

PARECER CONJUNTO: ANÁLISE PRELIMINAR DO DECRETO Nº 1488/2022 DO MUNICÍPIO DE CURITIBA QUE REGULAMENTA A APLICAÇÃO DA REURB

Em outubro de 2022 foi publicado pelo Município de Curitiba o Decreto nº 1488, que dispõe sobre a aplicabilidade da Lei Federal nº 13.465/2017, regulamentado pelo Decreto Federal nº 9.310/2018, referente aos expedientes de regularização fundiária urbana. Com este documento de análise preliminar, as entidades que subscrevem buscam abrir discussão a respeito da Reurb no Município de Curitiba, bem como traçar apontamentos com vistas ao ajuste e aprimoramento da regulamentação proposta, a fim de garantir sua operacionalização.

Devido à premência da questão da habitação informal e da dimensão da realidade das ocupações irregulares, havia grande expectativa por tal regulamentação. Especialmente ao tratar-se da Reurb-S (de interesse social), desde a publicação da legislação federal, há diversos exemplos de municípios que vem aplicando e inovando as soluções para regularização fundiária, enquanto em Curitiba o instrumental disposto pela legislação federal há mais de 5 anos segue inoperante.

Alguns pedidos de Reurb foram protocolados e acompanhados pelas entidades subscritoras e todos tiveram seu trâmite paralisado, inicialmente pelo fundamento que a legislação seria objeto de Ações Diretas de Inconstitucionalidade em tramitação junto ao STF (a despeito da inexistência de decisão liminar que tenha suspenso os efeitos da legislação) e posteriormente, pelo fundamento da falta de regulamentação municipal.

Com o advento do Decreto Municipal, esperava-se o desenrolar de tais procedimentos paralisados, bem como a promoção de soluções efetivas para os inúmeros casos de ocupações irregulares na cidade. Entretanto, tais expectativas foram frustradas após a análise do Decreto, que em verdade não se cinge a regulamentar o trâmite administrativo da legislação federal, mas sim, inova em seu conteúdo, impondo restrições e ônus inviáveis para os postulantes da Reurb-S.

De modo geral, há dois problemas estruturais na legislação: 1) quanto a seu conteúdo no que toca à Reurb-S, que inviabiliza o procedimento quando não provocado pelo próprio Município; 2) a estrutura de agentes públicos envolvidos e a insuficiência para mediação. Além de tais eixos, ponderam-se ainda questões específicas ao longo dos artigos do decreto em comento.

1) Da inovação normativa e da inviabilização da Reurb-S

De imediato nota-se nos dispositivos relativos aos requisitos a serem apresentados, em especial no caso da Reurb-S, que o Decreto não se cingiu a regulamentar a legislação federal, mas promoveu inovações em suas disposições.

Do ponto de vista da forma, trata-se de um problema, uma vez que em vez de simplificar e prezar pela assertividade do trâmite, o decreto traz novas disposições e

complexifica a própria compreensão do procedimento. O caso é especialmente grave quando se trata da Reurb-S, considerando o contexto de vulnerabilidade social envolto nas comunidades que podem ser beneficiadas frente à complexidade do trâmite e a documentação exigida. Do modo em que foi proposto, se exigiria dessas comunidades todos os levantamentos e elaborações técnicas já no momento do protocolo. Ou seja, para o mero ato de abrir um pedido de Reurb, se exige praticamente a apresentação do projeto de regularização pronto.

Tal exigência inviabiliza a Reurb-S, uma vez que as comunidades que a lei busca atingir não tem, em sua esmagadora maioria, condições de elaboração de um plexo tão amplo de documentações e elaboração técnicas. Em verdade, mesmo órgãos do sistema de justiça legitimados para dar início ao procedimento também não teriam condições de proceder a tais elaborações. Da legislação tem-se:

Art. 10. A Reurb se inicia com o requerimento preliminar do legitimado direcionado à COHAB.

§1º No requerimento preliminar, o legitimado indicará a modalidade de Reurb que pleiteia.

§2º O requerimento preliminar deve ser protocolado acompanhado de:

I - comprovação da condição de legitimado da instauração do processo de Reurb;

II - cópia atualizada da matrícula imobiliária onde o Núcleo Urbano Informal encontra-se inserido, expedida por Cartório de Registro de Imóveis competente;

III - plantas e mapas com dados georreferenciados da área que se pretende regularizar, contendo sua poligonal proposta e informações técnicas necessárias ao seu enquadramento na legislação urbanística vigente;

IV - levantamento planialtimétrico e cadastral do núcleo informal, georreferenciado, subscrito por profissional competente, acompanhado de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT), demonstrando as unidades, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos, a indicação da infraestrutura existente in loco e os demais elementos caracterizadores do núcleo informal a ser regularizado;

V - estudo técnico preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental.

Conforme se verifica da disposição legal colacionada, trata-se de requisitos para o requerimento preliminar. Ou seja, mesmo que se dispendesse todo esforço de elaboração, trata-se meramente de um momento preliminar cujo parecer pode ser pela completa inviabilidade. Portanto, além das dificuldades pelo contexto da vulnerabilidade social e a falta de assessoramento técnico, o trâmite é ilógico, dadas as exigências exageradas para que se promova meramente uma análise preliminar do caso. Nesse sentido, o procedimento estabelecido vai contra o norte geral da legislação federal, que estabelece a simplicidade do pedido de Reurb, justamente para viabilizar o diálogo junto

aos territórios afetados, com vistas à construção flexível de um projeto de regularização com todos os interessados.

Portanto, como primeiro eixo estrutural de problema no Decreto proposto, é que ele inova e complexifica o procedimento previsto da legislação federal em vez de simplesmente operacionalizá-lo, chegando mesmo a inviabilizar o potencial da Reurb nos casos de Reurb-S.

2) Problemas relativos à estrutura administrativa

Como segundo eixo de crítica estrutural à concepção do decreto, se insere a discussão sobre a estrutura administrativa que dá base à proposta de trâmite. A partir da experiência de quem atua cotidianamente em conflitos fundiários coletivos no município de Curitiba, identificamos a necessidade de estruturação, no município, de autoridade com capacidade de representação em tema de mediação de conflitos. Nos processos judiciais que envolvem o Município, hoje, a representação se dá pela Procuradoria do Município, que está limitada institucionalmente na capacidade de negociação própria da mediação.

Ao mesmo tempo, inexistente qualquer instância própria do Município para dar conta da mediação de conflitos, como previsto no art. 34 da Lei Federal 13.465/2017:

Art. 34. Os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito da administração local, inclusive mediante celebração de ajustes com os Tribunais de Justiça estaduais, as quais deterão competência para dirimir conflitos relacionados à Reurb, mediante solução consensual.

§ 1º O modo de composição e funcionamento das câmaras de que trata o caput deste artigo será estabelecido em ato do Poder Executivo municipal e, na falta do ato, pelo disposto na Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015.

§ 2º Se houver consenso entre as partes, o acordo será reduzido a termo e constituirá condição para a conclusão da Reurb, com consequente expedição da CRF.

§ 3º Os Municípios poderão instaurar, de ofício ou mediante provocação, procedimento de mediação coletiva de conflitos relacionados à Reurb.

§ 4º A instauração de procedimento administrativo para a resolução consensual de conflitos no âmbito da Reurb suspende a prescrição.

§ 5º Os Municípios e o Distrito Federal poderão, mediante a celebração de convênio, utilizar os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania ou as câmaras de mediação credenciadas nos Tribunais de Justiça.

Pelo decreto, se indica grande centralidade da Cohab, que tem sido ineficaz na mediação de conflitos ou a regularização fundiária para famílias de baixa renda. Historicamente, sua postura tem sido de, em regra, refutar a possibilidade de regularização fundiária de assentamentos informais. Ainda, a Cohab reiteradamente tem indicado a impossibilidade de atuação em casos judicializados, nos quais em toda oportunidade de mediação, a despeito de frequentemente representar o município, afirma sua impossibilidade de negociar e dar indicativos de políticas públicas. Assim, não há como receber, senão com muita cautela, a indicação prevista pelo decreto de que a Cohab deverá atuar em diversas instâncias da análise dos pedidos de Reurb, inclusive de Reurb-S.

É importante ressaltar que a sociedade civil há anos reivindica a criação de uma Secretaria de Habitação ou órgão equivalente. Tal demanda foi levada a público nas eleições municipais de 2020 e também apareceu como prioritária na Carta da Conferência Popular de Habitação realizada em 2021. O órgão teria como papel: (i) a elaboração da Política Regional de Habitação, (ii) concepção e desenvolvimento de Planos e Programas com foco na população de baixa renda (até 3 salários mínimos), (iii) definição de projetos prioritários e destinação de recursos financeiros do orçamento público para a execução das ações previstas pela política, plano e programas, (iv) articulação entre os órgãos municipais e estaduais e entre as prefeituras da Região Metropolitana e (v) monitoramento e avaliação dos resultados. Com isso, essa estrutura proposta pela sociedade civil garantiria políticas para a população de baixa renda que não tem condições de acessar nem o mercado imobiliário formal e nem atender os critérios da Cohab, a qual somente tem atendido - quando muito - a população que ganha mais de 3 salários-mínimos que conta com estabilidade financeira e de trabalho.

Por fim, o decreto municipal prevê, em seu art. 6º, que “Após parecer preliminar a ser apresentado pela COHAB-CT, caberá à Comissão de Regularização de Loteamentos (CRL) analisar, deliberar e aprovar o projeto de regularização fundiária urbana.”. A CRL, conforme seu decreto constituinte, é “órgão da administração municipal instituído com a finalidade de analisar, julgar e deliberar quanto à regularização de loteamentos irregulares ou clandestinos, e à aprovação de loteamentos de interesse social e de Reurb” (Decreto Municipal nº 810/2022). No seu regimento interno, também se prevê que:

Art.3º Comissão de Regularização de Loteamentos - CRL, órgão de natureza consultiva e deliberativa, tem por finalidade promover a análise quanto a:

I - projetos de regularização de parcelamento para fins urbanos;

II - projetos de loteamentos de interesse social;

III - regularização de loteamentos irregulares;

IV - regularização de loteamentos clandestinos;

V - regularização fundiária urbana (Reurb), nos termos da Lei Federal nº 13.465 de 11 de julho de 2017.

§1º Considera-se regularização do solo para fins urbanos, a regularização de área invadidas ou ocupadas irregularmente

desde que a Companhia de Habitação Popular de Curitiba - Cohab-CT seja a interveniente.

§2º Considera-se loteamento de interesse social, os novos loteamentos destinados à população de baixa renda, realizados em parceria com a iniciativa privada, cuja aprovação tenha interveniência da Companhia de Habitação Popular de Curitiba - Cohab-CT.

§3º Consideram-se loteamentos irregulares, aqueles que possuem registro na circunscrição imobiliária competente, mas não cumprem os requisitos mínimos de infraestrutura estabelecidos na legislação de loteamentos.

§4º Consideram-se loteamentos clandestinos, aqueles cuja venda dos lotes se inicia sem a devida aprovação perante a Prefeitura Municipal de Curitiba e sem o respectivo registro na circunscrição imobiliária competente.

Ou seja, se percebe de pronto como a comissão é voltada aos “loteamentos irregulares e clandestinos”, e não às ocupações irregulares ocorridas de maneira espontânea ou com apoio de movimentos sociais, com disputa em torno da função social da propriedade e dos vazios urbanos com vistas ao direito à moradia. Verifica-se uma grande contradição também quando a CRL somente reconhece as ocupações em que há intervenção da Cohab, ignorando o dado da realidade em prol de uma suposta concessão de legitimidade que teria que vir por parte do órgão municipal, o qual tem um histórico de difícil atuação, como apontado acima.

Por fim, vê-se no artigo 21 do decreto que regulamenta a REURB em Curitiba, a menção a uma Comissão de Regularização Fundiária que não aparece em qualquer outro lugar do documento, em aparente erro material. Contudo, essa denominação nos parece inclusive mais condizente com o que deveria ser o objetivo da comissão e o propósito do decreto regulamentador.

3) Ponderações específicas por dispositivos:

*Artigo 3º - A primeira questão a ser apontada se trata da própria definição dos “Núcleos Urbanos Informais (NUI)”, que no do decreto, restringe as áreas a serem regularizadas ao **marco temporal do ano de 2016**. Ou seja, ocupações que ocorreram após essa data não poderiam se valer do procedimento de Reurb. Note-se que tal disposição é ilegal, uma vez que coloca restrições inexistente à Lei 13.465/2017, de aplicabilidade nacional. Além disso, o dispositivo exige que as áreas estejam demarcadas em mapa a ser elaborado pelo município e exige a comprovação de sua irreversibilidade. Tais limitações são ilegais, considerando que a legislação federal caracteriza esses núcleos urbanos em seu artigo 11, inciso III, a partir de situações circunstanciais pautadas pela realidade fática, e por isso não é possível vincular a definição dos NUI a mapas ou marco temporal, sob risco de estarem em defasagem em relação à realidade, que se altera rapidamente. O próprio mapa de ocupações urbanas que já é elaborado pelo município/*

IPPUC não é renovado sequer anualmente, o que obstará o direito à REURB de diversas comunidades.

Artigo 3º, parágrafo §3º e artigo 4 - Prevê a competência da COHAB tanto para definir as áreas consideradas como núcleos urbanos informais. No entanto, não é possível atribuir tamanha responsabilidade e exclusividade para a Companhia, considerando sua natureza jurídica de economia mista, ou seja, que busca lucros e não a promoção de uma política pública, estando a COHAB inapta para atuar em questões de regularização fundiária social e sem retorno financeiro.

Artigo 10, incisos I a V - Em relação aos documentos essenciais para o requerimento da REURB, também é possível afirmar que se trata de requisitos ilegais não previstos na legislação federal. No referido artigo são exigidos diversos documentos de caráter técnico que devem ser elaborados por responsabilidade do próprio requerente, que, ao se tratar dos casos de interesse social consistem em requisitos de extrema complexidade, considerando que as comunidades não possuem condições financeiras para arcar com o custo de plantas, mapas, projetos e estudos técnicos.

Artigos 12 e 10, parágrafo 4º - Repetidos, apresentam a mesma redação.

Artigos 14 e 18 - Repetidos, apresentam a mesma redação.

Artigo 15, parágrafo único - Em relação à classificação da modalidade de REURB também é possível observar requisitos desnecessários e não contemplados pela Lei 13.465/2017. Em especial, ressalta-se o requisito de estudo socioeconômico, que sequer consta como documento essencial para o requerimento. A obrigatoriedade de produção de estudo técnico acerca da situação econômica se encontra em nítida oposição às condições financeiras dos requerentes da Reurb-S, que justamente pretende a regularização de interesse social por encontrarem-se em situação de vulnerabilidade. Para estes casos, o critério mais razoável para aferir a classificação seriam os próprios cadastros mantidos pelas associações de moradores (se houver) ou levantamentos prévios já realizados pelo poder público, em instâncias como SUS, CRAS, COHAB, etc.

Artigo 17 - Afirma que caso haja famílias que não se encaixem na modalidade social, essas devem custear o projeto, sem sequer apresentar de forma objetiva quais seriam os parâmetros para definição dos beneficiários da regularização de interesse social. Trata-se do oposto ao que é previsto na legislação federal, que apresenta possibilidades mais flexíveis para instauração da Reurb-S, admitindo o critério de predominância de população de baixa renda.

Artigo 27 - Outra exigência impossível de ser cumprida pelos beneficiários da REURB-S é a apresentação do projeto urbanístico, que apresenta uma série de requisitos técnicos para, sem apresentar com clareza quem deve ser o responsável por sua elaboração. É essencial desmembrar as previsões entre REURB-E e REURB-S, pois da forma como é colocado apresenta-se ônus excessivo às comunidades em situação de vulnerabilidade social, sem garantir qualquer participação social para a regularização de

suas próprias moradias. Nos casos de Reurb-S é necessário que o projeto seja realizado pelo corpo técnico do município, mas com previsão normativa de participação da comunidade.

Artigo 32 – Aqui, trata-se de um problema de lógica do procedimento. As restrições ambientais seriam apenas analisadas após a apresentação do projeto urbanístico, mas deveriam ser objeto de análise preliminar, no sentido de verificar restrições absolutas e relativas, bem como obras necessárias e possibilidades de compensação na etapa de elaboração do projeto, a fim de evitar diligências desnecessárias.

Artigo 36 - Apresenta-se a necessidade de consultar oito diferentes órgãos da administração pública, sendo de responsabilidade do requerente responder a todas e qualquer mudança solicitada, mesmo após apresentação e aprovação do projeto. É nítido que o melhor procedimento seria centralizar as manifestações autorizativas, estabelecimento de correções, medidas compensatórias ou mitigadoras na fase de formulação do projeto, sob risco de criar um procedimento interminável, com ônus excessivos e extemporâneos de revisão aos requerentes.

Capítulo III (artigo 51 a 54) - Consistem na elaboração de padrões urbanísticos como requisitos de forma restritiva. Uma solução mais simples seria vincular à análise da regularização às regras de ordenamento ao Plano Diretor da cidade, que já contém os requisitos necessários para garantia dos padrões urbanísticos, lançando-se mão de instrumentos flexibilizadores, com alteração do microzoneamento, como nas zeis e sehis. Isso é dizer, quando se trata de regularização, não deveriam ser dispostos padrões urbanísticos apriorísticos, prezando pela análise caso a caso. Além disso, os artigos apresentam disposições genéricas que podem ensejar negativas com motivações duvidosas.

Artigo 51 - Sugere-se a substituição do texto do artigo para que passe a constar “respeito à legislação ambiental e urbanística vigente”.

Artigo 54 - Apresenta metragem detalhada para o tamanho do lote e testada, o que não é necessário, sendo possível vincular somente a condições de segurança e habitabilidade.

Artigo 52, §1º – Retira a necessidade do poder público em garantir espaços públicos e comunitários, o que é incompatível com o acesso à moradia digna. Sugere-se a alteração para que conste: “Será verificada a existência de equipamentos urbanos e comunitários no entorno; não havendo áreas nesse sentido, serão destinadas ao município locais para instalação de tais equipamentos, priorizando-se lotes não ocupadas e áreas com restrições de ocupação como app, áreas de declive, etc”.

Artigo 59 - Após a aprovação do projeto, há ainda problemas em relação à execução das obras para efetivação da regularização e infraestrutura. Na legislação federal consta a obrigatoriedade do município em realizar as obras nos casos de REURB-S, o que se trata de um importante dispositivo para acesso à moradia digna das comunidades vulneráveis. No entanto, no decreto municipal a Prefeitura de Curitiba se omite da

responsabilidade, apresentando parcas disposições acerca da fiscalização e cronograma de implantação das obras previstas. Ainda, a execução das obras estaria condicionada à disponibilidade orçamentária do município, quando o correto seria a previsão orçamentária desde o momento da aprovação do projeto, para que não se obste a execução por impedimentos de ordem financeira.

Curitiba, 15 de dezembro de 2022.



Elaboração Técnica:

Alice Dandara de Assis Correia

Daisy Ribeiro

Mariana Marques Auler

Valéria Fiori da Silva