

Regularização Fundiária



Konrad
Adenauer
Stiftung



3ª Edição



Copyright - 2008 NUHAB - Núcleo de Habitação e Meio Ambiente

N962r Núcleo de Habitação e Meio Ambiente.
Regularização fundiária / Núcleo de Habitação e Meio
Ambiente: 3ª edição— Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer,
2008.
20p. : il.

Cartilha.
ISBN: 978-85-9999-504-4

1. Habitação. 2. Regularização fundiária. 3. Direito
à cidade. 4. Direito e moradia. 5. Posse. 6. Usucapião.
I. Título. II. NUHAB. III. Fundação Konrad Adenauer.

CDD: 347.171
347.232.4

Todos o direitos desta edição reservados à

FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER
Av. Dom Luís, 176 - Edifício Mercury - Mezanino
60160-230 - Fortaleza - Ceará - Brasil
Fone: +55 (85) 3261.9293 / Fax: 055 - 85 - 3261 2164
www.kas.de/brasil
e-mail: kas-fortaleza@kas.de

e ao NÚCLEO DE HABITAÇÃO E MEIO AMBIENTE
Rua Carlos Vasconcelos, 1339, Aldeota - 60115-170 - Fortaleza - Ceará - Brasil
Telefone: +55 (85) 3261.2607 - e-mail: redenuhab@yahoo.com.br

Impresso em papel reciclado
Impresso no Brasil - *Printed in Brasil*

Exemplar proibido para venda

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

3ª EDIÇÃO





Realização:

Núcleo de Habitação
e Meio Ambiente
Projeto Cidade de tod@s

Coordenação:

Teresa Hilda da Silva Costa

**Editores e Pesquisadores
do Centro de Assessoria
Jurídica Universitária - CAJU:**

Annádia Leite Brito
Bruna Sales Mendes
Carlos Roberto Cals M. Neto
Débora Magalhães Nobre
Francisco André da Silva Régis
Gláucia Hansen de Souza Mota
Gerlena Ma. Santana de Siqueira
Rodrigo Faria G. Iacovini
Ramon Portela Ramos
Talita Miranda Vitalino

**Projeto Gráfico
e Diagramação:**

Everton Viana

Ilustrações:

Rafael Limaverde

Colaboradora:

Taís Loureiro

Revisão:

Milene Madeiro
Wera Bille Saldanha

DEDICATÓRIA E AGRADECIMENTO À TERRA PROMETIDA
COMUNIDADE DA BARRA DO CEARÁ FORTALEZA/CE

No início só havia a promessa de uma terra para morar e ser feliz...Durante a caminhada de mais de 15 anos, muitas dificuldades e conquistas, mas poucas desistências...

Mesmo quando, em alguns momentos, os obstáculos pareciam tornar impossível a promessa, a confiança no movimento pela libertação e pela dignidade abria novos caminhos à Terra Prometida. Foi preciso muita determinação para conquistá-la e nela exercer os seus direitos.


Mas, grandes promessas sempre envolvem grandes desafios e, para torná-las realidade, é preciso muita coragem, esperança na prosperidade e solidariedade na luta.

A história dessa comunidade da Barra do Ceará que sabiamente se denominou Terra Prometida é um desses exemplos de grandes desafios. Era preciso sempre acreditar e confiar nessa chegada: a conquista da terra urbana e de melhorias sociais.

Para a comunidade da Terra Prometida, a regularização fundiária pode ter representado o início ou o meio de muitas chegadas, mas certamente não terá sido o fim do cumprimento da promessa de dias melhores para o seu povo, que jamais se acomodará.

Para nós da rede NUHAB e a Fundação Konrad Adenauer, sermos parceiros em uma parte da história dessa comunidade foi mais do que a nossa primeira experiência com a regularização fundiária coletiva. O nosso encontro foi lição de fé e de aliança e o resgate de forças para a reafirmação das promessas que ainda deveremos conquistar em nossa caminhada...

Por tudo que vivemos e aprendemos com vocês,
DEDICAMOS ESTA CARTILHA E REGISTRAMOS NOSSO MUITO
OBRIGADO À TERRA PROMETIDA!



A Fundação Konrad Adenauer é uma fundação política da República Federal da Alemanha que, naquele país e no plano internacional, vem trabalhando em prol dos direitos humanos, da democracia representativa, do Estado de Direito, da economia social de mercado, da justiça social e do desenvolvimento sustentável. Os principais campos de atuação da Fundação Konrad Adenauer são a formação política, o desenvolvimento de pesquisas aplicadas, o incentivo à participação política e social e a colaboração com as organizações civis e os meios de comunicação.

No Brasil, a Fundação realiza seu programa de cooperação por meio de um Centro de Estudos no Rio de Janeiro e de uma Representação em Fortaleza, para

o Nordeste e Norte do país, sempre em conjunto com parceiros locais. Com suas publicações, a Fundação Konrad Adenauer pretende contribuir para a ampliação do debate público sobre temas de importância nacional e internacional.

Nas publicações da Fundação os trabalhos têm uma metodologia científica e tratam de temas da atualidade, principalmente nos campos das ciências sociais, políticas, econômicas e jurídicas. As opiniões externadas nas contribuições desta publicação são de exclusiva responsabilidade de seus autores.

www.kas.de/brasil
www.sustentavel.inf.br

Caras amigas, caros amigos,

O NUHAB traz até vocês uma cartilha que trata da regularização fundiária da comunidade. Nela vocês encontrarão diversas explicações sobre DIREITO À CIDADE, DIREITO À MORADIA, REGULARI- ZAÇÃO FUNDIÁRIA, O QUE É POSSE E PROPRIEDADE, USUCAPIÃO, CONCESSÃO DE USO E MOBILIZAÇÃO SOCIAL. Esses temas são muito importantes para que a comunidade conheça seus direitos, saiba um pouco mais sobre todo o processo de regularização e participe ativamente, inclusive das oficinas que serão aplicadas pelo NUHAB na comunidade.

E quem é o NUHAB?

O NUHAB (Núcleo de Habitação e Meio Ambiente) é uma rede que articula entidades, Organizações Não-Governamentais (ONGS), Movimentos Populares e projetos universitários com o objetivo, dentre outros, de sensibilizar e informar a população sobre a questão da moradia adequada e do meio ambiente por meio de discussões e capacitações.

O NUHAB tem como missão: promover a gestão democrática da cidade e a reforma urbana, monitorando e influenciando políticas públicas de habitação e meio ambiente por meio de uma atuação conjunta com os movimentos sociais e populares na luta pela efetivação do direito à cidade.

Esperamos conseguir, através do esforço em conjunto do NUHAB e da Comunidade, deixá-las/os cada vez mais estimuladas/os a participar da luta pela regularização fundiária.

Atenciosamente,
NUHAB (Núcleo de Habitação e Meio Ambiente)

Direito à Cidade

Quando nós passeamos pela nossa cidade, vemos o quanto ela cresceu. Mas a impressão que dá é que a cidade se dividiu em duas partes. Uma parte é bonita de se ver, cheia de coisas que a gente gosta. Já a outra parte tem muitos problemas... em alguns lugares é difícil viver.

O tempo vai passando e a gente vai se acostumando com as dificuldades... nem se dá conta que tem direito à uma cidade digna.

E o que significa ter o direito à cidade?

É o direito que nós temos de compartilhar os espaços urbanos e ter acesso à moradia digna, emprego, ônibus, escolas de qualidade, bons hospitais, lazer, água, energia elétrica e outros serviços públicos na área urbana. Nosso Direito à Cidade é respeitado quando se faz justiça social e uma boa distribuição de renda. Para isso a cidade precisa cumprir sua função social.

E qual é a função social da cidade?

Função social é quando a cidade oferece aos seus habitantes todas as condições para o bem comum, para que eles vivam com dignidade, assegurando o acesso à saúde, à educação, ao transporte, à moradia e ao lazer.

A função social da cidade é cumprida quando os interes-



ses coletivos são considerados mais importantes do que os interesses individuais.

Como podemos conseguir que a cidade cumpra a sua função social? Existe alguma lei que garanta isto?

Existe sim. É o **Estatuto da Cidade**.



Estatuto da Cidade

O Estatuto da Cidade é uma lei federal (nº 10.257 de 10 de julho de 2001) criada para proteger o direito à cidade, garantindo que a cidade cumpra a sua função social.

O Estatuto da Cidade é fruto de lutas e de mobilização social. Ele cria regras para organizar a cidade e reúne as ferramentas necessárias para o planejamento urbano, para combater a especulação imobiliária, para implantar a regularização fundiária e assegurar o direito à moradia, tudo isto com a participação popular. Seu objetivo é garantir a qualidade de vida das pessoas que moram nas cidades brasileiras.

Direito à moradia

A moradia é o lugar onde as pessoas e suas famílias constroem sua história.

Toda pessoa tem direito a ter uma casa digna próxima de posto de saúde, escola, área de lazer, saneamento básico e tudo mais que é essencial para a construção de uma vida realmente sadia e feliz. Apesar disso, a maioria das pessoas não tem esse direito respeitado, seja porque não têm onde morar ou porque não tem casa própria ou regularizada.

Para efetivar o direito à moradia precisamos trabalhar juntos.

O que significa regularizar e por que é tão importante para nós?

Posse e Propriedade

Como assim trabalhar juntos? Parece complicado, mas não é. Para resolver o problema das pessoas que não têm seu Direito à Moradia totalmente atendido existem várias soluções, e uma das mais importantes é a **regularização fundiária**.

É o que isso significa? Regularizar significa corrigir os problemas, consertar algo que está errado. A palavra Fundiária está ligado à terra enquanto propriedade. Assim, regularização fundiária é a forma de se corrigir os problemas da propriedade.

Esse termo **regularização** fundiária é muito usado para falar de uma ação onde o Poder Público (prefeitura, governo do Estado, entre outros) atua para legalizar a posse da moradia das pessoas nos locais onde vivem há bastante tempo.



Mas a **regularização fundiária** não termina com a população ganhando os papéis da terra. Ela também trabalha no sentido de melhorar o meio ambiente urbano do local e a qualidade de vida da população, resgatando a dignidade e a cidadania das pessoas da cidade. Por isso, uma regularização fundiária bem feita tem que estar associada a políticas públicas voltadas para o desenvolvimento da cidade.

Vamos contar uma história...

Na cidade havia um terreno bem grande e que parecia estar abandonado. Neste terreno Dona Josefa e outras famílias resolveram construir suas casas, afinal não tinham para onde ir. Assim foi passando o tempo e as pessoas foram tomando posse do lugar desocupado que aos poucos se transformou na comunidade de São José de Ribamar.

O que é ter posse?

A Dona Josefa e os seus vizinhos tem a posse do terreno. Ter posse é quando as pessoas usam e cuidam do terreno como se fossem donas, mesmo não tendo o documento de registro de propriedade no Cartório.

Então essas pessoas agora são as proprietárias do terreno?

Bem, formalmente, o proprietário é o seu Astolfo. Apesar de não pisar no terreno há muitos anos, ele é quem possui o documento de propriedade registrado no cartório de imóveis.



O que é ter propriedade e para que serve?

Ter propriedade é ter o documento registrado no cartório que garante que uma pessoa é legalmente dona do terreno. Não é necessário estar ocupando o terreno para se ter a propriedade.

Qualquer pessoa tem o direito à propriedade de uma

terra, mas ela não pode usar o terreno como bem entender, pois toda propriedade tem que cumprir sua função social.

Mas o que é a função social da propriedade?

É parecida com a função social da cidade, pois nela também não se admite que os interesses individuais passem por cima dos interesses da coletividade. A função social da propriedade é a obrigação que a/o proprietária/o tem de usar o terreno, desde que respeite os direitos da população e dê alguma finalidade econômica (como comércio, indústria e etc.) ou social (como moradia). Além disso, a/o proprietária/o deve respeitar as leis de proteção da natureza, da história e da cultura, não podendo gerar poluição do ar ou das águas.

É agora... Se a Dona Josefa não é a proprietária do terreno terá que abandonar sua casa?

Não. Dona Josefa não precisará sair do terreno, pois ela mora lá há mais de 5 anos, sempre cuidando de sua casa. Com isso, Dona Josefa conquistou o direito de se tornar dona do pedaço de terreno que ocupa. É para legalizar sua situação ela tem que entrar na Justiça com a ação de usucapião.

Você sabe o que é o usucapião?

O usucapião é uma ação jurídica através da qual, aquele que tem a posse poderá conseguir a propriedade do terreno que ocupa, desde que esse terreno seja privado, isto é, de um particular.

Vamos ver como funciona...



Regularização jurídica em área particular

Continuando a história...

O terreno ocupado para moradia de Dona Josefa tem menos de 250m². Ela mora lá há mais de 5 anos e não é dona de nenhum outro terreno. O Sr. Astolfo, proprietário do terreno, nunca entrou na Justiça contra a ocupação da comunidade da Dona Josefa. Por causa disso, ela poderá conquistar o documento legal de propriedade da sua casa através do usucapião, transformando sua posse simples e irregular no direito de propriedade da sua casa.

Usucapião especial de imóvel urbano individual

É o tipo de ação judicial ou processo de usucapião que dá o título de propriedade do terreno usado para moradia de uma pessoa ou de uma família. O título é dado ao final do processo, com a sentença do juiz.

Requisitos:

- O imóvel deve ter até 250m² e estar na cidade (zona urbana);
- Aquele/a que tiver a posse deve usar a área para sua moradia e de sua família, não podendo ser dono/a de nenhum outro terreno;
- A pessoa deve estar ocupando o terreno há pelo menos 5 anos seguidos;

- O/a proprietário/a do terreno não pode ter entrado na Justiça contra a ocupação;
- A pessoa que entrar com a ação não pode ser proprietária de nenhum outro terreno na cidade ou no campo.

Vantagens:

- No usucapião especial, o tempo exigido para ter direito ao título de propriedade é menor que em outros tipos de usucapião;
- O processo é simples e a lei determina que ele ande mais rápido. Os requisitos para entrar com o processo são poucos.



Desvantagens:

- O morador não pode usar o terreno só para fins comerciais. Ele tem que estar morando no terreno.

Vamos voltar à nossa história...

Os vizinhos de Dona Josefa estão na mesma situação que ela. Será que tem um jeito deles se mobilizarem e conquistarem o título de propriedade juntos?

Claro que sim! Juntos eles podem entrar com a ação de usucapião coletivo e a comunidade de São José de Ribamar não ficará mais irregular.

Usucapião especial de imóvel urbano coletivo:

É o tipo de ação judicial ou processo de usucapião que permite à comunidade conquistar coletivamente o título de propriedade de todo o terreno em que mora. Assim, a posse coletiva se transforma em propriedade coletiva devidamente legalizada. O título coletivo é dado ao final do processo, com a sentença do juiz.

Requisitos:

- Os mesmos do usucapião individual;
- Quanto ao tempo, é possível que o posseiro acrescente sua posse à de seu antecessor, somando ao todo os 5 anos, desde sejam posses contínuas;

- Quanto ao tamanho do terreno, cada família só pode possuir até 250 m², mas o terreno de toda a comunidade não tem limite de área;

- A população que ocupa o terreno tem que ser de baixa renda.

Vantagens:

- Toda a comunidade entra com a ação judicial de uma só vez, lutando juntos e fortalecendo a união comunitária;

- A lei determina que o processo seja mais rápido.

Desvantagens:

- O processo é mais complicado porque envolve várias famílias.

- No caso de algumas famílias não provarem todos os requisitos, isso pode atrasar o processo para as outras famílias.

- Existem poucos casos julgados no nosso País.

Imaginando outra situação...

Mas... E se o terreno ocupado pela comunidade de São José de Ribamar, que é onde mora a nossa Dona Josefa, não for do Sr. Astolfo e sim da Prefeitura ou do Estado ou mesmo da União? O que acontece?

Se o terreno da comunidade de São José de Ribamar for público o procedimento para legalizar a situação da comunidade é outro. Isso porque não é possível um particular virar proprietário de um terreno público. Somente é possível usar legalmente uma área pública. Vejamos como funciona...

Regularização jurídica em área pública

Concessão de direito real de uso

Em área pública, existe uma maneira de se realizar a regularização fundiária: a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU).

Criada por um antigo Decreto-Lei (nº 271 de 1967), a CDRU pode ser utilizada em área privada ou pública. Mas, aqui, vamos tratá-la como uma maneira de o Poder Público legalizar as moradias irregulares feitas em terreno público. Através dela, o Poder Público determina uma área onde ele próprio acha melhor realizar a regularização fundiária. Contudo, não é possível obrigá-lo judicialmente a fazer isso, ou seja, o Poder Público pode escolher quando e onde vai utilizar a CDRU.

Vamos imaginar que a Prefeitura seja a dona do terreno ocupado... A Prefeitura, então, faz um projeto de lei a ser aprovado na Câmara dos Vereadores com o objetivo de dar o direito de uso para a moradia. Isso porque os bens do Município só podem ser cedidos se os vereadores, através de uma lei, autorizarem o uso desses bens, o que, no nosso exemplo, será para regularizar as moradias de várias famílias.

Mas, o que deve dizer essa lei mesmo? Nessa lei, deve-se identificar o tamanho da área e o tipo de ocupação nela existente (favela, cortiço, etc); o Termo de Uso, que diz se a concessão se fez de forma individual ou coletiva; se será exigido pagamento, e no caso deste, a forma de efetuar-lo; o prazo de duração da concessão. Por fim, a lei deve especificar um plano de urbanização, um projeto habitacional e, se necessário, definir as formas de solução de conflitos entre os membros da comunidade.



Vantagens:

- Para a elaboração da lei que dará a CDRU, não é necessário longo tempo de posse da área, nem há limite de área para a moradia de cada família.

Desvantagens:

- Para regularizar através da CDRU é preciso convencer a Administração Pública (Poder Executivo) a elaborar um projeto de lei e encaminhar aos representantes do Poder Legislativo;

- Para a aprovação da lei, é preciso convencer os representantes para que eles autorizem a concessão do uso do terreno público para moradia popular.

Concessão de uso especial para fins de moradia



Quando o terreno for público, também é possível legalizar a posse através da concessão de uso especial para fins de moradia. Com essa concessão, a pessoa recebe somente o direito legal de habitar nesse terreno. Como toda concessão para o uso, só é possível ter a posse legalizada do terreno, porém o título de propriedade permanece com o poder público.

Requisitos:

- Os mesmos do usucapião e o terreno público tem que ser usado para fins de moradia popular;
- Não ter a concessão de uso ou a propriedade de outro terreno urbano ou rural.

Vantagens:

- Quando os requisitos forem alcançados, a pessoa adquire o direito de morar nessa área e o poder público não poderá negar o pedido de concessão. O poder público fará um contrato com a pessoa, dando a ela o direito de morar e usar legalmente a área.

Desvantagens:

- Se o poder público precisar utilizar a área ocupada para fazer alguma obra que beneficie a todos é que poderá negar o pedido de concessão. Mas, se isso acontecer, antes de começar a obra, a concessão de uso especial para fins de moradia deverá ser dada em outro terreno público.
- Essa concessão também será dada em outra área se a ocupação for considerada de risco à vida ou à saúde de seus ocupantes.

Como fazer para obter a concessão?

Existem duas maneiras: a administrativa (junto à Administração Pública) e a judicial (junto à Justiça).

A primeira é feita por um requerimento ao Órgão Administrativo responsável pelo terreno, que fará

um contrato com os moradores. Neste caso, o órgão público terá até 12 meses para dar uma resposta; esse é o prazo máximo.

Caso a resposta seja negativa e tenha sido dada injustamente, ou não tenha sido dada no prazo de 12 meses, há uma segunda maneira: entrar com uma ação ou processo judicial. O juiz irá dar a concessão por sentença apenas após conferir que as/os moradoras/os cumpriram com todos os requisitos.

ATENÇÃO! A concessão de uso especial para fins de moradia está regulamentada numa Medida Provisória (nº 2.220/01). Por esta norma, somente é possível regularizar a posse de quem já estava no terreno há cinco anos na data de 30/06/2001, isto é, quem ocupou o terreno até 30/06/1996.



A importância da mobilização social

Para qualquer iniciativa de regularização fundiária dar certo é indispensável que a comunidade envolvida esteja participando ativamente do processo. Com a participação, as pessoas saberão exatamente o que está acontecendo, podendo ajudar no que for preciso.

O início de tudo é a organização. Para poder agir, a comunidade precisa estar unida em torno do mesmo objetivo, com todos trabalhando para que ele se realize.

O segundo passo é a informação. Depois que toda comunidade estiver mobilizada, é preciso que todos estejam informados de como se dá o processo de regularização fundiária, quais as condições para que ela se realize e quais as mudanças que ela traz. Assim o processo fica mais fácil de ser acompanhado.

Uma peça importante é a associação de moradores. Ela funciona como centro de questionamentos e reivindicações, de-

vendo atuar como ponte entre aquilo que a comunidade deseja e o Poder Público. Para uma associação funcionar bem, deve realizar constantes assembleias gerais, para que a comunidade possa ser informada sobre tudo e dar a sua opinião.

A comunidade tem condições de atuar para conquistar não só o direito à moradia, mas todos os direitos de que carece. Isso se faz trabalhando junto ao Poder Público, fiscalizando o processo, opinando sobre o planejamento urbano local e reivindicando aquilo que a comunidade necessita, como por exemplo, energia elétrica, saneamento básico, pavimentação, etc.

Tá parecendo muito difícil?

Mas não é! Juntos/as e mobilizados/as iremos conquistar o nosso direito de viver bem, em uma moradia segura e em uma cidade digna para todos/as!

É hora de revisar...

PARA ÁREA PARTICULAR:

Usucapião Especial Individual

- O terreno deve ter até 250m² e estar na cidade;
- Aquele/a que tiver a posse deve usar o terreno para sua moradia e de sua família;
- A pessoa deve estar ocupando o terreno há pelo menos 5 anos seguidos;
- A/o proprietária/o do terreno não pode ter entrado na Justiça contra a ocupação;
- A pessoa que entrar com a ação não pode ser proprietária de nenhum outro terreno na cidade ou no campo.
- Cada pessoa entra com uma ação de usucapião para conquistar a propriedade.

Usucapião Especial Coletivo

- O terreno de cada família deve ter até 250m² e estar na cidade;
- Aquele/a que tiver a posse deve usar o terreno para sua moradia e de sua família;
- A pessoa deve estar ocupando o terreno há pelo menos 5 anos seguidos, sendo possível ao/a posseiro/a acrescentar sua posse à de seu antecessor, somando ao todo os 5 anos, desde que sejam posses contínuas;
- O/a proprietário/a do terreno não pode ter entrado na Justiça contra a ocupação;
- A pessoa que entrar com a ação não pode ser proprietária de nenhum outro terreno na cidade ou no campo;
- A comunidade tem que ser de baixa renda;
- A comunidade entra com uma só ação de usucapião para conquistar a propriedade de todo o terreno que ocupa.

PARA ÁREA PÚBLICA:

Concessão de Direito Real de Uso - (CDRU)

- Para o caso de o terreno ser público;
- Não tem requisito de tempo de posse ou limite de área;
- A Administração decide quando e onde vai utilizar a CDRU;
- A Administração (Poder Executivo) tem que fazer um projeto de lei e encaminhá-lo ao Poder Legislativo;
 - Os representantes do Poder Legislativo têm que aprovar a lei autorizando a concessão do uso do terreno público.

Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia

- O terreno tem que ser público;
- O terreno deve ter até 250m² e estar na cidade;
- Aquele/a que tiver a posse deve usar o terreno para sua moradia e de sua família;
- A pessoa deve estar ocupando o terreno há pelo menos 5 anos seguidos;
- O/a proprietário/a do terreno não pode ter entrado na Justiça contra a ocupação;
- A pessoa que entrar com a ação não pode ser proprietária de nenhum outro terreno na cidade ou no campo;
- A comunidade tem que ser de baixa renda;
- O poder público continua sendo o proprietário do terreno, mas o/a morador/a, através de um contrato gratuito, conquista o direito de morar no terreno por tempo indeterminado.

LISTA DE DOCUMENTOS:

Documentos pessoais:

- Cópia da Carteira de Identidade (RG) e do Certificado de Pessoa Física (CPF) de quem for titular do terreno (a mulher, o homem ou ambos);
- Comprovante de residência no nome do titular do terreno (conta de luz, conta de água, carnê de crediário e etc.).

Outros documentos para comprovar a posse (além da comprovação de residência):

- Registro das crianças na escola do bairro;
- Registro dos moradores no posto de saúde do bairro;
- Mapas e fotos aéreas.

REDE NUHAB:



CEBs



Parceiros:



Filiada:





Construindo uma cidade de tod@s

