

O Estatuto da Cidade e a Regulamentação fundiária de Zonas especiais de Interesse social - ZEIS

Maria Stela Queiroga Arruda ¹
 Prof. Dra. Lucilene A. C. M. de Sá ²
 Prof. Dra. Andrea Carneiro ³
 Profa. Dra. Ana Lúcia Candeias ⁴

UFPE - Depto. de Engenharia Cartográfica
 Av. Acad. Hélio Ramos, s/n- Cidade Universitária-Recife PE

¹ ✉ stela_queiroga@hotmail.com

² ✉ lacms@npd.ufpe.br

³ ✉ aftc@npd.ufpe.br

⁴ ✉ analucia@npd.ufpe.br

Conteúdo	<ul style="list-style-type: none"> 1. Introdução 2. Aspectos da urbanização <ul style="list-style-type: none"> 2.1. Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS 3. Antecedentes da Lei nº. 10.257/01 – Estatuto da Cidade e o disciplinamento físico-territorial urbano <ul style="list-style-type: none"> 3.1. O conteúdo dos instrumentos jurídicos 4. As Diretrizes da Lei 10.257/01 - Estatuto da Cidade <ul style="list-style-type: none"> 4.1. Principais instrumentos do Estatuto da Cidade 5. Principais institutos do Estatuto da Cidade que se aplicam à regularização de ZEIS <ul style="list-style-type: none"> 5.1. Desapropriação 5.2. Usucapião especial de imóvel urbano 5.3. Direito de preempção 5.4. Regularização fundiária 6. Conclusões 7. Referências Bibliográficas
----------	--

Resumo: As questões emergentes do processo acelerado de urbanização trazem dificuldades aos governos municipais, especialmente no que se refere ao disciplinamento físico-territorial e a prestação de serviços públicos. As Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, tem conferido novas possibilidades de minorar os problemas de assentamento de população de baixa renda no meio urbano e mais especificamente, da regularização fundiária. Devido à importância desse tema, a Lei Federal nº 10.257/01, denominada Estatuto da Cidade, vem regulamentar institutos jurídicos que consolidam no Brasil as ZEIS. Este trabalho apresenta o resultado das primeiras discussões sobre o assunto.

Palavras chave: Regularização Fundiária, Zona Especial de Interesse Social (ZEIS)

Abstract: The emergent questions of the sped up process of urbanization have generated great difficulties to the municipal governments on two subjects of impact: the physicist-territorial disciplinament and the public rendering of services. The Special Zones of Social Interest - SZSI, has conferred new possibilities of minorar the problems of nesting of low income population in the urban way and more specifically, land regularization. Due to the degree of importance of this substance, the Federal Law nº 10,257/01, called Statute of the City, comes prescribed legal justinian codes that consolidate in Brazil the ZEIS. This work presents the result of the earliest discussions about the matter.

Keywords: Land regularization, Special Zones of Social Interest- SZSI.

1 Introdução

No Brasil, a maior conquista social resultante de intensa mobilização, que marcou a década de 80, no que se refere às questões urbanas, traduz-se na inserção dos Artigos 182 e 183, no Capítulo da Política Urbana na Constituição Federal do Brasil de 1988. Esse é o entendimento dos setores e profissionais progressistas de nossa sociedade.

A Constituição Federal de 88 afirma e reafirma no seu texto o princípio da função social da propriedade. Segundo **Costa (2000)**, o princípio da função social da propriedade constitui-se numa limitação do direito de propriedade e se aplica ao Direito Urbanístico, apresentando uma importância que sobreleva em relação a qualquer outro.

Diante dessa concepção, o direito de propriedade assume uma significação pública, que não fazia parte do contexto social do Brasil.

Entretanto, a aplicação de instrumentos destinados a conferir a função social da propriedade no meio urbano preconizados pela Constituição Federal, ficou condicionado à elaboração e aprovação de Lei Federal, assim como de Plano Diretor para municípios com população superior a 20.000 habitantes. Atendendo à condição supra-citada, foi elaborado o Projeto de Lei 5788/90 de autoria do senador Pompeu de Sousa que, adicionado a outros 17 Projetos de Lei, deu origem à Lei nº. 10.257/01, denominada Estatuto da Cidade.

Esse trabalho propõe-se a apresentar um resumo das primeiras discussões acerca dos principais pontos e institutos contidos na Lei Estatuto da Cidade, que viabilizam a regularização fundiária no meio urbano e mais especificamente em Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS que apresentam assentamentos de população de baixa renda.

2 Aspectos da urbanização

O processo de urbanização ocorreu de forma distinta no planeta. Nos países desenvolvidos, esse processo foi mais intenso e esteve vinculado à produção industrial, propiciando de forma mais satisfatória o equacionamento da relação contingente populacional economicamente ativo - inserção no mercado de trabalho, conferindo condições de vida mais favoráveis no meio urbano.

A urbanização nos países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos resulta das relações internacionais, como afirma **Santos (1982)**. Nesse contexto, as desigualdades sociais caracterizam-se por crescimento da informalidade nas relações de trabalho, aumento do número de loteamentos, assentamentos irregulares e/ou favelas, aumento da delinquência infanto-juvenil, exclusão social, segregação espacial e degradação ambiental, caracterizando uma insustentabilidade no meio urbano.

O crescimento descontrolado das cidades é uma das características do processo de urbanização e, como consequência, podem ser observadas as modificações que estão ocorrendo na população mundial, que transformou-se de predominante agrícola em eminentemente urbana. No que se refere ao Brasil, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, na década de 40 apenas 31% da população concentrava-se no meio urbano, enquanto atualmente esse número atinge um percentual de 80%.

No entendimento de **Maricato (2001)**, esse fenômeno acelerado de urbanização, associado ao crescimento de desigualdades sócio-econômicas, resultou uma concentração espacial de pobreza de proporção preocupante nas grandes cidades brasileiras. E faz ainda a seguinte observação: nem todas as consequências do processo de urbanização são negativas, como demonstra a queda da mortalidade infantil, da taxa de natalidade e o aumento da esperança de vida ao nascer no decorrer dos últimos 50 anos. Ademais, o Censo 2000 aponta que ocorre uma diminuição da taxa geométrica de crescimento anual das metrópoles brasileiras, que concentram aproximadamente 33% de toda a população. A autora acrescenta que é nesse meio conturbado que são reveladas de forma mais evidente as consequências danosas desse processo de crescimento com exclusão social.

As questões emergentes dessa dinâmica têm ocasionado grandes dificuldades aos Governos Municipais especialmente, sobre duas matérias de impacto: o disciplinamento físico-territorial e a prestação de serviços públicos.

Devido à importância dessas matérias, serão discutidas nesse artigo, suas causas e efeitos no processo de urbanização no Brasil, com ênfase nas áreas de assentamentos de população de baixa renda, mais especificamente às Zonas Especiais de Interesse Social.

2.1 Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS

Na década de 80, movimentos populares associados à Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Olinda e Recife-PE, liderada por Dom Helder Câmara, desenvolveram uma experiência pioneira de utilização de um novo instrumento de planejamento, as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS. O objetivo desse instrumento era promover a regularização fundiária de assentamentos habitacionais irregulares com concentração de população de baixa renda, assim como de melhoria da infraestrutura urbana e serviços públicos essenciais.

Segundo **Rolnik (2001)**, a concepção básica do instrumento ZEIS é incluir no zoneamento da cidade uma categoria que permita, mediante um plano específico de urbanização, estabelecer padrões urbanísticos próprios para determinados assentamentos. Prossegue a autora com o comentário: *“a possibilidade legal de se estabelecer um plano próprio, adequado às especificidades locais, reforça a idéia de que as ZEIS compõem um universo diversificado de assentamentos urbanos, passíveis de tratamentos diferenciados.”*

A seguir, passaremos a analisar o processo de implantação de ZEIS assim como aspectos da sua regulamentação com o objetivo de entender a contribuição desse instrumento na nova ótica de planejamento urbano e mais especificamente no disciplinamento físico-territorial e prestação de serviços públicos. A princípio é importante observar a atuação organizada dos movimentos populares, assim como o contexto sócio-cultural da sociedade brasileira, naquele período de transição política.

O processo de implantação de ZEIS exigiu tempo para a realização do experimento, fundamentando sua regulamentação no Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social–PREZEIS, Lei nº. 14.947/87, originária de anteprojeto de lei da CJP. e do Decreto Nº. 11670/8. No decorrer desse processo de implantação, a Lei originária sofreu diversas alterações objetivando a otimização da regulamentação e implementação de novos institutos jurídicos.

A lei do PREZEIS no seu Artigo 1º, fixa normas, procedimentos e estrutura de gestão concernentes as ZEIS, com finalidade de proceder sua urbanização e regularização fundiária, integrando-as à estrutura urbana da cidade.

As diretrizes gerais do PREZEIS prevêm: adequação da propriedade a sua função social; a priorização do direito de moradia sobre o direito de propriedade; a preservação do meio ambiente natural e construído; a implementação de infraestrutura básica, serviços e equipamentos comunitários e habitação de acordo com as necessidades sócio-econômico-culturais dos moradores das ZEIS; inibição a especulação imobiliária em relação as áreas urbanas situadas nas ZEIS, de forma a evitar o processo de expulsão dos moradores; o incentivo a participação comunitária no processo de urbanização e regularização fundiária das ZEIS; o respeito a tipicidade e características locais, quando das intervenções urbanísticas; e incentivo e fortalecimento de atividades geradoras de emprego e renda nas áreas ZEIS;

Observa-se que a Lei antecipa-se ao texto constitucional de 88, nos artigos 182 e 183, no que se refere a função social da propriedade; e até mesmo ao **Decreto Lei nº. 10.257/01**, denominado Estatuto da Cidade, promulgado em julho de 2001, no concernente a instituição de ZEIS, regularização fundiária, gestão democrática por meio de participação popular e preocupação com a preservação ambiental, tal proposição, entretanto, não se respalda nos ditames constitucionais da matéria, uma vez que haver-se-ia

de esperar a promulgação da Constituição de 88 e alterações subsequentes de legislação da matéria urbanística.

Fato merecedor de destaque na experiência de Instituição de ZEIS/ PREZEIS no Recife-PE, é a participação popular desde o momento da propositura de instituição de ZEIS, passando pela elaboração e implementação de projetos urbanísticos, além de gestão de recursos financeiros.

A experiência de São Paulo trata as ZEIS como territórios urbanos destinados prioritariamente à produção de habitação de interesse social, conforme a publicação do Plano Diretor de São Paulo (1991), que dedica um capítulo às Zonas Especiais, incluindo as ZEIS.

A filosofia de ZEIS para os técnicos daquela Municipalidade se fundamenta na defesa e proteção do interesse da população de baixa renda que vive em favelas, cortiços e loteamentos irregulares, visto que assumem grande proporção na Região Metropolitana de São Paulo. A função básica de ZEIS é atender à necessidade de produção de habitação de interesse social, recuperar áreas urbanas degradadas que oferecem condições precárias de moradia além de "garantir" a permanência da população moradora no local. O destaque é nosso, uma vez que entendemos que apenas medidas físico-territoriais são incapazes de fixar a população à terra coabitada.

As diretrizes gerais do Plano de Instituição de ZEIS, compreendem a elaboração de planos de urbanização destinados à demanda habitacional prioritária com recursos do fundo de Urbanização, a participação popular nos planos de urbanização, a implantação de medidas inibidoras da especulação imobiliária nas ZEIS e ainda a utilização de institutos jurídicos que permitam a regularização fundiária nas ZEIS, a exemplo de Concessão do Direito Real de Uso, Usucapião Urbano, Operações Urbanas entre outros.

Observa-se que a proposta de São Paulo não apresentou avanços nem inovações com relação ao projeto pioneiro da cidade Recife – PE, entretanto foi disseminando no país a experiência de utilização desse novo instrumento de planejamento urbano, possibilitando sua implantação em diversos municípios brasileiros a exemplo de Belo Horizonte, São José dos Campos, Diadema, Curitiba, além de outros, como João Pessoa e Natal, que preconizaram esse instrumento em seu Plano Diretor, sem contudo o regulamentarem.

À vista do exposto, é notória a consolidação das ZEIS como instrumento de planejamento no Brasil, especialmente por sua inclusão no Art. 4º da Lei 10.257/01 denominada Estatuto da Cidade.

3 Antecedentes da Lei nº. 10.257/01 – Estatuto da Cidade e o disciplinamento físico-territorial urbano

As ações disciplinadoras destinadas a organizar o parcelamento e a ocupação físico-territorial urbana fundamentam-se na utilização de legislação federal de parcelamento do solo – Lei nº.6.766/79, alterada pela Lei 9.785/99, assim como por legislação municipal – Plano Diretor e Lei de Uso e Ocupação do Solo com a definição do Zoneamento Funcional.

Segundo **Saule (2000)**, durante as décadas de aplicação da Lei 6.766/79, muitas críticas foram levantadas quanto a sua eficácia, devido ao surgimento de significativo número de loteamentos irregulares, favelas e cortiços nas grandes cidades brasileiras, acarretando todos os efeitos de degradação ambiental e declínio da qualidade de vida no meio urbano. A promulgação da Lei 6938/81 que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, no seu Parágrafo Único do artigo 5º determina que as atividades empresariais públicas ou privadas deverão ser exercidas em consonância com as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente

Devido à grande importância dessa matéria, ocorreu grande mobilização social para reestruturação da Política de Desenvolvimento Urbano. Os resultados conquistados se traduziram na inserção dos artigos 182 e 183, no Capítulo da Política Urbana, na Constituição Federal de 1988 e em seguida da alteração da Lei 6766/79, através da Lei 9785/99.

Diante disso, a sociedade brasileira traz a pauta de discussão o princípio da função social da propriedade. Segundo **Costa (1999)**, o princípio da função social da propriedade é uma limitação ao direito de propriedade no sentido de que compõe o próprio perfil desse direito; e cita **Mello (1991)**, "*o proprietário deve usar e desfrutar do bem, exercendo esse direito em prol da coletividade*". Hoje a sociedade entende que urge uma redefinição de propriedade, de forma a permitir-lhe uma melhor utilização em benefício da coletividade. Entretanto, a aplicação de instrumentos destinados a conferir a função social da propriedade no Brasil ficou condicionada a posterior elaboração e aprovação de legislação federal e municipal – Plano Diretor e Lei de Uso e Ocupação do Solo.

Atendendo a exigência da matéria, grande número de municípios mobilizou-se para a elaboração de sua legislação urbanística: Plano Diretor e revisão dos seus códigos e Leis de Uso e Ocupação do Solo. Na esfera federal foi apresentado o Projeto de Lei nº 5788/90 de autoria do Senador Pompeu de Sousa, que adicionado a 17 outros Projetos de Lei que lhe foram apensados, deu origem a Lei nº 10.257/01 denominada Estatuto da Cidade.

3.1 O conteúdo dos instrumentos jurídicos

A Lei 6.766/79 dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e estabelece os padrões urbanísticos para a implantação de loteamentos, quais sejam: área para o sistema de circulação, área para equipamentos urbanos e comunitários, áreas públicas, área mínima para traçado de lote, áreas *nom edificandi* as margens de águas correntes e dormentes; assim como define as responsabilidades dos agentes privados (proprietários, loteadores, empreendedores) e do Poder Público além de tipificar as contravenções de ordem urbanísticas.

Ao longo das décadas de aplicação dessa Lei, o processo de urbanização resultou em uma concentração espacial de populações de baixa renda em grande proporções. Cresceu o número de loteamentos irregulares, clandestinos e principalmente de favelas nas grandes cidades brasileiras. Nessas circunstâncias, muitas críticas foram feitas a Lei nº 6.766/79 ocasionando debates, discussões e por fim, a revisão da matéria com proposta de nova lei.

A Lei nº 9.785/99 que altera a Lei nº 6.766/79, segundo **Saule (2000)**, atende a dois objetivos: a regularização do registro público dos parcelamentos populares implantados em áreas desapropriadas pelo Poder Público, destinados à população de baixa renda, permitindo a dispensa do título de propriedade, de acordo com a posse judicial, pelo Poder Público; o segundo objetivo se refere a alteração dos requisitos e critérios urbanísticos para o licenciamento de loteamentos urbanos, respeitando as determinações do Plano Diretor, como também as responsabilidades e obrigações do agente parcelador.

É oportuno mencionar que a Lei nº 9.785/99, no seu Art 3º define a infra-estrutura básica dos parcelamentos situados em Zonas de Interesse Social, dando uma demonstração clara do reconhecimento dessas Zonas urbanas com assentamentos de população de baixa renda com características urbanísticas precárias.

A Lei nº 10.257/01 denominada Estatuto da Cidade, regulamentadora dos Artigos 182 e 183 da constituição Federal de 1988, "

estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. “É o que determina o Parágrafo Único do Art 1º.

4 As Diretrizes Gerais Da Lei 10.257/01 - Estatuto Da Cidade

As diretrizes gerais da Lei objetivam contemplar a regulamentação dos Artigos 182 e 183 da Constituição Federal/88, valendo salientar que a redação do texto que compreende o conteúdo da Lei é bastante reduzido, tendo sido usado na sua elaboração poucas palavras, segundo **Maricato (2001)**.

O Estatuto da Cidade procura atender às seguintes diretrizes :

- garantia do direito a cidades sustentáveis; gestão democrática por meio da participação popular;
- cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;
- planejamento urbano atrelado a preservação do meio ambiente;
- oferta de serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população; ordenação e controle do uso do solo;
- integração e complementariedade entre as atividades urbanas e rurais;
- adequação dos instrumentos de política econômica, tributária, financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, privilegiando investimentos geradores de bem-estar coletivo;
- recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;
- proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;
- audiência do Poder Público Municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos negativos sobre o meio ambiente, o conforto ou a segurança da população;
- regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação sócio-econômica da população e as normas ambientais;
- simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;
- isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos urbanos, atendido o interesse social.

Alguns aspectos das diretrizes merecem destaque. O direito a cidades sustentáveis, no Art. 2º, por exemplo, envolve duas questões de grande relevância:

a) o direito à propriedade, à legalidade da terra, à moradia servida de infra-estrutura urbana, dotada de serviços públicos, de equipamentos comunitários, sendo ainda garantidos o direito a escola, ao trabalho, à saúde e ao lazer;

b) a segunda questão refere-se à temporiedade, isto é, a garantia de que esses benefícios sejam aplicados na atualidade e no futuro para as próximas gerações. Em respeito a essas exigências, não se deve comprometer áreas de proteção ambiental ou de meio-ambiente fragilizado, para garantir direito social à população de baixa renda. Esse é o entendimento de **Pinto (2001)**.

Outros aspectos das diretrizes são inovadores, de acordo com **Maricato (2001)**, especialmente no que se refere: a simplificação da legislação urbanística com objetivo de reduzir custos e aumentar a oferta de lotes e unidades habitacionais; a isonomia de condições para os agentes produtores do espaço urbano; a participação da população através da realização de audiências públicas em casos de implantação de empreendimentos ou atividades que causem atividades agressoras ao meio-ambiente e/ou ao conforto e segurança da população.

Além disso, as diretrizes apontam uma preocupação com a regularização fundiária como meio de conferir à população que reside em habitações sub-normais a possibilidade de integração à cidadania mediante a posse de um imóvel, a existência de um endereço para comprovação de residência e a integração à cidade legal.

4.1 Principais instrumentos do Estatuto da Cidade

Os principais instrumentos para a política de planejamento urbano são: planos de ordenação territorial e de desenvolvimento sócio-econômico; planejamento das Regiões Metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; planejamento Municipal, com atenção especial para o Plano Diretor; o disciplinamento do parcelamento, uso e ocupação do solo; o zoneamento ambiental; plano plurianual; diretrizes orçamentárias e orçamento anual; gestão orçamentária participativa; planos programas e projetos setoriais; planos de desenvolvimento econômico e social;

Alguns desses instrumentos apresentam importância fundamental para as ZEIS, especialmente o Plano Diretor, as leis de disciplinamento de parcelamento e uso e ocupação do solo, o zoneamento ambiental e a gestão orçamentária participativa.

O Estatuto da Cidade trata ainda de institutos jurídicos e políticos para a regularização fundiária urbana, como a desapropriação, servidão administrativa, limitações administrativas, tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano, instituição de unidades de conservação, instituição de Zonas Especiais de Interesse Social, concessão de direito real de uso, concessão de uso especial para fins de moradia, usucapião especial de imóvel urbano, direito de superfície, direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir assim como de alteração de uso, transferência do direito de construir, operações urbanas consorciadas, regularização fundiária, assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos, referendo popular e plebiscito.

5 Principais institutos do Estatuto da Cidade que se aplicam à regulamentação de ZEIS

O Estatuto da Cidade preocupa-se com a regularização fundiária como meio de conferir às populações de baixa renda, a possibilidade de integração à cidadania mediante a concretização e posse de uma moradia, a estabilidade de um endereço, de um meio urbano ordenado, equilibrado e saudável.

Nesse contexto se insere a instituição de ZEIS, visto que é instituto previsto no Art. 4º da Lei 10.257/01, possibilitando a elaboração de planos urbanísticos capazes de recuperar áreas urbanas degradadas que oferecem condições precárias de moradia, além de permitir a permanência dessas populações de baixa renda nesses meios urbanos.

A seguir será apresentado um resumo das primeiras discussões acerca dos principais pontos e institutos contidos na Lei Estatuto da Cidade, que viabilizam essa regularização fundiária em Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS.

5.1 Desapropriação

No entendimento de **Ferreira (1989)**, desapropriação é "*o instituto de direito público, pelo qual a autoridade expropriante competente, por ato legal, adquire a propriedade de bem imóvel ou móvel de propriedade de outra pessoa, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, salvo a indenização em títulos de dívida pública nos casos de reforma agrária, por motivo de necessidade, ou utilidade pública, ou interesse social*".

A Constituição Federal de 1988 distingue três tipos de desapropriação: desapropriação ordinária (Art. 5º, XXIV); desapropriação para reforma urbana (Art. 182, § 4º); e desapropriação para reforma agrária (arts. 184 e 185).

Atendendo aos objetivos do trabalho, trataremos apenas do segundo tipo, ou seja, a desapropriação para reforma urbana, prevista no Art. 182, § 4º, da Constituição Federal, que segundo o texto constitucional, pode ser compreendida como o procedimento do Poder Público deflagrado por Município ou pelo Distrito Federal, com o objetivo de substituir, compulsoriamente, o direito de propriedade sobre um imóvel urbano inadequadamente explorado, mediante indenização em títulos da dívida pública. Esse tipo de desapropriação se fundamenta na função social da propriedade.

Os imóveis urbanos cumprem sua função social quando são adequadamente explorados, atendendo às exigências do plano diretor da cidade em que estão situados (Art. 182, § 2º, da Constituição Federal). Os proprietários de tais imóveis devem utilizá-los adequadamente, sob pena de incorrer nas sanções do Art. 182, § 4º, da própria Constituição Federal. A indenização não precisa ser prévia e nem ser correspondente ao valor de mercado, limitando-se ao valor real, ou seja, prevenindo-se a desvalorização da moeda entre a data do pagamento e a do resgate dos títulos. Quanto ao procedimento, é o do Decreto-Lei nº 3.365-41.

Para que se aplique a desapropriação são necessários três requisitos básicos: necessidade pública (caráter emergencial); utilidade pública; e interesse social.

No que se refere aos requisitos constitucionais da desapropriação observa-se a ocorrência de necessidade ou utilidade pública ou interesse social e pagamento de justa e prévia indenização em dinheiro, ou títulos (dívida pública ou dívida agrária), quando previsto na própria Constituição Federal: Arts. 5º XXIV; 182, § 4º III; e 184.

A Lei nº 10.257/01 – Estatuto da Cidade no artigo 4º V, prevê o instituto da desapropriação, portanto, no universo dos três requisitos citados acima, merecendo que se faça algumas considerações:

- necessidade pública na desapropriação: surge quando a Administração Pública defronta situações de emergência que para serem resolvidas satisfatoriamente exigem a transferência urgente de bens de terceiros para o seu domínio com uso imediato. Está prevista na Constituição Federal no 5º XXIV. Esse requisito implica uma situação de emergência, incontornável, a exigir, por parte da Administração, a transferência imediata, para esta, de um bem particular;

- utilidade pública na desapropriação: apresenta-se quando a transferência de bens de terceiros para a administração (é conveniente), embora não imprescindível. A desapropriação por utilidade pública é disciplinada no Decreto Lei 3.365, de 21.6.1941; e

- interesse social na desapropriação ocorre quando as circunstâncias impõem a distribuição ou o condicionamento da propriedade para o seu melhor aproveitamento, utilização ou produtividade, em benefício da coletividade ou de categorias sociais merecedoras do amparo específico do poder público. No que se refere ao interesse social, também é caracterizado pela utilidade social da desapropriação feita em seu nome, mas distingue-se da utilidade pública pelo fato de o bem desapropriado ser destinado, diretamente, à coletividade ou aos beneficiários credenciados pela lei, ao passo que, se caso fosse de utilidade pública, ele seria destinado à própria Administração ou seus delegados. Os casos de desapropriação por interesse social são disciplinados pela Lei. 4.132, de 10.9.1962, e Decreto Lei 554, de 25.4.1969 (revogado pela Lei Complementar nº 76 de 6 de julho de 1993), sobre desapropriação de imóveis rurais, como também pela Lei nº 10.257/01, Arts. 4º e 8º.

5.2 Usucapião especial de imóvel urbano

Do latim, *usucapio*, adquirir por prescrição. Meio de aquisição de coisa para a sua posse pacífica durante certo tempo; espécie de prescrição aquisitiva de direito de propriedade com o preenchimento de requisitos que a lei estabelece. O usucapião é um modo de aquisição da propriedade em decorrência do lapso temporal (prescrição aquisitiva).

A Constituição Federal de 88, trouxe para o ordenamento jurídico o instituto do usucapião urbano, "*aquele que possuir como seu, área urbano de até 250 m², por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural*" (art. 183, CF/88).

O Estatuto da Cidade nos seus Art. 9º a 14, disciplina o denominado usucapião especial de imóvel urbano, classificando-o em dois tipos: usucapião individual e usucapião coletivo. No que se refere ao individual, o Estatuto no seu Art. 9º, fixa: "*aquele que possuir como sua, área ou edificação urbana, de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural*".

Dessa forma, o usucapião especial destina-se basicamente a assegurar o direito fundamental da pessoa humana à moradia no meio urbano. O texto do Estatuto pode ser considerado um avanço diante de duas matérias: a físico-territorial, quando trata da área ou edificação, enquanto o texto constitucional se referia apenas a área; e social a conferir legitimidade para ajuizamento de ação ao "possuidor, isoladamente ou em litisconsórcio originário ou superveniente", possibilitando o ajuizamento conjunto, desde que haja contigüidade de área ou a menos proximidade.

Outra matéria relevante que trata o Estatuto, é a "*succession possessionis*", assegurando que o herdeiro legítimo, continua de pleno direito a posse de seu antecessor," desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão". Esta medida limita em relação ao texto constitucional visto que exige que o herdeiro resida no local anteriormente a abertura do processo.

No que se refere ao usucapião coletivo, que tem por objeto áreas urbanas superiores a duzentos e cinquenta metros quadrados, destinados à moradia de população de baixa renda, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano, onde haja impossibilidade de identificação cadastral dos terrenos ocupados por cada "possuidor".

Afirma **Loureiro (2001)**, que o usucapião coletivo é espécie de usucapião constitucional urbano, com o objetivo de viabilizar situações fáticas de difícil solução. Nesse entendimento, percebe-se que Versando as maiores questões da matéria, na área mínima do lote, assim como no termo população de baixa renda.

Para a aquisição de propriedade mediante o usucapião coletivo, é exigido que a posse seja individual e direta, exercida de fato pelo possuidor, excluída a posse por terceiro ou preposto, contínuo, sem interrupção ou oposição. O fato mais importante para a Lei é que o uso do imóvel, seja de fato, para moradia do possuidor ou de sua família.

O usucapião coletivo destina-se a assegurar o exercício fundamental da pessoa humana à moradia, como também a viabilizar a reurbanização de áreas urbanas degradadas ocupadas por assentamentos de famílias de baixa renda.

Essa reurbanização está sujeita ao estabelecimento de normas urbanísticas especiais respeitadas as especificidades locais da área, a situação sócio-econômica da população, assim como as normas ambientais. Isso significa que poderão ser admitidos lotes com área inferior a cento e vinte e cinco metros quadrados e os padrões urbanísticos usualmente aplicados, revistos e até dispensados .

Entretanto, os padrões de urbanidade deverão ser mantidos pela oferta de infra-estrutura básica e serviços públicos essenciais.

De forma conclusiva, a interpretação dos Art. 9º ao 14 do Estatuto, conduz ao entendimento que o usucapião coletivo é instrumento de regularização fundiária e sobretudo de reorganização urbanística, compreendido como matéria do Direito Urbanístico.

5.3 Direito de preempção

Segundo **Gasparine (2002)**, no aspecto conceitual, o direito de preempção, direito de *preferência* ou direito de *prelação* são expressões verbais sinônimas que expressam os mesmos fatos e indicam uma restrição ao poder de disposição que o proprietário tem sobre a coisa móvel ou imóvel, na medida em que deve, antes da alienação do bem que lhe pertence, oferecê-lo, em igualdade de condições, a certa pessoa, conforme determinado por lei ou cláusula contratual. De outro lado, é o direito que assiste a uma pessoa de ser colocada, consoante determinado por lei ou contrato, em primeiro lugar na satisfação de seus interesses, quando outras desejam disputar sua primazia. É instituto tradicional do Direito Civil. Os romanos já o conheciam e o denominavam *pactum prothimiseos*. Na atualidade é encontrável em quase todos os ordenamentos jurídicos ;

O *Estatuto da Cidade* previu e regulou, nos Arts. 25 a 27, o direito de preempção em favor do Poder Público municipal. Com efeito, estabeleceu o primeiro desses dispositivos que "O direito de preempção confere ao Poder Público municipal preferência para a aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares". Esse diploma legal seguiu o modelo da legislação esparsa, na medida em que dá preferência ao Município na aquisição de certo bem imóvel urbano, situado em área delimitada por lei municipal embasada no plano diretor onde a incidência do regime de preempção será de observância obrigatória em favor desse ente da nossa Federação, estranho em relação à alienação onerosa que está sendo travada entre particulares. Esse é o depoimento de **Gasparine (2002)**, e ainda prossegue:

O direito de preempção nos termos em que foi instituído e regulado pelo *Estatuto da Cidade*, deveria ser mais bem tratado para evitar discussões que certamente vão acontecer quando de sua aplicação. De qualquer modo, caberá aos doutrinadores e ao Judiciário o trabalho de interpretá-lo corretamente. O dispositivo refere-se a *alienação onerosa*, acolhendo, portanto, apenas as transferências dominiais ajustadas mediante contratos de compra e venda, restando fora, por conseguinte, a dação em pagamento, a permuta, a doação, os casos de herança e legado. De outra parte, não menciona se a preferência há de ser em igualdade de preço e condições de pagamento ou se pode ser sob outro preço e condições diversas. Qualquer que seja a interpretação, restrita ou ampla, há de ser entendido que somente se tem preferência nas mesmas condições de preço e pagamento. Com efeito, esse e outros instrumentos de execução da política urbana, nos termos do § 1º do art. 4º do *Estatuto da Cidade*, são regulados por legislação própria, aplicando-se, no entanto, o que esse diploma legal prescreve. Logo, no que o *Estatuto da Cidade* for omissivo, aplica-se o Código Civil que disciplina a matéria e quando em vigor o novo Código Civil esse será, na hipótese, o diploma legal aplicável. A preferência instituída e regulada pelo *Estatuto da Cidade* deve ser entendida tanto por tanto, ou seja em igualdade de preço e condições de pagamento.

Segundo **Guerra (1981)**, o direito de preferência legal para os Municípios é um instrumento que permite ao Poder Público, intervir de forma efetiva, no âmbito de terrenos contemplados por um plano urbanístico, assim como ordenar o uso do solo em consonância com os objetivos urbanísticos pré-fixados pelos planos, programas e projetos públicos. Considera ainda a autora, o direito de preempção para os Municípios, um instrumento propício à regularização do mercado imobiliário.

5.4 Regularização fundiária

Os institutos do Estatuto evidenciam que a regularização fundiária no meio urbano não se restringe à outorga de título de propriedade ou a consolidação da posse, em casos de imóveis públicos.

Segundo **Lomar (2001)**, a regularização fundiária pressupõe intervenções concretas destinadas a melhorar as condições de moradia da população de baixa renda sob todos os pontos de vista: urbanístico, ambiental, paisagístico, lazer, mediante a reurbanização de área usucapida coletivamente. Em princípio, esta reurbanização poderá ser concretizada pelo Poder Público, pela iniciativa privada ou também pelos próprios interessados.

Segundo **Maricato (2000)**, os instrumentos que se referem à regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda, podem ter sua aplicação mais ágil, já que não dependem, de acordo com a lei, de legislação urbanística local. Aparentemente, o Estatuto da Cidade apresenta fórmulas mais eficientes para a regularização do que para a ampliação da produção de novas moradias. O usucapião especial de imóvel urbano e a concessão de uso especial para fins de moradia, se não resolvem todas as dificuldades da regularização jurídica (já que muitas delas decorrem de desencontros entre diversas instâncias do aparelho do Estado ou da confusão registraria) aponta caminhos e elimina muitas das limitações.

6 Conclusões

A política urbana deve empenhar-se para a ordenação de um meio ambiente equilibrado e saudável, coordenando todas as transformações do ambiente construído, visando o bem estar dos munícipes e a promoção do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade;

O princípio da função social da propriedade como limitação ao direito de propriedade, é fundamental para a nova prática do direito

urbanístico. Nesse sentido, o Estatuto da Cidade aponta para uma política de desenvolvimento urbano, que deverá ser adotada pelos Municípios brasileiros, como forma de atender os ditames constitucionais.

O Estatuto determina textualmente a instituição de ZEIS, e os institutos de regularização fundiária regulamentados pela Lei possibilitam a conquista do direito fundamental da pessoa humana à moradia no meio urbano. Esses instrumentos de regularização passam a ter sua aplicação mais ágil, já que não mais dependem de legislação urbanística local. O usucapião especial de imóvel urbano e a concessão de uso especial para fins de moradia, se não resolvem todas as dificuldades da regularização jurídica, aponta caminhos e elimina muitas das limitações.

7 Referências Bibliográficas

Brasil. Senado Federal. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1988.

Brasil. Senado Federal. Lei Federal Nº 9.785 de 29/01/1999. Online em 10/12/2001.

Costa, R. H: *Reflexões sobre os Princípios do Direito Urbanístico na Constituição de 88*. In *Temas de Direito Urbanístico*. Ministério Público/ Imprensa Oficial, 1999.

Costa, R. H: *O Estatuto da Cidade e os Novos Instrumentos da Política Urbana*, in *Direito Imobiliário*, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 2001.

Ferreira, P: *Comentários à Constituição Brasileira*, Saraiva, São Paulo, 1989, 1º v., p. 104).

Gasparine, D: Seminário :O Estatuto da Cidade – Parte I, IRIB, CAO HURB e SECOVI-SP,online, 2002.

Guerra, M. M. L: *Aspectos Jurídicos do Uso do Solo Urbano*. Imprensa Universitária da UFCE, Fortaleza, 1981.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Demográfico 2000*. Rio de Janeiro.

Lomar, P.J.V: *Usucapião Coletivo e Habitação Popular*, in *Direito Imobiliário*, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 2001

Melo, C. A. B: *Novos Aspectos da Função Social da Propriedade*, In: *Revista do Direito Público*. RDP, 84/ 39.

Miranda, P de: *Comentários à Constituição de 1946*, Livraria Boffoni, Rio de Janeiro, 1953, 2ª ed., t. 4º, p. 216.

Maricato, E. T. M: *Brasil cidades: Alternativas para a Crise Urbana*. Vozes, São Paulo, 2001.

Paixão, S. K. S; Sá, L. A. C. M: *Zona Especial de Interesse Social – ZEISS Entra a Pulso*. Anais do XX CBC – Congresso Brasileiro de Cartografia. Florianópolis, 2001.

Loureiro, F. E: *Usucapião Coletivo e Habitação Popular*, in *Direito Imobiliário*, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 2001.

Pfeiffer, M. C. M: *Estatuto da Cidade, a regulamentação dos novos instrumentos urbanísticos:edificação parcelamento e utilização compulsórios*.IRIB online, 2002.

Portal do Direito Virtual. Online 2002.

Pinto, V. C: *A Ordem Urbanística*, in *Direito Imobiliário*, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 2001.

Rolnik, R ; Cymbalista, R: *Zonas de Especial Interesse Social*. In: *Cento e Vinte Cinco Dicas e Idéias para a Ação Municipal*. Instituto Pólis. São Paulo, 2000.

Saule, N. Junior: *A Nova Lei de Parcelamento do Solo Urbano e as Funções Sociais da Cidade*. Instituto Pólis, São Paulo, 2000.

Silva, J. F. da: *Direito urbanístico Brasileiro*. Malheiros, São Paulo, 1995.

Sundfeld, C. A: *Desapropriação*, Ed. Revista dos Tribunais, 1990, p. 14.

Vaz, J. C.; Rolnik, R.; Cymbalista, R: *Legislação de Uso e Ocupação do Solo*. In: *Cento e Vinte Cinco Dicas e Idéias para a Ação Municipal*. Instituto Pólis. São Paulo, 2000.