tenham estabelecido moradia até 31 de janeiro de 1989, que não sejam proprietários de outro imóvel e que comprovem baixa renda, será concedido o Direito Real de Uso, mediante o preenchimento, pelos mesmos, das seguintes condições: [...]

Diante desta constatação, a CUEM é um instrumento mais vantajoso, devido ao seu marco temporal ser menor. Para fins de aquisição da CDRU é preciso estar ocupando o imóvel desde 1989; para fins de aquisição do direito à CUEM é preciso estar ocupando o imóvel desde 1996. Ocorre que a regulamentação da CDRU em nível federal e estadual não prevê este limitador temporal, de modo que o que se tem visto de fato na sua aplicação municipal é a desconsideração desse requisito, para não o predestinar à inutilidade.

Ambos os institutos permitem a transmissão por ato “inter vivos” ou “causa mortis” o que significa a possibilidade de transferência onerosa do direito entre particulares, que, no caso da CDRU, se dará mediante a anuência do poder público. A transmissão aos herdeiros, portanto, também é possível em ambos os instrumentos. É importante notar que, no caso de o concessionário da CUEM transmitir o direito a outrem, estará, por força do art. 1º, §2º, da MP 2.220/2001 impedido ser beneficiado com a concessão especial novamente.

Caso as pessoas ocupantes do imóvel que cumpre os requisitos legais e tem direito a obtenção da CUEM sofram uma intervenção do poder público para a remoção das famílias, o instituto poderá ser invocado como direito de defesa. O direito subjetivo à obtenção da CUEM pode ser oposto como argumento de defesa em eventual ação possessória de reintegração de posse ajuizada pelo estado. Também diz respeito a um dever prestacional do estado de identificar as áreas passíveis de serem regularizadas pelo instrumento e aplicá-lo.

Não há como falar de pobreza, relações de classe e raça, sem se falar em gênero - recorte ainda pouco abordado nas questões relativas ao direito à moradia no Brasil. A autora Betânia Alfonsin (1997, p. 31) já alertava para essa condicionante no que tange a um olhar sobre o acesso à terra pelas mulheres como uma forma de combate à pobreza, considerando que as mulheres são percentualmente a maior parte dos pobres do mundo. Nesse caso, ainda que seja tecido um olhar tímido em relação a esta temática tão importante neste trabalho, é preciso não silenciar, mas sim reafirmar a existência dessa condição estruturante na sociedade para futuros aprofundamentos e reflexões.

Sendo assim, cabe salientar a previsão legal de que a CUEM e a CDRU serão concedidas ao homem ou a mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. No mundo micro, sabemos que há muitas mulheres vítimas de violência doméstica que -ao denunciar o ex-companheiro ou ex-cônjuge e receber uma medida protetiva da Lei Maria da Penha (Lei n. 11.340/2006) - estão amparadas pela intervenção estatal no sentido de retirar o agressor da residência. No momento em que a mulher obtém os direitos de posse, com preferência para constar seu nome na assinatura do termo ou contrato, há uma inversão de valores socialmente postos, que privilegiam a mulher e garantem minimamente a sua dignidade frente a estas situações de violência- que não são raras na realidade cotidiana.

A Lei 11.977/2009 também disciplinou preferência à mulher chefe de família na lista por aquisição da moradia própria do Programa MCMV. Mais, salientou explicitamente que a preferência na assinatura dos contratos será dada à mulher e que nas hipóteses de dissolução da união estável, ou do casamento, o título de propriedade será dado à mulher, independente do regime de bens aplicável.

Por fim, também interessa saber a atuação do poder judiciário em relação ao instrumento estudado. A pesquisadora Giani Cazanova (2015) realizou um estudo jurisprudencial sobre a CUEM no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, no qual ela constata um total de cinco acórdãos em que o debate central foi a utilização do instrumento. Destes cinco, um era em Porto Alegre, na área conhecida como “Campo da Tuca”, no bairro Partenon. Diante desses resultados, é evidente a pouca utilização da CUEM como objeto de litígio judicial no município.

Em comparação com os dados empíricos coletados neste estudo, a utilização pela via judicial é muito inferior – para não dizer irrelevante – em relação à utilização pela via administrativa.

A recém-publicada pesquisa “Não tinha teto, não tinha nada, porque os instrumentos de regularização fundiária (ainda) não efetivaram o direito à moradia no Brasil”, da série Pensando o Direito, realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) traz alguns elementos para a análise da efetividade que dialoga com este trabalho. Conforme a pesquisa, o principal óbice à efetividade da CUEM para a jurisprudência é a desqualificação da posse, o “que significa que toda e qualquer relação jurídica que tenha por objeto imóvel integrante do patrimônio da Administração Pública por pretensão beneficiária do instituto desqualifica a posse como mansa e pacífica” (2016, p. 72). Neste sentido, o estudo destaca,

[...] o óbice da discricionariedade do Administrador Público, ao qual seria dado escolher discricionariamente o instituto de regularização urbanística com o qual contemplar o particular, mesmo quando ele preenche os requisitos da CUEM, em franca oposição a própria razão do veto ao Projeto de Estatuto da Cidade depois “sanada” com a edição da MP n. 2.220/2001: a fixação de um marco temporal para a regularização de um “imenso passivo de ocupações irregulares gerado em décadas de urbanização desordenada” [...]

Vê-se que os tribunais, quinze anos após o Estatuto da Cidade, ainda tendem a desconsiderar todo um campo de debate acadêmico, doutrinário e empírico acerca da nova ordem jurídico-urbanística no Brasil que tem por objetivo também influenciar as decisões na arena judicial.

### **3 PORTO ALEGRE E A QUESTÃO DA IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA**

Nesta seção, há uma aproximação para a questão da realidade da irregularidade fundiária no município de Porto Alegre, com a apresentação de um mapeamento da situação realizado em 2009 pelo DEMHAB, a partir de levantamentos da própria autarquia municipal e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Também há uma descrição das experiências de regularização fundiária já realizadas no município.

#### **3.1 MAPA DA IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA**

O último diagnóstico da situação da irregularidade fundiária no município de Porto Alegre foi realizado em 2009. O levantamento foi feito no contexto da segunda etapa do processo de elaboração do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social, por iniciativa da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, através do DEMHAB como um requisito de adesão ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, o qual faz parte do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), criado em 2005 pela Lei federal n. 11.124.

Os objetivos do SNHIS (art. 2º) são: viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável; implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada a população de menor renda e a articulação e o acompanhamento das instituições e órgãos que desempenham funções no setor de habitação.

A elaboração do Plano em Porto Alegre coadunou-se com a elaboração de outros Planos Municipais no Brasil, pois a proposta do Sistema criado pelo Governo Federal era a elaboração dos Planos pelos municípios como um requisito para acessar recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Dessa forma, realizaram-se quinze oficinas em diferentes regiões do Orçamento Participativo em Porto Alegre, com uma metodologia de trabalho e pesquisa pré-definidas, onde a comunidade teve a oportunidade de se manifestar concretamente sobre a política de habitação e que culminou na realização de um Seminário para divulgação dos resultados (DEMHAB, 2009).

Cabe destacar, no entanto, que este diagnóstico não produziu dados, mas sim compilou dados de pesquisas do IBGE, do DEMHAB e de outros pesquisadores sobre o tema. Os dados da autarquia municipal no Mapa da Irregularidade Fundiária são “levantamentos realizados pelo Demhab entre 1998 e 2003” (DEMHAB, 2009, p. 56).

Em pesquisa sobre o cenário da habitação informal em Porto Alegre, a pesquisadora Mariana Pessoa (2015) aponta uma discrepância significativa entre os dados coletados pela autarquia municipal e os do IBGE. Conforme os dados do IBGE, esquematizados pela Fundação João Pinheiro, Porto Alegre tinha um déficit habitacional de 48.467 domicílios em 2010, o que equivalia a 9,5% do total de domicílios. A autora aponta que há 108 aglomerados subnormais levantados pelo IBGE em 2010, enquanto que, em 2005, os levantamentos municipais já apontavam 488 núcleos de ocupação irregular na cidade. Essa diferenciação dá-se por questões conceituais e metodológicas entre as pesquisas<sup>2</sup>.

Na publicação do diagnóstico pela prefeitura, aparecem os seguintes números da habitação irregular em Porto Alegre:

[...] 484 núcleos e vilas em Porto Alegre, segundo o Mapa da Irregularidade Fundiária do DEMHAB, com um saldo estimado em 74.309 domicílios e uma população aproximada de 289.805 habitantes, considerando a média de 3,90 habitantes por domicílio. Dentre esses números, estima-se que 16 a 18 mil famílias estão em situação de risco, ou seja, risco geológico, hidrológico, áreas viárias, ou outra situação que apresente risco habitacional. Houve, portanto, um aumento de 361 vilas e núcleos em Porto Alegre, que corresponde a 291%, nos últimos 30 anos. Daí se conclui que Porto Alegre também reproduziu, nas últimas décadas, o sistema excludente, obrigando a população mais empobrecida a “optar pela irregularidade” (DEM HAB, 2009, p. 27)

Portanto, ainda que as publicações de Pessoa (2015) e do DEMHAB (2009) divirjam de forma pouco significativa quanto ao número de vilas irregulares, 488 para a primeira e 486<sup>3</sup> para a segunda, ocorre que os dados brutos foram coletados da mesma fonte, ou seja, pesquisa da própria autarquia municipal, realizada em 1998 e atualizada em 2005. O que se destaca nessas compilações é que o saldo de domicílios para a pesquisa do IBGE (48.467 domicílios), em comparação com o saldo de domicílios elencado pelo DEMHAB em 2005 (75.656 domicílios) apontam uma diferença significativa, ainda que esta última tenha sido produzida cinco anos antes.

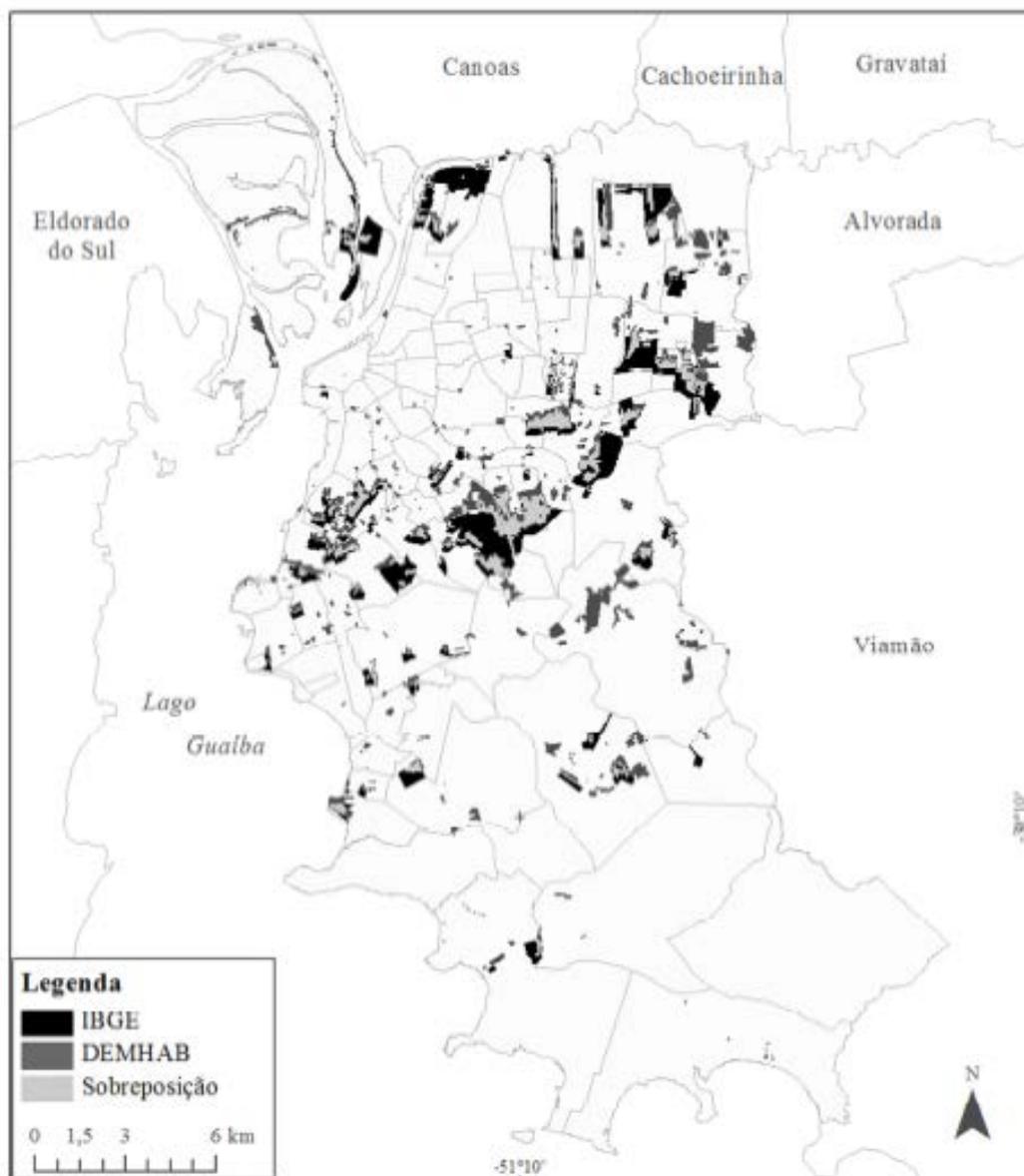
A projeção cartográfica da localização das vilas irregulares e núcleos irregulares feita por PESSOA (2015) é representada na Figura 1.

---

<sup>2</sup> Conforme a autora (PESSOA, 2015) a metodologia do IBGE somente considera núcleos irregulares as ocupações com moradias em número superior a 51, sendo que a identificação desses núcleos é feita por satélite. Nas pesquisas feitas pelo DEMHAB, não há limitação de tamanho e a identificação é feita pessoalmente.

<sup>3</sup> Em relação ao número muito próximo, sugere-se que houve algum erro na publicação, tendo em vista que, no próprio diagnóstico ora a numeração apresentada é de 484, ora de 486 ocupações irregulares. Em relação ao número de domicílios localizados nas ocupações irregulares, também há uma divergência que ora aponta o número de 74.309, correspondente a 484 núcleos; ora o número de 75.656, correspondente a 486 núcleos.

Figura 1- Ocupação irregular de acordo com as metodologias do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e do Departamento Municipal de Habitação, em Porto Alegre- 2008 e 2010



Fonte: PESSOA, 2015. Fonte dos dados brutos: Departamento Municipal de Habitação (Demhab) (PORTO ALEGRE, 2008) e INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE) (2010).

Dentre os 75.656 domicílios localizados em núcleos e vilas irregulares em Porto Alegre, a pesquisa demonstra que,

Em relação ao total de domicílios, em núcleos e vilas irregulares, 19.406 domicílios encontram-se em área particular, portanto com posse garantida, a partir de 5 anos de ocupação e caracterizando o direito ao usucapião. Os demais 56.250 domicílios encontram-se em área pública (PMPA, DEMHAB, IPE, UFRGS, órgãos federais), especialmente em áreas da PMPA e Demhab, sem contrato de comercialização, quer seja CDRU ou PNRU. (DEM HAB, 2009, p. 143)

Portanto, fica evidente que, em Porto Alegre, a maior parte da irregularidade fundiária está localizada em áreas públicas e que a utilização de instrumentos como a CDRU e a CUEM são imprescindíveis na política pública de regularização fundiária.

A conclusão de que, em 30 anos, Porto Alegre produziu 291% a mais de vilas irregulares, só reafirma o tamanho do problema fundiário que o município e as políticas públicas pensadas neste sentido têm de enfrentar, o que só é possível quando se tem sistematizada a dimensão do cenário, a fim de colocar em prática as melhores estratégias de enfrentamento. Se Porto Alegre deixou de produzir, desde 2009, dados confiáveis sobre a produção irregular da habitação e, considerando o expressivo aumento da irregularidade fundiária no município como uma tendência nos anos anteriores, infere-se que a situação atual é grave. Como se verá, se Porto Alegre já figurou como cidade modelo de aplicação de instrumentos de regularização fundiária (ALFONSIN, 1997; FERNANDES, 2001), hoje não se pode afirmar categoricamente o mesmo.

### 3.2 EXPERIÊNCIAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM PORTO ALEGRE

A história da política pública habitacional e da legislação urbanística em Porto Alegre evidencia práticas que desde muito tempo repetem a lógica da segregação socioespacial.

Conforme afirma Betânia Alfonsin (2000, p. 34), a partir de uma minuciosa pesquisa da legislação urbanística promulgada desde o primeiro mandato executivo municipal, do ano de 1892 até 1999, “a relação ambígua entre legislação e produção da irregularidade já se evidencia nas primevas da formação deste território”.

Na pesquisa de Alfonsin (2000) fica evidente que o município é um exemplo desse processo, ou seja, de que a lei, por muito tempo consolidou explicitamente as desigualdades socialmente estabelecidas. Por muitos períodos históricos, a prefeitura do município criou leis para expulsão da população de baixa renda do centro da cidade, fosse por tratar como invisível esta parcela da população - principalmente durante a República Velha - fosse por prover moradias de baixa renda nas periferias da cidade, estratégia adotada principalmente na década de 1930.

Como exemplo dessas tipologias sobre a estratégia da administração pública em relação à moradia de baixa renda, conforme períodos históricos, criadas pela autora (2000 p. 54), tem-se que a primeira legislação em relação à população pobre na cidade de Porto Alegre, em 1909, foi o “Código de Posturas Municipais sobre Hygiene” que proibia, dentre seus dispositivos, a

subdivisão de casas, de modo a delas se utilizarem várias famílias. Ou seja, é a proibição da forma mais comum de habitação popular na época (ALFONSIN, 2000, p. 54).

Durante este longo período da primeira legislação urbanística em 1909 até a ditadura militar, destacam-se, em Porto Alegre, os planos urbanísticos e habitacionais: o Plano Geral de Melhoramentos (1914), a Lei n. 270, que prevê pela primeira vez a regulamentação da moradia popular (1929); a Lei n. 325 que tornou os aluguéis rentáveis e incentivou a produção privada de moradias (1936); a produção de moradias pelos Institutos de Pensão no governo do Getúlio Vargas (1942); a primeira lei que regulamenta o loteamento urbano por parte do Município (1949); a criação do Departamento Municipal da Casa Popular (1952); e o primeiro Plano Diretor (1959) (ALFONSIN, 2000).

Observa-se que, durante este longo período histórico em Porto Alegre, o despejo dos pobres sempre foi prática perpetuada pelo próprio município. Nas décadas de 1960 e 1970, durante a ditadura militar, especialmente, a política da remoção pautou explicitamente a agenda habitacional do governo:

As remoções de vilas e núcleos irregulares, entre o período de 1965 até meados de 1970, continuaram com força, através do lema: “Remover para Promover”. Existem documentos datados de 1966 mostrando a retirada das vilas Ilhota (próxima à atual Érico Veríssimo), Secular, Ilha do Pavão, Teodora, Marítimos e Santa Luzia, localizadas nas proximidades da região central de Porto Alegre, para um terreno adquirido na zona rural de Porto Alegre chamado de Restinga. Os recursos investidos eram de fundo municipal, pois o BNH não havia repassado verba. Os planos de tornar a vila regularizada, com toda a infra-estrutura e com boas habitações aos novos moradores, tiveram que ser adiados. (DEMHAB, 2009, p. 32)

Com a redemocratização, há mudanças relevantes nessa agenda. Durante a chamada gestão da Administração Popular, capitaneada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) nos anos 1990, o município adota o Orçamento Participativo (OP), um instrumento de gestão participativa das decisões relacionadas ao orçamento público, verdadeira ferramenta de descentralização político-administrativa que ainda opera na cidade de Porto Alegre, no entanto, com evidente fragilização. Ao implementar o OP, Porto Alegre ficou mundialmente conhecida pela inovação na democracia participativa (FEDOZZI, 2012).

Paralelamente, na década de 1990 ocorreram outras importantes iniciativas a nível de política pública: a promulgação da Lei Orgânica do Município que regulamentou importantes instrumentos de regularização fundiária como a CDRU e as Áreas Especiais de Interesse Social; a criação do Programa de Regularização Fundiária<sup>4</sup> que regularizou diversas vilas em áreas

---

<sup>4</sup> O Programa de Regularização Fundiária atendeu demandas do Orçamento Participativo, bem como mapeou áreas irregulares com o intuito de urbanizá-las. Para saber mais, ver (ALFONSIN, 1997).

públicas e privadas a partir do novo instrumental jurídico criado pela Lei Orgânica; e a revisão do Plano Diretor em 1999 (ALFONSIN, 1999).

A produção da moradia com recursos municipais, via DEMHAB, também ocorre historicamente desde a criação deste departamento. Conforme dados do diagnóstico realizado pela autarquia (DEMHAB, 2009) foi especialmente nas décadas de 1980 e 1990 a maior produção habitacional do DEMHAB, diminuindo em torno de 53% na década de 2000. Foi naquele período histórico, especialmente, que Porto Alegre figurou entre as cidades do Brasil que mais tinha experiência em regularização fundiária.

A Vila Planetário, por exemplo, foi uma das primeiras áreas de intervenção do Programa de Regularização Fundiária. Localizada na área central da cidade, a favela não possuía qualquer infra-estrutura, mas tinha direito à Concessão de Direito Real de Uso. Através do processo do Orçamento Participativo, em 1990, a comunidade conquistou os recursos para a regularização jurídica, acompanhada de urbanização. (ALFONSIN, 1997, p. 142)

O Programa de Regularização Fundiária segue até hoje com o mesmo nome, apesar das mudanças de governo municipais. Conforme dados aferidos no site da Prefeitura de Porto Alegre, em 2008 haviam 180 áreas cadastradas neste programa.

Os acontecimentos em nível municipal não estão descolados da realidade nacional. Neste sentido, a criação do Ministério das Cidades em 2003, encarregado de formular políticas públicas habitacionais em nível nacional e de auxiliar os governos locais com apoio técnico e financeiro para esta questão, foi responsável pela criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e pela política dos Planos Municipais de Habitação de Interesse Social, o qual Porto Alegre também produziu, como requisito para receber recursos do PAC.

Em grande medida, os investimentos em habitação local nos últimos anos são provenientes de recursos do PAC e em obras preparatórias para sediar a Copa do Mundo FIFA em 2014.

Se antes Porto Alegre era o município da regularização fundiária, hoje, a cidade investe muito em construção de novas habitações pelo Minha Casa Minha Vida e em reassentamentos para grandes obras públicas viárias ou de infraestrutura.

Em 2012, foi expedido o Decreto n. 7.795, o qual desonerou a contrapartida financeira dos beneficiários do MCMV que fossem reassentados em virtude das obras do PAC. Em Porto Alegre, muitas famílias foram reassentadas com recursos do PAC, dentre elas as moradoras da Vila Dique, removidas para execução de obras de ampliação do Aeroporto Internacional Salgado Filho e as moradoras da Vila Tronco, devido à duplicação da avenida que leva o mesmo nome.

Os principais projetos em andamento em Porto Alegre que tiveram impacto na produção de moradia, urbanização de áreas urbanas e reassentamento de famílias são:

- a) Projeto Integrado Entrada da Cidade (PIEC) que visa a urbanização de ocupações irregulares nos bairros Humaitá e Navegantes<sup>5</sup>, localizados na entrada da cidade de Porto Alegre;
- b) Projeto Integrado Socioambiental (PISA) que visa elevar o índice de tratamento de esgoto da cidade e de recuperar a balneabilidade do Lago Guaíba. Dados da prefeitura informam que ao longo do projeto foram reassentadas 1.680 famílias;
- c) Obras para sediar a Copa do Mundo FIFA em 2014 com financiamento do PAC;
- d) Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV);
- e) Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH) que consiste em “uma linha de crédito direcionada à produção de empreendimentos habitacionais, cujo objetivo principal é viabilizar a produção e/ou aquisição de unidades habitacionais” para a população de baixa renda (DEMHAB, 2009, p. 95).

Estes projetos têm impacto direto nas políticas de regularização jurídica e na concessão de terras públicas, como se verá na análise dos casos empíricos levantados por este estudo, principalmente os que se relacionam com a atuação do Município.

---

<sup>5</sup> Conforme informações do site da prefeitura de POA são 3.775 famílias beneficiadas, 3.061 casas construídas e 714 lotes urbanizados.

#### **4 ESTUDO EMPÍRICO SOBRE A APLICAÇÃO DA CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA EM PORTO ALEGRE**

O estudo empírico é baseado em informações obtidas a partir de consultas realizadas formalmente junto à Superintendência do Patrimônio da União do Rio Grande do Sul (SPU/RS), à Secretaria de Obras, Saneamento e Habitação do Governo do Estado do Rio Grande do Sul (SOP/RS), e ao Departamento Municipal de Habitação da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (DEHMAB/POA), com amparo na Lei de Acesso à Informação (Lei Federal n. 12.527/2011).

O pedido de acesso a informações para fins de pesquisa científica solicitava especificamente os seguintes dados: a) quantos termos administrativos de CUEM foram outorgados no Município de Porto Alegre desde a edição da Medida Provisória n. 2.220/2001? b) quantos termos administrativos de CDRU foram celebrados no Município de Porto Alegre neste mesmo período? Ademais, também foi solicitado acesso à totalidade dos termos administrativos, de maneira que se requereu aos órgãos públicos que comunicassem a data, o local e o modo de realizar a consulta a essa documentação e efetuar a sua reprodução em fotocópias se necessário.

As seções 4.1, 4.2 e 4.3 discutem, respectivamente, os resultados obtidos nos níveis federal, estadual e municipal.

##### **4.1 ÁREAS DA UNIÃO**

Após requerimento pelo portal do Serviço de Informações ao Cidadão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a resposta da SPU/RS foi no sentido de informar que foram firmados três contratos de CUEM em Porto Alegre desde a publicação da MP 2.220/2001 e nenhuma CDRU no mesmo período. Ressalte-se que a SPU/RS também facilitou o acesso à íntegra dos processos administrativos que deram origem aos termos administrativos de CUEM, o que qualificou a análise das informações prestadas, visto que os expedientes estão instruídos com diversos documentos imprescindíveis para a outorga da concessão, tais como as matrículas dos imóveis e pareceres dos órgãos públicos competentes sobre a regularização fundiária das áreas.

Em conversa com a servidora responsável, foi feita uma retrospectiva em relação à legislação que especifica e dispõe sobre a regularização fundiária de imóveis públicos da União. Neste sentido, foi citada a Lei n. 9.636, de 15 de maio de 1998, que dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União e que assim dispõe sobre a CUEM:

## Seção VIII

### Da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia

Art. 22-A. A concessão de uso especial para fins de moradia aplica-se às áreas de propriedade da União, inclusive aos terrenos de marinha e acrescidos, e será conferida aos possuidores ou ocupantes que preencham os requisitos legais estabelecidos na Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001.

§ 1º O direito de que trata o caput deste artigo não se aplica a imóveis funcionais.

§ 2º Os imóveis sob administração do Ministério da Defesa ou dos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica são considerados de interesse da defesa nacional para efeito do disposto no inciso III do caput do art. 5º da Medida Provisória n. 2.220, de 4 de setembro de 2001, sem prejuízo do estabelecido no § 1º deste artigo.

Os dispositivos em questão só foram incluídos após a Lei n. 11.481 de 2007 a qual, além de abarcar a CUEM como uma possibilidade de regularização jurídica de ocupações irregulares em imóveis da União, alterou o artigo 1º da Lei de 1998, incluindo como passível de ser regularizado o imóvel de assentamento informal de baixa renda. O impacto que esta lei federal trouxe para a regularização fundiária em terras da União é abordado por Carvalho:

A Lei Federal nº 11.481/07, ao estabelecer procedimentos que agilizam e democratizam o processo de regularização fundiária em terras da União e viabilizam a destinação de imóveis federais ociosos para os programas de habitação de interesse social, configura-se também como um importante instrumento legal para remoção dos obstáculos à regularização fundiária e para a concretização da função social do patrimônio federal. (CARVALHO, 2007, p. 15)

Destas alterações em lei ordinária, sobreveio a Instrução Normativa n. 02/2007 com a seguinte redação:

Dispõe sobre o procedimento para a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia - CUEM e da Autorização de Uso em imóveis da União.

O SECRETÁRIO DO PATRIMÔNIO, Substituto, no uso de suas atribuições, e com fundamento no disposto no art. 183, §1º, da Constituição Federal, e na Medida Provisória 2.220, de 4 de setembro de 2001, resolve:

Art. 1º Os procedimentos relativos à Concessão de Uso Especial para fins de Moradia - CUEM no âmbito de programas ou ações de regularização fundiária ou provisão habitacional de interesse social em imóveis da União obedecerão ao disposto nesta Instrução Normativa.

Art. 2º A Concessão de Uso Especial para fins de Moradia é o instrumento pelo qual a Secretaria do Patrimônio da União, por meio das Gerências Regionais do Patrimônio da União, reconhece o direito subjetivo à moradia, quando preenchidos os requisitos da Medida Provisória n. 2.220, de 4 de setembro de 2001, não se submetendo a CUEM à análise de conveniência e oportunidade pela Administração. (ANEXO 1)

Esta normativa interna do órgão público foi evidentemente propulsora de diligências administrativas por parte dos servidores públicos da SPU/RS no sentido de conceder o instituto

jurídico da CUEM em áreas da União para famílias que cumprissem o requisito legal devido ao detalhamento de orientações para tal advindos com a nova normativa, como, por exemplo, instruções em relação aos documentos necessários para instrução do processo, modelos dos contratos, etc.

De fato, é o que se pode apreender do relatório fornecido pela SPU/RS que assim asseverou:

Com a edição da MP 292/2006 (que incluiu a MP 2220/01 no corpo da Lei 9636/98, conhecida como Lei do Patrimônio da União), a Gerência Regional do Patrimônio da União/RS, órgão da Secretaria do Patrimônio da União, vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, iniciou a identificação de áreas da União passíveis de regularização fundiária para população de baixa renda. Em 19 de abril de 2007, técnicos da GRPU/RS fizeram a primeira reunião com os moradores de um imóvel da União localizado em área urbana no Município de Porto Alegre. (ANEXO 2)

Cabe, portanto, passar a análise de cada caso, para posterior análise das similitudes entre eles, bem como os fundamentos normativos utilizados.

#### 4.1.1 CUEM SÃO MIGUEL

Em 2006, a área do imóvel, posteriormente objeto da CUEM, foi selecionada para receber propostas com o intuito de implementar um projeto arquitetônico escolhido em concurso de habitação social organizado pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil e pela Caixa Econômica Federal (CEF).

O Programa Imóvel na Planta FGTS- Operações Coletivas consistia em uma linha de financiamento que se destinava à produção de empreendimentos habitacionais em lotes urbanizados destinados ao uso residencial para famílias de baixa renda. O programa de urbanização para qualificar a vida dos moradores da área previa um condomínio horizontal de casas. Ao que se vê no memorial descritivo, presente no processo administrativo da CUEM, foi através da participação dos moradores que diversas características da ocupação e do perfil dos ocupantes foram levadas em consideração para o desenho do melhor projeto arquitetônico.

Em 2007, a Gerência de Desenvolvimento Urbano da CEF procurou a SPU/RS para que fosse providenciada a regularização da área dando continuidade às atividades desencadeadas pelo concurso para o financiamento das unidades previstas no projeto vencedor. Ocorre que, apesar da posterior conquista da regularização jurídica da posse, a regularização urbanística, todavia, nunca foi executada.

A CUEM relativa ao imóvel localizado na Rua São Miguel, bairro Coronel Aparício Borges em Porto Alegre beneficiou onze famílias e foi a primeira a ser outorgada pela União no município. O imóvel fora incorporado ao patrimônio da União por contrato de compra e venda registrado nos anos 2000, sendo que os moradores habitavam o local desde a década de 1990. Conforme se depreende da análise da matrícula do imóvel, no ano de 1981, o imóvel era propriedade da empresa Propaganda Neon Fenix Ltda, sendo que o mesmo sofreu adjudicação em favor da União Federal em 1999, a qual ainda celebrou um contrato de compra e venda do imóvel em valor que corresponderia a R\$ 787,51 reais nos anos 2000. Ou seja, um valor irrisório. No entanto, maiores detalhes sobre estas confusas transmissões de propriedade, somente seriam possíveis em análise dos processos judiciais de execução fiscal, o que também não é o objeto desta pesquisa. O que é interessante notar, por seu turno, é que o imóvel foi incorporado ao patrimônio da União nos anos 2000 e que, durante o imbróglio processual, já haviam famílias habitando o local que sequer foram consideradas na arena judicial.

Notadamente, se era um terreno pertencente a uma massa falida, era mais um espaço bem localizado geograficamente na cidade, sem cumprir a função social da propriedade, vindo a ser ocupado por famílias de baixa renda que somente encontram nos espaços vazios, ainda que de propriedade registrária alheia, um local para a moradia.

O terreno de 1.700m<sup>2</sup> abriga seis casas e onze famílias, todas com renda inferior a cinco salários mínimos. Diante desses dados, a administração constatou que estavam cumpridas as exigências legais da MP 2220/2001, quais sejam: imóvel urbano usado para moradia, com ocupação ininterrupta e sem oposição anterior a cinco anos com relação ao ano de 2001 (art. 1º, caput) e imóvel com mais de 250m<sup>2</sup> ocupado por população de baixa renda (art. 2º, caput). Em relação especificamente à metragem do imóvel, o art. 2º da lei deixa claro que quando se tratar de imóvel com mais de 250m<sup>2</sup> a CUEM será outorgada na modalidade coletiva.

Assim, o processo de regularização fundiária por meio da CUEM na modalidade coletiva foi instruído na SPU e analisado pela Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) que aprovou a concessão e, no dia 18 de abril de 2008, passados exatos 12 meses (tempo máximo para análise e aprovação da CUEM pela via administrativa, de acordo com o §1º, art. 6º da MP 2220/2001) a União assinou o termo de CUEM gratuita e por tempo indeterminado, a qual foi registrada em cartório. O imóvel também

foi declarado de interesse público para fins de regularização fundiária, por meio da Portaria n. 198, de 29 de julho de 2010<sup>6</sup>.

Alguns indicadores são importantes para confirmar a hipótese de que a região é servida de equipamentos públicos. Para tal, foi consultado o Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil (IPEA, 2010), selecionando a Unidade de Desenvolvimento Humano<sup>7</sup> do bairro Coronel Aparício Borges correspondente à localização cartográfica da CUEM na Rua São Miguel. A UDH em questão é a “Cel Aparício Borges: Sargento Witt/ Chácara das Bananeiras”. Como indicador, selecionou-se dentro das amostras sobre vulnerabilidade em habitação, a porcentagem de pessoas em domicílio sem energia elétrica, bem como porcentagem de pessoas com paredes inadequadas e, por fim, porcentagem de pessoas em domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequados. Como resultado, tem-se porcentagens iguais a zero no primeiro e no último caso e porcentagem ínfima de 0,26% para o indicador de pessoas em domicílios com paredes inadequadas. Em relação à coleta de lixo, aponta-se que mais de 99% possuem a coleta regular. Portanto, os números apontam que não se trata de uma região sem acesso aos serviços públicos mais elementares.

Ainda assim, conforme se depreende das fotos anexadas ao processo administrativo, as habitações encontram-se em situação inadequada, aspecto que teria uma solução satisfatória caso o projeto de urbanização vencedor do prêmio IAB/CAIXA fosse executado.

Essa situação de precariedade das habitações- componente do que se entende por déficit habitacional - que diz respeito a onze famílias, seria resolvida por meio da execução de obras de revitalização das moradias, visto que todas as outras dimensões da regularização fundiária já foram implementadas: trata-se de um local com acessibilidade a equipamentos públicos, bem como regularizado juridicamente. Ainda que envolva gastos públicos, a condição de urbanização já está facilitada por haver um projeto arquitetônico para o local, que foge à regra da estética padronizada da atual produção de moradia popular no Brasil.

---

<sup>6</sup> Esta Portaria também declarou como de interesse público o imóvel objeto de CUEM da Rua Gomes Carneiro, bem como outros dois imóveis na cidade de Porto Alegre: o da Rua Barros Cassal –local que abriga o Assentamento 20 de Novembro por parte do Movimento Nacional de Luta Pela Moradia e outro situado na Av. Protásio Alves.

<sup>7</sup>As Unidades de Desenvolvimento Humano (UDHs) correspondem a recortes espaciais que foram agregados para fins de extração de dados. As UDHs foram delineadas buscando gerar áreas mais homogêneas, do ponto de vista das condições socioeconômicas, do que as áreas de ponderação do IBGE e, portanto, correspondem, muitas vezes, a microrregiões dentro de um mesmo bairro. Para este estudo, foram selecionadas todas as UDHs correspondentes aos bairros analisados. Para maiores informações acessar: [http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o\\_atlas/metodologia/construcao-das-unidades-de-desenvolvimento-humano/#limitacoes](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/metodologia/construcao-das-unidades-de-desenvolvimento-humano/#limitacoes)

#### 4.1.2 CUEM GOMES CARNEIRO

A CUEM do imóvel localizado na Rua Gomes Carneiro, bairro Medianeira, beneficiou dez famílias ocupantes do lugar desde os anos 1970. O imóvel foi incorporado ao patrimônio público da União em 1948 por meio de herança jacente, ou seja, herança cujos herdeiros não eram conhecidos ou haviam renunciado ao direito, de modo que o bem passou para o patrimônio público.

O processo administrativo iniciou por requerimento formal dos moradores, embora estes tenham sido provocados a fazê-lo pelos próprios servidores da SPU/RS que realizaram reuniões e disponibilizaram os formulários. Dentre os documentos anexados ao processo administrativo, chama a atenção um recibo de compra de uma casa de madeira, localizada no terreno, no ano de 1988 pelo valor de Cz\$ 150.000.000 (cento e cinquenta mil cruzados). Trata-se de um contrato informal que atesta uma prática comum entre moradores de ocupações irregulares, qual seja, a negociação de compra e venda da habitação, ainda que sem o registro do imóvel e a segurança da posse.

Os indicadores desse bairro, correspondente à UDH Medianeira no Atlas do Desenvolvimento Humano, apontam porcentagens de 1,64% de domicílios com paredes inadequadas. Trata-se de uma região bem localizada espacialmente no município, em que há serviço de transporte público eficiente, escolas, posto de saúde, etc.

O termo de CUEM na modalidade coletiva foi feito pelo prazo de duração indeterminado, em caráter gratuito e foi registrado em cartório. Por fim, o imóvel foi declarado de interesse do serviço público para fins de provisão habitacional e regularização fundiária de interesse social. Essa declaração de áreas da União tem por finalidade a regularização fundiária do imóvel e o acesso ao Programa Minha Casa Minha Vida Entidades<sup>8</sup>, linha do Programa Minha Casa Minha Vida destinada ao financiamento de habitações para entidades sem fins lucrativos, tal como as cooperativas, e que não envolve a ação de construtoras e incorporadoras na construção dos empreendimentos.

#### 4.1.3 CUEM FABRÍCIO PILAR

A CUEM localizada na Rua Fabrício Pilar, bairro Mont'serrat, chama a atenção por estar localizada em um bairro nobre da capital. O preço do metro quadrado deste imóvel supera em

---

<sup>8</sup> Segundo ROLNIK (2015, p. 302) o Programa Minha Casa Minha Vida Entidades e o Programa Nacional de Habitação Rural juntos representam apenas 1% do total das unidades e recursos do MCMV.

quatro vezes o do imóvel da CUEM Gomes Carneiro e em sete vezes o da CUEM São Miguel. Apesar dessa grande diferença no que se refere ao valor de mercado do imóvel, a CUEM Fabrício Pilar é a que beneficiou o menor número de famílias, sendo apenas duas as famílias ocupantes da área de 435,60m<sup>2</sup>. O processo administrativo também demonstra que um dos ocupantes nasceu neste local, em 1943, no qual reside até os dias atuais.

O fato da área estar localizada em um bairro nobre de Porto Alegre gera uma curiosidade à primeira vista, pois se sabe que muitas vezes as famílias de baixa renda são expulsas para as áreas periféricas - pouco ou nada servidas de equipamentos públicos. Historicamente, o próprio poder público chancela a expulsão dos pobres do centro da cidade, através de despejos compulsórios em decisões judiciais de reintegração de posse, sem provisão de moradia adequada em outro local. Ou então, “não vê” a formação de aglomerados de ocupações irregulares nos arredores da cidade consolidada, ao passo que “vê” e opera na lógica de expulsão quando essas ocupações ocorrem em áreas centrais e com alto custo do solo urbano.

Neste caso, no entanto, as famílias permaneceram no local. Ocorre que, ainda assim, o discurso da remoção em virtude do alto valor da terra no local chegou a perpassar as discussões em torno do caso. Em parecer sobre a outorga da CUEM no local, assim se manifestou a Advocacia Geral da União (AGU):

A propósito, quanto ao imóvel em questão, ainda que seja ato de competência da administração, sugerimos a análise da adequação de se deferir tal benefício aos requerentes, considerando que o imóvel em questão encontra-se em um dos pontos mais valorizados de Porto Alegre, e, com alto valor de mercado. No caso, não seria razoável pensar que o resultado de eventual alienação do bem poderia gerar receita suficiente para atender número de famílias bem superior às duas que serão beneficiadas neste processo. (ANEXO 3)

A AGU sugere, em um discurso utilitarista, que o poder público venda o imóvel e, com o valor dessa venda, beneficie um maior número de famílias ocupantes de área irregular. Na verdade, de acordo com a lei, a CUEM é um direito subjetivo dos ocupantes que cumprem os requisitos legais, e a administração não poderia cogitar a alienação do bem, pois não se trata de uma prerrogativa do poder público.

Os indicadores desse bairro correspondente à UDH Mont'serrat no Atlas do Desenvolvimento Humano apontam porcentagens iguais a zero no indicador vulnerabilidade habitacional, corroborando com a constatação de que o local está inserido na realidade de um bairro de classe média alta e alta da cidade.

Por fim, cabe destacar que as três CUEMs foram outorgadas na modalidade coletiva, situação legal criada para aqueles lotes em que não é possível delimitar de forma precisa o terreno de cada possuidor e que possuam metragem superior aos duzentos e cinquenta metros

estabelecidos para a modalidade individual. Apesar da pouca utilização dessa modalidade no Brasil<sup>9</sup>, ela foi pensada principalmente para as situações das favelas e das vilas irregulares. Sabe-se o surgimento de vilas de forma espontânea - viabilizado pela autoconstrução da moradia - não segue os padrões da lei de uso e ocupação do solo. Diante desse contexto, a outorga da CUEM na modalidade coletiva facilita a ação do próprio poder público que não precisa desmembrar os lotes em Cartório de Registro de Imóveis para regularizá-los, fato apontado como grande empecilho à agilidade nos processos de regularização fundiária.

#### 4.2 ÁREAS ESTADUAIS

A busca de dados junto à SOP/RS realizada por meio de peticionamento eletrônico efetuado pela “Central de Informação”, vinculada à Subchefia de Ética, Controle Público e Transparência da Casa Civil do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, exigiu maior tempo de espera por um retorno e repetidos contatos telefônicos solicitando uma resposta ao pedido de informações. Por meio de ofício, em resposta à consulta, a SOP/RS informou que não se utilizou da ferramenta da CUEM para a regularização fundiária de ocupações de terras públicas em áreas estaduais situadas em Porto Alegre.

A SOP/RS, mais especificamente por meio do Departamento de Regularização Fundiária e Reassentamento (DERER) esclareceu ainda que, para fins de regularização fundiária, tem optado por fazer uso da Demarcação Urbanística e da Legitimação de Posse – instrumentos criados pela Lei Federal n. 11.977/2009, que regula o Programa Minha Casa, Minha Vida –, seguidas de alienações gratuitas ou onerosas em favor das famílias beneficiárias.

A Demarcação Urbanística consiste na delimitação, por parte do Poder Público, de uma área ocupada para fins de moradia por população predominantemente de baixa renda, por meio da identificação de seus limites, confrontantes, área de superfície e localização; ao passo que a Legitimação de Posse confere publicidade à posse dos moradores ocupantes das áreas objeto da Demarcação Urbanística.

Ao todo, por meio da Lei Estadual autorizativa n.14.281/2013, foram concedidos 86 Termos de Legitimação de Posse em áreas de domínio do Estado do Rio Grande do Sul, com projeto urbanístico aprovado pelo município e com a execução das obras de infraestrutura financiadas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES). Ocorre que todos estes termos individuais foram concedidos no Município de Araricá/RS e não em Porto Alegre.

---

<sup>9</sup> Em pesquisa do IPEA (2016) mostrou-se que a 89% das ações judiciais que versam sobre o instrumento o requerem na modalidade individual.

Segundo informações coletadas informalmente junto aos gestores do DERER, a utilização da Legitimação de Posse é considerada mais vantajosa que a CUEM tanto para os ocupantes quanto para a própria Administração Pública. Seria um instrumento mais simples de ser utilizado, uma vez que as CUEMs exigem gerenciamento e o Estado do Rio Grande do Sul atualmente carece da estrutura administrativa necessária para tanto.

Ocorre que o procedimento de Legitimação de Posse seguido pela alienação do bem tem eficácia e implicações distintas da CUEM. A alienação transfere o domínio do imóvel ao ocupante, de modo que fica o poder público destituído da possibilidade de gerenciar o bem no sentido de assegurar que permaneça destinado à moradia de baixa renda. Essa opção por parte do poder público, insere-se no que o pesquisador Edésio Fernandes chamou de política de legalização, a qual revela uma opção política escolhida a nível estadual:

Embora seja frequentemente mascarada por aparente racionalidade e objetividade técnicas, na verdade a escolha dos instrumentos jurídicos a serem usados nos programas de legalização expressa certas decisões políticas, sendo que a concepção dos direitos de propriedade está na raiz da questão. Como tais decisões políticas são raramente explicitadas, há com frequência um descompasso entre os objetivos das políticas públicas e as estratégias jurídicas adotadas. (1999, p. 143)

Para o autor, “os programas de legalização não têm sido apoiados por um marco teórico jurídico-filosófico consistente” (1999, p. 144) e aponta que, na decisão política do administrador, a forma de legalizar a ocupação na terra pode ser viabilizada por diversos instrumentos jurídicos:

[...] uma decisão fundamental tem de ser tomada quanto a se os favelados devem receber títulos individuais de propriedade, ou se arranjos alternativos devem ser formulados para garantir a legalização da ocupação. Em outras palavras, isso significa ou o pleno reconhecimento dos direitos de propriedade, ou a criação de formas originais de propriedade coletiva, ou a manutenção de alguma forma de propriedade pública e controle estatal sobre os ocupantes. (1999, p. 144)

De fato, decidir se a área pública vai ser objeto de concessão, de transferência da propriedade, de alienação gratuita ou onerosa, não é apenas uma escolha jurídica. Muitas vezes, os ocupantes se enquadram em mais de uma possibilidade. O risco de transferir a propriedade aos ocupantes em áreas em que há forte interesse do mercado imobiliário é fragilizar a segurança da posse, visto que propostas deste setor para compra do imóvel podem se tornar atrativa aos ocupantes, ainda que não correspondam ao valor adequado para acesso à moradia bem localizada em outro local da cidade.

Mais, uma escolha pela legalização sem regularização urbanística, quando houver a necessidade, implica em maior fragilidade no que tange à segurança da posse ante ameaças do mercado imobiliário. Também pode acarretar vulnerabilidade no que se refere a condições de habitabilidade (riscos estruturais), disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e

infraestrutura, acessibilidade, localização e adequação cultural, ou seja, os sete elementos elencados pela ONU como componentes da moradia adequada.

Outra questão que chama a atenção é o fato de o poder público ter afirmado no ofício de resposta que a CUEM não foi utilizada para regularização fundiária em áreas estaduais no Município de Porto Alegre, ainda que existam ao menos dois casos de conhecimento público em que isso foi debatido pelo poder público: o caso do Morro Santa Teresa e o caso da Vila São Pedro.

O Morro Santa Teresa é uma extensa área em que se localizam quatro vilas populares de Porto Alegre, bem como algumas residências de faixas de renda diversas, área de preservação ambiental, áreas comerciais, e também é onde se localiza a Fundação de Atendimento Sócio-Educativo (FASE).

No caso do Morro Santa Teresa, é possível analisar certas similitudes por parte da agenda do poder público com o que foi dito anteriormente. Em artigo de Karla de Azevedo, vê-se claramente uma opção do poder público de venda da área:

Inicialmente, para o governo do Estado, garantir a posse e o direito à moradia seria urbanizar a área e transferir a propriedade da mesma para as famílias, através de um processo de doação. A área do Morro Santa Teresa está inserida em uma das regiões mais valorizadas de Porto Alegre e que tem sido o alvo de um grande processo de gentrificação impulsionado mais recentemente pela realização do Mundial FIFA em Porto Alegre. Uma ação deste tipo, pode ter como resultado a qualificação de um território pelo Estado para seu posterior direcionamento à iniciativa privada através de uma “expulsão branca” quase evidente diante as investidas do mercado na região. Para as comunidades a Concessão de Uso é a estratégia de segurança da posse que mais garante os seus direitos. Contudo, suas demandas emergenciais estão diretamente relacionadas às obras de urbanização (AZEVEDO, 2014, p. 131)

Nesse caso emblemático para a cidade de Porto Alegre, o movimento social e os moradores optaram por pressionar o poder público pela utilização da CUEM, de modo que o Governador do Estado publicou o Decreto n. 48.029, de 17 de maio de 2011, que reconhece o direito social fundamental à moradia das famílias ocupantes da área pública do morro e integra a área ao Programa de Regularização Fundiária do Estado.

No caso do Morro Santa Teresa, o argumento de que as famílias tinham direito à concessão de uso para fins de moradia e, mais do que isso, que aquelas que estivessem em áreas de risco deveriam ser realocadas pela Administração Pública para uma área dotada de habitabilidade, foi capaz de reverter a lógica do Código Civil, pela qual o bem público afetado a um determinado uso não poderia ter esse uso alterado. A função social do bem, no caso, o uso para fins de moradia, transforma de pleno direito a classe do bem, ou seja, opera uma desafetação tácita, independentemente do desejo do governante de turno ou da autorização legislativa do parlamento. (ALFONSIN, CAFRUNE, KONZEN, 2014, p. 236)

No caso da Vila São Pedro, a atuação do Serviço de Assessoria Jurídica Universitária (SAJU) da UFRGS em parceria com os moradores do local, deu origem a uma ação judicial para fins de declarar a CUEM coletiva no local (KONZEN, 2009).

Ao que transparece, o poder executivo estadual não está analisando as especificidades de cada caso, mas optando apenas por uma forma de regularização fundiária.

Nesse sentido, o Poder Público estaria agindo na lógica da “financeirização da moradia”, conforme afirma Raquel Rolnik (2015, p. 13), uma lógica em que “os vínculos com o território são reduzidos à unidimensionalidade de seu valor econômico e à perspectiva de rendimentos futuros, para os quais a garantia da propriedade individual é uma condição”, fragilizando as garantias dos moradores.

Essa fragilização diz respeito às garantias de permanência no território. Neste sentido alerta Edésio Fernandes,

A verdade é que, no Brasil e internacionalmente, os programas de regularização, baseados na legalização por títulos de propriedade individual plena, não têm sido totalmente bem-sucedidos. Eles não têm se prestado a garantir a permanência das comunidades nas áreas ocupadas, deixando, assim, de promover a desejada integração socioespacial. (FERNANDES, 2007, p. 25)

Cabe, portanto, algumas reflexões à luz dos instrumentos existentes e da opção política utilizada pela administração pública.

Em primeiro lugar, a opção por somente um tipo de instrumento, advindo por meio da edição da Lei 11.977/2009 – que, em comparação com o Estatuto da Cidade, é uma legislação fruto de debates públicos de menor intensidade democrática- evidencia, no mínimo, uma carência técnica.

Em segundo lugar, trata-se de uma mudança de paradigma. Se a preocupação quando do veto da CUEM no Estatuto da Cidade era a de que o instrumento poderia ser uma forma de usucapir terras públicas, atualmente a Legitimação de Posse de área pública seguida da sua alienação gratuita ou onerosa representa o quê, senão a expressão de uma política de legalização e inserção dessas terras no mercado? Neste caso, inclusive, caso haja alienação do imóvel público sem lei autorizativa, estará a administração agindo de forma contrária a lei, visto que o caput do art. 60 da Lei n. 11.977/2009 permite a alienação após cinco anos dos imóveis passíveis de usucapião, ou seja, dos imóveis privados, e não dos imóveis públicos.

A alienação mais frequente de imóveis públicos no contexto nacional e sua inserção no mercado privado diz respeito à “hegemonia ideológica” (ROLNIK, 2015, p. 13) que tem avançado nas políticas públicas no sentido de fornecer a propriedade imobiliária individual, facilitando a sua circulação enquanto ativo financeiro.

A propriedade imobiliária (*real estate*) em geral e a habitação em particular configuram uma das mais novas e poderosas fronteiras da expansão do capital financeiro. A crença de que os mercados podem regular a alocação da terra urbana e da moradia como forma mais racional de distribuição de recursos, combinada com produtos financeiros experimentais e “criativos” vinculados ao financiamento do espaço construído, levou as políticas públicas a abandonar os conceitos de moradia como um bem social e da cidade como um artefato público. As políticas habitacionais e urbanas renunciaram ao papel de distribuição de riqueza, bem comum que a sociedade concorda em dividir ou prover para aqueles com menos recursos, para se transformarem em mecanismos de extração de renda, ganho financeiro e acumulação de riqueza. (ROLNIK, 2015, p. 14).

Os efeitos dessa opção no arranjo das cidades só serão sentidos daqui alguns anos, visto que a lei foi promulgada em 2009 e o decurso de cinco anos é necessário para que a Legitimação de Posse vire alienação do imóvel.

#### 4.3 ÁREAS MUNICIPAIS

O ente municipal ocupa uma posição de destaque na formulação e aplicação das políticas públicas habitacionais, pois tal lugar é determinado pela Constituição Federal no art. 182, caput. Ademais, a responsabilidade do poder local pela política de desenvolvimento urbano é reafirmada pela utilização do plano diretor, como instrumento urbanístico de ordenamento e controle do território. Deste modo, é de esperar uma atuação destacada da autarquia municipal responsável pela regularização fundiária de terras públicas em Porto Alegre.

O procedimento de busca de informações junto ao DEMHAB foi realizado através de solicitação eletrônica efetuada por meio do “Serviço de Informações ao Cidadão” no site da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. No entanto, foi uma longa jornada de um ano e três meses de tentativas para obter a resposta, a qual não veio por meio oficial. Numa última tentativa presencial, foi gerado um relatório das CUEMs outorgadas no município por meio do sistema eletrônico de cadastramento e controle utilizado pela autarquia municipal. Ocorre que, este sistema, além de ser muito lento, gerou uma planilha com os números de diversos termos de CUEM, num total de 682 registros.

Sobre a exatidão deste número e sobre a forma de outorga destes termos (se são individuais ou coletivos), nada foi informado por parte da administração, de modo que a análise quantitativa neste trabalho está prejudicada pela falta de informação oficial. Restou a alternativa de realizar a análise do material bruto fornecido pela administração que permite, de forma mais confiável, inferir a quantidade e o nome dos loteamentos e conjuntos habitacionais em que a CUEM foi outorgada em Porto Alegre. A partir destes dados, foi feita uma pesquisa sobre a localização territorial na cidade destas áreas. Foram fornecidos pelo DEMHAB cópias de contratos de CUEM, de permissão remunerada de uso e da CDRU.

Reitera-se que – por dificuldades técnicas da própria autarquia municipal – os dados fornecidos geram algumas dúvidas quanto a real utilização da CUEM nestes locais da cidade. Isso porque um olhar mais atento aos nomes das ocupações elencadas na Tabela 4 percebe a existência de contradições em relação à possibilidade de uso do instrumento. Neste sentido, por exemplo, sabe-se que na Nova Vila Chocolatão, que surgiu a partir da remoção dos moradores da Vila Chocolatão de uma área pública federal central da cidade para um bairro bastante distante do centro, a administração optou pela utilização da CDRU, sendo que a cobrança da contribuição social indignou os moradores os quais pleitearam a sua extinção. Não há registros do reconhecimento do direito à CUEM dos moradores da Vila Chocolatão, caso em que as famílias teriam o direito de permanecer na área de origem e não serem removidas.

Portanto, com algumas ressalvas, as áreas em que o DEMHAB utilizou a CUEM - conforme as informações do sistema eletrônico de cadastramento e controle utilizado pela autarquia municipal - são elencadas na Tabela 4 abaixo. Cumpre ressaltar que não se tem a informação se as CUEMs foram outorgadas para todos os moradores desses loteamentos e condomínios, nem em qual modalidade- se coletiva ou individual; pelo contrário, possivelmente há uma variedade de formas contratuais outorgadas pelo DEMHAB nas áreas de regularização fundiária. Em relação a este ponto, somente a entrevista dos gestores, bem como a análise individualizada dos termos e contratos de cada loteamento ou vila, os quais não se teve acesso nesta pesquisa, permitiria afirmações contundentes.

Tabela 4- Lista de áreas em que a CUEM foi utilizada pelo DEMHAB

<b>Nome da área</b>	<b>Bairro</b>
Vila Nova Gleba	Santa Rosa de Lima
Vila Mapa II	Lomba do Pinheiro
Vila Nova Restinga IV	Restinga
Conjunto Residencial Angico	Restinga
Vila Tronco	Santa Tereza
Vila Núcleo Esperança	Restinga
Loteamento Cavahada	Cavahada
Conjunto Leopoldina II/Humaitá	Jardim Leopoldina
Condomínio Campos do Cristal	Vila Nova
Loteamento Restinga 5ª Unidade	Restinga
Condomínio Boa Vontade	Vila Nova

Loteamento Residencial Pampa	Farrapos
Loteamento Santa Terezinha (Papeleiros)	Floresta
Loteamento Arco Íris	Navegantes
Loteamento Bela Vista	Navegantes
Loteamento Jardim Navegantes	Farrapos
Loteamento Vila Dique	Santa Rosa de Lima
Vila Dr. Barcelos	Camaquã
Vila Nova Chocolate	Morro Santana
Loteamento Timbaúva	Mário Quintana
Nossa Sra. Da Paz	Farrapos
Quinta da Felicidade	Restinga
Vila Nova Gleba	Santa Rosa de Lima

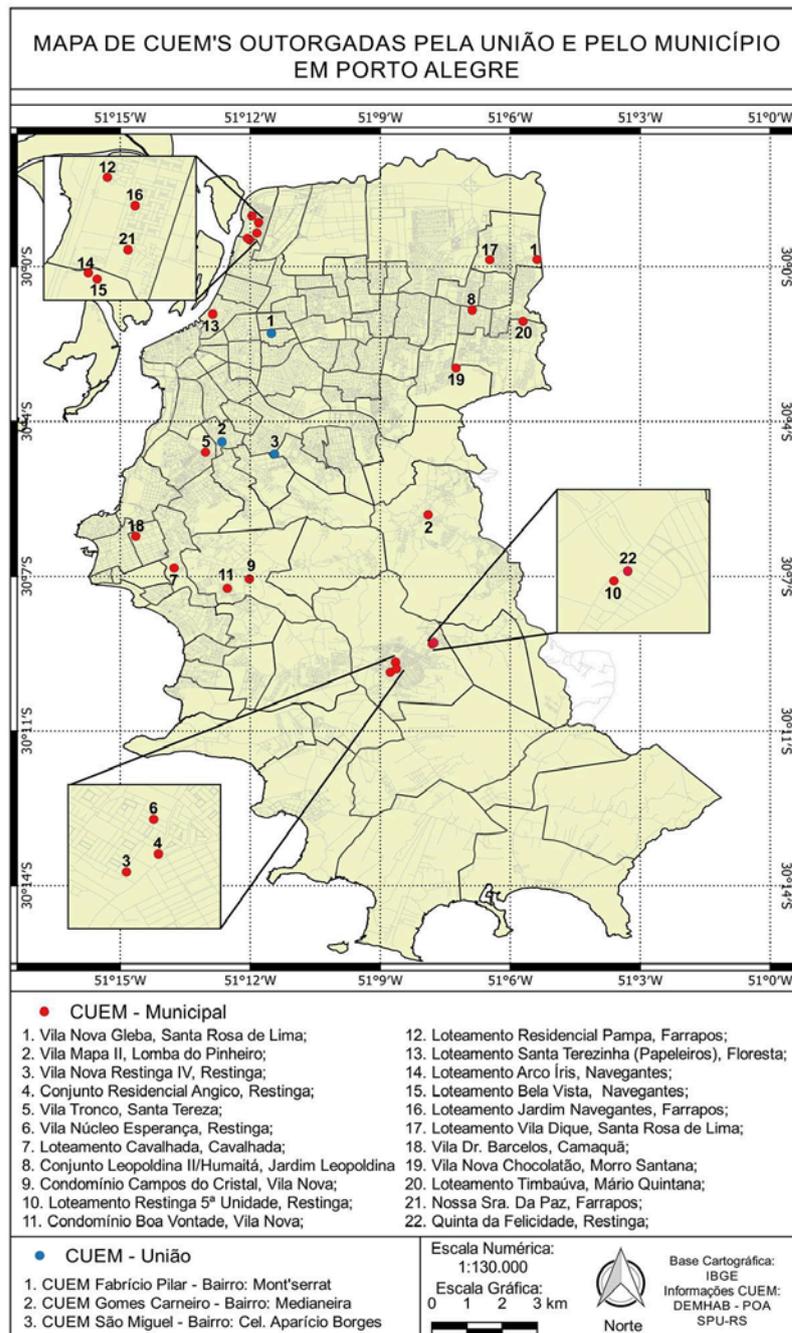
Fonte: Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB), elaborado pela autora.

Em relação à análise dos termos de CUEM, as cláusulas do contrato são: a) nome e qualificação do concessionário; b) localização e descrição do imóvel objeto da concessão, inclusive com a delimitação do perímetro do lote; c) do prazo (indeterminado); d) das obrigações do (a) concessionário (a); e) das condições de transferência do imóvel (por ato “inter vivos” ou “causa mortis”, mediante anuência prévia do concedente) e f) das formas de extinção.

O contrato de CDRU, por sua vez, possui como característica própria e distinta do termo de CUEM a chamada contribuição social, ou seja, um pagamento mensal obrigatório calculado em percentual da renda familiar. Assim, se a renda familiar for de zero a um salário mínimo, o percentual a ser cobrado será de cinco por cento do salário mínimo; se a renda for de um a três salários mínimos, o percentual é de seis por cento; por fim, caso a renda familiar seja de três a cinco salários mínimo, o percentual a ser pago será de sete e meio por cento. Acresce-se que a contribuição será atualizada anualmente e que o inadimplemento da mesma após 180 dias acarretará na extinção do contrato.

A rescisão contratual com pedido de reintegração de posse não é mera previsão contratual sem eficácia no mundo prático. Não são poucos os casos em que são movidas ações possessórias contra concessionários, em virtude de inadimplementos, com pedido de indenização por parte da autarquia com base nos valores de contribuição pagos pela concessionária durante a ocupação do imóvel.

Figura 2- Mapa de CUEMs outorgadas pela União e pelo Município em Porto Alegre

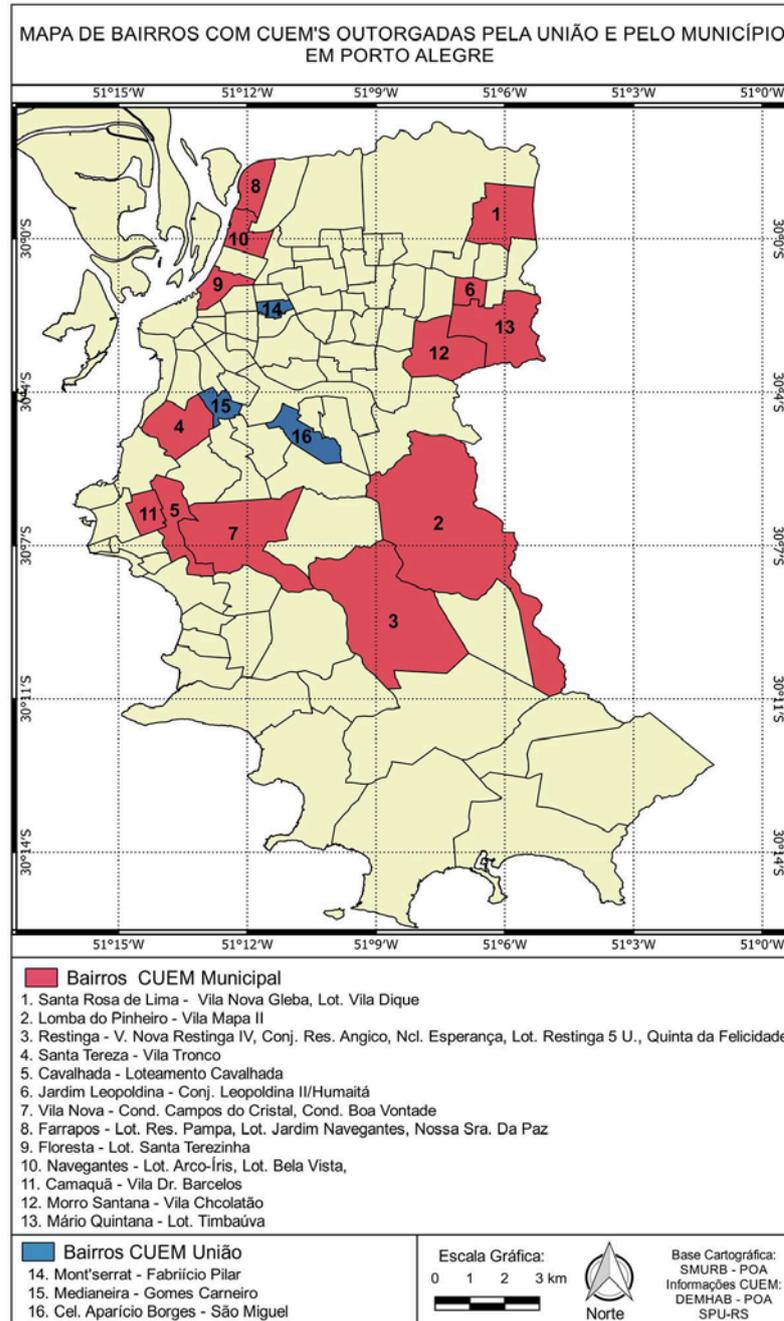


Fonte: DEMHAB- Departamento Municipal de Habitação, elaboração por Rai Nunes dos Santos e Livia Zanatta Ribeiro, 2016.

A cobrança da contribuição social é uma grande diferença entre os contratos de CDRU e CUEM, na qual é a posse é gratuita. Essa distinção tem efeitos consideráveis na garantia da segurança da posse, uma vez que o pagamento da contribuição social ao DEMHAB pode comprometer a renda de uma família, que muitas vezes tem que optar entre pagar o valor da casa ou comer. Por outro lado, a taxa é um mecanismo de controle para evitar o desvio de

finalidade nas negociações entre concessionários. Sendo assim, a avaliação da possibilidade de cobrança da contribuição deve ser analisada caso a caso.

Figura 3- Mapa de bairros com CUEMs outorgadas pela União e pelo Município em Porto Alegre



Fonte: DEMHAB- Departamento Municipal de Habitação, elaboração por Rai Nunes dos Santos e Livia Zanatta Ribeiro, 2016.

Na linha do que ocorre historicamente no Brasil, a política clientelista assombra algumas práticas no município. Em primeiro lugar, porque os contratos de CDRU, em geral, não são registrados em cartório, de forma que são juridicamente precários. Em segundo lugar, porque os contratos de CUEM intitulam como concedente o Diretor-Geral da autarquia municipal, um

arranjo jurídico com forte apelo personificado que, combinado pela aleatoriedade da escolha dos locais a serem regularizados por CUEM, reafirmam dúvidas quanto à efetiva opção política pela utilização do instrumento.

A projeção cartográfica das CUEMs (Figuras 2 e 3)<sup>10</sup> facilitou a constatação do fenômeno da periferização dos locais em que o instrumento foi aplicado. Essa visualização também permite uma comparação com o mapa produzido por Pessoa (2015) em que foram sobrepostos os dados sobre déficit habitacional coletados pelo IBGE e DEMHAB. Dessa comparação, tem-se que os loteamentos regularizados por CUEM constituem uma parcela muito pequena de um problema social muito maior e que exige estratégias mais amplas de enfrentamento.

---

<sup>10</sup> A localização de cada loteamento e vila foi feita a partir de buscas no site do DEMHAB. Após a aquisição destas informações, foi feita a marcação destes sítios no programa Google Earth, dando a localização do endereço em si ou de um ponto médio quando da área ser muito extensa. Após estas marcações, foram utilizados estes dados e integrados para o uso em sistemas de informação geográfica (SIG) com o programa QuantumGis 2.18. Onde então somou-se a base cartográfica do município de Porto Alegre, podendo assim visualizar a distribuição espacial das CUEM's e gerar as cartografias apresentadas neste trabalho.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Passados mais de quinze anos da sua entrada em vigor, é chegada a hora de questionar a eficácia normativa do conjunto de instrumentos jurídico-urbanísticos que constam no Estatuto da Cidade, como é o caso da CUEM na realidade das metrópoles brasileiras.

Este estudo buscou realizar um levantamento do número de CUEMs concedidas pelos três entes federativos (Município, Estado e União) em Porto Alegre, bem como analisar qualitativamente as características dos casos concretos, suas similitudes e divergências, tendo como contexto o processo de exclusão socioterritorial nas cidades brasileiras, no intuito de avaliar a aplicabilidade e a eficácia de um instrumento considerado paradigmático na regularização fundiária de áreas públicas.

Considerando a magnitude das demandas por regularização fundiária das terras públicas informalmente ocupadas pela população de baixa renda em Porto Alegre, os dados empíricos demonstram que não está sendo concretizada a aposta legislativa em relação à importância da CUEM.

Os três casos da União, obtidos por meio de informações coletadas junto à SPU/RS primeiramente demonstram uma atuação estatal em pequena escala, de modo que não se pode afirmar categoricamente tratar-se de uma política pública. Conforme informações da própria Administração Pública, há pelo menos 17 áreas da União em Porto Alegre identificadas passíveis de serem regularizadas por meio da CUEM. Por outro lado, os três casos de CUEM coletiva são exemplos bem-sucedidos de aplicação de uma modalidade do instrumento pouco difundida pelo Brasil. Além disso, a localização central na cidade contraria um *modus operandi* estatal que produz moradia de baixa renda em áreas periféricas, removendo essas famílias das áreas centrais para locais com difícil acesso aos equipamentos públicos essenciais.

Ocorre que, os três casos, apesar de terem garantido a segurança da posse- o que é extremamente relevante em termos de direito de defesa das famílias- não se inserem em programas de regularização fundiária que contemplem outras dimensões do processo, como a urbanização. Vale destacar que tais casos envolvem uma tomada de iniciativa por parte do Poder Público, que identificou as áreas e realizou processos conjuntos com a comunidade para explicar os termos jurídicos da concessão, bem como facilitar o arranjo da documentação necessária, em um período de tempo relativamente curto, culminando com o registro imobiliário do instrumento no Cartório de Registro de Imóveis, feito talvez inédito no município.

Por fim, saliento que este órgão foi o único que respondeu o Pedido de Acesso à Informação dentro do prazo legal, bem como forneceu acesso a todos os processos administrativos referentes às três CUEMs outorgadas. Tal organização e transparência, caso

fossem repetidas nos outros órgãos em nível municipal e estadual, qualificariam ainda mais a pesquisa. É de se compreender, também, o número reduzido de servidores em nível federal, de modo que processos de regularização fundiária executados somente pela União podem ser dificultosos em virtude de carência de corpo técnico. Todavia, não se descarta uma possível parceria entre os entes federativos, a fim de potencializar os processos de regularização jurídica e urbanística- das áreas públicas da União no município de Porto Alegre.

A informação por parte da SOP/RS no sentido de que a CUEM não é utilizada na regularização fundiária de ocupações de terras públicas em áreas estaduais, optando o órgão neste caso pela Demarcação Urbanística e pelo Termo de Legitimação de Posse acompanhados da alienação gratuita ou onerosa - ambos advindos com a Lei 11.977/2009- implica em uma escolha por instrumentos que, na medida em que conferem a alienabilidade da terra pública, reforçam a lógica de uma política de legalização com inserção dessas áreas no mercado de terras. Sem falar em uma possível inconstitucionalidade da alienação indiscriminada de terras públicas.

A alienação de terras públicas não é como uma relação privada de compra e venda. O imóvel público está subordinado a princípios mais abrangentes em comparação aos que regem as relações privadas. Assim, os princípios e diretrizes do Estatuto da Cidade devem estar presentes quando se fala em dispor dos imóveis estatais, pois além de ser levado em conta o interesse público, devem ser observados procedimentos de participação democrática e gestão sustentável, principalmente quando se fala em seres humanos habitantes de um espaço e a quem se deve garantir dignidade.

Todavia, os dados fornecidos pelo Estado do Rio Grande do Sul não apontam nenhuma ação estatal no município de Porto Alegre, inclusive no que se refere a outros instrumentos que não a CUEM. A ausência de dados oficiais sugere a inexistência de políticas públicas estaduais, ainda que ações de regularização fundiária pontuais possam estar em andamento ou já tenham ocorrido em um passado recente na cidade.

Por fim, cabe ressaltar que, se a política do Estado do Rio Grande do Sul é optar única e exclusivamente pelos instrumentos da Lei 11.977/2009, trata-se de uma efetiva escolha de cunho político que desconsidera anos de debates e disputas para a construção do Estatuto da Cidade e a regulamentação de um amplo espectro de instrumentos, os quais, avaliados caso a caso podem oportunizar a regulação do mercado de terras, a redistribuição das mais-valias urbanas e a regularização fundiária de áreas ocupadas por pessoas de baixa renda excluídas da cidade formal devido às dinâmicas de exclusão socioterritorial.

Em nível municipal o resultado em termos quantitativos é muito mais expressivo, o que já era esperado em virtude da autonomia do poder local para elaborar a política urbana. Esse número, entretanto, poderia ser maior. Em que pese os dados de 2009 sobre a irregularidade fundiária no município apontarem um número de 488 núcleos irregulares em Porto Alegre, o número total de áreas em que a CUEM foi outorgada foi de 22, isso se os dados fornecidos pelo DEMHAB forem confiáveis. De fato, se o último mapeamento da irregularidade fundiária foi feito em 2009, não há como fazer uma ação planejada a nível de política pública que considere a real dimensão da questão a ser enfrentada.

Ainda em relação à política municipal, ficou evidente a preferência pela utilização da CDRU em detrimento da CUEM na regularização fundiária de áreas públicas. Tal escolha de cunho técnico e político se deve a fatores como o fato de a CDRU ser um instrumento mais antigo e que, ao contrário da CUEM, está regulamentado por lei municipal, e também pela possibilidade de cobrança da contribuição social mensal aos beneficiários.

Neste sentido, cabe reconhecer que a irregularidade urbana é um processo estrutural na formação das cidades. O enfrentamento dessa questão passa por uma ação planejada estatal que, diante do cenário, deve executar ações amplas e não isoladas, de cunho distributivo, e, impreterivelmente, de cunho regulatório.

A eficácia do ponto de vista sociológico, diferentemente, portanto, do ponto de vista doutrinário, diz respeito às implicações das normas na ordem social. Enquanto que, para a dogmática, as ocupações irregulares são vistas na ótica da violação do direito de propriedade, busca-se, pela ótica sociológica, compreender os discursos e sobretudo as práticas que sobressaem da ordem espontânea- é a vida como é ela é e não como a projetamos nas leis.

Assim, conclui-se que ações isoladas dos governos na promoção da legalização de terras desacompanhadas de mecanismos de regulação do mercado ou baseadas em soluções de incorporação destas ao mercado imobiliário não resolverão o problema. Mais, a pesquisa demonstra que há uma grande dificuldade de transparência por parte dos gestores quanto aos dados oficiais o que dificulta a realização de pesquisas, o próprio planejamento da administração pública e a ação dos movimentos sociais, em sua legítima resistência ao *status quo*.

Ainda assim, diante da dimensão da irregularidade fundiária nas cidades brasileiras, ações distributivas são paralelamente necessárias. Para este fim, alternativas de mapeamento de imóveis públicos, para fins de regularização fundiária, são experiências ainda tímidas (vide o caso da União com a Lei 11.481/2007), mas que podem - a partir de ferramentas criativas e

participativas como o mapeamento social dessas áreas em uma interface online - auxiliar os governos no enfrentamento dessa complexa problemática.

Mesmo com a tendência atual de novas leis que busquem desburocratizar a sistemática da regularização jurídica e registrária dos imóveis de ocupação irregular, as normativas não configuram necessariamente uma quebra de paradigma, pois a legalização de terras segue sendo a tônica da solução da problemática da irregularidade fundiária tanto nas áreas privadas como nas áreas públicas.

De todo modo, se *os lírios não nascem da lei*<sup>11</sup>, é urgente o enfrentamento dessas questões por óticas mais amplas que a produção legislativa- há que se olhar para as práticas no espaço e para as resistências cotidianas.

---

<sup>11</sup> Poema “Nosso Tempo”, de Carlos Drummond de Andrade.

## REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras**. Rio de Janeiro: Fase, 1997.

\_\_\_\_\_. Concessão de Uso Especial Para Fins de Moradia, garantindo a função social da propriedade pública. In: OSÓRIO, Leticia Marques (Org.). **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre: Safe, 2002. p. 157-172.

\_\_\_\_\_. Regularização fundiária: um imperativo ético da cidade sustentável- o caso de Porto Alegre. In: SAULE JÚNIOR, Nelson (Org.). **Direito à cidade. Trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis**. Instituto Pólis. São Paulo: Max Limonad, 1999. p. 157-172.

\_\_\_\_\_. O significado do estatuto da cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. In: RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. (Org.). **Reforma Urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003.

\_\_\_\_\_. O significado do estatuto da cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. In: ROLNIK, Raquel et al (Org.). **Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes**. Brasília : Ministério das Cidades, 2007. p. 68-98.

\_\_\_\_\_. **Da invisibilidade à regularização fundiária. A trajetória legal da moradia de baixa renda em Porto Alegre- século XX**. 2000. 233 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000.

\_\_\_\_\_; CAFRUNE, Marcelo Eibs; KONZEN, Lucas Pizzolatto. O exercício do direito humano à moradia como estopim de mudanças jurídicas, políticas e territoriais: um estudo de caso em Porto Alegre. 111: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.). **Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar**. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 225-245.

AZEVEDO, Karla F. M. S. de. Buscando a materialização da justiça no Morro Santa Teresa em Porto Alegre: estratégias de resistência e promoção da justiça no Morro. In: MULLER, C; AZEVEDO, K. F. M.(Org.). **Os conflitos fundiários urbanos no Brasil**. Porto Alegre: CDES Direitos Humanos, 2014.

BASSUL, José Roberto. **Estatuto da Cidade: a construção de uma lei. O estatuto da cidade no Brasil: um comentário**. São Paulo: Ministério das Cidades/Cities Alliance, 2010. Disponível em: [https://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/CA\\_Images/CityStatuteofBrazil\\_Port\\_Ch5.pdf](https://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/CA_Images/CityStatuteofBrazil_Port_Ch5.pdf). Acesso em: maio de 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 1988.

\_\_\_\_\_. **Decreto-lei 9.760**, 1946.

\_\_\_\_\_. **Instrução Normativa .02**, de 23 de novembro de 2007.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 3.071**, de 1 de janeiro de 1916- Código Civil de 1916.

- \_\_\_\_\_. **Lei n. 4.132**, de 10 de setembro de 1962.
- \_\_\_\_\_. **Decreto-lei n. 271**, de 28 de fevereiro de 1967.
- \_\_\_\_\_. **Lei n. 6.383**, de 7 de dezembro de 1976.
- \_\_\_\_\_. **Lei n. 6.766**, de 19 de dezembro de 1979.
- \_\_\_\_\_. **Lei n. 8.666**, de 21 de junho de 1993.
- \_\_\_\_\_. **Lei n. 9.636**, de 15 de maio de 1998.
- \_\_\_\_\_. **Lei n. 10.257**, de 10 de julho de 2001- Estatuto da Cidade.
- \_\_\_\_\_. **Lei n. 10.406**, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil de 2002.
- \_\_\_\_\_. **Lei n. 11.481**, de 31 de maio de 2007.
- \_\_\_\_\_. **Lei n. 11.977**, de 7 de julho de 2009.
- \_\_\_\_\_. **Lei n. 11.952**, de 25 de junho de 2009.
- \_\_\_\_\_. **Lei n. 12.527**, de 18 de novembro de 2011.
- \_\_\_\_\_. **Lei n. 13.105**, de 16 de março de 2015.
- \_\_\_\_\_. **Medida Provisória n. 2.220**, de 4 de setembro de 2001.

CARVALHO, Celso Santos. O Programa Papel Passado. In: ROLNIK, Raquel et al. **Regularização fundiária sustentável-conceitos e diretrizes**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007, p. 12-17.

CAZANOVA, Giani. **A moradia em áreas públicas: um estudo jurisprudencial sobre a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia**. 63 f. Monografia (Especialização) - Curso de Direito Municipal, Escola Superior de Direito Municipal, Porto Alegre, 2015.

DEM HAB. Prefeitura de Porto Alegre. **Plano municipal de habitação de Interesse social. Etapa II: Diagnóstico do Setor Habitacional de Porto Alegre**, 2009.

DIÁRIO GAÚCHO. **Um em cada três moradores de condomínios sociais está com contas de habitação atrasadas**. Disponível em: <http://gaucha.clicrbs.com.br/rs/noticia-aberta/um-em-cada-tres-moradores-de-condominios-sociais-esta-com-contas-de-habitacao-atrasadas-132545.html>. Acesso em: nov. 2016.

FEDOZZI, Luciano. **Os Orçamentos Participativos e a discussão sobre as questões práticas envolvidas na construção dessa instituição da democracia participativa**. 2012. Disponível em: [http://www.observatoriodasmetrololes.net/download/orcamentoparticipativo\\_Fedozzi.pdf](http://www.observatoriodasmetrololes.net/download/orcamentoparticipativo_Fedozzi.pdf), 2012. Acesso em: nov. 2016.

FERNANDES, Edésio. Um novo Estatuto para as cidades brasileiras. In: OSÓRIO, Letícia Marques (Org.). **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre: Safe, 2002. p 7- 13.

\_\_\_\_\_. A regularização de favelas no Brasil: problemas e perspectivas. In: SAULE JUNIOR, Nelson (Org.). **Direito à cidade. Trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis**. Instituto Pólis. São Paulo: Editora Max Limonad, 1999.

\_\_\_\_\_. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. **Revista Magister de Direito Imobiliário**, Porto Alegre, nº 2, p. 5-26, out/nov. 2005.

\_\_\_\_\_. Regularização de assentamentos informais: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros. In: ROLNIK, Raquel et al (Org.). **Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. p. 18-33.

\_\_\_\_\_. Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, Ano XV, Nº 1. p. 9-38, 2001.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional Municipal no Brasil 2010**. Belo Horizonte: FJP, 2013.

HYDÉN, Håkan; SVENSSON, Måns. The Concept of Norms in Sociology of Law. **Scandinavian Studies in Law**, v. 53, 2008. p. 15-32.

IPEA. **ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL**. Rio de Janeiro; IPEA, 2010. Disponível em: [http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil\\_udh/22130](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_udh/22130). Acesso em: set. 2016.

\_\_\_\_\_. **Não tinha teto, não tinha nada: porque os instrumentos de regularização fundiária (ainda) não efetivaram o direito à moradia no Brasil**. Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos, 142 p.; (Série pensando o direito): Brasília, 2016.

KONZEN, Lucas Pizzolatto. Projeto abrigando a cidadania: a assessoria jurídica popular e os desafios da efetividade. In: JUNIOR, Paulo A. P.; TORELLY, Marcelo D. (Org.). **Assessoria jurídica popular: leituras fundamentais e novos debates**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009. p. 191-206.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, Cidades. Alternativas para a crise urbana**. 7ª ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

MORETTI, Julia Azevedo. **A concessão de uso especial para fins de moradia como instrumento de regularização fundiária em áreas da União**. Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico. Disponível em: <http://ibdu.com.br/imagens/ACONCESSaODEUSOESPECIALPARAFINSDEMORADIA.pdf>. Acesso em nov. 2016.

MUKAI, Sylvio Toshiro. **Constitucionalidade da Concessão Especial para Fins de Moradia**. Biblioteca Digital Fórum de Direito Urbano e Ambiental - FDU, Belo Horizonte, ano 3, n. 13, jan. 2004.

NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Adotado pela Assembleia das Nações Unidas em 16 de dezembro de 1966 e em vigor em 3 de janeiro de 1976. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Justiça, 1992.

PESSOA, Mariana Lisboa. O cenário da habitação informal e da regularização fundiária em Porto Alegre-RS. **Indic. Econ. FEE**, Porto Alegre, v. 42, n. 3, p. 109-120, 2015.

PORTO ALEGRE. **Lei n. 242**, de 9 de janeiro de 1991.

\_\_\_\_\_. Decreto-lei n. 10.789, de 26 de outubro de 1993.

PORTO ALEGRE, SITE DA PREFEITURA DE. **Intensificadas as ações para reduzir o déficit habitacional.** Disponível em: [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/demhab/default.php?p\\_noticia=136884](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/demhab/default.php?p_noticia=136884). , out. 2010. Acesso em: nov. 2016.

PRESTES, Vanêscia Buzelato. A Concessão Especial para fins de Moradia na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade- da Constitucionalidade da Medida Provisória nº 2.220 de 04 de Setembro de 2001. In: ALFONSIN, Betânia de M.; FERNANDES, Edésio. (Org.). **Direito à moradia e segurança da posse: no estatuto da cidade. Diretrizes, instrumentos e processos de gestão.** Belo Horizonte: Fórum, 2006. p.199-238.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. O Estatuto da cidade e a questão urbana brasileira. In: QUEIROZ, Luiz Cesar de; CARDOSO, Adauto Lucio (Org.). **Reforma Urbana e gestão democrática: promessas e desafios do estatuto da cidade.** Rio de Janeiro: Revan/ FASE, 2003. p. 11-25.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto n. 48.029**, de 17 de maio de 2011.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 10.851**, de 25 de setembro de 1996.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 14.281**, de 10 de novembro de 2013.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças.** 1. Ed. -São Paulo: Boitempo, 2015.

\_\_\_\_\_. Estatuto da Cidade: instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. In: SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel (Org.). **Estatuto da Cidade: novas perspectivas para a reforma urbana.** São Paulo: Pólis, 2001. p. 5-9.

SANTOS JUNIOR, Orlando A. dos; MONTANDON, Daniel T. **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas** – Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana.** Cadernos Pólis 4. São Paulo, Pólis, 2001. 64 p.

**7 ANEXOS**

## ANEXO A- Instrução Normativa n. 02/2007 da Secretaria do Patrimônio da União

### INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 2, DE 23 DE NOVEMBRO DE 2007

Dispõe sobre o procedimento para a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia - CUEM e da Autorização de Uso em imóveis da União.

O SECRETÁRIO DO PATRIMÔNIO, Substituto, no uso de suas atribuições, e com fundamento no disposto no art. 183, §1º, da Constituição Federal, e na Medida Provisória 2.220, de 4 de setembro de 2001, resolve:

Art. 1º Os procedimentos relativos à Concessão de Uso Especial para fins de Moradia - CUEM no âmbito de programas ou ações de regularização fundiária ou provisão habitacional de interesse social em imóveis da União obedecerão ao disposto nesta Instrução Normativa.

Art. 2º A Concessão de Uso Especial para fins de Moradia é o instrumento pelo qual a Secretaria do Patrimônio da União, por meio das Gerências Regionais do Patrimônio da União, reconhece o direito subjetivo à moradia, quando preenchidos os requisitos da Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, não se submetendo a CUEM à análise de conveniência e oportunidade pela Administração.

### CAPÍTULO I

#### DAS DIRETRIZES GERAIS

Art. 3º Para os fins do disposto nesta Instrução Normativa, entende-se por:

**BAIXA RENDA** - Considera-se de baixa renda, a unidade familiar com renda igual ou inferior ao valor correspondente a cinco salários mínimos, conforme art. 1º, § 2º, do Decreto-lei nº 1.876, de 15 de julho de 1981.

**FRAÇÃO IDEAL** - área atribuída a cada possuidor, nas concessões coletivas, não superior a duzentos e cinquenta metros quadrados.

**IMÓVEL FUNCIONAL** - imóveis residenciais de propriedade da União, situados no Distrito Federal, para ocupação temporária por servidores da Administração Pública Direta, administrados pela SPU, nos termos da Lei nº 8.025 de 12 de abril de 1990, regulamentada pelo Decreto nº 99.266, de 28 de maio de 1990, e do Decreto nº 980 de 11 de novembro de 1993.

**INTERESSE SOCIAL** - diretamente afeto às camadas mais pobres da população, concernente à melhoria nas condições de vida desta população com o objetivo de atenuar as desigualdades sociais.

**OPOSIÇÃO** - constatação de litígio em relação à propriedade do imóvel objeto da concessão do direito constitucional à moradia.

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL** - procedimento que confere legalidade e reconhece a posse exercida por pessoa (s) ou grupo de pessoas, cuja renda familiar não ultrapasse cinco salários mínimos, com o objetivo de viabilizar o acesso da camada mais pobre da população à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável, especialmente no caso de núcleos residenciais, sem excluir da apreciação da administração casos individuais.

## CAPÍTULO II

### DA CUEM

#### Seção I

##### Das Disposições Gerais

Art. 4º A Concessão de Uso Especial para fins de Moradia CUEM será conferida a quem comprovar que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, imóvel da União de até duzentos e cinquenta metros quadrados, quando situado em área urbana e utilizado para sua moradia ou de sua família, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural e que ainda esteja residindo no imóvel.

§ 1º A propriedade continuará em poder da administração pública, que concederá ao possuidor o direito de usar, fruir e dispor do direito objeto da referida concessão.

§ 2º O poder público tem obrigação de conferir a CUEM a todos os moradores que atendam aos requisitos da Medida Provisória nº 2.220, de 2001, e que solicitem o reconhecimento de seu direito à moradia conforme estabelecido nesta Instrução Normativa.

§ 3º A CUEM será conferida tanto ao homem quanto à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil, dando-se preferência na titulação, sempre que possível, para as mulheres de cada núcleo familiar.

§ 4º Os casos previstos nos arts. 4º e 5º da Medida Provisória nº 2.220, de 2001, não eximem o poder público da obrigação de reconhecer o direito à concessão, ainda que a moradia venha a ser exercida, em definitivo, em local diverso daquele em que é exercida a posse.

§ 5º A CUEM é sempre gratuita.

§ 6º A utilização do imóvel para comércio ou serviço de interesse local, desde que seja coexistente e se dê de forma compatível ao uso para moradia, não exime o poder público da obrigação de reconhecer o direito à CUEM, observado o disposto no art. 25, parágrafo único, desta Instrução Normativa.

§ 7º O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo concessionário mais de uma vez.

Art. 5º A CUEM poderá ser conferida na modalidade coletiva nas situações em que não é possível, por qualquer motivo, individualizar os terrenos possuídos pelos moradores.

§ 1º Nos casos de que trata o caput, a área possuída coletivamente poderá ser superior a duzentos e cinquenta metros quadrados, desde que a fração ideal atribuída a cada família não ultrapasse esta dimensão, nos termos do art. 2º, § 3º, da Medida Provisória nº 2.220, de 2001.

§ 2º Na modalidade coletiva, será atribuída a cada família uma fração ideal da área, independente da dimensão do terreno que cada um ocupar de fato, admitindo-se acordo escrito entre todos os ocupantes que estabeleça frações ideais diferenciadas.

§ 3º A CUEM na modalidade coletiva somente poderá ser conferida a famílias de baixa renda, nos termos do art. 2º da Medida Provisória nº 2.220, de 2001.

§ 4º Para os fins do disposto neste artigo, a CUEM na modalidade coletiva poderá ser etapa intermediária ao posterior reconhecimento do direito de forma individualizada, recomendando-se que, sempre que possível, conste expressamente no instrumento de contrato um prazo para a urbanização e posterior individualização dos lotes.

§ 5º Na modalidade coletiva, para efeitos de contagem do prazo de cinco anos, é permitido ao possuidor de área da União acrescer ao seu tempo de posse o tempo de posse de seus antecessores, desde que a posse seja contínua e que este ainda esteja residindo no imóvel, inclusive nos casos previstos no art. 4º, § 4º da presente Instrução Normativa.

§ 6º Para os casos de que trata o caput, admite-se a comprovação do tempo de posse a partir de registros de início do assentamento informal de baixa renda, desde que este tenha se constituído até 30 de junho de 1996.

## **Seção II**

### **Do Objeto**

Art. 6º Poderão ser objeto da CUEM os bens imóveis da União, exceto os imóveis funcionais, conforme estabelecido pelo art. 22-A, §1º, da Lei nº 9.636 de 15 de maio de 1998.

Parágrafo único. A Gerência Regional do Patrimônio da União poderá oficiar a Prefeitura solicitando que a área seja incluída no Plano Diretor da Cidade, ou que por meio de lei especial a área seja tratada como de interesse social ou outro instituto que garanta a função social do imóvel.

## **Seção III**

### **Da Competência**

Art. 7º O Secretário do Patrimônio da União é a autoridade competente para autorizar a celebração de contratos de Concessão de Uso Especial para fins de Moradia - CUEM, nos termos da Portaria nº 30, de 16 de março de 2000.

§ 1º Para os fins do disposto no caput, a Gerência Regional do Patrimônio da União deverá encaminhar à Coordenação competente da Secretaria do Patrimônio da União relatório circunstanciado do processo de regularização fundiária atestando o preenchimento dos requisitos e reconhecendo os direitos estabelecidos no art. 4º e 5º desta Instrução Normativa.

§ 2º Publicada a necessária autorização do Secretário do Patrimônio da União, o Gerente Regional lavrará os contratos de CUEM, nos termos do Regimento Interno da Secretaria do Patrimônio da União, aprovado por meio da Portaria MP 232, de 3 de agosto de 2005, Anexo XII, art. 1º, inciso XI.

Art. 8º Para atendimento do disposto na presente Instrução Normativa, a Procuradoria da Fazenda Nacional é competente para representar a União na assinatura dos contratos de CUEM, nos termos do Decreto-lei nº 147 de 3 de fevereiro de 1967.

## Seção IV

### Da Instrução do Processo

Art. 9º O processo para a obtenção da CUEM será atuado a partir da apresentação de requerimento pelos interessados ou por iniciativa da própria Administração Pública.

Parágrafo único. As associações, cooperativas ou outras formas associativas legalmente constituídas poderão apresentar requerimento em nome dos possuidores, no caso de CUEM coletiva.

Art. 10. O requerente deverá indicar dados de qualificação pessoal, apresentando os originais e cópia dos seguintes documentos: cartão de CPF, Carteira de Identidade ou outro documento com validade para identificação civil, e certidão de casamento, se aplicável.

Parágrafo único. A ausência justificada dos originais de qualquer um dos documentos de identificação não obstará o reconhecimento do direito à moradia de que trata esta Instrução Normativa, desde que seja comprovada a autenticidade de outra forma.

Art. 11. Para o fim de comprovação do preenchimento dos requisitos previstos nos arts. 1º e 2º da Medida Provisória nº 2.220, de 2001, o processo será instruído com os seguintes documentos:

I - para comprovação do domínio da União: matrícula em cartório de registro de imóvel - CRI, termo de incorporação, demarcação de LPM e/ou LMEO, decreto de desapropriação, auto de demarcação, discriminação administrativa, comprovação da inexistência de ação judicial que tenha por objeto a dominialidade da União;

II - para comprovação do tamanho do imóvel: planta de situação do imóvel, croqui, memorial descritivo ou certidão a ser fornecida pelo Poder Público Municipal, na forma do § 2º, art. 6º da Medida Provisória nº 2.220, de 2001, que ateste, também, as especificações técnicas do imóvel;

III - para comprovação do tempo de posse: fotos aéreas, cadastros municipais, estaduais ou federais; matérias jornalísticas; publicações; estudos acadêmicos; boletos de cobrança emitidos por concessionárias de serviços públicos; correspondência ou recibo com indicação do endereço; registro escolar; carteira de vacinação; documento de entrega de mercadorias entre outros que contenha indicação de data e localização;

IV - para comprovação de inexistência de oposição: declaração do possuidor no corpo do requerimento que dá início ao processo; certidão da GRPU atestando inexistir reclamação administrativa ou ação possessória em relação à área no período aquisitivo;

V - não ser proprietário ou concessionário de outro imóvel urbano ou rural: declaração de próprio punho feita pelo possuidor em seu requerimento inicial; e

VI - localização em área urbana para fins de moradia: certidão expedida pela prefeitura, atestando tratar-se de área urbana, indicando o uso do solo previsto em lei municipal e o uso efetivamente constatado.

§ 1º Em caso de dúvidas, a GRPU poderá consultar a Advocacia Geral da União - AGU quanto à existência, ou não, de ações possessórias, antes de expedir a certidão a que se refere o inciso IV deste artigo.

§ 2º A relação de documentos de que trata este artigo é exemplificativa, podendo, desde que justificada, ser suprida por outros documentos que possam comprovar as informações exigidas.

## **Seção V**

### **Dos Contratos**

Art. 12. A Concessão de Uso Especial para fins de Moradia - CUEM, de que trata esta Instrução Normativa, será formalizada por instrumento contratual celebrado entre a União e o(s) possuidor(es) da área.

Parágrafo único. O título conferido terá, para todos os fins de direito, caráter de escritura pública e servirá para efeito de registro no Cartório de Registro de Imóveis, conforme disposto no art. 167, inciso I, item 37 da Lei nº 6.015 de 31 de dezembro de 1973.

Art. 13. Para elaboração do contrato de CUEM, a Gerência Regional do Patrimônio da União poderá utilizar o modelo constante no Anexo I da presente Instrução Normativa, adequando-o à realidade de cada caso.

Art. 14. Quando houver parceria com outros entes, é recomendável que, do contrato, conste sua interveniência, de forma a garantir o cumprimento das responsabilidades acordadas, como, por exemplo, a elaboração de projetos, licenciamentos, urbanização, implantação de melhorias etc.

Art. 15. O contrato deve conter cláusula que vede a locação do imóvel ou da área objeto de contrato da CUEM, a fusão de imóveis ou áreas concedidas que resulte em área superior a duzentos e cinquenta metros quadrados, bem como parcelamentos que contrariem os padrões estabelecidos em lei municipal de uso e ocupação do solo.

Art. 16. A concessão de uso especial para fins de moradia é transferível por ato inter vivos ou causa mortis, por sucessão legítima ou testamentária, conforme o art. 7º da Medida Provisória nº 2.220, de 2001.

§ 1º A transferência de direito relativo ao imóvel concedido depende de prévia emissão de Certidão Autorizativa de Transferência - CAT pela Gerência Regional do Patrimônio da União, na forma do inciso I do § 2º do art. 3º do Decreto-lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, sem incidência de laudêmio quando se tratar de ocupante cuja renda mensal familiar é igual ou inferior a cinco salários mínimos.

§ 2º O instrumento de contrato deverá conter cláusula expressa permitindo a transferência do imóvel, cláusula esta que deverá estar também expressa no contrato particular de compra e venda, caso em que serão mantidas todas as condições do direito concedido.

§ 3º As transferências ficarão sujeitas à averbação na Gerência Regional do Patrimônio da União, por parte dos adquirentes, no prazo estabelecido no § 4º do art. 3º do Decreto-lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, sob pena de incidência da multa prevista no § 5º desse artigo.

## **Seção VI**

### **Da extinção**

Art. 17. A CUEM se extingue:

I - se o concessionário der ao imóvel concedido destinação diversa da moradia para si ou para sua família;

II - se o concessionário adquirir a propriedade ou a concessão de uso de outro imóvel urbano ou rural, nos termos do artigo 8º da Medida Provisória nº 2.220 de 2001;

III - pela morte dos concessionários sem herdeiros, ou com herdeiros que sejam proprietários ou concessionários de outro imóvel urbano ou rural.

§1º Nas hipóteses acima, a extinção da concessão implica a reversão do imóvel à União.

§ 2º Nos casos dos incisos II e III, o concessionário ou herdeiro terá o prazo de cento e oitenta dias para transferir a CUEM ou o outro imóvel possuído, antes da concretização da extinção.

§ 3º Para os fins de que trata o § 2º deste artigo, o concessionário ou o herdeiro deve ser notificado pessoalmente.

### **CAPÍTULO III**

#### **DA AUTORIZAÇÃO DE USO**

##### **Seção I**

##### **Das Disposições Gerais**

Art. 18. Quando houver a utilização da área exclusivamente para desenvolvimento de atividade econômica, poderá ser aplicada a autorização de uso prevista no art. 9º da Medida Provisória nº 2.220, de 2001.

§ 1º O benefício de que trata o caput poderá ser conferido a quem comprovar que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, imóvel da União de até duzentos e cinquenta metros quadrados, quando situado em área urbana desde que o requerente não possua outro estabelecimento, tenha renda familiar de até cinco salários mínimos e o exercício da atividade econômica seja para sustento próprio ou de sua família.

§ 2º A autorização de uso de que trata este artigo será conferida de forma gratuita.

§ 3º O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.

§ 4º É facultado à União assegurar ao possuidor o exercício do direito à autorização de uso em outro lugar, no caso de a ocupação oferecer risco à vida ou à saúde de seus ocupantes ou usuários.

Art. 19. A autorização de uso de que trata o art. 18 será sempre conferida de forma individual e em nome da pessoa física que realiza tal atividade econômica.

##### **Seção II**

##### **Dos Contratos**

Art. 20. A autorização de uso, de que trata esta Instrução Normativa, será formalizada por instrumento contratual celebrado entre a União e o(s) possuidor(es) da área.

Art. 21. O contrato deverá indicar o objetivo para a qual se destina a autorização de uso, caracterizando sempre que possível a atividade econômica a ser realizada.

Art. 22. O contrato deve conter cláusula que vede a locação da área utilizada exclusivamente para desenvolvimento de atividade econômica, assim como a fusão que resulte em área superior a duzentos e cinquenta metros quadrados, bem como parcelamentos que contrariem os padrões estabelecidos em lei municipal de uso e ocupação do solo.

Art. 23. Constará do contrato cláusula que autoriza a transferência, por ato inter vivos ou causa mortis, do direito de autorização de uso, desde que seja previamente anuído pela Gerência Regional.

Art. 24. Aplica-se, à Autorização de Uso, no que couber, o disposto no Capítulo II, Seção V desta Instrução Normativa.

#### **CAPÍTULO IV**

##### **Disposições Finais**

Art. 25. A Gerência Regional terá o prazo máximo de doze meses para decidir o pedido de concessão, contado da data de seu protocolo.

Parágrafo único. Quando houver a preponderância da área comercial ou a incompatibilidade de moradia, não se aplicará a CUEM, porém poderá ser aplicada a Autorização de Uso de que trata o art. 9º da MP nº 2.220, de 2001, nos termos previstos nos arts. 18 a 24 da presente Instrução Normativa.

Art. 26. No caso de ocupação de área de risco ou prejudicial à saúde dos ocupantes, a Gerência Regional deverá diligenciar no sentido de buscar uma alternativa de alocação para aquela população, nos termos do art. 4º da Medida Provisória nº 2.220, de 2001.

Parágrafo único. Em não existindo imóveis da União disponíveis para atendimento do disposto no caput, a Gerência Regional deverá buscar apoio junto aos demais órgãos públicos de qualquer esfera da federação a fim de encontrar solução que contemple o direito à moradia do(s) beneficiário(s) que deve(m) ser realocado(s).

Art. 27. No caso de ocupação em imóveis de uso especial, poderá ser adotado o disposto no art. 5º da Medida Provisória nº 2.220, de 2001.

Art. 28. Esta Instrução Normativa se aplica às Gerências Regionais do Patrimônio da União e entra em vigor na data de sua publicação.

JORGE ARZABE

**ANEXO I****CONTRATO CUEM MODELO**

CONTRATO DE CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA do imóvel constituído por uma área de [m<sup>2</sup>] localizado na [ENDEREÇO], que entre si celebram, como OUTORGANTE Concedente a UNIÃO, e como OUTORGADO Concessionário [NOME], para fins de regularização fundiária de interesse social conforme Processo [n°], e com a interveniência do [NOME, SE FOR O CASO].

Aos [DATA], na Gerência Regional do ≤Patrimônio da União≥ [ESTADO], situada na [ENDEREÇO], compareceram as partes entre si justas e acordadas, a saber: de um lado, como OUTORGANTE CONCEDENTE, a UNIÃO, representada neste ato, de acordo com o inciso V, do artigo 14, do Decreto-lei nº 147, de 3 de fevereiro de 1967, pelo Sr. Procurador-Chefe da Fazenda Nacional [NOME], portador da carteira de identidade RG [N°], inscrito sob o CPF [N°], residente e domiciliado em [ENDEREÇO], matrícula SIAPE [N°], nomeado pela portaria [N°] de [data], publicada no Diário Oficial da União - DOU - [n°], seção [n°], página [n°], em [DATA] e de outro lado, como OUTORGADO CONCESSIONARIO, [NOME], [ESTADO CIVIL], portador da carteira de identidade RG [n°], inscrito sob o CPF [n°], residente e domiciliado em [ENDEREÇO], e como ANUENTE INTERVENIENTE [NOME DO ORGÃO PÚBLICO OU ENTIDADE ASSOCIATIVA, SE FOR O CASO], CNPJ [n°], representado neste ato por [NOME], portador da carteira de identidade RG [n°], inscrito sob o CPF [n°], residente e domiciliado em [ENDEREÇO], e as testemunhas qualificadas e assinadas ao final do presente Contrato. E na presença das mesmas testemunhas foi dito que:

CLÁUSULA PRIMEIRA - A UNIÃO é senhora e legítima possuidora do imóvel com a área de [m<sup>2</sup>], localizado na [ENDEREÇO], adquirido por força da [FUNDAMENTO JURÍDICO] registrado sob [N° MATRÍCULA OU TRANSCRIÇÃO E INDICAÇÃO DO CARTÓRIO, SE HOUVER], cadastrado sob o RIP [n°, SE HOUVER], caracterizado como área de interesse social / zona especial interesse social conforme [N° LEI MUNICIPAL, SE HOUVER], declarado de interesse público nos termos da Portaria SPU [N° E DATA DE PUBLICAÇÃO, SE HOUVER].

CLÁUSULA SEGUNDA - O mencionado imóvel assim se descreve e caracteriza: [Memorial Descritivo] OU [QUANDO COLETIVA, SE FOR O CASO] No aludido imóvel insere-se [quadra, setor, O QUE COUBER], com [m<sup>2</sup>], assim descrito e caracterizado: [Memorial Descritivo].

CLÁUSULA TERCEIRA - [SE FOR COLETIVA] A cada um dos OUTORGADOS concessionários é atribuída igual fração ideal do terreno descrito na cláusula [número] OU A cada um dos OUTORGADOS concessionários é atribuída fração ideal diferenciada do terreno descrito na cláusula [n°], nos termos do acordo firmado entre os cessionários, com a seguinte descrição [ESPECIFICAR A METRAGEM DE CADA CONCESSIONÁRIO]. Parágrafo único - [SE FOR O CASO] - O tamanho da área na qual cada família exercerá, em definitivo, seu direito à moradia poderá sofrer alterações de acordo com o projeto urbanístico, a ser executado, a cargo da [outorgante CONCEDENTE ou órgão a ela conveniado/cooperado ou anuente interveniente, O QUE COUBER].

CLÁUSULA QUARTA - Com fundamento no [art. 1º, se individual, ou 2º, se coletivo, da Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001; no art. 22-A Lei 9.636, de 15 de maio de 1998; ; no art. 4º, inciso V, alínea h, da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, O QUE COUBER,

e outros fundamentos jurídicos, SE HOUVER] é feita a concessão de uso especial para fins de moradia [na modalidade coletiva, SE FOR O CASO], gratuitamente, por prazo indeterminado, do imóvel descrito e caracterizado na cláusula [número], observado o disposto na cláusula [SOBRE FRAÇÃO, SE FOR O CASO QUANDO COLETIVA] o qual se destina à utilização [SE FOR COLETIVA, por [número] famílias de baixa renda] para fins de moradia do OUTORGADOS concessionário ou de sua família.

CLÁUSULA QUINTA - [SE HOUVER INTERVENIÊNCIA] Ficará a cargo da ANUENTE INTERVENIENTE [elaboração de projetos, licenciamento, urbanização, implantação de melhorias, O QUE COUBER]. Parágrafo único - São fixados os prazos [nº meses OU anos], a contar da data de assinatura do contrato de concessão, para que o ANUENTE INTERVENIENTE dê cumprimento os objetivos previstos na cláusula [nº], em especial [POR EXEMPLO, início e término de obras, DE ACORDO COM CLÁUSULA ACIMA, PODENDO ESTABELECEER RESPONSABILIDADES DIFERENCIADAS E ETAPAS COM PRAZOS ESPECÍFICOS].

CLÁUSULA SEXTA - [QUANDO APLICÁVEL ART. 4º] Tendo em vista as restrições contidas no art. 4º da Medida Provisória nº 2.220, de 2001, a [outorgante CONCEDENTE ou órgão a ela conveniado/cooperado ou ANUENTE INTERVENIENTE, O QUE COUBER] garantirá que o exercício do direito à moradia, reconhecido nos termos da cláusula [número], seja assegurado em local distinto do possuído.

CLÁUSULA SÉTIMA - [QUANDO APLICÁVEL ART. 5º] Tendo em vista o disposto no art. 5º da Medida Provisória nº 2.220, de 2001, e por se tratar de imóvel [de uso comum do povo, necessário para obra pública, de preservação ambiental ou outra hipótese do art. 5º, O QUE COUBER, CONFORME O CASO], faculta-se o exercício do direito à moradia em local distinto do possuído.

CLÁUSULA OITAVA - Fica vedada a fusão que resulte em área [OU fração ideal, QUANDO COLETIVO] superior a 250 m<sup>2</sup>, assim como a locação da área concedida, no todo ou em parte.

CLÁUSULA NONA - [QUANDO HOUVER USO MISTO] É reconhecida e autorizada a prestação de serviço ou comércio de interesse local, compatível com o uso para moradia, exercido pelos concessionários [nome e CPF] com a finalidade de sustento próprio ou da família, quando permitido na legislação municipal de uso e ocupação do solo.

CLAUSULA DÉCIMA - Ficará sob a responsabilidade do OUTORGADO Concessionário a administração, uso, conservação, instituição de condomínio [QUANDO COLETIVA, SE FOR O CASO], os encargos financeiros que recaiam sobre o imóvel ou seu uso, bem como as responsabilidades civis e administrativas.

Parágrafo único - O OUTORGADO Concessionário deverá dar condições para que a União realize fiscalização periódica no imóvel concedido.

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA - A concessão ora contratada e demais transferências de direito realizadas em relação ao imóvel descrito e caracterizado na cláusula [número], ainda que de parcelas do mesmo, permanecerão vinculadas aos fins sociais que fundamentam sua outorga, nos termos da cláusula [número], ficando as transferências condicionadas à conferência dos requisitos do art. 1º ou 2º, O QUE COUBER] da Medida Provisória nº 2.220, de 2001.

§ 1º - A transferência de direito relativo ao imóvel concedido depende de prévia emissão de Certidão Autorizativa de Transferência (CAT) pela Gerência Regional do Patrimônio da União, na forma do art. 3º, inciso I, §2º, do Decreto-lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987.

§ 2º - Os dados de registro da transferência deverão ser fornecidos à União no prazo de sessenta dias, sob pena de multa, em observância ao disposto no § 4º do art. 3º do Decreto-lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987.

§ 3º - No caso de transferência, o concessionário não poderá ser novamente beneficiado em programas de afirmação do direito constitucional à moradia.

CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA - Considerar-se-á rescindido o presente contrato, independentemente de requerimento judicial, retornando o imóvel à CONCEDENTE, nos seguintes casos: a) se o concessionário der ao imóvel destinação diversa da moradia para si ou para sua família; b) se o concessionário adquirir a propriedade ou a concessão de uso de outro imóvel urbano ou rural. c) se o(s) Concessionário(s) renunciar(em) à concessão.

Pelo(s) Outorgado(s) CONCESSIONÁRIO(S) e perante às testemunhas presentes, foi dito que aceitava(m) o presente contrato. E, assim, de comum acordo, assinam a UNIÃO, como Outorgante CONCESSIONÁRIA, e ....., como Outorgado(s) Concessionário( s), juntamente com as testemunhas ....., o presente contrato de concessão de uso especial para fins de moradia, sujeitando-se, no que couber, às disposições legais aplicáveis à espécie, para que produza os devidos efeitos jurídicos. Presentes a todo o ato, depois de lido e achado conforme o presente instrumento, o qual é lavrado em livro próprio desta Gerência Regional de Patrimônio da União no Estado de ....., valendo o mesmo como escritura pública por força do art. 13, inciso VI, da Lei nº 147, de 3 de fevereiro de 1967. E eu....., lavrei o presente CONTRATO DE CESSÃO, que lido e achado conforme vai assinado por mim e pelos presentes.

D.O.U., 28/01/2008 - Seção 1

RET., 29/01/2008 - Seção 1

## ANEXO B- Relatório SPU/RS

## SOBRE A NOSSA PRIMEIRA CUEM – RUA SÃO MIGUEL/POA

2008

Com a edição da MP 292/2006 (que incluiu a MP 2220/2001 no corpo da Lei 9636/98, conhecida como Lei do Patrimônio da União), a Gerência Regional do Patrimônio da União/RS, órgão da Secretaria do Patrimônio da União, vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, iniciou a identificação de áreas da União passíveis de regularização fundiária para população de baixa renda. Em 19 de abril de 2007, técnicos da GRPU/RS fizeram a primeira reunião com os moradores de um imóvel da União localizado em área urbana no Município de Porto Alegre. Conversando com os moradores constatamos que os mesmos começaram a ocupar o imóvel na década de 90. No terreno de 1.700,00m<sup>2</sup> estavam erguidas 6 casinhas e estavam morando 11 famílias, todas com renda inferior a 5 salários mínimos, sendo que nenhuma delas era proprietária ou concessionária de nenhum outro imóvel. Estavam cumpridas as exigências legais para iniciarmos procedimentos de regularização fundiária com base na MP 2220/2001: imóvel urbano usado para moradia, com ocupação ininterrupta e sem oposição anterior a cinco anos com relação ao ano de 2001(art. 1º, caput); imóvel com mais de 250,00m<sup>2</sup> ocupado por população de baixa renda (art. 2º, caput). O processo de Regularização Fundiária por meio de Concessão de Uso Especial para fins de Moradia, modalidade coletiva - CUEM foi devidamente instruído na GRPU/RS e encaminhado para análise da Secretaria do Patrimônio da União. Depois de aprovado na SPU, o processo foi analisado pela Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. A CONJUR aprovou a concessão e, no dia 18 de abril de 2008, passados exatos 12 meses (tempo máximo para análise e aprovação de CUEM pela via administrativa, de acordo com o §1º, art.6º da MP 2220/2001) a União, representada pelo Procurador da Fazenda Nacional, assinou Contrato de Concessão de Uso Especial para fins de Moradia juntamente com os responsáveis pelas 11 famílias de baixa renda que ocupam o imóvel da União. O contrato foi levado a registro e hoje essas famílias têm o direito à posse formalmente reconhecido. A CUEM é transferível por ato inter vivos ou causa mortis (art. 7º, MP 2220/2001). A posse de imóvel adquirido via CUEM é objeto de garantia real, assegurada sua aceitação pelos agentes financeiros no âmbito do Sistema Financeiro de Habitação (art. 13, Lei 11.481/2007). A GRPU/RS, desde a sanção da Lei 11.481/2007, identificou 17 áreas passíveis de regularização fundiária e abriu 10 processos de regularização fundiária em áreas da União, sendo que dois processos foram aprovados e outros 8 estão em análise pela SPU e pela CONJUR/MP.

## ANEXO C- Excerto da manifestação da AGU

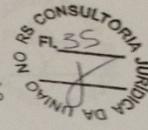
independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os ocupantes, estabelecendo frações ideais diferenciadas.

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

12. A outorga coletiva, prevista no art. 2º da citada MP nº 2.220, onera o imóvel público urbano maior que duzentos e cinquenta metros quadrados. Ou seja, a outorga coletiva de concessão do uso especial individual a fração ideal, não superior a 250 metros quadrados, outorgada a cada possuidor, pessoa física ou sua família (MP nº 2.220, art. 2º, §§ 2º e 3º).
13. O dispositivo pretende o atendimento provisório de necessidade de moradia de "população de baixa renda", que deve ser possuidora da terra pública por quinquênio ininterrupto e sem oposição até 30 de junho de 2001. No caso, o requisito de "baixa renda", definido na forma da IN 02/MPOG/2007 e DL 1876/81, conforme consta na declaração da fl. 31, esta comprovado no caso dos autos.
14. A propósito, quanto ao imóvel em questão, ainda que seja ato de competência da administração, sugerimos análise da adequação de se deferir tal benefício aos requerentes, considerando que o imóvel em questão encontra-se em um dos pontos mais valorizados de Porto Alegre, e com alto valor de mercado.
15. No caso, não seria razoável pensar que o resultado de eventual alienação do bem poderia gerar receita suficiente para atender número de famílias bem superior às duas que serão beneficiadas neste processo.
16. Por outro lado, destacamos que a CUEM extingue-se se o imóvel perder sua destinação residencial ou se o beneficiário adquirir a propriedade ou a concessão de uso de outro bem imóvel urbano ou rural.
17. De todo modo, afóra a sugestão acima, no contexto do processo, considerando as informações constantes na fl 31.e v., resta caracterizada a presença dos requisitos exigido para que a administração possa conceder o uso do imóvel nas condições propostas.
18. A minuta do contrato encontra-se bem redigida, não havendo reparos jurídicos a serem realizados.

Entretanto, sugerimos:

- a) Na cláusula terceira a referência, considerando a metragem quadrada superior a 250m<sup>2</sup>, que se trata de outorga coletiva.
- b) Na cláusula sexta, para uma maior clareza, incluir o seguinte trecho: "(...) encargos financeiros que recaiam sobre o imóvel ou seu uso, inclusive os de natureza



*(Handwritten signature)*

## ANEXO D- Modelo de termo de CUEM da SPU/RS



**MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO  
SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO  
SUPERINTENDÊNCIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO NO RIO GRANDE DO SUL**

**LIVRO Nº 01  
LIVRO DE CONTRATOS DE CDRU E CUEM**

**FOLHA Nº 19**

**CONTRATO DE CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA**, na modalidade coletiva, do imóvel constituído por uma área de 435,60m<sup>2</sup>, localizado na Rua Tenente Coronel Fabrício Pilar, nº 334, Bairro Mont Serrat, Porto Alegre/RS, que entre si celebram, como **OUTORGANTE** Concedente, a **UNIÃO** e, como **OUTORGADOS** Concessionários, [REDACTED] [REDACTED], para fins de regularização fundiária de interesse social conforme Processo nº 04902.002015/2010-80.

Aos 10 dias do mês de março de 2011, na Superintendência do Patrimônio da União do Rio Grande do Sul, situada na Avenida Loureiro da Silva, nº 445, 10º andar, no Município de Porto Alegre, no Estado do Rio Grande do Sul, compareceram as partes entre si justas e acordadas, a saber: de um lado, como **OUTORGANTE CONCEDENTE**, a **UNIÃO**, pessoa jurídica de direito público interno, representada neste ato de acordo com o inciso I do art. 40 da Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998; alínea "j" do inciso XVII do art. 27 da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003; inciso III, art. 40 do anexo I do Decreto 7.063, de 13 de janeiro de 2010; inciso I do art. 1º do Decreto nº 3.125, de 29 de julho de 1999; e inciso VIII, art. 2º da Portaria SPU nº 200, de 29 de junho de 2010, pela Superintendência do Patrimônio da União, por sua titular Sra. ROSE CARLA SILVA CORREIA, nomeada de acordo com Portaria da Secretaria Executiva do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, de 8 de novembro de 2006, publicada no Diário Oficial da União no dia 9 de novembro de 2006, Seção 2, pg.34, brasileira, portadora da carteira de identidade nº e do CPF/MF nº, e de outro lado, como **OUTORGADOS CONCESSIONÁRIOS**, , residentes e domiciliados na Rua Tenente Coronel Fabrício Pilar, 334, Bairro Mont Serrat, no Município de Porto Alegre, Estado do Rio Grande do Sul, e as testemunhas qualificadas e assinadas ao final do presente Contrato. E na presença das mesmas testemunhas foi dito que:

**CLÁUSULA PRIMEIRA** – A **UNIÃO** é senhora e legítima possuidora do imóvel, com a área de 435,60m<sup>2</sup>, localizado na Rua Tenente Coronel Fabrício Pilar, 334, Bairro Mont Serrat, no Município de Porto Alegre, Estado do Rio Grande do Sul, adquirido por herança jacente de Maria Pereira Gomes e registrado sob Matrícula nº 144.361, do Registro de Imóveis da 1ª Zona de Porto Alegre/RS, cadastrado sob o RIP 8801 00396.500-0.

**CLÁUSULA SEGUNDA** – O mencionado imóvel assim se descreve e caracteriza: terreno de formato regular, frente ao Sul, com 6.60m pela rua Fabrício Pilar, por 66,00m de frente a fundos, entestando ao Norte, Leste e Oeste com Sociedade Territorial Riograndense Ltda., a meia quadra da rua Eudoro Berlinck.

**CLÁUSULA TERCEIRA** – Por se tratar de CUEM coletiva, a cada uma das famílias dos OUTORGADOS Concessionários é atribuída igual fração ideal do terreno descrito na cláusula segunda, equivalente a 217,80m<sup>2</sup>.

**Parágrafo único** - O tamanho da área na qual cada família exercerá, em definitivo, seu direito à moradia poderá sofrer alterações de acordo com o projeto urbanístico que poderá vir a ser executado, a cargo dos outorgados moradores, com anuência da Outorgante Concedente.

**CLÁUSULA QUARTA** – Com fundamento no art. 2º da Medida Provisória nº 2.220/01, de 4 de setembro de 2001; art. 22-A Lei 9.636/98, de 15 de maio de 1998; art. 4º, V, "h", da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e autorização da Superintendente do Patrimônio da União no Rio Grande do Sul, Sra. Rose Carla Correia, conforme Portaria SPU/RS nº 007, de 02 de março de 2011, é feita a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia – CUEM, na modalidade coletiva, gratuitamente, por prazo indeterminado, do imóvel caracterizado e descrito nas cláusulas primeira e segunda, observado o disposto na cláusula terceira, o qual se destina à utilização, por 2 famílias de baixa renda, para fins de moradia dos OUTORGADOS Concessionários ou de suas famílias.

**CLÁUSULA QUINTA** – Fica vedado a fusão que resulte em área ou fração ideal, superior a 250,00m<sup>2</sup>, assim como a locação da área concedida, no todo ou em parte, bem como parcelamentos que contrariem os padrões estabelecidos em lei municipal de uso e ocupação do solo.

**CLAUSULA SEXTA** – Ficará sob a responsabilidade dos OUTORGADOS Concessionários a administração, uso, conservação, instituição de condomínio, os encargos financeiros que recaiam sobre o imóvel ou seu uso, inclusive os de natureza tributária, bem como as responsabilidades civis e administrativas.

**Parágrafo único** - O OUTORGADO Concessionário deverá dar condições para que a União realize fiscalização periódica no imóvel concedido

**CLÁUSULA SÉTIMA** – A concessão ora contratada e demais transferências de direito realizadas em relação ao imóvel caracterizado e descrito nas cláusulas primeira e segunda, ainda que de parcelas do mesmo, permanecerão vinculadas aos fins sociais que fundamentam sua outorga, nos termos da cláusula quarta, ficando as transferências condicionadas à conferência dos requisitos do art. 2º da Medida Provisória nº 2.220/01.

**§ 1º** - A transferência de direito relativo ao imóvel concedido depende de prévia emissão de Certidão Autorizativa de Transferência (CAT) pela Superintendência do Patrimônio da União, na forma do art. 3º, inciso I, §2º, do Decreto-lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987.

**§ 2º** - Os dados de registro da transferência deverão ser fornecidos à União no prazo de sessenta dias, sob pena de multa, em observância ao disposto no § 4º do art. 3º do Decreto-lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987.

**§ 3º** – No caso de transferência, o concessionário não poderá ser novamente beneficiado em programas de afirmação do direito constitucional à moradia.

**CLÁUSULA OITAVA** – Considerar-se-á rescindido o presente contrato, independentemente de requerimento judicial, retornando o imóvel à OUTORGANTE Concedente, nos seguintes casos:

- a) se o concessionário der ao imóvel destinação diversa da moradia para si ou para sua família;
- b) se o concessionário adquirir a propriedade ou a concessão de uso de outro imóvel urbano ou rural;
- c) se o Concessionário renunciar à concessão;

- d) se o concessionário der em locação total ou parcial a fração ideal do imóvel;
- e) se o concessionário transferir a terceiros, a qualquer título, a fração ideal do imóvel concedida, sem a prévia e expressa autorização da SPU;
- f) se o concessionário falecer sem deixar herdeiros ou com herdeiros que sejam proprietários ou concessionários de outro imóvel urbano ou rural.

**CLÁUSULA NONA** – A Superintendência do Patrimônio da União no Rio Grande do Sul – SPU/RS – providenciará o registro do presente Contrato de Concessão de Uso Especial para fins de Moradia no Cartório de Registro de Imóveis competente de acordo com o item 37, inciso I, art. 167 da Lei nº 6.015/1973 e inciso I I, parágrafos 1º e 2º do art. 290-A da Lei nº 6.015/1973 inserido pelo art. 12 da Lei nº 11.481/2007.

Pelos **OUTORGADOS** Concessionários e perante as testemunhas presentes, foi dito que aceitavam o presente contrato. E, assim, de comum acordo, assinam a **UNIÃO**, como **OUTORGANTE CONCEDENTE**, e como **OUTORGADOS CONCESSIONÁRIOS**, juntamente com as testemunhas abaixo discriminadas, o presente contrato de Concessão de Uso Especial para fins de Moradia, sujeitando-se, no que couber, às disposições legais aplicáveis à espécie para que produza os devidos efeitos jurídicos.

Presentes a todo o ato, depois de lido e achado conforme o presente instrumento, o qual é lavrado em livro próprio desta Superintendência do Patrimônio da União no Estado do Rio Grande do Sul, valendo o mesmo como escritura pública nos termos do art. 74 do Decreto-lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946.

E eu, **Maria do Carmo Backes**, matrícula 1310632, lavrei o presente **CONTRATO DE CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA**, que lido e achado conforme vai assinado por mim e pelos presentes.

**OUTORGANTE CONCEDENTE – UNIÃO**

**ROSE CARLA SILVA CORREIA**  
Superintendente do Patrimônio da União/RS

**OUTORGADOS CONCESSIONÁRIOS (MORADORES)**

**Testemunhas:**

## ANEXO E- Resposta da SPU/RS obtida pelo Portal de Acesso à Informação

Senhora Livia,

O Serviço de Informações ao Cidadão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão agradece o seu contato.

Em atenção à sua solicitação, esclarecemos que foram entregues 3 (três) Concessões de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM) pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU) desde a publicação da MP 2.220, de 04 de setembro de 2001.

Destaca-se ainda que nesse mesmo período não foi entregue nenhuma Concessão de Direito Real de Uso (CDRU).

Quanto às cópias e vistas da referida documentação, informamos que a Superintendência do Patrimônio da União em Porto Alegre está à disposição para atendê-la e prestar os eventuais serviços e esclarecimentos necessários.

Assim, informamos que o acesso presencial aos documentos poderá ser realizado conforme agendamento a seguir:

Data: 23/07/2015 (quinta-feira)

Horário: 14:30horas

Endereço: \_Av. Loureiro da Silva, 445, 10º andar - Centro. Ref: Prédio do Ministério da Fazenda, apelidado e mais conhecido como "CHOCOLATÃO sala 1028.

Orientamos que, na impossibilidade de comparecimento na data e horário indicados pela unidade administrativa, poderá, com antecedência de até um dia útil, ser requerida nova data, a ser agendada nos dez dias subsequentes. O telefone de contato para o reagendamento é (51) 3455-2090, com a sra. Maria do Carmo.

Registramos ainda que, no caso de não comparecimento no horário e data agendados - ou reagendados -, o acesso ao processo dependerá do cadastramento de novo pedido no sistema e-SIC.

Por fim, orientamos que eventuais dúvidas quanto ao atendimento deste pedido sejam esclarecidas por meio do email [sic@planejamento.gov.br](mailto:sic@planejamento.gov.br) ou pelo telefone (61) 2020-5560.

Atenciosamente,

Superintendência do Patrimônio da União do Rio Grande do Sul-SPU/RS  
Secretaria do Patrimônio da União (SPU)

Serviço de Informações ao Cidadão (SIC)  
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP)  
[www.planejamento.gov.br/acessoainformacao](http://www.planejamento.gov.br/acessoainformacao)

ANEXO F- Resposta da SOP/RS ao pedido de informações com base na Lei de Acesso à Informação



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
**SECRETARIA DE OBRAS, SANEAMENTO E HABITAÇÃO**  
DERER – Departamento de Regularização Fundiária e Reassentamento

Porto Alegre, 01 de março de 2016.

A acadêmica  
**Lívia Zanatta Ribeiro**  
Faculdade de Direito – Pesquisa Científica  
UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
Porto Alegre/RS

---

**Assunto:** Informações sobre ferramentas administrativas – Regularização Fundiária

---

Em resposta a correspondência, datada de 20/07/2015, juntamente com carta de apresentação da UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul solicitando informações administrativas, com fins de pesquisa científica desenvolvida para Faculdade de Direito, respondemos as perguntas formuladas da seguinte maneira:

1. O Estado do Rio Grande do Sul, através do DERER – Departamento de Regularização Fundiária da Secretaria de Obras, Saneamento e Habitação, posterior a Lei nº 11.977 de 2009, que regulamenta mecanismos e ferramentas referente a regularização fundiária, através da Lei estadual autorizativa nº 14.281, concedeu 86 Termos de Legitimação de Posse, em área estadual, com projeto urbanístico aprovado pelo município, execução das obras de infraestrutura com recursos repassados pelo BNDES. Esta ferramenta institui o “usucapião administrativo” e no prazo de 05 cinco anos é possível a averbação da propriedade.
2. Não foi utilizada esta ferramenta para as regularizações fundiárias das ocupações em áreas estaduais.

Atenciosamente,

**Arq. Lisiane Manassi Gomes**  
Diretora do DERER

Departamento de Regularização Fundiária e Reassentamento

CAFF – Centro Administrativo Fernando Ferrari  
Av. Borges de Medeiros, nº 1501 – 14º andar – Ala Norte  
Bairro Centro – Porto Alegre/RS

## ANEXO G- Termo de Legitimação da Posse da SOP/RS



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
**SECRETARIA DE OBRAS, SANEAMENTO E HABITAÇÃO**  
DERER – Departamento de Regularização Fundiária e Reassentamento

Ao Registro de Imóveis  
Comarca de Sapiranga/RS  
Bel. Acir José Wide – Oficial

---

**TERMO DE LEGITIMAÇÃO DE POSSE**

---

O Estado do Rio Grande do Sul, tendo em vista a Ação de Regularização Fundiária, no loteamento *Morada Nobre* em Araricá/RS, promovida conforme Lei 14.281, de 02/08/2013 e seus efeitos legais, conforme expediente administrativo 696-3200/11-8, CONCEDE o presente **TERMO DE LEGITIMAÇÃO DE POSSE** do imóvel abaixo descrito:

Tipo: LOTE 01 – Quadra A  
Endereço: Rua Dr. Maurício Barani, nº 13  
Área: 200,00 m<sup>2</sup>

Origem: Matrícula nº 21.622, do Livro 2, R4-8.497 do Registro de Imóveis da Comarca de Sapiranga/RS.

Ao beneficiário JOÃO DA SILVA, brasileiro, aposentado, portador do RG: 209.274.956-9 e do CPF: 629.060.788-55, na condição de detentor da posse direta, com o direito a moradia sobre o referido imóvel, nos termos do artigo 59 da Lei Federal nº 11.977/2009.

Araricá, 20 DE OUTUBRO DE 2015.

**GERSON BURMANN**  
Secretário de Estado  
**SECRETARIA DE OBRAS, SANEAMENTO E HABITAÇÃO**

CÁFF – Centro Administrativo Fernando Ferrari  
Av. Borges de Medeiros, nº 1501 – 14º andar – Ala Norte  
Bairro Centro – Porto Alegre/RS

## ANEXO H- Termo de CUEM do DEMHAB



PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE  
DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO

COORDENAÇÃO DO CRÉDITO IMOBILIÁRIO

### CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA

O DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO - DEMHAB, Autarquia Municipal criada pela Lei nº 2902/65, com sede nesta Capital, na Av. Princesa Isabel, 1115, neste ato representada por seu Diretor-Geral, **Everton Braz**, brasileiro, empresário, solteiro, RG nº 8053197144, SJS, inscrito no CPF sob o nº 644.533.910- 82, residente e domiciliado nesta Capital doravante denominado **CONCEDENTE**, e de outro lado :

Nome:			
Nacionalidade	Estado Civil	RG	CPF
Brasileiro	Solteiro		
Nome:			
Nacionalidade	Estado Civil	RG	CPF
Brasileira	Solteira		

doravante denominado(a) **CONCESSIONÁRIO/A** com fundamento no artigo 183, § 1º da Constituição Federal, no artigo 4º, inciso V, alínea "h", da Lei Federal 10.257/01(Estatuto da Cidade) e na Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, celebram o presente **TERMO DE CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA**, de acordo com as seguintes cláusulas e condições :

**Cláusula primeira - Da localização e descrição do imóvel objeto da concessão**

LOCALIZAÇÃO		
Loteamento: <b>VILA HÍPICA DO CRISTAL</b>		Código: 142.00018
Quadra: A	Lote: 18	Processo: 004.001540.11.4
Endereço: Rua A, nº 23		Cep: -

DESCRIÇÃO
<p><b>Lote 18 da Quadra A</b></p> <p>Um lote situado na Rua A, denominado Lote 18 da Quadra A, Vila Hípica do Cristal, no <b>quarteirão</b> formado pela Rua Cel. Claudino, Rua A, Av. Icarai, Via de Pedestres D e Rua C, com <b>área</b> de 59,40 m<sup>2</sup> e a seguinte descrição: Partindo do <b>ponto 1</b>, situado a 48,98m da esquina da Rua Cel. Claudino com a Rua A, segue, no sentido anti-horário, rumo nordeste numa extensão de 3,30m, onde faz frente para o alinhamento da Rua A, até chegar ao <b>ponto 2</b>; daí segue rumo noroeste, numa extensão de 18,00m, onde faz divisa com o lote 19, até chegar ao <b>ponto 3</b>; daí segue rumo sudoeste, numa extensão de 3,30m, onde faz divisa com o lote 21, até chegar ao <b>ponto 4</b>; daí segue rumo sudeste, numa extensão de 18,00m, onde faz divisa com o lote 17, até chegar ao <b>ponto 1</b>, ponto inicial desta descrição fechando o perímetro.</p>

**Cláusula segunda - Da outorga da concessão de uso especial para fins de moradia**

O **CONCEDENTE**, pelo presente instrumento, outorga ao/à **CONCESSIONÁRIO/A** a Concessão de Uso Especial do imóvel descrito na cláusula primeira, na qual está edificada sua residência, a título gratuito, para fins de sua moradia ou de sua família.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE  
DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO**

**COORDENAÇÃO DO CRÉDITO IMOBILIÁRIO**

**Cláusula terceira – Do prazo**

A presente Concessão de Uso Especial para fins de moradia é outorgada por prazo indeterminado, nas condições previstas nesse Termo.

**Cláusula quarta - Das obrigações do/a CONCESSIONÁRIO/A**

Pelo presente Termo, o/a **CONCESSIONÁRIO/A** obriga-se a :

- I. utilizar a área, exclusivamente, para fins residenciais;
- II. não ceder ou locar o imóvel a terceiros;
- III. não permitir que terceiros se apossam do imóvel, dando conhecimento ao **CONCEDENTE** de qualquer perturbação;
- IV. arcar com todas as despesas e encargos, tais como, água, luz, etc, bem como o pagamento de eventuais taxas, contribuições ou impostos que recaírem sobre o imóvel, objeto da concessão.

**Cláusula quinta – Da transferência do direito de uso especial**

A presente Concessão de Uso Especial para fins de moradia é transferível por ato “inter vivos” ou “causa mortis”, mediante anuência prévia do **CONCEDENTE**, nos termos do art.7º da Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001.

**Cláusula sexta – Da extinção da concessão de uso especial**

A concessão de uso especial ora outorgada extingue-se, unilateralmente, de pleno direito, através de ato administrativo de cancelamento, se o/a **CONCESSIONÁRIO/A** :

- conferir ao imóvel destinação diversa da determinada nas cláusulas segunda e quarta- itens I,II e III, deste Termo;
- adquirir propriedade ou a concessão de uso de outro imóvel urbano ou rural.

As partes elegem o Foro de Porto Alegre, para dirimir quaisquer dúvidas ou litígios decorrentes do presente instrumento, que firmam neste ato, em 3(três) vias de igual teor e forma, na presença das testemunhas instrumentárias.

Porto Alegre, 15 de Outubro de 2013.

\_\_\_\_\_  
**Everton Braz**  
**Diretor-Geral/DEM HAB**  
**CONCEDENTE**

\_\_\_\_\_  
**CONCESSIONÁRIO/A**

\_\_\_\_\_  
**CONCESSIONÁRIO/A**

**Testemunhas :**

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

## ANEXO I- Contrato de CDRU do DEMHAB



PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE  
DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO

## CONTRATO DE CONCESSÃO DO DIREITO REAL DE USO

## 1.1 CONCESSIONÁRIOS

Nome:			
Nacionalidade	Estado Civil	CPF	RG
Brasileiro	Solteiro		
Nome:			
Nacionalidade	Estado Civil	CPF	RG

## 1.2 LOCALIZAÇÃO:

Loteamento: Cristiano Kramer		Código: 129.00099	
Quadra: E	Lote: 30	Edificação:	Processo: 004.003216.15.2
Endereço: Rua 5063, nº 276		CEP:	
Área Total: M <sup>2</sup>			
Salário Mínimo Vigente: R\$ 880,00		Contribuição Social Inicial: R\$ 52,80	
Renda Declarada: R\$ 970,00		Início de Pagamento: 30/06/2016	

## 1.3 DESCRIÇÃO DO IMÓVEL:

O DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO - DEMHAB, Autarquia Municipal criada pela Lei nº 2902/65, com sede nesta Capital, na Av. Princesa Isabel, nº 1115, representada por sua Diretora-geral, **Luciane Skrebsky de Freitas, brasileira, divorciada, engenheira civil**, adiante denominado DEMHAB, com base na Lei Complementar nº 251/91 e Decreto nº 10.789/93, que regula o Art. Primeiro do Ato das Disposições Gerais e Transitórias da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, outorga aos ocupantes identificados no item 1.1 a presente **Contrato de Concessão do Direito Real de Uso** para fins de moradia do imóvel descrito no item 1.2.

## 1.4 OBJETO:

O Imóvel antes descrito e caracterizado é concedido para fins de moradia dos concessionários sendo esta a destinação do bem acima descrito.

## 1.5 PRAZO:

A Concessão do Direito Real de Uso, outorgada através do Presente Contrato terá validade de 30(trinta) anos, prorrogáveis, sempre que necessário, por igual período quando do advento do Termo que se conta a partir da data da assinatura deste Contrato Definitivo de Concessão do Direito Real de Uso.

1.6 A CONCESSÃO DO DIREITO REAL DE USO é intransferível sendo que se resolverá antes de seu termo em favor desta Autarquia se o beneficiário transferir, transmitir, ceder o imóvel a terceiros a qualquer título ou tornar-se proprietário do imóvel.

1.6.1- No caso de unidade habitacional construída com mão de obra própria, poderá o beneficiário do direito à concessão de uso vendê-la a terceiros, nos termos do parágrafo 9º do art 5º, da Lei Complementar 445/00.

1.6.2- No caso de unidade habitacional construída pelo Município, poderá o beneficiário do direito à concessão de uso optar pela sua compra, mediante assinatura de contrato padrão de financiamento, nos termos do parágrafo 12º, do art 5º da Lei Complementar 445/00.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE  
DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO**

**1.7 CONTRIBUIÇÃO SOCIAL:**

Os Concessionários pagarão mensalmente pela Concessão aqui instrumentada, a título de Contribuição Social obrigatória em face da renda familiar declarada, percentual referente à tabela abaixo relacionada, estabelecida pelo Art. 13, parágrafo único do Decreto 10.789/93.

RENDA FAMILIAR	PERCENTUAL A SER COBRADO
De 00 à 01 S.M.	5% do S.M.
De 01 à 03 S.M.	6% do S.M.
De 03 à 05 S.M.	7.5% do S.M.

**1.8 - ATUALIZAÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO SOCIAL:**

A atualização do valor fixado no item 1.7 se dará nos meses de Janeiro e Julho de cada ano com base no índice utilizado para reajuste da UFM ou outro índice que for indicado para substituí-lo. Anualmente poderá ser feita adequação aos valores de prestação para que sejam respeitados os percentuais estabelecidos no item 1.7.

**1-9 IMPONTUALIDADE**

O inadimplemento injustificado por mais de 180 (cento e oitenta dias), acarretará a extinção da Concessão.

1-10 **Os pagamentos da contribuição mensal obrigatória**, serão feitos em qualquer agência bancária conveniada com o DEMHAB, através de carnê próprio e especificamente lançado para tal fim.

1-11 **O Direito Real de Uso tem sua Concessão** outorgada simultaneamente ao homem e à sua mulher responsáveis por este grupo familiar e no caso de separação de fato ou de direito após esta concessão, terá preferência para continuar a beneficiar-se dela o membro do casal que conservar a efetiva guarda dos filhos menores.

1-12 **No caso de morte do titular, será obedecida a ordem de vocação hereditária do Código Civil Brasileiro, art. 1663, para efeitos de assinatura de nova Concessão.**

1-13 **Fica eleito o Foro de Porto Alegre**, para dirimir quaisquer questões e/ou litígios decorrentes do presente Contrato.

E para firmeza e validade do quanto ficou acima ajustado celebrou-se o presente instrumento em 03 (três) vias de igual teor e forma as quais depois de lido às partes foi achado conforme e assinado.

Porto Alegre, 9 de setembro de 2016.

\_\_\_\_\_  
**Eng.<sup>a</sup> Luciane Skrebsky de Freitas**  
**Diretora Geral**

Testemunhas

\_\_\_\_\_  
**Concessionário**

\_\_\_\_\_  
Matrícula:

\_\_\_\_\_  
**Concessionário**

## 8 APÊNDICES

APÊNDICE A- Consulta à SPU/RS pela Lei de Acesso à Informação

**ILMA. SECRETÁRIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO**

**SRA. CASSANDRA MARONI NUNES**

**PEDIDO DE ACESSO A INFORMAÇÕES**

*Considerando* que a **SECRETARIA DE PATRIMÔNIO DA UNIÃO** integra administração pública federal e que, nos termos da Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, tem o dever de garantir o acesso à informação, que consiste no direito de obter informações contidas em registros ou documentos produzidos por órgãos ou entidades da administração pública, recolhidos ou não a arquivos públicos.

*Considerando* que a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM) é instrumento jurídico-urbanístico de regularização fundiária previsto na Medida Provisória n. 2.220, de 04 de setembro de 2001.

Venho apresentar pedido de acesso a informações para fins de pesquisa científica desenvolvida na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), solicitando especificamente as seguintes informações:

1. Quantos termos administrativos de Concessão de Uso Especial Para Fins de Moradia (CUEM) foram outorgados pelo executivo federal no Município de Porto Alegre desde a edição da Medida Provisória n. 2.220, de 04 de setembro de 2001?

2. Quantos contratos de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) foram celebrados pelo executivo federal no Município de Porto Alegre neste mesmo período?

Solicito, ademais, acesso à totalidade dos termos administrativos e contratos que tenham sido utilizados para formalizar tanto Concessão de Uso Para Fins de Moradia quanto Concessão de Direito Real de Uso no período supracitado, requerendo a Secretaria, por meio da Superintendência do Patrimônio da União no Rio Grande do Sul - SPU/RS, que comunique a data, o local e o modo de realizar a consulta a essa documentação e de efetuar a sua reprodução por meio de cópias.

Nestes termos, peço deferimento.

**Porto Alegre, 06 de julho de 2015.**

**Lívia Zanatta Ribeiro**

## APÊNDICE B- Consulta à SOP/RS pela Lei de Acesso à Informação

ILMO. SECRETÁRIO DE OBRAS, SANEAMENTO E HABITAÇÃO  
SR. SECRETÁRIO GERSON BURMANN

PEDIDO DE ACESSO A INFORMAÇÕES

*Considerando* que a **SECRETARIA DE OBRAS, SANEAMENTO E HABITAÇÃO** integra administração pública estadual e que, nos termos da Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, tem o dever de garantir o acesso à informação, que consiste no direito de obter informações contidas em registros ou documentos produzidos por órgãos ou entidades da administração pública, recolhidos ou não a arquivos públicos.

*Considerando* que a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM) é instrumento jurídico-urbanístico de regularização fundiária previsto na Medida Provisória n. 2.220, de 04 de setembro de 2001.

Venho apresentar pedido de acesso a informações para fins de pesquisa científica desenvolvida na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), solicitando especificamente as seguintes informações:

1. Quantos termos administrativos de Concessão de Uso Especial Para Fins de Moradia (CUEM) foram outorgados pelo executivo estadual no Município de Porto Alegre desde a edição da Medida Provisória n. 2.220, de 04 de setembro de 2001?
2. Quantos contratos de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) foram celebrados pelo executivo estadual no Município de Porto Alegre neste mesmo período?

Solicito, ademais, acesso à totalidade dos termos administrativos e contratos que tenham sido utilizados para formalizar tanto Concessão de Uso Para Fins de Moradia quanto Concessão de Direito Real de Uso no período supracitado, requerendo a Secretaria que comunique a data, o local e o modo de realizar a consulta a essa documentação e de efetuar a sua reprodução por meio de cópias.

Nestes termos, peço deferimento.

Porto Alegre, 20 de julho de 2015.

Livia Zanatta Ribeiro

E-mail para contato: [zr.livia@gmail.com](mailto:zr.livia@gmail.com)

**Recebido**  
Secretaria de Obras, Saneamento e Habitação  
Dia 20/07/2015  
Eduardo Eugênio Fiorin  
Diretor de Habitação - SOSH  
Id. FUNC. 3467430702  
Secretaria de Obras, Saneamento e Habitação

## APÊNDICE C- Consulta ao DEMHAB pela Lei de Acesso à Informação

**ILMO. DIRETOR-GERAL DO DEMHAB**

**SR. EVERTON BRAZ**

### **PEDIDO DE ACESSO A INFORMAÇÕES**

*Considerando* que o DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO (DEHMAB) integra administração pública municipal e que, nos termos da Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, tem o dever de garantir o acesso à informação, que consiste no direito de obter informações contidas em registros ou documentos produzidos por órgãos ou entidades da administração pública, recolhidos ou não a arquivos públicos.

*Considerando* que a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM) é instrumento jurídico-urbanístico de regularização fundiária previsto na Medida Provisória n. 2.220, de 04 de setembro de 2001.

Venho apresentar pedido de acesso a informações para fins de pesquisa científica desenvolvida na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), solicitando especificamente as seguintes informações:

1. Quantos termos administrativos de Concessão de Uso Especial Para Fins de Moradia (CUEM) foram outorgados pelo DEMHAB no Município de Porto Alegre desde a edição da Medida Provisória n. 2.220, de 04 de setembro de 2001?
2. Quantos contratos de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) foram celebrados pelo o DEMHAB no Município de Porto Alegre neste mesmo período?

Solicito, ademais, acesso à totalidade dos termos administrativos e contratos que tenham sido utilizados para formalizar tanto Concessão de Uso Para Fins de Moradia quanto Concessão de Direito Real de Uso no período supracitado, requerendo ao DEHMAB que comunique a data, o local e o modo de realizar a consulta a essa documentação e de efetuar a sua reprodução por meio de cópias.

Nestes termos, peço deferimento.

**Porto Alegre, 29 de junho de 2015.**

**Lívia Zanatta Ribeiro**