



Projeto Urbanizar



Solicitante: Instituto Alana/ Isabella Henriques

Demanda: levantamento jurídico da área específica do Jardim Pantanal com diagnóstico territorial. Nome atribuído ao estudo: PROJETO URBANIZAR

Objetivo:

1. Levantamento dos documentos jurídicos que compõe o cenário da área
2. Análise dos documentos levantados
3. Documentos a serem pesquisados: legislação federal, estadual, municipal, decretos e resoluções incidentes ao objeto e demais instrumentos que possam auxiliar na compreensão jurídica do quadro
4. Áreas de pesquisa: urbanística, ambiental (no que couber), administrativa, civil (no que couber). Não serão levantados dados pertinentes à posse das moradias, objeto de outra equipe.

Produtos contratados:

1. Relatório preliminar contendo a organização dos dados coletados
2. Minuta do relatório final, contendo a análise dos dados, conflitos, lacunas existentes e orientação dos procedimentos
3. Debate com especialistas
4. Relatório final com eventuais ajustes solicitados ou verificados com sugestão de encaminhamento para próxima etapa (Etapa 2).

Escopo geral do trabalho: o Instituto Alana trabalha com foco na infância. Dentre suas ações, há um espaço do Instituto em uma área no limite entre São Paulo e Guarulhos que recebe o nome de Jardim Pantanal. Atuando há vários anos no local, percebeu que, diante da vulnerabilidade real e incontestada de toda a população da região, uma ação de grande amplitude, como a regularização fundiária da área, poderia ser elemento chave para impulsionar àquela população na mudança de faixa sócio-econômica por meio de seu empoderamento financeiro, técnico, social e institucional e, como consequência, uma

melhoria significativa na qualidade de vida das crianças que lá habitam. A área objeto de interesse nesse estudo é exclusivamente de título privado. A solicitação do Instituto, após reuniões para fechamento de deliberação sobre o objeto aqui estudado, focou em um levantamento de dados imobiliários, fiscais, ambientais, judiciais e outros elementos técnicos de natureza similar (institucional cogente) de forma que fosse possível fazer uma análise da real viabilidade de se implementar um projeto de regularização fundiária. Após a análise, definiu-se por um roteiro orientativo de ações para que o Instituto possa dar continuidade a seus objetivos, considerando que a matéria é deveras complexa e não é objeto de estudo do Instituto (instrumentos urbanísticos).

Metodologia de busca: sobre a questão imobiliária, acesso eletrônico da situação fiscal municipal dos imóveis e eventuais dívidas fiscais; acesso às matrículas dos imóveis; análise da ação judicial que envolve uma das partes da área. Busca em sítios eletrônicos sobre a questão ambiental, considerando que uma parte enquadra-se como área de várzea do Tietê, tais como CONSEMA, SABESP, planos de manejo, ações judiciais. Parte dos documentos aqui analisados foram entregues pelo Instituto, parte foi acessado por sítios eletrônicos oficiais, parte foi acesso presencial de busca. O material coletado foi considerado suficiente para proceder-se a uma análise do caso.

Equipe de trabalho:

- Daniela Campos Libório, advogada contratada para desenvolver do estudo e o relatório;
- Lucas de Campos Zinet; advogado assistente, que auxiliou no levantamento de dados e na leitura do material.
- Juliana Souza Pereira : advogada do Instituto Alana, fornecendo material e auxiliando nas buscas de dados e acompanhamento do desenvolvimento do relatório.

SUMÁRIO:

Elementos introdutórios –	2
1. Propriedade e temas relevantes.	5
1.1. Sobre a propriedade.	5
1.1.1. Imposto Predial Territorial Urbano.	8
1.2. Região do Jardim Pantanal - considerações.	12
1.2.1. Consema - Conselho Estadual de Meio Ambiente.	12
1.2.2. Transporte Público.	15
1.2.3. Fornecimento de água - Sabesp.	17
2. Ações judiciais.	20
2.1. Ações Declaratórias de Inconstitucionalidade - Reurb.	20
2.1.1. ADI 5883.	21
2.1.2. ADI 5787.	22
2.1.3. ADI 5771.	23
2.2. Ação judicial Plano de Manejo	24
2.3. Ação Civil Pública promovida pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo.	27
3. Legislação.Municipal	29
3.1. REURB - Município de São Paulo.	29
3.2. Lei Municipal 14.062/2005 e Decreto Municipal 47.144/2006 - Doação de área privada com débito tributário municipal ocupada por comunidade vulnerável para programa fundiário.	31
3.3.Resolução 10 do Conselho Nacional de Direitos Humanos.	33
4. Análise do caso	35
4.1 Instrumentos de regularização fundiária	37
4.2 Demais temas adjacentes	41
5. Roteiro orientativo -	43
6. Conclusão sintética	46

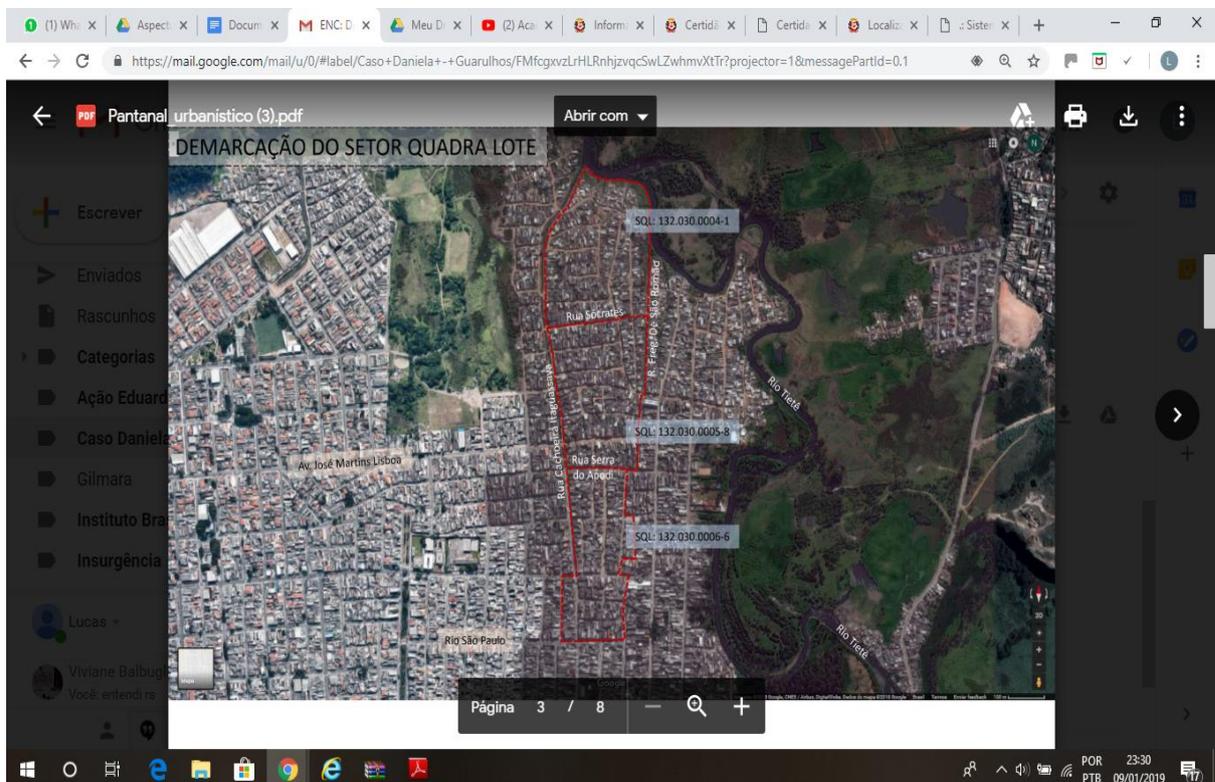
1. Propriedade e dados relevantes.

Tendo como foco uma possível futura ação de regularização fundiária na área, as análises e observações elaboradas no presente documento têm como ponto de partida as informações sobre propriedade e temáticas relevantes do Jardim Pantanal além de buscar dados judiciais, ambientais e imobiliários que possam interferir e conformar o projeto de RF.

1.1. Sobre a propriedade.

A compreensão dos aspectos legais, administrativos e factuais ligados à propriedade do Jardim Pantanal são de suma importância para identificação de obstáculos e elaboração de estratégias adequadas.

Neste sentido, em primeiro lugar, se faz necessário a observação de mapa com identificação dos proprietários das porções de terra que constituem a região:



Conforme é possível notar na linha em vermelho destacada, há três áreas que constituem a propriedade do Jardim Pantanal, identificadas pela municipalidade como: área 1 - 132.030.0004-1 (área demarcada mais acima no mapa, próximo ao rio); área 2- 132.030.0005-8 (área demarcada que fica entre as duas demarcadas); área 3 - 132.030.0006-6 (área diretamente ligada a rua São Paulo).

A identificação dos contribuintes a partir dos registros na Prefeitura Municipal de São Paulo é realizada, segundo o artigo 4º do Código Tributário Nacional, o sujeito passivo do Imposto Predial Territorial Urbano, pode ser:

Art. 34. Contribuinte do imposto é o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil, ou o seu possuidor a qualquer título.

Os documentos fornecidos para compreensão do caso não trazem informação sobre qual das 3 opções deu origem à situação de contribuinte do Banco Econômico S/A e Paulo Lahud, não há qualquer registro de transferência de propriedade, ou formalização de situação de domínio ou possuidor, todavia, em que pese ser importante entender a origem da situação, o fato desses contribuintes estarem em dívida com a municipalidade em decorrência de cobrança de IPTU, já é bastante relevante para as possibilidades jurídicas que serão abordadas mais a frente.

A identificação dos contribuintes, feita pelo sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de São Paulo que o faz de maneira pública e irrestrita, é importante para análise da situação tributária de cada área, a saber:

- Área 1- 132.030.0004-1: nome da contribuinte: Maria de Lourdes Arruda Vilela;
- Área 2- 132.030.0005-8: nome do contribuinte: Banco Econômico SA;
- Área 3- 132.030.0006-6: nome do contribuinte: Paulo Lahud.

Observações sobre a dominialidade: A esse respeito, duas observações se fazem necessárias. Em primeiro lugar, a informação relativa à área de Maria de Lourdes Arruda Villela obtida no sítio eletrônico da prefeitura, é divergente da encontrada em averbação do cartório 12º oficial de registro de imóveis, que indica Alfredo Egydio Arruda Villela Filho e Ana Lucia Mattos Barreto Villela como proprietários do imóvel. Tal divergência não é incomum, pois a Municipalidade não faz a atualização de seus dados nem faz prova de titularidade face ao registro de nomes em IPTU's.

Além disso, no que tange ao Banco Econômico S/A, se faz importante observar que a instituição encontra-se em processo de liquidação extrajudicial. O processo, previsto na Lei Federal nº 6.024/1974, provoca os mesmos resultados do procedimento judicial de falência.

Neste sentido, a instituição financeira encontra-se em situação de levantamento de seus ativos e passivos (listagem de bens e direitos, assim como de organização de seus credores) para pagamento de suas dívidas e encerramento de suas atividades.

A situação em relação ao Banco Econômico S/A¹ é complexa do ponto de vista jurídico, seu processo de liquidação extrajudicial é consideravelmente longo tendo em vista a proporção das movimentações financeiras de um banco, a alta quantidade de bens que possui e o número elevado de credores que precisam ser honrados com o procedimento.

Em consulta ao processo de liquidação constatou-se que foi iniciado há mais de 10 anos atrás e, no momento, está satisfazendo os créditos de seus credores preferenciais e ainda mantém aberta a possibilidade de eventuais credores apresentarem suas demandas².

Suas movimentações nesse processo de liquidação são acompanhadas e fiscalizadas pela Comissão de Valores Mobiliários o que torna o processo ainda mais moroso.

¹ <http://economico.com.br/>

² <http://economico.com.br/index.html>

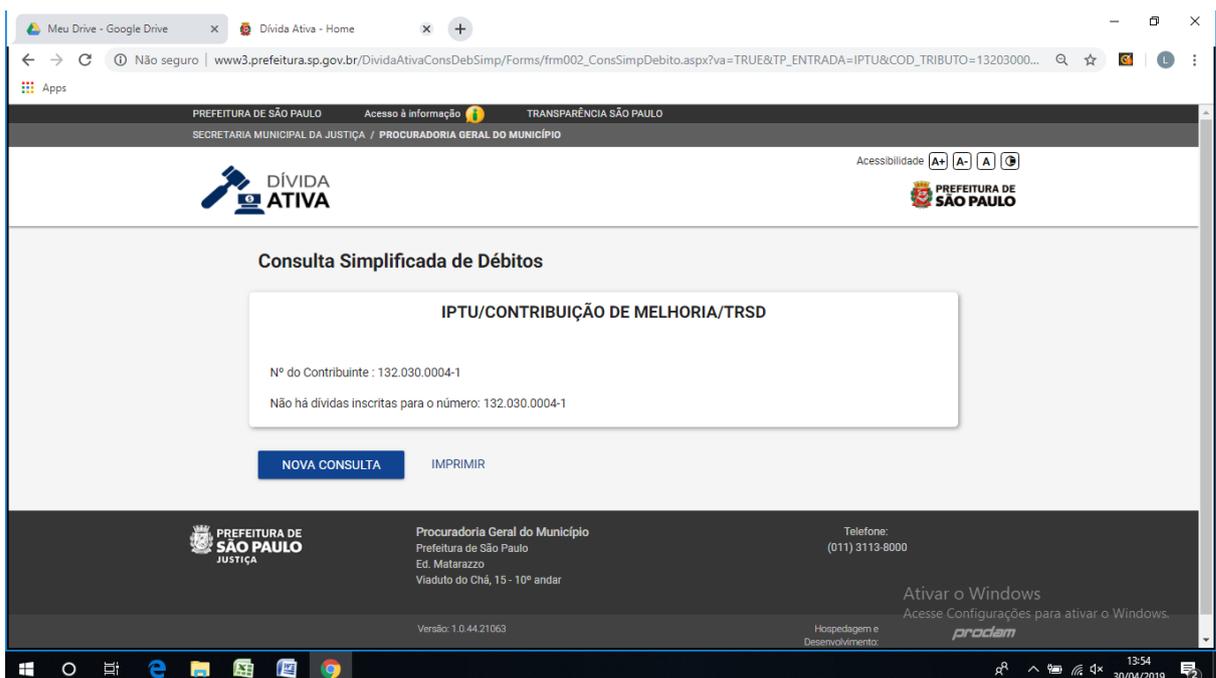
Tal observação se faz necessária devido às possibilidades e óbices jurídicos que podem surgir derivando em medidas a serem tomadas com a finalidade de regularização da área.

Sobre a área 3 não há divergência ou entrave específico sobre a propriedade e seu proprietário.

1.1.1. Imposto Predial Territorial Urbano.

Assim como a identificação do contribuinte é possível, por meio de consulta pública e irrestrita em sítio eletrônico da prefeitura, a consulta em relação à situação de eventuais créditos tributários da municipalidade relativas ao Imposto Predial Territorial Urbano entre outros ligados ao imóvel (como Contribuição de Melhoria). Neste tocante, temos a seguinte situação:

Das três áreas identificadas, duas possuem débitos tributários relativos à IPTU (Banco Econômico S/A e Paulo Lahud) enquanto uma está em regular situação tributária (Maria de Lourdes Arruda Vilela). Dessa última, a tela abaixo confirma:



Meu Drive - Google Drive x Dívida Ativa - Home x +

Não seguro | www3.prefeitura.sp.gov.br/DividaAtivaConsDebSimp/Forms/frm002_ConsSimpDebito.aspx?va=TRUE&TP_ENTRADA=IPTU&COD_TRIBUTO=13203000... |

PREFEITURA DE SÃO PAULO Acesso à informação TRANSPARÊNCIA SÃO PAULO
SECRETARIA MUNICIPAL DA JUSTIÇA / PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Acessibilidade A+ A- A

DÍVIDA ATIVA **PREFEITURA DE SÃO PAULO**

Consulta Simplificada de Débitos

IPTU/CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA/TRSD

Nº do Contribuinte : 132.030.0004-1
Não há dívidas inscritas para o número: 132.030.0004-1

NOVA CONSULTA IMPRIMIR

PREFEITURA DE SÃO PAULO JUSTIÇA Procuradoria Geral do Município
Prefeitura de São Paulo
Ed. Matarazzo
Viaduto do Chã, 15 - 10º andar
Telefone: (011) 3113-8000

Versão: 1.0.44.21063 Hospedagem e Desenvolvimento **prodam**

Ativar o Windows
Acesse Configurações para ativar o Windows.

13:54 30/04/2019

Tendo em vista a vinculação do tributo ao imóvel, bem como a repercussão de tal questão na elaboração de estratégias, questão a ser abordada mais à frente, se faz pertinente analisar mais detidamente tais débitos tributários.

A tabela a seguir, elenca os débitos tributários relativos à cobrança de Imposto Predial Territorial Urbano relativos ao imóvel de Paulo Lahud:

Ajuizamento da execução fiscal	Ano	Valor
Sim	1995	26.801,83
Sim	1996	33.757,19
Sim	1998	28.575,89
Sim	1999	44.054,52
Sim	2000	38.575,89
Sim	2001	39.154,14
Sim	2002	54.017,14
Sim	2003	67.688,29
Não	2004	66.486,75
Sim	2005	98.892,94
Sim	2006	94.581,00
Sim	2007	91.891,26
Sim	2008	87.126,64
Sim	2009	83.042,03
Sim	2010	98.064,85
Sim	2011	134.951,25
Sim	2012	179.809,37

Sim	2013	297.433,84
Sim	2014	276.450,65
Sim	2015	274.498,73
Sim	2016	392.687,01
Sim	2017	360.456,17
Não	2018	304,828,81
	Total (com encargos somados)	3.184.198,27

Conforme é possível depreender da tabela acima, o atraso do pagamento do Imposto Predial Territorial Urbano em relação ao imóvel chega ao montante de R\$ 3.184.198,27 (três milhões, cento e oitenta e quatro mil, cento e noventa e oito reais e vinte e sete centavos).

Em relação aos débitos de mesma espécie do imóvel de propriedade de Banco Econômico SA, temos a seguinte tabela:

Ajuizamento da execução fiscal	Ano	Valor
Sim	1989	79.634,52
Sim	1991	214.065,64
Sim	1992	60.653
Sim	1993	13.055,24
Sim	1994	19.623,02
Sim	1995	20.748,77
Sim	1996	32.864
Sim	1996 (contribuição de melhoria)	116.682,08
Sim	1997	28.961,85

Sim	1998	28.053,21
Sim	1999	43.601
Sim	2000	39.751
Sim	2001	39.201,32
Sim	2002	53.492,02
Sim	2003	67.030,25
Sim	2004	65.940,68
Sim	2005	97.929,15
Sim	2006	93.572,07
Sim	2007	90.900,79
Sim	2008	86.188,72
Sim	2009	82.134,03
Sim	2010	96.992,58
Sim	2011	133.475,61
Sim	2012	177.843,05
Sim	2013	297.437,83
Sim	2014	276.453,71
Sim	2015	274.501,81
Sim	2016	293.101,36
Sim	2017	268.260,77
	Total (com encargos somados)	3.538.448,12

Igualmente ao primeiro caso, conforme é possível depreender da tabela acima, o atraso do pagamento do Imposto Predial Territorial Urbano em relação a essa área chega ao montante

de R\$3.538.448,12 (três milhões, quinhentos e trinta e oito mil, quatrocentos e quarenta e oito reais e doze centavos).

1.2. Região do Jardim Pantanal – considerações sobre sua inserção no contexto urbano.

A análise das questões relativas ao Jardim Pantanal deve ser acompanhada de algumas reflexões sobre a região a que está inserida. Neste sentido, observações sobre o transporte público, fornecimento de água e o Conselho Estadual de Meio Ambiente (na perspectiva de compreender um elemento bastante ativo para intervenções no meio ambiente da região) são necessárias.

1.2.1. Consema - Conselho Estadual de Meio Ambiente.

O Conselho Estadual do Meio Ambiente – CONSEMA trata-se de órgão em 1983 pelo decreto 20.903/1983 do governo do Estado de São Paulo. O órgão integra o Sistema Estadual de Administração da Qualidade Ambiental, Proteção, Controle e Desenvolvimento do Meio Ambiente e Uso Adequado dos Recursos Naturais – SEAQUA e tem poder normativo e recursal, ou seja, emite normas administrativas ligadas ao Meio Ambiente.

A análise do CONSEMA justifica-se em face da localização da região objeto do presente estudo. A área estudada está inserida às margens da Várzea do Tietê em área com restrições ambientais. Nessas áreas, a principal legislação de organização sobre o uso do território é o chamado Plano de Manejo, produzido pelo referido Conselho.

O Plano de Manejo respectivo à área na qual o Jardim Pantanal está inserido, foi objeto de ação judicial (que será detidamente analisada no item 2.2.). É nesse contexto que o órgão desponta como objeto de interesse para a finalidade de regularizar ocupação às margens do rio. Entender sua composição e como é o procedimento de aprovação do plano de manejo é item que deve compor o repertório de elaboração do projeto de regularização fundiária.

Composição:

- **Presidente** - ocupada pelo Secretário Estadual de Meio Ambiente (atual gestão nomeou como Secretário de Meio Ambiente, Saneamento e Energia, o engenheiro Marcos Penido, ex-secretário municipal de prefeituras regionais).
- **Secretaria Executiva** - cargo auxiliar à Presidência.
- **Plenário** - Órgão máximo do CONSEMA.
- **Comissões Temáticas** - Órgãos auxiliares ao Plenário.
- **Câmaras Regionais** - Órgão colegiado consultivo, nas respectivas áreas territoriais.

Periodicidade das reuniões:

- **Plenário** - 1 reunião por mês (aberta ao público).
- **Comissões temáticas** - quando necessário (expressão utilizada pelo próprio órgão).
- **Câmaras regionais** - quando convocada (expressão usada pelo próprio órgão).

Composição do plenário: Total: 36.

- Órgãos governamentais: 18.
- Sociedade civil: 18.
- Em relação aos representantes da sociedade civil:
- Organizações não governamentais com caráter ambientalista: 6.
- Entidades sindicais dos trabalhadores: 6.

- Instituições que não se enquadram nos critérios acima (como Ordem dos Advogados do Brasil, Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de São Paulo ou Instituto dos Arquitetos do Brasil) : 6.
- Forma de escolha dos representantes da sociedade civil:As organizações não governamentais interessadas em compor o CONSEMA realizam cadastro prévio na Secretaria de Meio Ambiente e em assembleia geral escolhem os representantes. O mesmo método é utilizado para escolha dos representantes da entidades sindicais.

Lista das organizações não governamentais e entidades sindicais habilitadas para próxima eleição disponível nos links:

<http://arquivo.ambiente.sp.gov.br/consema/2018/09/2-lista-das-entidades-ambientalistas-habilitadas.pdf>

<http://arquivo.ambiente.sp.gov.br/consema/2018/09/4-lista-das-entidades-sindicais-habilitadas.pdf>

Mandato dos componentes do plenário: 2 anos (renovável apenas uma vez).

Situação atual:

A composição atual do Conselho conta com 18 representantes do Governo Estadual, 12 da sociedade civil e 6 de ambientalistas (lista completa com nome e condição de titularidade ou suplência disponível no link: <https://smastr16.blob.core.windows.net/consema/2019/04/composicao-do-consema-2019-2021.pdf>).

No sítio eletrônico oficial do Conselho não há atas de reunião do presente ano, todavia, há 3 deliberações do Conselho Estadual de Meio Ambiente relativas 2019 disponíveis no sítio eletrônico do órgão, elas dizem respeito à criação e funcionamento de comissões temáticas; indicação de conselheiro para o Fundo Estadual de Preservação e Remediação de Áreas contaminadas e indicação de conselheiro para Câmara de Compensação Ambiental.

Comissões temáticas:

- Comissão de Biodiversidade e Áreas Protegidas;
- Comissão Processante e de Normatização;
- Comissão de Políticas Públicas;
- Comissão de Infraestrutura.

Observação: as Comissões de Atividades Industriais, Minerárias e Agropecuárias e a de Atividades Imobiliárias e Projetos Urbanísticos foram suprimidas pela Deliberação 1/2019 que dispôs sobre a composição e atribuições das comissões temáticas.

1.2.2. Transporte Público.

A mobilidade urbana é a expressão utilizada para definir a condição dos meios de transportes e da locomoção das pessoas entre as diferentes regiões de uma cidade. Nesse sentido, o transporte público está inserido na política de mobilidade segundo previsão legal.

A Lei Federal 12.587/2012 dispõe sobre as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana trazendo princípios e enunciados gerais sobre o tema. Neste sentido, vale destacar o inciso VI do artigo 4º:

“transporte público coletivo: serviço público de transporte de passageiros acessível a toda a população mediante pagamento individualizado, com itinerários e preços fixados pelo poder público”.

Sua importância em uma região metropolitanizada é estratégica pois traz viabilidade para realização de direitos fundamentais, tais como acesso à escola, ao trabalho, aos postos de saúde e hospitais, ao comércio, entre outros itens que compõe o cenário urbano considerando a distância entre lugares muitas vezes impossíveis de serem vencidos sem um transporte motorizado.

Na região estudada, o Terminal São Miguel está localizado no distrito Vila Curuçá, Prefeitura Regional Itaim Paulista, é o principal Terminal para deslocamento externo para população do Jardim Pantanal.

O Terminal São Miguel é alimentado por linhas provenientes de vários bairros dos distritos Itaim Paulista, São Miguel e Vila Curuçá. A partir do Terminal São Miguel partem linhas estruturais que se dirigem aos terminais Parque D. Pedro II e Penha e à estação ferroviária Guaianazes, além do terminal metropolitano São Mateus.

Há uma deficiência do transporte público na região, não há corredores de ônibus em São Miguel Paulista e dificuldade de acesso à linha de ônibus mais próxima. Além disso, há apenas duas linhas de ônibus que atendem a área objeto de estudo, margeando-a.

No dia 25 de março de 2019 houve abertura de envelopes do processo licitatório das empresas de ônibus na cidade de São Paulo. No edital, constavam os seguintes eixos de transporte público:

- Grupo Estrutural - O Grupo estrutural terá nove lotes de serviços e será operado por ônibus de médio e grande porte, articulados, e que fazem o transporte de passageiros do Centro para os bairros.
- Grupo Local de Articulação Regional - Inclui linhas regionais e entre bairros mais afastados, com trajetos feitos por ônibus de menor porte e terá dez lotes de serviços.
- Grupo local de distribuição - Com 13 lotes de serviços, o subsistema do transporte público inclui somente linhas locais, de circulação dentro dos bairros, terminais e corredores de ônibus, estações do Metrô e da CPTM. Os veículos utilizados serão micro-ônibus e convencionais, de acordo com a demanda de passageiros e viário utilizado.

No que diz respeito à forma de remuneração das empresas vencedoras, há uma mudança no critério que vinha sendo utilizado. O certame anterior definiu que a remuneração das empresas seria por passageiro (informalmente chamada de remuneração “por cabeça”), o que

perpetuava uma lógica de precarização do transporte público³. Isso porque nessa lógica de equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, a concessionária busca sempre onde há mais passageiros, deixando lugares mais afastados e/ou precarizados sem atendimento. O novo edital traz uma fórmula de remuneração mais complexa e considera elementos como segurança, qualidade e eficiência⁴.

Foi apresentada apenas uma proposta por lote de linhas e o grupo de articulação regional é novo no sistema, que até então era dividido em dois subsistemas, mas será operado pelas mesmas empresas das linhas estruturais. Entendemos que é fundamental fazer o acompanhamento dessa licitação e contratação para que a área seja servida por transporte público municipal.

1.2.3. Fornecimento de água - Sabesp.

O acesso à água potável na região da Subprefeitura de São Miguel Paulista não apresenta resultados de alta precariedade, todavia especificamente em relação ao Jardim Pantanal a situação é diversa, o acesso à água potável é deficitário, inclusive com necessidade de utilização coletiva dos moradores de apenas um ponto de fornecimento.

Há notícia de que a Sabesp, empresa responsável pelo fornecimento de água, coleta e tratamento de esgotos de 368 municípios do Estado de São Paulo, alega restrições jurídicas à realização das suas atividades em algumas regiões do Jardim Pantanal por tratar-se de região protegida ambientalmente.

Entretanto, realizada pesquisa na legislação estadual bem como nas normativas internas da empresa a esse respeito, não identificou-se qualquer tipo de enunciado neste sentido (ainda que fosse caso, há sustentação jurídica para questionamento judicial).

³ <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/transportes/edital/index.php?p=247319>

⁴ <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/novo-edital-de-onibus-determina-que-avaliacao-dos-passageiros-componha-a-remuneracao-das-empresas.ghtml>



O estabelecimento de diálogo com a empresa para fins de identificação de soluções conciliatórias para o problema da ausência de prestação de serviço da Sabesp na região, pode apresentar resultados interessantes.

Neste sentido, há programas da própria empresa que guardam compatibilidade com a situação do Jardim Pantanal.

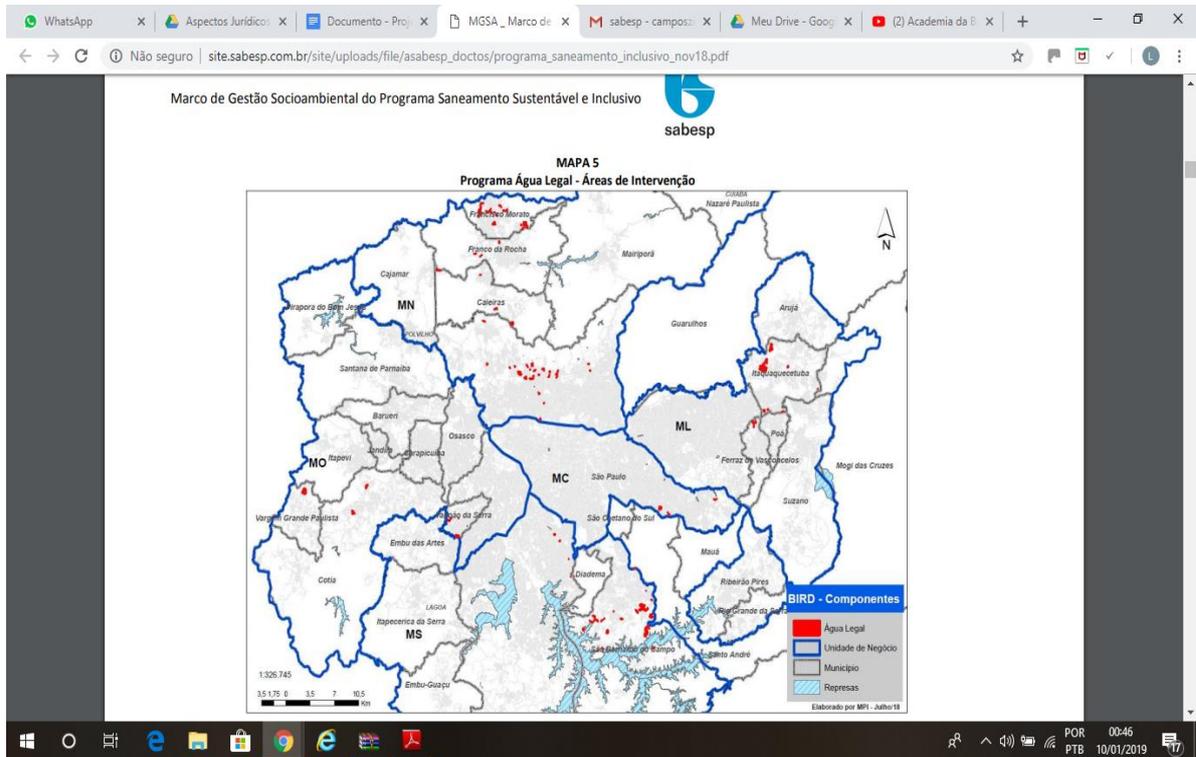
A SABESP possui um programa denominado Saneamento Sustentável⁵ e Inclusivo, o programa tem por finalidade estabelecer diretrizes e procedimentos de natureza ambiental e social para o planejamento e implementação de ações que visam a segurança hídrica, conceito que busca articular inclusão social, inovação e, ainda, preservação ambiental.

Dentro dessas diretrizes é que se criou o Programa Água Legal, o programa tem o objetivo a prestação de serviço para famílias em condição de elevada vulnerabilidade. Segundo documento disponível no sítio eletrônico da Sabesp, o programa:

‘O Programa Água Legal faz parte de uma política pública urbana renovada, que busca lidar proativamente com as condições precárias de assentamentos, geralmente de grande densidade demográfica, que fazem parte da chamada economia urbana informal’

⁵ http://site.sabesp.com.br/site/uploads/file/asabesp_doctos/programa_saneamento_inclusivo_nov18.pdf

Abaixo, o mapa área de intervenção do programa água legal, demonstrando a possibilidade de negociar com a empresa:



2. Ações judiciais.

Há algumas ações judiciais que podem ter trazer conseqüências jurídicas para à área objeto de estudo. Sobre as ações, alguns esclarecimentos prévios são necessários para melhor compreensão das ações no caso concreto.

Em primeiro lugar, citamos a Ação Direta de Inconstitucionalidade cuja previsão encontra-se na alínea “a” do inciso I do artigo 102 da Constituição Federal. A ação faz parte das formas diretas de constitucionalidade de leis e atos normativos.

Além desse tipo de ação, observações sobre Ação Civil Pública são pertinentes. A ação civil pública está prevista na Constituição Federal é visa proteger a coletividade por danos causados na esfera ambiental, urbanística, de consumo ou de qualquer outra ordem que seja direito da coletividade.

2.1. Ações Declaratórias de Inconstitucionalidade - Reurb.

A Lei federal 13.465 de 2017 dispõe sobre a regularização fundiária urbana e rural. Conhecida como Reurb, trata-se de instrumento jurídico de política urbana, um conjunto de normas gerais e procedimentos, que abrange medidas jurídicas, ambientais, urbanísticas e sociais, com vistas a tirar da informalidade determinados núcleos urbanos e seus ocupantes objetivando a regularização do solo junto com outros elementos que compõe o direito à moradia.

Referida lei é objeto de três ações diretas de inconstitucionalidade a serem julgadas pelo Supremo Tribunal Federal, e, portanto, o exame delas se faz necessário.

2.1.1. ADI 5883.

Início do processo: janeiro de 2018.

Relator: Luiz Fux.

Proposição: Instituto dos Arquitetos do Brasil.

Objeto principal: O questionamento do Instituto dos Arquitetos do Brasil sobre a lei 13.465/2017 diz respeito especificamente à parte da lei relativa à regularização fundiária urbana (REURB), disciplinada no Título II (Da Regularização Fundiária Urbana - artigos 9º ao 83) e em alguns dispositivos do Título III.

O IAB argumenta que os dispositivos violam o modelo constitucional de política urbana, que atribui aos municípios a **competência para legislar**, entre outros aspectos, sobre assuntos de interesse local (artigo 30, inciso I), sobre o adequado ordenamento territorial (artigo 30, inciso VIII), além da competência executiva em matéria urbanística e normativa atribuída ao plano diretor (artigo 182). Além do questionamento referente ao Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis que fere os dispositivos 96-II e 236 parágrafo 1º.

Segundo a instituição, o município é o ente responsável por planejar e executar sua política de desenvolvimento urbano. Essa atribuição, conforme a entidade, não retira as responsabilidades e competências da União ou dos Estados, mas as delimita, pois não cabe a estes entes conhecer as particularidades e os interesses locais, os recursos disponíveis ou a concretude do território e de suas relações jurídicas. Eles também não estariam aptos a perceber as consequências de certas determinações para o atendimento das necessidades e direitos dos habitantes de cada cidade. *“O próprio conceito dado pela Lei à regularização fundiária urbana expressa, de modo claro, imposição de decisão concreta ao município, em vez de meramente conferir instrumental e diretrizes para o seu próprio planejamento territorial”*, destaca.

Ao pedir a concessão de liminar, o IAB aponta que, enquanto estiver em vigor, a Lei 13.465/2017 pode acirrar conflitos fundiários e possibilitar a perda de bens públicos e a configuração de situações irreversíveis para a sociedade, “especialmente na configuração dos

espaços urbanos e na garantia de direitos fundamentais”. No mérito, o instituto pretende a declaração da inconstitucionalidade dos dispositivos questionados.

Normas constitucionais utilizadas como fundamento: 24 inciso I; 30 incisos I e VIII; artigo 182 e 183.

Última movimentação: Manifestação da PGR no dia 19 de dezembro de 2018 pela aceitação do pedido do IAB. Colégio Registral do Rio Grande do Sul, da Defensoria Pública do Estado de São Paulo e do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil também estão se manifestando no processo.

Observação: Caso seja julgada procedente a ADI, haverá uma lacuna normativa que poderá impedir a aplicação e efetivação de parte dos instrumentos de regularização fundiária.

2.1.2. ADI 5787.

Início do processo: Setembro de 2017

Relator: Luiz Fux.

Proposição: Partido dos Trabalhadores.

Objeto principal: A parte ativa questiona a constitucionalidade da lei em dois aspectos, formal e material. Do ponto de vista formal, o partido argumenta que devido à ausência de pressupostos de urgência e relevância para a regulamentação da matéria por meio de conversão de medida provisória. Além disso, a lei é questionada na ação por ferir, segunda a autora, princípios constitucionais garantidores de direitos de acesso à terra por parte da população de baixa renda.

Normas constitucionais utilizadas como fundamento: 5º XXIII; 6º; 23 inciso I, VI, VII IX; 37; 48 VIII; 59; 62 caput; 62 parágrafo 1º; 113; 170 incisos II, III, IV; 182; 182 parágrafo 2º; 184; 186; 187; 188; 191; 225.

Última movimentação: julho de 2018 foi apresentada petição por parte da Defensoria Pública do Estado de São Paulo solicitando ingresso na ação na condição de *amicus curie*. Em fevereiro de 2019 também houve outro pedido de inclusão como *amicus curie* mas ainda não publicado no sítio oficial do STF)

Observação: caso seja julgado procedente o pedido de nulidade pois essa lei derivou de Medida Provisória, todos os dispositivos perderão sua eficácia e aplicabilidade.

2.1.3. ADI 5771.

Início do processo: Setembro de 2017.

Relator: Luiz Fux.

Proposição: Procuradoria Geral da República.

Objeto principal: Argumenta a Procuradoria que a norma fere princípios constitucionais, como o direito à moradia, a função social da propriedade, a proteção do meio ambiente a as políticas de desenvolvimento urbano, agrário e de redução da pobreza. Sustenta que a lei favorece a grilagem de terras e o desmatamento.

Normas constitucionais utilizadas como fundamento: 5º caput; 5º XXIII; 6º; 182 caput; 182 parágrafo 1º e 2º; 188; 225 caput; 225 parágrafo 1º incisos I, II, III, VII; 225 parágrafo 2º e 225 parágrafo 2º.

Última movimentação: julho de 2018 foi apresentada petição de juntada de documentação pela Comissão Pastoral da Terra, na condição de *amicus curie*. Fevereiro de 2019 petição para ingresso como *amicus curie* (não foi publicado no sítio oficial do Supremo Tribunal Federal).

Observação: sua procedência pode anular a lei.

2.2. Ação judicial Plano de Manejo

Informações objetivas:

Número - 1023452-67.2017.8.26.0053.

Vara - 3ª Vara de Fazenda Pública - Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes

Classe - Ação Civil Pública Ambiental e de Improbidade Administrativa.

Parte ativa - Ministério Público de São Paulo.

Parte Passiva - Ricardo de Aquino Salles (antigo Secretário Estadual de Meio Ambiente e atual ministro do Ministério do Meio Ambiente); Fazenda Pública do Estado de São Paulo; Federação das Indústrias do Estado de São Paulo-fiesp; Roberta Buendia Sabbagh (Funcionária da Secretaria Estadual de Meio Ambiente); Danilo Angelucci de Amorim (Funcionário da Secretaria Estadual de Meio Ambiente).

Início - Maio de 2017.

Denúncia do Ministério Público:

O Ministério Público acusa os réus de alteração dos mapas de zoneamento e a minuta de decreto que institui o Plano de Manejo da APA várzea do Tietê para favorecimento de empresas de mineração ligadas à FIESP e perseguição, por parte do secretário, à funcionários da Fundação Florestal.

Pedidos do MP:

1. Anulação do processo SMA 7324/2013 instaurado pela Secretaria de Meio Ambiente para acompanhamento do processo de aprovação do Plano de Manejo da Área de Proteção da Várzea do Rio Tietê (anulação do referido documento apenas seu conteúdo posterior à 17/2/2016).
2. Afastamento do secretário estadual de meio ambiente bem como dos funcionários do órgão envolvidos na questão.
3. condenação do secretário e dos funcionários com base no artigo 11, inciso I e artigo 12 inciso III da lei 8.429/1992 (improbidade administrativa).
4. pagamento de indenização moral por parte do secretário, funcionários e FIESP no valor de 50 milhões de reais.

Narrativas dos fatos na denúncia:

Na comissão temática de Biodiversidade, Florestas, Parques e áreas protegidas do CONSEMA (chamada CTBio), o Ministério Público, como membro regular do CONSEMA, era relator do Plano de Manejo.

Em 17 de fevereiro de 2016, o MP apresentou relatório final perante o CONSEMA sobre o Plano. Em 12 de dezembro de 2016, o órgão pede de volta o documento, em caráter de vista e identifica uma série de alterações feitas em “gabinete fechado, pela Secretaria de Meio Ambiente em diálogo com a FIESP, FAESP e CIESP”, alterações que segundo o MP, haviam sido refutadas quando apresentadas legitimamente perante o CONSEMA.

As alterações, feitas de maneira irregular, foram no sentido de modificar a proposta do Plano de Manejo para zoneamento de algumas regiões dentro da APA várzea Tietê. A região é onde se encontram as empresas Jofece Pavimentação; Suzano Papel e Celulose; Preferido Indústria e comércio e Miranda (região de Barueri).

O local, originalmente foi classificado como ZPF - zona de conservação hidrodinâmica da planície fluvial com as alterações fraudulentas passou a ser ZRPA - Zona de reordenamento socio ambiental e de paisagem, sendo a segunda mais permissiva em relação a intervenções por parte de empresas (página 23 da denúncia).

Identificada as alterações, o Ministério Público instaura inquérito civil e colhe depoimento de funcionários da Secretaria de meio ambiente (depoimentos que segundo o MP ensejaram represálias aos funcionários, inclusive com abertura de sindicância).

Sentença:

A sentença foi publicada em 19 de dezembro de 2018 e julgou procedente a ação de improbidade para anular o processo SMA 7.324/2013 (número do processo administrativo da Secretaria de Meio Ambiente para elaboração do Plano de Manejo) a partir dos atos praticados em 17 de fevereiro 2016.

Além disso, condena Ricardo Salles determinando a suspensão dos direitos políticos por três anos, pagamento de multa civil em valor equivalente a dez vezes a remuneração mensal recebida no cargo de secretário e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

Por último, condena a FIESP FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO à pagamento de multa.

Situação atual:

Conforme decisão judicial o Plano de Manejo APA Várzea do Rio Tietê foi anulado a partir da data da realização das alterações inadequadas, qual seja fevereiro de 2016.

Por meio de contato telefônico, a Fundação Florestal informou que o Plano de Manejo deve retomar o rito administrativo devido para sua devida finalização e aprovação para posterior publicação na forma de decreto estadual.

Sobre o Plano de Manejo APA Várzea do Rio Tietê e Jardim Pantanal:

Importante salientar que as alterações feitas que ensejaram o questionamento judicial não afetam a região do Jardim Pantanal. São alterações referentes ao zoneamento da região da APA próxima ao município de Barueri.

Em consulta ao sítio eletrônico da Fundação Florestal do Governo do Estado, é possível analisar o Plano de Manejo APA Várzea do Rio Tietê no campo “Planos de manejo em aprovação”⁶.

Segundo informação da própria Fundação Florestal:

“Os Planos de Manejo em aprovação terão somente produtos relacionados ao Diagnóstico disponibilizados. Os demais produtos estarão disponíveis após a aprovação, que segundo o Decreto

⁶<http://fflorestal.sp.gov.br/pagina-inicial/planos-de-manejo/em-aprovacao/>

*60.302/14, que institui o SIGAP – Sistema de Informação e Gestão de Áreas Protegidas e de Interesse Ambiental do Estado de São Paulo, é feita por resolução do Secretário do Meio Ambiente (no caso de Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Estadual, Monumento Natural, Refúgio de Vida Silvestre, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Estadual e Reserva de Fauna), **por decreto do Governador** (no caso de Área de Proteção Ambiental) ou por resolução do conselho deliberativo da unidade de conservação (no caso de Reserva Extrativista e Reserva de Desenvolvimento Sustentável).”*

Neste sentido, os documentos consultados do Plano de Manejo APA Várzea do Rio Tietê são apenas de diagnóstico. No que tange ao Zoneamento da área na qual o Jardim Pantanal está inserido, é possível afirmar que a classificação dada pelo plano é de Zona do Cinturão Meândrico, conforme “mapa 50 - Sobreposição dos Zoneamentos Municipais de São Paulo, Guarulhos, Poá e Itaquaquetuba com o Zoneamento Vigente da AP”⁷⁷ (identificação do Jardim Pantanal no mapa feita pelo reconhecimento de vias do bairro, como avenida Brás da Rocha Cardoso, São Paulo e marechal Tito).

No que tange à região do Jardim Pantanal o Plano de Manejo APA Várzea do Rio Tietê não traz restrições à atividades destinadas à regularização fundiária, fato bastante positivo tendo em vista a centralidade que o documento tem para as intervenções no local.

2.3. Ação Civil Pública promovida pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo.

Informações gerais:

Número: 000156753.2013.826.0015 (processo físico).

Proposição: Defensoria Pública do Estado de São Paulo.

⁷⁷ <http://fflorestal.sp.gov.br/pagina-inicial/planos-de-manejo/em-aprovacao/apa-varzea-do-rio-tiete/>

A ação civil pública foi proposta pela DPE por meio da unidade de São Miguel Paulista, sendo apenas a partir de janeiro de 2018, que o Núcleo de Habitação e Urbanismo da DPE-SP passou a atuar no caso.

A ação civil pública apresenta um pedido de tutela provisória para apresentação de projeto de retificação, desassoreamento e recuperação da calha e mata ciliar da Bacia Rio Tietê, bem como dos córregos afluentes ao longo do trecho entre a cidade de Itaquaquecetuba e a Barragem da penha, bem como medida necessária para prevenir novos desastres ambientais, contendo o cronograma do início e término das obras, sob pena de multa diária, e, ao final, postula condenação em danos materiais, moral coletivo e moral individual homogêneo.

O processo encontra-se em fase probatória, já que há pedido de indenização que exige perícia. Verifica-se que, em razão do pedido de diversos laudos e que estes devem tentar demonstrar a situação da região quando do alagamento há anos atrás, o deslinde processual deverá demorar muitos anos ainda.

3. Legislação Municipal:

O Município tem a competência privativa para legislar sobre política urbana (CF art 182). Desse modo, é fundamental entender como é o repertório normativo sobre regularização fundiária no Município de São Paulo para que se estabeleça um planejamento de regularização sobre a área estudada. Sobre isso, abaixo elencamos a legislação principal sobre o tema:

3.1. REURB - Município de São Paulo: lei municipal nº 16.803/18

No município de São Paulo, há a Lei 16.803 de 2018 que dispõe traz disposições ligadas à regularização fundiária no município de São Paulo.

Essa lei possui a seguinte ementa:

Dispõe sobre a regularização fundiária dos empreendimentos habitacionais promovidos pelo Poder Público no Município de São Paulo, e dá outras providências.

A lei dispõe sobre pedido de regularização fundiária de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social - EHIS bem como de Empreendimentos Habitacionais de Habitação de Mercado Popular - EHMP, produzidos pela Administração Pública Direta ou empresa com controle acionário do Poder Público, cujo parcelamento e edificações tenham sido concluídos até 22 de dezembro de 2016. Essa lei estabelece ainda a forma com que pedidos de regularização fundiária desses empreendimentos deve ser realizada perante a Secretaria Municipal de Habitação.

Ainda que a legislação supra citada traga disposições sobre situação específica de regularização fundiária que não possui alto grau de similaridade com a situação do Jardim

Pantanal, o texto traz enunciados gerais sobre regularização fundiária no município de São Paulo, que podem ser retomados para a situação em tela.

O artigo 3º e 4º da Lei municipal dispõe que:

Art. 3º O projeto urbanístico deverá conter, no mínimo, indicação:

I - das áreas ocupadas, sistema viário e unidades imobiliárias, existentes ou projetadas;

II - das unidades imobiliárias a serem regularizadas, suas características, área, confrontações, localização, nome do logradouro e número de sua designação cadastral, se houver;

III - quando for o caso, das quadras e as suas subdivisões em lotes ou as frações ideais vinculadas à unidade regularizada;

IV - dos logradouros, espaços livres, áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, quando houver;

V - de eventuais áreas já usucapidas;

VI - das medidas de adequação para correção das desconformidades, quando necessárias;

VII - planta de implantação do EHIS ou EHMP, com demarcação de quadras, lotes e edificações, sistema viário público e condominial, áreas verdes e institucionais públicas, faixas não edificáveis e áreas de preservação permanente (APP), conforme couber;

VIII - peças gráficas do projeto simplificado das edificações;

IX - quadro de áreas, referente ao parcelamento do solo e às edificações;

X - das obras de infraestrutura essencial, quando necessárias.

Art. 4º Para fins desta lei, considera-se infraestrutura essencial os seguintes equipamentos:

I - sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual;

II - sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, coletivo ou individual;

III - rede de energia elétrica domiciliar;

IV - soluções de drenagem, quando necessário.

3.2. Lei Municipal 14.062/2005 e Decreto Municipal 47.144/2006 - Doação de área privada com débito tributário municipal ocupada por comunidade vulnerável para programa fundiário.

A análise da presente legislação merece maior atenção já que trata-se de caso importante de precedente criado pelo ente municipal para situação análoga ao do projeto Urbanizar. A lei municipal 14.062 de 2005⁸, assim como o decreto municipal 47.144/2006⁹, traz disposições importantes sobre a regularização fundiária em áreas de propriedade de devedores tributários e que estão ocupadas para moradia social por comunidade de baixa renda há muitos anos.

Os textos normativos fazem parte do chamado **“Programa de Regularização e Urbanização do Complexo Paraisópolis”**, programa responsável pela regularização fundiária de parte de Paraisópolis.

A ementa da Lei Municipal 14.062/2005:

“Autoriza o Poder Executivo a receber em doação imóveis destinados ao Programa de Regularização e Urbanização do Complexo Paraisópolis, bem como a conceder remissão de créditos tributários e anistia a multas incidentes sobre tais imóveis, nos termos e condições que especifica.”

⁸ <https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/lei-ordinaria/2005/1406/14062/lei-ordinaria-n-14062-2005-autoriza-o-poder-executivo-a-receber-em-doacao-imoveis-destinados-ao-programa-de-regularizacao-e-urbanizacao-do-complexo-paraisopolis-bem-como-a-conceder-remissao-de-creditos-tributarios-e-anistia-a-multas-incidentes-sobre-tais-imoveis-nos-termos-e-condicoes-que-especifica>

⁹ <https://leismunicipais.com.br/a1/sp/s/sao-paulo/decreto/2006/4714/47144/decreto-n-47144-2006-regulamenta-a-aplicacao-da-lei-n-14062-de-13-de-outubro-de-2005-que-autoriza-o-poder-executivo-a-receber-em-doacao-imoveis-destinados-ao-programa-de-regularizacao-e-urbanizacao-do-complexo-paraisopolis-bem-como-a-conceder-remissao-de-creditos-tributarios-e-anistia-de-multas-incidentes-sobre-tais-imoveis-nos-termos-e-condicoes-que-especifica>

Enquanto a do decreto, texto complementar, dispõe que:

“Regulamenta a aplicação da Lei nº 14.062, de 13 de outubro de 2005, que autoriza o Poder Executivo a receber em doação imóveis destinados ao Programa de Regularização e Urbanização do Complexo Paraisópolis, bem como a conceder remissão de créditos tributários e anistia de multas incidentes sobre tais imóveis, nos termos e condições que especifica.”

Conforme é possível depreender da leitura das ementas, a legislação permite a municipalidade receber doação de imóveis destinados ao Programa, em contrapartida à concessão de remissão de créditos tributários relativos a Imposto Predial e Territorial Urbano. Ou seja, como são devedores do fisco municipal, seus proprietários doam a área objeto do débito e recebem a quitação do fisco.

Ainda segundo a legislação, a Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano fica responsável pela instrução de procedimento administrativo que resultará nas doações (com a participação do Procurador Geral do Município e Secretária de Finanças e Desenvolvimento Econômico do Município).

Vale observar que segundo os textos, o procedimento para propositura e início do processo administrativo de doação é interno da Secretaria de Habitação, todavia há notícia de que à época foram ao menos 13 protocolos de solicitação por parte dos devedores para participação no Programa para obtenção de remissão dos créditos tributários¹⁰.

A legislação trata de situação específica de Paraisópolis todavia trata-se de caso com alto grau de similaridade com o Jardim Pantanal e pode apontar caminhos sólidos para iniciativas de avanço na regularização fundiária do bairro.

¹⁰ <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/noticias/?p=4291>

Assim como no caso da legislação diretamente ligada à Paraisópolis, no Jardim Pantanal parte das propriedades encontra-se em dívida crônica com a Administração Pública Municipal (dívidas ligadas ao Imposto Predial Territorial Urbano) situação que pode ensejar negociação diretamente relacionada à regularização fundiária na região.

A busca por uma solução semelhante à utilizada no caso citado exige elevado grau de disposição para atuação conjunta por parte da Administração Pública, Câmara municipal, sociedade civil organizada e população diretamente atingida parece ter sido premissa importante e deve ser analisada com atenção.

3.3. Resolução 10 do Conselho Nacional de Direitos Humanos.

O Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH) é um órgão criado pela Lei Federal nº 12.986 de 2014, mas que deriva do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, instituído em 1964. O Conselho tem como finalidade institucional a proteção dos Direitos Humanos, seja no aspecto preventivo ou sancionador.

Vale observar que o CNDH tem como orientação os Princípios Relativos ao Status das Instituições Nacionais de Direitos Humanos (Princípio de Paris), definidas pela ONU em 1992.

No que diz respeito aos conflitos fundiários, o órgão tem sua atuação marcada pelas disposições da resolução número 10, de outubro de 2018¹¹.

¹¹ https://www.mdh.gov.br/todas-as-noticias/2018/outubro/resolucao-para-garantia-de-direitos-humanos-em-situacoes-de-conflitos-por-terra-e-aprovada-pelo-conselho-nacional-dos-direitos-humanos/copy_of_Resoluon10Resoluosobreconflitospossessriosruraiseurbanos.pdf

O texto é composto por 21 artigos, divididos em 5 capítulos, a saber:

- I. Diretrizes gerais;
- II. Medidas de prevenção;
- III. Conflito coletivo judicializado;
- IV. Soluções garantidoras de Direitos Humanos;
- V. Excepcionalidade do despejo.

A norma traz princípios gerais para resolução de conflitos fundiários, principalmente naqueles em que há ações possessórias e conflito entre as partes envolvidas. Vale citar, por exemplo, o artigo 2º que estabelece como responsabilidade do Estado garantir e promover os direitos humanos à cidade, à terra, à moradia e ao território, devendo prevenir e remediar violações de direitos humanos.

Neste sentido, ainda que o texto não traga disposições específicas sobre conflitos fundiários sem ações possessórias cujo os proprietários são entes privados, a norma estabelece como forma principal de resolução de conflitos o diálogo entre as partes (art. 7º) e o princípio da busca pela manutenção dos moradores no local (art. 10), elementos que podem ser suscitados em processos de negociação que eventualmente sejam necessários no caso do Jardim Pantanal.

4 – Análise do caso –

Feito o levantamento de dados, passa-se então a sua análise.

Da posse e da propriedade – o direito brasileiro difere os dois institutos: ter posse não significa ter a propriedade e vice-versa. Se em uma relação locatária a posse e a propriedade revelam-se distintas e em consenso, por meio de um contrato com partes identificadas, prazo e preço, a ocupação de espaços urbanos vazios pela população de baixa renda para fins, precipuamente, de moradia, emerge como uma situação geral de conflituosidade.

A ausência de políticas públicas no país em quantidade e qualidade suficientes ao longo do tempo consolidou uma prática de ocupação de áreas vazias (edificadas ou não) pela camada desatendida e vulnerável face à omissão do Estado. Assim, comum é constatar nas cidades brasileiras grandes áreas ocupadas informalmente por um contingente considerável de pessoas que formam comunidades e estabelecem uma relação de identidade e auxílio mútuo diante da dificuldade de acesso às políticas públicas básicas, como transporte, educação, saúde, lazer, postos de trabalho e de atendimento, etc.

A Constituição Federal brasileira estabelece que a propriedade imóvel privada urbana deva cumprir sua função social para que seja garantido o direito de propriedade. Na prática, significa dizer que o proprietário permanecerá proprietário desde que atenda às exigências do Plano Diretor. Nada muito complexo. Tal atendimento refere-se, em essência, a parcelar, edificar ou ocupar seu imóvel, dependendo do contexto a que se insere e nos contornos trazidos pela legislação urbanística local (Plano Diretor e lei de uso e ocupação do solo).

Por outro lado, há um direito de posse de não proprietários que se consolida em razão de alguns elementos: tempo de ocupação, função da ocupação, camada sócio-econômica,

características da área ocupada. O instituto mais conhecido que reconhece os direitos da posse é a usucapião. Conhecido há tempos no direito brasileiro, a partir da CF 88 ganhou contornos arrojados no artigo 183 quando estabelece 5 anos como prazo de aquisição, a função da moradia como elemento central, não ter outro imóvel e ser de baixa renda. O que aconteceu a partir do Texto Constitucional foi abrir a possibilidade de reconhecer eficácia ao direito à moradia independentemente de haver uma política pública específica para tal (como ocorreu outrora nos conjuntos habitacionais). A essa usucapião pró-moradia, sucedeu-se instrumentos como concessão de direito real de uso (CDRU), concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM), demarcação urbanística, legitimação fundiária, legitimação de posse, usucapião administrativa.

Portanto, resta claro que o direito brasileiro incorporou o direito à posse transmutando uma situação inicialmente irregular para uma legalidade e regularidade que ora mantém o direito de posse mediante termos ou até trazendo o direito de propriedade para aquele que comprova a posse em determinadas circunstâncias.

A situação de área privada ocupada informalmente por população de baixa renda para fins de moradia, majoritariamente, enseja duas vertentes: quando há relação de conflituosidade e quando não há. O caso presente não aparenta haver conflituosidade, se não vejamos.

A área analisada está dividida tributariamente e formalmente em três partes nas quais, grosso modo, no terço superior, na várzea do rio Tietê, pertence a pessoas físicas, cientes da ocupação e que desejam a regularização fundiária. Nesse caso, a doação da área pelos proprietários será etapa importante, mas não será suficiente, conforme veremos mais à frente.

Na parte intermediária do terreno há um processo judicial falimentar tendo sido verificado que o terreno em questão ainda não foi destacado como parte de pagamento da massa falida (área

do Banco Economico S/A). Está em mora com a Municipalidade quanto aos IPTU's. Sobre esse tópico, entendemos que é possível tentar encaminhar com o juízo da massa falida a exclusão desse bem de seu acervo patrimonial e incorporá-lo ao sistema de regularização fundiária a ser elaborado.

Na parte mais abaixo, na terça parte final, a propriedade é de pessoa física (Paulo Lahud) que está em mora significativa com a Municipalidade (igualmente IPTU), verificado no levantamento de dados, na ordem de milhões e inscrito em dívida ativa. A depender de encaminhamentos com a Municipalidade e com a construção do projeto de RF (regularização fundiária), um dos institutos possíveis de serem aplicados nessa situação é o abandono, previsto no Código Civil artigo 1.275 e que necessita de legislação municipal para regulamentá-lo.

Assim, o que nos parece é que sobre o aspecto, da propriedade, é possível sua transmissão para aqueles que estão na posse por meio de alguns instrumentos urbanísticos. É importante ressaltar que talvez não seja possível o uso do mesmo instrumento para todos os casos e eventualmente com contornos jurídicos distintos. De toda forma, os instrumentos a serem indicados no futuro projeto deverão sempre nortear-se pela segurança jurídica dos ocupantes bem como dos direitos que adquirirão face ao instrumento atribuído.

4.1 -Sobre os instrumentos para regularização fundiária –

1. Da lei federal nº 13.465/17 – seu Título II trata da regularização fundiária urbana e dispõe que

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

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

O esclarecimento trazido pela lei é de suma importância, qual seja: regularização fundiária possui um significado maior do que a mera cognição explícita de seu termo, não se presta apenas a regularizar o solo, mas sim projetar e executar uma intervenção urbanística sistêmica e adequada ao local escolhido e atender às necessidades da população envolvida.

No artigo 13 há a previsão de tipos, sendo que o caso presente refere-se à REURB-S, qual seja:

I - Reurb de Interesse Social (Reurb-S) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal;

Por seu turno, o Município de São Paulo promulgou a lei nº 16.803/18 dispendo sobre regularização fundiária no Município, especificamente de interesse social, e estabelece a competência da Secretaria Municipal de Habitação para tanto. Até onde apuramos, ainda não há decreto regulamentando referida lei.

Sobre a lei federal acima apontada, há ações de inconstitucionalidade em curso, no que não nos é possível antever o resultado de tais lides. Entretanto, há que afirmar que o Município tem competência legislativa para criar instrumentos urbanísticos que entenda necessários ao seu desenvolvimento urbano. Assim, mesmo que haja a inconstitucionalização da REURB-S por derradeiro, o fato do Município de São Paulo ter editado uma lei sobre tais termos, não afeta sua existência podendo apenas serem revistos tópicos que tenham sido atingidos no conteúdo da referida lei federal.

Essa competência legislativa do ente municipal é clara, pois o artigo 4º do Estatuto da Cidade, lei federal 10.257/01 dispõe um rol exemplificativo. Um exemplo bastante evidente é a concessão urbanística estabelecida em vários municípios, mas ausente do texto normativo federal.

Ao final, a REURB-S é um projeto amplo de regularização fundiária que deve abranger os temas fundamentais para a consecução e viabilização do direito à moradia, amplo senso (não só habitação, mas incluindo acesso aos serviços públicos essenciais à vida urbana metropolitana).

Sobre os instrumentos urbanísticos que regularizam especificamente a posse ou a propriedade, a lei federal 13.465/17, em seu artigo 11, conceitua:

IV - demarcação urbanística: procedimento destinado a identificar os imóveis públicos e privados abrangidos pelo núcleo urbano informal e a obter a anuência dos respectivos titulares de direitos inscritos na matrícula dos imóveis ocupados, culminando com averbação na matrícula destes imóveis da viabilidade da regularização fundiária, a ser promovida a critério do Município;

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

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

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

Sobre a demarcação urbanística, considerando que a área aqui estudada não é objeto de questionamento ou conflito, não há necessidade em executá-la com relação ao perímetro total. Entretanto, eventualmente poderá ser necessário caso haja relação de conflito ou dúvida dentro da comunidade sobre limites territoriais. Sobre essa hipótese, melhor será uma mediação.

Mas não são só esses instrumentos que possuem tal condão. O Estatuto da Cidade traz usucapião, individual ou coletivo, concessão de direito real de uso, concessão de uso especial para fins de moradia para não falar da desapropriação, inclusive para fins urbanísticos.

Tal volume de instrumentos possibilita que uma região seja tratada de forma mais ajustada à sua realidade (fundiária, ambiental, social, econômico). Considerando que toda a área é de origem privada, a princípio instrumentos como a concessão de direito real de uso não serão usados, a não ser que alguma área seja transmitida ao Poder Público e, a partir dessa dominialidade seja aplicado o instrumento de regularização fundiária.

Sobre a área que margeia a várzea do rio Tietê, entendemos que há possibilidade de que seja feita a regularização fundiária, considerando que o contorno exato do traçado do projeto poderá, eventualmente, fazer algum ajuste a menor. Dos elementos que compõe uma RF, o acesso á água potável e o tratamento de efluentes são imprescindíveis e possíveis, aplicando-se técnicas ajustadas aquele ambiente.

4.2 – Demais temas adjacentes – transporte, iluminação, resíduos, saneamento

Na gestão de resíduos igualmente, dispor de área de coleta com envolvimento e educação à comunidade sobre os equipamentos disponibilizados podem ser uma alternativa à dificuldade de coleta porta a porta.

Sobre a iluminação pública é necessário, dentro de uma ZEIS (zona especial de interesse social), que seja estabelecido o “pacote de subsídios tarifários” que serão aplicados pois podem necessitar de aprovação legislativa ou normas específicas para se viabilizarem. Portanto, nessa área, em especial, é possível que deva ser feito um projeto particularizado para resolver a implementação de serviços públicos e melhoria da qualidade de vida.

Considerando que, segundo informações passadas ao longo do trabalho, ali habita uma população em parte flutuante, talvez possa ser considerada a não titulação em propriedade, mas sim uma área designada ao Município, por exemplo, que conferirá concessão de direito real de uso. Essa pode ser uma forma que garantir que a ausência ou mudança das pessoas do local não inviabilizem o acesso legalizado por outras. Mas isso deverá ser decidido ao longo da elaboração do projeto urbanístico.

Por fim, sobre a área da várzea do Tietê, importante assinalar que o Código Florestal prevê em seu artigo 64 a possibilidade de REURB-S dos núcleos urbanos informais que ocupam áreas de preservação permanente.

O direito à moradia, insculpido no art. 6º da Constituição Federal, aparece garantido e como direito público subjetivo constitucional em diversos momentos da legislação infraconstitucional reforçando a orientação que núcleos informais urbanos de população de baixa renda devem ser regularizados tendo em vista o respeito às relações estabelecidas no território pela comunidade.

Sobre acesso a transporte público coletivo há maiores dificuldades materiais de implantação em toda a terça parte (superior) da área. Nesse sentido, o alinhamento de



vias bem como calçamento e iluminação pública minimizam o isolamento da comunidade e facilitam o acesso ao local. Visto de forma mais ampla, sobre a mobilidade, é importante que se pense nesse item como elemento estratégico de integração da população com a cidade, diminuindo a segregação, o isolamento que levam a perpetuidade da pobreza, da falta de informação, de acesso à educação formal, a melhores trabalhos.

A distância já é um elemento por si desafiador. O fato de não haver transporte público suficiente e adequado impõe o elemento temporal, qual seja, qualquer deslocamento além do bairro requer um tempo a ser dispendido que inviabiliza a maior parte dos projetos para outras regiões. Assim, deverão ser pensados com muita atenção os serviços a serem oferecidos na região para que diminua essa deficiência.

5 – Roteiro orientativo

A roteiro abaixo é uma sugestão que trará a sequencia de encaminhamentos jurídico-políticos para viabilização da regularização fundiária da área.

1. Reunião com o Prefeito Municipal para discutir a gestão da área esclarecendo que há vontade institucional da Alana em alavancar um projeto de RF incluindo doação de parte da área. É importante ter o Chefe do Poder Executivo local com conhecimento dos encaminhamentos, pois parte das possibilidades da área deverá necessitar de gestão do Poder Executivo, seus funcionários e eventuais projetos de lei. Referida reunião pode incluir o Secretário da Habitação e o Prefeito Regional de forma que se pretenda criar uma sinergia no processo. Pode haver um termo de cooperação (ou documento similar) assinado na reunião trazendo inclusive um viés positivo para os envolvidos.

2. Encontros inicialmente informais com o setor de meio ambiente de competência estadual, a saber: CONSEMA, Ministério Público, Defensoria Pública, Secretaria do Meio Ambiente e Sabesp. Tais encontros que podem ser isolados ou em conjunto pretenderiam levar a um arranjo institucional de cooperação sobre a área. Tanto quanto possível, uma reunião formal para assinar um termo de cooperação coletiva sobre os rumos da área e a concordância com as intervenções. Caso positivo, ou naquilo que for acordado, desdobra-se ao menos da seguinte forma:

- Solicitação para a Sabesp incluir em planejamento de acesso à água potável, tratamento de efluentes. Inclui planejamento, projetos, educação ambiental para a população local, educação cidadã sobre comprometimento com saneamento para a população local.
- Do termo de acordo/cooperação com as instâncias, abordar o processo judicial da ACP sobre a inconstitucionalização do Plano de Manejo para declarar que a parte/área de

interesse não foi, no direito material, atingido pela decisão, OU, conseguir no CONSEMA o encaminhamento que os termos havidos no plano de Manejo serão mantidos.

3. Contratar equipe técnica para elaborar projeto de urbanização. Sobre isso, deve haver, de toda forma, profissionais técnicos capacitados para elaborar reajustes no parcelamento do solo, estabelecimento de vias, acesso de veículos maiores, tais como caminhões, carros de bombeiro, ambulância, carros pipa, etc. A idéia é que não façam isoladamente, mas sim que traduzam na forma de projeto aquilo que for sendo decidido entre a população e os órgãos de prestação de serviço público (por exemplo: instalar equipamento de saneamento requer alinhamento de vias; ponto de ônibus requer vias com largura compatível, etc) desse modo, algum rearranjo territorial irá ocorrer.

- A elaboração do projeto de urbanização deverá contar com vários momentos democráticos, tais como debates (que têm como função esclarecimentos técnicos, trocas de idéias, mas não tem cunho decisório), consultas (que podem ser informais, apenas com sugestão, ou formais, que vincularão a tomada de decisão), audiências públicas (esclarecimento público acerca do projeto e saneamento de dúvidas) além da criação de comitês, conselhos, fundos.
- A discussão e avanço do projeto pode mostrar a necessidade ou pertinência em desmembrar em partes ou serviços/intervenções, quer dizer, o território a ser atingido pode ser fatiado em duas, três ou quantas partes forem necessárias, seja por uma questão fundiária seja em razão da unidade conseguida com a população. Mesmo pode ocorrer com os serviços públicos ou intervenções desejadas: pode ser feito um projeto de acesso à água para toda a região ou em partes, assim como transporte público, asfaltamento, equipamento de lazer, energia e segurança.

4. Parece-nos fundamental que haja quatro frentes, ao menos, a saber: 1) ambiental - saneamento e várzea do Tietê; 2) social - relação com a população e os instrumentos democráticos; 3) político - relação com a Municipalidade, Poder Judiciário, MP e DP; 4) técnico – profissionais especialistas.

Por fim, a regularização fundiária é um procedimento complexo que envolve várias instituições públicas a depender das características da área a ser objeto do projeto. Referido procedimento tem sua previsão por meio de lei e o Município é a instância gestora, fiscalizadora e ordenadora. Portanto, faz-se necessário o estabelecimento de um diálogo com o Chefe do Poder Executivo municipal que, na convergência de interesses, possa autorizar e estimular os órgãos municipais a instalarem e desenvolverem os elementos necessários para o bom andamento da RF.

O Ministério Público e a Defensoria Pública também deverão ser envolvidas desde logo para que não haja questionamentos judiciais, o que prejudicaria temporalmente o andamento do projeto. Finalmente, conforme analisamos anteriormente, o diálogo com o CONSEMA assim como com a SABESP também serão estratégicos para que toda a área possa ter viabilidade na integralidade de sua execução.



CONCLUSÃO SINTÉTICA PARA A PRÓXIMA ETAPA DE TRABALHO

(ETAPA 2):

1. Elaborar um plano de ação para a fase – objetivos, contratações, cronograma estimado, ações esperadas
2. Contratar equipe.
3. Contatar Prefeitura (Prefeito Municipal)
4. Contatar demais instituições
5. Iniciar ações com a população
6. Deflagrar solicitações aos órgãos públicos
7. Elaborar planos e projetos e aprova-los.

São Paulo, 02 de maio de 2.019

Daniela Campos Libório

OAB/SP 99.318