

Capítulo 2 Regularização fundiária

Chapter 2 Tenure regularisation

Celso Santos Carvalho⁸

1. Introdução

A regularização fundiária é uma componente essencial da urbanização, porque ela permite:

- a plena integração do assentamento urbanizado à cidade, por meio da sua inclusão nos cadastros e mapas municipais.
- a manutenção, por parte da prefeitura, das obras de urbanização implantadas, uma vez que o assentamento passa a constar dos cadastros municipais e fica mais evidente o direito dos moradores aos serviços urbanos.
- a segurança da posse dos atuais moradores, evitando, ou pelo menos dificultando, sua expulsão do lote urbanizado por grupos de maior poder econômico, o que se consegue por meio de um título de propriedade ou de concessão de uso registrado em cartório.

Vemos, portanto, que a regularização fundiária tem duas dimensões importantes. A primeira é a regularização urbanística, ou seja, a adequação do assentamento (composto pelas quadras, ruas, vielas, praças etc.) à legislação urbana e ambiental. A segunda é a regularização patrimonial, que diz respeito à garantia da posse do lote pelos moradores, concretizada por um título de propriedade, ou um título de concessão de uso.

1. Introduction

Tenure regularisation is an essential component of urbanisation because it ensures the following:

- *full integration of the urbanised settlement into the city proper through its inclusion in the municipal cadastres and maps.*
- *Maintenance by the municipality of the urbanisation works undertaken once the settlement is incorporated in the municipal records and the residents' rights to urban services are beyond dispute.*
- *Security of tenure for the current residents (obtained on the basis of a legally-registered property title or 'use concession' deed) thereby avoiding, or at least impeding, their expulsion from the urbanised plots by more economically powerful groups.*

Tenure regularisation has two very important dimensions. The first is urbanistic regularisation, meaning that the settlement (comprising blocks, streets, alleys, public squares etc) is brought into line with current urban and environmental legislation. The second is patrimonial regularisation which involves a guarantee of plot ownership by the residents in the form of a property title or a Real Right of Use Concession..

⁸ Celso Santos Carvalho é engenheiro civil, professor da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, doutor em Engenharia pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo e Diretor de Assuntos Fundiários Urbanos do Ministério das Cidades, onde coordena o Programa Papel Passado, programa nacional de regularização fundiária urbana, desenvolvido pelo Governo Federal.

⁸ Celso Santos Carvalho: Civil Engineering Professor of the Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, with a Doctorate in engineering awarded by the USP Polytechnic School and Director of Urban Land Questions of the Ministry of Cities, where he coordinates the 'Papel Passado' programme - a nationwide Programme for Urban Tenure Regularisation developed by the Federal Government.

In cases where the public authorities possess sufficient resources to upgrade a particular settlement (which effectively facilitates urbanistic regularisation), leaving the question of dominial regularisation for some future date cannot be justified. It follows that land and property regularisation tenure must be 'full, urbanistic, dominial' and awarded together with the urbanisation works.

2. Legal framework of tenure regularisation

Tenure regularisation for social interest purposes is an obligation of the local public authority. It is implemented as one of the ways of securing citizen's rights.

3. Instruments used for urbanistic and environmental regularisation of settlements

Although settlement regularisation is similar to the licensing of new land parcels, a fundamental difference exists between the two. Settlement regularisation must be supported by specific legal provisions, given that we have to bring a pre-existing illegal situation into line with the law by ensuring improvements in urbanistic, environmental and social conditions. Moreover, settlement regularisation involves the acceptance of a number of special, flexible parameters which, insofar as is possible, take into account the urbanistic standards of the constructions already erected by the population and which can justify the intervention in 'social interest' terms. In the case of new land division/parcelling operations, the urbanistic and environmental criteria are necessarily more rigid given that there is no need to adapt such projects to pre-existing situations.

The principal technical instrument needed for urbanistic and environmental regularisation is the Tenure Regularisation Project. In cases of integral urbanisation of a settlement the tenure regularisation project falls within the urbanisation project itself, which must contain all the relevant social, urbanistic, environmental and dominial components.

Nos casos em que o Poder Público tem recursos para urbanizar o assentamento, o que possibilita a regularização urbanística, não se justifica deixar a regularização dominial do lote para o futuro. Nestes casos, a regularização fundiária deve ser plena, urbanística e dominial, e será implantada conjuntamente com as obras de urbanização.

2. O marco legal da regularização fundiária

A regularização fundiária de interesse social é uma obrigação do Poder Público, que deve implementá-la como uma das formas de concretizar um direito dos cidadãos .

3. Instrumentos de regularização urbanística e ambiental do assentamento

Apesar de haver certa similaridade com o licenciamento dos novos parcelamentos, a regularização do assentamento deve apoiar-se em disposições legais específicas, pois existe uma diferença fundamental entre essas duas situações. No caso de regularização, precisamos adequar uma situação ilegal pré-existente ao quadro da legalidade, promovendo melhorias nas condições urbanísticas, ambientais e sociais. Implica, portanto, a aceitação de parâmetros especiais, mais flexíveis, que permitam considerar, na medida do possível, os padrões urbanísticos construídos pela população e que se justificam somente pelo interesse social da intervenção. No caso dos novos parcelamentos, os critérios urbanísticos e ambientais são necessariamente mais rígidos, pois não há a necessidade de adaptar o projeto a uma situação preexistente.

O principal instrumento técnico necessário para a regularização urbanística e ambiental é o projeto de regularização fundiária. No nosso caso, que trata da urbanização integral do assentamento, este projeto é o próprio projeto de urbanização, que deve integrar os aspectos sociais, urbanísticos, ambientais e dominiais.

Para que o projeto de urbanização considere as questões fundiárias, os levantamentos básicos devem compreender a pesquisa fundiária, realizada para que se conheça quem detém a

propriedade formal das áreas em que se localiza o assentamento, bem como as eventuais ações judiciais que as envolvam.

A partir dos levantamentos básicos, é elaborado o diagnóstico integrado do assentamento e definidas as diretrizes que permitem construir o projeto de urbanização.

No que diz respeito à regularização fundiária, o projeto de urbanização deve conter a delimitação das áreas pertencentes aos diversos proprietários, a identificação das moradias que precisam ser removidas, as quadras que serão regularizadas, as áreas em que serão construídas novas moradias, as vias de acesso, as demais áreas públicas, os cursos de água e as áreas de Preservação Permanente.

Na elaboração da proposta urbanística, é importante lembrar que um dos objetivos mais importantes da regularização fundiária é a integração plena dos assentamentos à cidade, instituindo regras de controle de uso e ocupação do solo de acordo com a legislação municipal. Como os assentamentos irregulares não seguem os padrões legais (caso contrário não seriam irregulares!), a função da regularização fundiária é adaptar a situação existente aos padrões mínimos urbanísticos e ambientais, reconhecendo a realidade socioterritorial de cada lugar.

Outra vantagem da ZEIS é que ela contribui para a sustentabilidade do assentamento regularizado, podendo (na verdade, devendo) estabelecer disposições, como a existência de um comitê gestor com participação da comunidade, proibição de remembramento de lotes ou a exigência de manutenção do uso habitacional de interesse social, que buscam evitar ou dificultar a expulsão dos moradores e a apropriação da área urbanizada por segmentos sociais com maior poder econômico.

In order for the urbanisation project to address tenure questions, the basic surveys must include a search of existing records to enable detection of the formal ownership of the areas where the settlements are located, as well as to ascertain whether the areas are subject to any legal encumbrances.

The integrated assessment of the settlement is done on the basis of the above surveys and guidelines are subsequently produced for preparing the urbanisation project itself.

With regard to tenure regularisation, the urbanisation project must clearly display the boundaries of the areas belonging to different owners, identify the dwellings that need to be removed, the blocks that will be regularised, the areas in which new housing will be constructed, the location of means of access, public areas, water courses and permanent environmental preservation areas.

When preparing the urbanistic proposal is important to remember that one of the most important aims of tenure regularisation is to fully integrate settlements into the city proper by introducing land use and occupancy rules in accordance with current municipal legislation. Given that the irregular settlements obviously do not conform to legal standards, the aim of tenure regularisation has to be to upgrade the existing situation to minimum environmental and urbanistic standards while acknowledging the socio-territorial reality of each place.

One of the advantages of the ZEIS is that it contributes to sustaining the regularised settlement by establishing certain basic modalities such as the existence of a community-based management committee, the prohibition of plot sub-division and rules for ensuring that housing continues to be fit for social interest purposes. The main thrust of these requirements is to avoid residents from being expelled from the settlement, and/or appropriation of the urbanised area by wealthier people.

4. Instruments for regularisation of plot ownership

A number of different instruments exist for regularising the tenure of plots forming part of “social interest” settlements and for guaranteeing security of tenure for families, either on the basis of a full or partial property deed or by a Use Concession Title. The main instruments, together with the conditions regarding their use, are described below.

Special urban usucaption

Usucaption is an instrument which serves to transfer the full ownership of a private property to the occupier on the basis of a judicial ruling in cases where peaceful exercise of ownership can be proved within or over a period of time fixed by law. Under the usucaption system ex-owners who have abandoned their properties lose all rights of them in favour of the occupier, thereby establishing the social function of the particular property by transferring it for use as a family dwelling.

Special Concession of Use for Housing Purposes (Concessão Especial de Uso para Fins de Moradia - CUEM)

The CUEM is used as a tenure regularisation instrument in urban public areas.

Areas occupied for individual housing purposes cannot exceed 250m², while on a collective basis an ideal plot is awarded to the occupant regardless of the size of the area occupied, providing this plot does not exceed 250m².

The CUEM is free of charge and can be transferred to successors, inherited, donated, sold or offered as a guarantee for housing credit arrangements. The public authority is obliged to guarantee to provide occupants with a new place to live in cases where living conditions are likely to endanger life or the health and well-being of the occupier and his family. The authorities are empowered to choose between guaranteeing this right in the current place of occupation or ensuring continuation of this right elsewhere, in the following circumstances: in cases where the area occupied is for community use, earmarked for an urbanisation project, is of national defence interest, is located in an environmental or ecosystem preservation area, is re-

4. Instrumentos de regularização da posse do lote

Há vários instrumentos para se proceder à regularização fundiária dos lotes implantados em assentamentos de interesse social, garantindo às famílias uma condição segura de posse de sua moradia, seja por meio de um título de propriedade (completa ou parcial), seja por meio de um título de concessão de uso. Os principais deles, assim como as condições necessárias para sua utilização, são apresentados neste capítulo.

Usucapião especial urbano

A Usucapião é um instrumento pelo qual se transfere ao possuidor a propriedade plena de imóvel particular, por meio de uma sentença judicial, se comprovado o exercício da posse mansa e pacífica, no prazo fixado em lei. Pela usucapião, o antigo proprietário que abandonou seu imóvel perde seu direito sobre ele para o posseiro, que fez valer a função social dessa propriedade ao utilizá-la como moradia para sua família.

Concessão especial de uso para fins de moradia - CUEM

A CUEM é um instrumento para regularização fundiária em áreas públicas urbanas,

Na forma individual, a área ocupada para fins de moradia não poderá ser superior a 250m². Na forma coletiva, é atribuída fração ideal de terreno igual a cada possuidor independentemente da área ocupada, desde que cada fração ideal não seja superior a 250m².

A CUEM é gratuita, pode ser transferida pela cadeia sucessória ou por herança, pode ser vendida ou doada, e pode ser oferecida como garantia para financiamentos habitacionais.

O poder público deve garantir novo local de moradia ao possuidor quando o local de ocupação acarretar risco de vida ou à saúde deste e de sua família. Nos casos em que a área ocupada for de uso comum do povo, estiver destinada a projeto de urbanização, se for de interesse da defesa nacional, se for de preservação ambiental ou de ecossistemas, se estiver reservada à construção de represas ou obras congêneres ou se estiver situada em via de comunicação, o poder público poderá optar entre garantir o direito no próprio

local de moradia ou assegurar ao morador o exercício deste direito em outro local.

A concessão será extinta se o concessionário der outro uso à área ou se adquirir outro imóvel urbano ou rural.

A concessão é requerida à Administração Pública por via administrativa, que tem o prazo de até um ano para concedê-la. Em caso de resposta negativa ou de ausência de resposta, deve ser requerida em Juízo. Como direito real, o título de CUEM pode ser registrado.

Concessão de direito real de uso – CDRU

A CDRU é o instrumento que possibilita que o proprietário de um imóvel dê o domínio útil do mesmo a um terceiro interessado. Ela é aplicável a áreas públicas e particulares.

Trata-se de direito real sobre coisa alheia, em que o proprietário de uma área outorga a terceiro, por meio de contrato gratuito ou oneroso, o direito de usar o seu imóvel por prazo determinado ou indeterminado, da forma estipulada no contrato. Desta forma, é resolúvel, tanto pelo descumprimento das condições contratuais quanto pelo decurso do prazo.

Direito de Superfície

Trata-se de um direito real em que o proprietário do imóvel cede ao superficiário o direito de uso do solo, subsolo e espaço aéreo do terreno. O contrato deve ser feito por Escritura Pública⁹ e poderá estabelecer a cessão do direito de superfície a título oneroso ou gratuito, por tempo determinado ou indeterminado.

Este direito pode ser transferido a terceiros, respeitadas as estipulações contratuais, e aos herdeiros, em caso de morte do superficiário. Pode ser dado em garantia, para fins de financiamentos habitacionais, desde que respeitado o seu prazo de vigência. A extinção do contrato deverá ser averbada no registro imobiliário, voltando ao proprietário o domínio pleno sobre o imóvel.

⁹ Documento elaborado em cartório por agente que detém a função pública, apto a ser registrado no cartório de imóveis, transmitindo a propriedade de determinado bem imóvel. É essencial para a validade dos negócios jurídicos que visem à constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre imóveis de valor superior a 30 salários mínimos, salvo disposições legais expressas em sentido contrário.

served for the construction of dams or similar works, or is located near a main road or railway line.

The special concession can be revoked in cases of change of use of the area or if the occupant acquires another property in an urban or rural area.

The concession can be obtained from the Public Authority through the administrative route. The appropriate authority is obliged to award or reject the request for concession within a deadline of one year. In cases of non-response or negative response by the public authority the demandee can seek redress through the courts. The CUEM title can be registered as a real property right.

Concession of Real Right of Use – CDRU

The CDRU is an instrument, applicable to both public and private areas, which permits the owner of a property to award rightful ownership to a third party, by means of a free or onerous contract (a type of contract where the costs of fulfilling the terms and conditions of the contract are higher than the amount of economic benefit received) for a determinate or indeterminate period of time in the manner stipulated in the contract. The CDRU is cancelled if the contractual conditions are not fulfilled or if the time limits are exceeded.

Surface Rights

This is a real right in which the owner of a property can cede the right to another party of the use of the ground, subsoil and aerial space of the property. The contract must be done by Public Deed⁹. The ceding of surface rights can be either onerous or free of charge for a determinate or indeterminate period of time.

This right can be transferred to third parties, providing all the contractual provisions are respected. It can also be transferred to heirs in case of the death of the surface owner. It can also be given as a guarantee for housing finance providing the contracted deadline is complied with. Such contracts can be revoked providing the necessary information is registered/legalised in the Property Register and full ownership of the property reverts to the original owner.

⁹ An official document drawn up in a Public Notary's Office (cartório) which can be registered in the Official Property Register, and which indicates the ownership of a particular immovable good. It is essential for validating legal processes regarding the constitution, transfer, modification or waiver of real rights on properties worth over 30 minimum salaries, unless express legal measures to the contrary prevail.

Alienation¹⁰ and donation

Alienation (transfer of a property or a property right from one party to another) and donation of public properties is only admitted for those goods that fall into the dominical goods¹¹ category. If the public area occupied by the settlement is employed for a particular purpose (e.g. a community space such as a square or streets) approval of the legal disaffection¹² of the area is required.

Compulsory Adjudication

This can be applied when the resident in possession of a document proving that he acquired and paid for a given property but no longer possesses the deeds to the relevant property. Presentation of this document to the courts can lead to judges using their prerogative of compulsory adjudication and permitting registration of the property in the name of the purchaser. Registration is allowed only if authentic sale documents in the name of the vendor can be produced to prove that the transaction took place.

Leasing (emphyteusis)

Emphyteusis is a legal device introduced to Brazil by the Portuguese colonisers which makes it possible to distinguish between “indirect property” and the “enjoyment derived from its use or possession” in property law. The right to occupy is coupled with the enjoyment of the property, providing care is taken of the property and taxes are paid. The party benefiting from the use of a property in this way (possessing the direct ownership) is required to play a charge to the main owner (senhorio in Portuguese). The property is subject to assignment and descent. Emphyteusis can be used for alienation and transfer, including as a result of death (inheritance) and also as security collateral on built goods.

¹⁰ Transfer of a good or right to another individual or juridical person

¹¹ Goods belonging to the Union, the State, to the Federal District or to the Municipality not subject to usucapião (a form of adverse possession), which can only be alienated in the manner specified by law. Public goods can be for common use, for special use and for dominical use.

¹² Procedure initiated prior to alienation or donation of a public area (common and special use public goods such as squares, streets and public buildings); constitutes the transfer of a state-owned area to be used for a specific purpose.

Alienação¹⁰ e doação

A alienação e a doação dos bens públicos imóveis só são admitidas para os bens que integram a categoria dos bens dominicais.¹¹ Assim, se a área pública ocupada pelo assentamento estiver afetada a um determinado uso, se for, por exemplo, uma área de uso comum do povo (como são as praças e ruas), é necessária a aprovação da lei de desafetação da área ¹².

Adjudicação Compulsória

Aplica-se quando o morador possui um documento que comprova que adquiriu e pagou pelo imóvel, mas não possui a sua escritura. A partir desta comprovação é proposta uma ação judicial e o juiz decide pela adjudicação compulsória e o registro do imóvel em nome do comprador. A adjudicação só pode ser registrada se o imóvel adquirido for regular, isto é, se previamente existir matrícula ou transcrição em nome do vendedor.

Aforamento (enfiteuse)

A enfiteuse é um instituto jurídico trazido pelos portugueses, que possibilita que se estabeleça uma separação, no direito de propriedade, entre o “domínio” ou propriedade indireta, e o “uso, gozo e fruição” ou propriedade direta. Aquele que usa o imóvel (quem detém a propriedade direta) paga uma taxa – o foro – ao senhorio (quem detém o domínio), donde vem o termo aforamento.

O aforamento é passível de alienação e transmissão, inclusive por morte (herança) e penhor das benfeitorias edificadas.

¹⁰ Transferência para outra pessoa, física ou jurídica, de um bem ou direito.

¹¹ Bens que pertencem a União, ao Estado, ao Distrito Federal ou ao Município, não sujeitos a usucapião, que somente podem ser alienados na forma e nos casos especificados em lei. Os bens públicos de uso dominicais não são afetados a uma destinação pública específica, como imóveis desocupados, por exemplo.

¹² Procedimento prévio à alienação ou doação de área pública para os casos de bens de públicos de uso comum e de uso especial, como praças, ruas e repartições públicas. Constitui na descaracterização de uma área de propriedade estatal de uso afeto à uma finalidade específica.

Inscrição de Ocupação

Outro instrumento aplicável especificamente a imóveis da União, a figura da “ocupação” visando à regularização dos imóveis e o cadastramento das ocupações em áreas de posse do Estado. A “ocupação” é uma situação temporária, até que se regularize a área por meio de algum dos instrumentos disponíveis. A inscrição de ocupação é título precário, podendo ser revogada a qualquer tempo, a critério exclusivo da Administração.

5. O registro imobiliário

A regularização fundiária só se completa com o registro imobiliário¹³. Assim, os direitos relativos a um determinado imóvel e os ônus que o gravam só poderão ser encontrados no Cartório responsável pelo território onde o imóvel se localiza.

Dentre os princípios que regem o registro imobiliário e garantem a segurança do sistema, destacam-se:

Especialidade – toda inscrição (registro ou averbação) deve recair sobre um objeto (imóvel) precisamente individualizado.

Continuidade – para cada direito ou ônus deve existir uma cadeia de titularidade, de modo que aquele que transmitir direitos apareça no registro anterior como seu titular.

Unicidade – cada unidade imobiliária só pode ter um único registro, ou, na terminologia da lei, uma única e exclusiva matrícula.

Legalidade – apenas podem ser registrados os títulos expressamente indicados ou previstos em lei e os atos devem seguir estritamente a forma prevista na lei.

Instância – garante ao titular do domínio a permanência dos registros até que ele próprio peça ou requeira a sua alteração ou ajuste. O oficial do registro não pode alterar determinado registro de ofício, salvo expressa autorização legal.

Publicidade – o registro pode ser consultado por qualquer pessoa, a partir das informações como

Registering property occupancy

Occupancy registration is a further instrument applicable to properties belonging to the Union (i.e. the State). It is generally used prior to the regularisation of properties and in tandem with government efforts to record occupied settlements in state-owned areas. Occupancy registration affords temporary title to the occupiers and can be revoked at any time at the exclusive behest of the local administration.

5. Property registration

Regularisation of tenure can only be confirmed once properties have been formally registered.¹³ The rights attaching to a specific property and its associated obligations/charges, etc can be located in the Public Notary's Office (cartório) responsible for the territory where the property is located. Among the various principles governing property registration and which ensure secure functioning of the system are the following:

Speciality principle (designation) – *Registration or legalisation of property must apply to a precisely-defined individual property.*

Continuity – *For each right or obligation a 'chain of title' (a list of successive owners of a parcel of land) must exist to prove that the individual transferring the rights to a given property is clearly named in the previous entry in the register as its titular owner.*

Single registration – *Each unit of property can only be registered once (in legal terminology, "a single and exclusive registration").*

Legality – *only those titles expressly indicated or foreshadowed in law can be registered and all the official documents pertaining thereto must be strictly in accordance with the format as prescribed by law.*

Adjuration – *Guarantees that the property records will remain the same until the titular owner of the dominion requires or requests adjustments or alterations to be made to the documents. The registrar is not allowed to alter any registered document without express legal authorisation.*

¹³ Instrumento legal necessário para formalização, no campo jurídico, dos direitos de propriedade referentes aos imóveis.

¹³ Legal instrument for formalising property ownership rights.

Access to information – *The Property Register may be consulted by anyone. Information such as registration documents or transfer of the property, records or transfer of neighbouring properties, name of owner, etc is freely available (erga omnes). In the event of non-appearance in the property register the title will have effect only between the parties subscribing to it.*

It is important to register the tenure regularisation title of any property. Given that the pertinent details can be freely accessed, registration of title ensures that ownership, right of possession or concession of use are fully recognised in law. Once the property is entered in the Property Register, the real right to the property is guaranteed to the title holder. The public authority is not allowed, for example, to award a Concession of Real Right of Use of a particular property to a second family while the contract is still registered in the name of the first family.

6. Essential steps for securing tenure regularisation

The process of tenure regularisation is frequently complex given that current legislation sets out a multiplicity of conditions designed to deal with the most varied and irregular situations. Legal obstacles and impediment are common. The procedures for regularising tenure of a property depend basically on whether the area in question has been originally privately or publicly owned. In the case of public areas, much depends on the current status of the occupation: a slum, an irregular/informal settlement or a housing complex built by the public authorities. The procedures also vary depending on the length of time that an area has been occupied and even on the date of its first occupation.

6.1 Regularisation of the total area of a settlement

The overall aim is to ascertain, wherever necessary, whether the areas occupied by a settlement to be regularised possess any form of deed, title or registration. Investigation into the tenure situation of a settlement is normally done by first examining the municipal cadastres in order to discover the names of the parties responsible for paying the relevant taxes (urban, land and property charges), to verify the existence of any project plans that have been previously approved and to unearth other details such as the official ad-

matricula ou transcrição do imóvel, matrícula ou transcrição dos imóveis vizinhos, ou nome do proprietário. A publicidade registral confere aos direitos e ônus inscritos efeitos erga omnes, ou seja, efeitos sobre todos. Se não constar da matrícula, o título terá efeito apenas entre as partes que o compõe.

A importância de se registrar o título da regularização fundiária é que ele garanta, através da publicidade, a segurança jurídica da propriedade ou do direito de posse, através da concessão de seu uso. Uma vez registrado no registro imobiliário, o direito real fica assegurado ao seu titular: o Poder Público não poderá, por exemplo, conceder a uma segunda família uma Concessão de Direito Real de Uso sobre um imóvel enquanto estiver vigente o contrato de concessão registrado em nome da primeira família.

6. Atividades essenciais para implementar a regularização fundiária

O processo de regularização fundiária é normalmente complexo, porque a legislação apresenta inúmeros condicionantes e detalhes, as situações irregulares são as mais diversas possíveis, os obstáculos são de toda a ordem. Os procedimentos variam se a área for originalmente particular ou pública; no caso de área pública, variam ainda em função do proprietário; variam se for uma ocupação (favela), um loteamento irregular ou um conjunto habitacional construído pelo Poder Público; variam em função do tempo e da época de início da ocupação; etc.

6.1 Regularização da área total do assentamento.

Trata-se de verificar e adequar, quando necessário, o registro das áreas ocupadas pelo assentamento que se pretende regularizar.

Normalmente, o levantamento da situação fundiária inicia-se pelos cadastros municipais, para verificar em nome de quem está lançado o imposto predial, territorial e urbano, verificar eventuais arquivamentos de plantas dos projetos aprovados de loteamento e ainda buscar o sistema de endereçamento oficial do parcelamento, das vias do

entorno imediato e outras informações históricas relativas ao processo de ocupação.

Deve ser verificada a titularidade da área, a sua cadeia dominial, os limites físicos (área total e perímetro), os registros ou inscrições de loteamentos, e se existem compromissos registrados, como os de Compra e Venda ou de Cessão.

Vale lembrar que, de acordo com o sistema jurídico brasileiro, o que define a propriedade são os dados arquivados no Cartório de Registro de Imóveis. Portanto, a consulta aos cadastros municipais é importante, mas não confirma a propriedade. Os dados arquivados nas prefeituras fornecem informações úteis para a pesquisa cartorial.

Deve-se fazer o levantamento de formas de intervenção na propriedade pelo Estado.

Esta pesquisa fundiária completa permite traçar a estratégia de regularização da área do assentamento, primeiro passo para que, posteriormente, se possa transmitir a posse ou propriedade do lote para a família moradora.

Nesta fase deve-se analisar com extremo cuidado a forma como as áreas estão delimitadas no registro, pois os limites físicos do assentamento, levantados pela topografia, deverão coincidir exatamente com os limites descritos nos registros. Normalmente, a existência de diferenças exige a retificação das informações constantes na matrícula do imóvel.

No caso de regularização de áreas públicas, a entidade responsável pela regularização busca, nesta fase, equacionar o problema do registro da gleba em seu nome. Para isso, pode ser necessário proceder a desmembramentos (divisão de uma gleba em glebas menores) ou remembramentos (unificação de lotes ou glebas menores em uma única gleba maior) de glebas e solicitar abertura de matrícula, se não houver. No caso de regularização de áreas privadas, é importante estabelecer em nome de quem as áreas estão registradas, para instruir adequadamente os processos judiciais.

dress of the settlement, the existence of streets in the immediate neighbourhood, and other information related to occupancy status.

Furthermore, it is necessary to substantiate the title status of the area, its historic chain of title, the actual physical area of the settlement (perimeter and total area), any official registration of the plots contained in the settlement, and whether any commitments or undertakings have been registered, such as buying/selling or any special arrangements involving cession of rights, etc.

It should be noted that according to Brazil's legal system properties are defined on the basis of data recorded in the Official Property Registry. It follows that while it is important to consult municipal records, these do not necessarily confirm ownership of a given property, although they do provide useful information for pursuing further investigation.

In addition, any interventions undertaken by the State in the property must be searched and enumerated.

The enquiries into tenure are useful for subsequently identifying the strategies to be undertaken for regularising the area. In effect they represent the first step for ensuring subsequent handover of possession or ownership of individual plots to families.

Extreme care must be paid to the location of the various boundaries (the entire settlement and individual plots) recorded in the land registry files since the physical boundaries of any settlement defined by on-site topographical inspections must coincide exactly with the boundaries described in the official register. The existence of any discrepancies normally requires the data contained in the official registration documents to be rectified.

In the case of the regularisation of public areas, the body responsible for regularisation normally seeks to solve any registration problems by registering a given area in its name. Therefore, it is often necessary to subdivide a large area into smaller plots or occasionally to consolidate smaller plots prior to requesting legalisation of a registration entry if this does not exist. In the case of the regularisation of private areas, it is important to establish the name or names of the parties in which the areas are registered in order to take appropriate action with regard to further legal processes.

6.2 Preparing the tenure regularisation project

The tenure regularisation project forms an integral part of the urbanisation project of a given settlement and is not a separate document. The overall regularisation project contains a complete set of data which must be correctly ordered and entered on the physical plan of a given settlement. A regularisation project involves the following key aspects:

- *questions related to ownership;*
- *type of occupation of the settlement;*
- *community and stakeholder 'social mobilisation';*
- *factors related to urbanistic and environmental legislation; and*
- *risk situations.*

Questions relating to ownership of land

The information needed to put together a strategy for resolving registration problems concerning the area occupied by the settlement has been discussed above. It is important to note that the Public Notary official plays a fundamental role at this stage of the process, given that the overall objective is to secure land that is registered in the name of the public body and that it is this body which will process the arrangements for securing title of the plots. This stage should commence as soon as possible since it is likely to involve the pertinent legal team in a laborious, time-consuming exercise.

Type of occupation and background to the occupation of the settlement

The conditions under which the settlement is occupied are investigated during the social survey, which seeks to secure information on how and when the resident community originated, to verify the interest of residents in securing regularisation, to learn about the forms of community organisation and, above all, to enable contact to be established between community leaders and the technical team. This is essential

6.2 Elaboração do projeto de regularização fundiária

O projeto de regularização fundiária faz parte do projeto de urbanização do assentamento, não sendo um documento complementar separado do principal. A este conjunto de informações, que deverão ser sistematizadas e localizadas graficamente na planta do assentamento, estamos chamando de projeto de regularização.

O projeto de regularização envolve os seguintes aspectos principais:

- as questões de domínio da gleba;
- as condições de ocupação do assentamento;
- a mobilização social da comunidade e dos parceiros;
- os aspectos relacionados à legislação urbanística e ambiental; e,
- as situações de risco.

As questões relacionadas ao domínio da gleba

As informações necessárias para montar a estratégia que permite resolver os problemas de registro do terreno ocupado pelo assentamento foram discutidas no item anterior. É importante lembrar que a participação do oficial do cartório de registro de imóveis é fundamental para o bom desempenho desta fase, que visa ao final chegar com o terreno registrado em nome do ente público que vai promover a regularização fundiária dos lotes para as famílias. Esta atividade deve começar logo na fase inicial da intervenção, pois pode demandar muito tempo e trabalho da equipe jurídica.

As condições e histórico da ocupação

As condições da ocupação são levantadas durante a pesquisa social, cujo objetivo é conhecer como e quando a comunidade se originou, verificar seu interesse pela regularização, conhecer as formas de organização da comunidade e estabelecer o contato da equipe técnica com as lideranças da comunidade, passo essencial para implementação do processo

participativo que deve estar presente durante a elaboração do projeto e implantação das obras de urbanização.

Para a regularização fundiária, as principais informações são aquelas relacionadas à população total, nível de renda e atividades econômicas desenvolvidas pelos moradores, histórico da ocupação, formas de organização comunitária preponderantes, tipo e características das entidades com atuação social no local e demandas e necessidades por infra-estrutura e serviços urbanos.

O projeto de trabalho social, discutido em aula específica deste curso, é o responsável por integrar esta atividade ao restante do trabalho social necessário para garantir a participação da comunidade nas atividades de urbanização integral do assentamento.

A mobilização da comunidade e dos parceiros

Sendo o projeto social o responsável por construir as possibilidades de participação da comunidade, ele deverá também estar preocupado em garantir a mobilização social necessária para que a regularização fundiária tenha êxito.

A legislação urbanística e ambiental

O projeto deve levar em conta as possibilidades de regularização urbanística e ambiental do assentamento, o que exige um levantamento criterioso da legislação incidente sobre essa porção do território.

No âmbito da legislação municipal, é importante ver como a área do assentamento se situa em relação às normas que estabelecem os parâmetros urbanísticos e demais condições de uso e ocupação do solo no território municipal.

As regiões submetidas a disposições legais específicas, devem ser mapeadas e delimitadas no projeto, com as necessárias informações sobre os usos, parâmetros urbanísticos e demais condicionantes que deverão ser seguidas pelo projeto de urbanização, no sentido de adequá-lo aos dispositivos legais.

for getting the participatory process underway—a process which should last from the project design stage to the implementation of upgrading works. As far as tenure regularisation is concerned, the main information required relates to total population, income levels, economic activities pursued by residents, background to the occupation, predominant forms of community organisation, the type and features of social welfare bodies active in the settlement and a list of the demands put forward by the residents for better infrastructure and service delivery.

The Social Work Project, discussed in depth in one of the lessons of this course, aims to integrate the above activity with the remaining social work that is necessary for guaranteeing participation by the community in activities concerned with urbanisation of the settlement.

Community and stakeholder social mobilisation

The social project aims to encourage community participation. It also needs to seek to guarantee a degree of social mobilisation that is needed to ensure the success of efforts aimed at securing tenure regularisation.

Urbanistic and environmental legislation

The project must take into account the prospects for regularising the settlement from an urbanistic and environmental point of view. This calls for a careful survey to be done of the legislation applying to the piece of land in question.

As for municipal legislation, it is important to ascertain how the area occupied by the settlement conforms (or not) to the different norms governing urbanistic parameters, and to other local provisions related to the use and occupation of land in the municipal area.

The areas that are subject to specific legal rulings need to be mapped and delimited on the project. Information regarding land use, urbanistic parameters etc must form part and parcel of the urbanisation project in order to ensure that it meets all relevant legal provisions.

Dealing with risk situations

The urbanisation of the settlement must ensure that adequate safety requirements are met. In many cases of impending risk, it is possible to undertake small public works, build containment walls, remove unstable earth, install stormwater drainage, etc) which can obviate risks in the area and generally ensure that buildings do not need to be removed. In other cases, ground reinforcement is not technically feasible or is extremely expensive; in such cases the public authorities would normally need to vacate the areas and relocate occupants elsewhere. Therefore, it is essential to map risk areas, particularly areas subject to landslides, flooding or those which occupy space under power lines, in order to define which parts of the settlement should be removed and which of them can effectively be regularised.

6.3 Physical and social cadastre

Preparing the physical and social cadastre of a settlement is probably the most important and wide-ranging activity undertaken for the full-scale urbanisation of settlements. Preparing the cadastre is vital for developing the urbanistic project, for executing infrastructural works and for effecting general improvements to housing in the area. It is also important for implementing a family resettlement or removal programme and, above all, for ensuring the existence of the conditions required for implementing a scheme involving mobilisation and participation by the resident community at all stages of the intervention.

Regularisation of plots in the name of particular families involves the award of an unassailable property title or another real right to a property in the name of an identified individual who is eligible to receive the title or right because he/she is considered to fall within the established "social and housing need" parameters. In short, in order to proceed towards registration in the cartório it is necessary to have access to an accurate description of the plot ('physical cadastre'), know the name(s) of the family concerned and the relevant occupancy conditions ('social cadastre').

The key information required for describing the physical status of the plots and housing units thereon is

O tratamento das situações de risco

A urbanização do assentamento deve garantir condições de segurança adequadas. Em muitos casos de risco, é possível implantar uma obra (muros de arrimo, retirada de camadas de solo instável ou drenagem de águas pluviais) que elimina o risco na área, tornando possível manter as moradias no local, regularizando-as. Em outros casos a estabilização da área não é tecnicamente viável ou é muito onerosa, devendo o poder público providenciar a remoção para outro local.

Assim, o mapeamento das áreas de risco, envolvendo as áreas sujeitas a escorregamentos de encostas, inundações ou localizadas sob linhas de transmissão de energia, é essencial para se definir quais áreas do assentamento deverão ser removidas e quais poderão ser regularizadas.

6.3 O cadastramento físico e social

Na urbanização integral dos assentamentos, o cadastramento físico e social é talvez a atividade mais importante e abrangente, pois é necessário para o desenvolvimento do projeto urbanístico, para a execução das obras de infra-estrutura e melhoria das moradias, projeto do reassentamento ou remoção de famílias e, principalmente, para garantir as condições necessárias para que se implemente a mobilização e participação da comunidade em toda as fases da intervenção.

A regularização do lote em nome da família implica a expedição de um título de propriedade ou outro direito real sobre um imóvel perfeitamente definido, em nome de uma pessoa também perfeitamente identificada, que o recebe porque atende a condições sociais e de moradia devidamente comprovadas. Assim, para que se consiga avançar até o registro no cartório, é necessário caracterizar o lote (cadastro físico), a família e as condições de ocupação (cadastro social).

As principais informações para caracterização física dos lotes e moradias são: a forma do lote; comprimentos laterais, de frente e fundos; área total; projeção das construções; identificação do número de pavimentos das construções e do número de domicílios no lote; identificação dos confrontantes de cada lote; e, caracterização do uso predominante no lote. Além disso,

deve também fazer parte do cadastro físico a localização do lote na quadra e no assentamento; o número do lote; e croquis do lote e viziños, com identificação dos confrontantes.

Na execução das obras de urbanização do assentamento haverá modificações no sistema viário e quadras, remoções de moradias, intervenções em córregos, redimensionamento de lotes, haverá enfim alterações inevitáveis nos limites dos lotes que serão consolidados e regularizados. O cadastro físico deverá refletir a situação final do lote, após a execução das obras que interferem naquela quadra específica.

No que diz respeito às informações necessárias para a regularização fundiária, o cadastro social deve caracterizar em detalhe as condições sociais e econômicas dos moradores de cada lote que será regularizado, sendo essencial que esta informação esteja relacionada (“amarrada”) com o cadastro físico, preferencialmente por meio de um banco de dados georreferenciado. Deve conter as qualificações do chefe da família e cônjuge ou companheira(o), tipo de uso da moradia, renda familiar, profissão ou ocupação do beneficiário e o número de moradores no lote.

6.4 O licenciamento do projeto de urbanização

O licenciamento do projeto urbanístico é essencial para a regularização urbanística, com a inclusão do assentamento nos cadastros municipais e formalização do sistema viário, das demais áreas públicas e dos endereços dos lotes, além de ser necessária para o registro da regularização dominial.

A primeira coisa a ser feita é consultar o setor competente para certificar-se das exigências e normas. É importante que o Município tenha uma legislação própria sobre parcelamento do solo, regularização fundiária e zonas especiais de interesse social, que defina o procedimento para a emissão do auto de regularização de loteamentos, desmembramentos, conjuntos habitacionais, condomínios, favelas e demais tipos de irregularidades existentes em seu território.

Outro documento essencial é o projeto urbanístico, constituído de plantas, memorial descritivo e quadro demonstrativo de áreas. Este projeto, elaborado em escala adequada

the following: the type of plot; amenities at the front, back and sides of the plot; total area; proposed constructions; identification of the number of floors to be built; number of households designated to occupy the plot; identification of the owners or occupants of facing plots and, finally, a description of the predominant use to which the plot will be put.

During urbanisation works modifications are normally made to the street layout, involving removing certain houses, realigning watercourses, altering plot dimensions, etc—all of which will inevitably produce changes to the boundaries of the plots to be consolidated and regularised. The physical cadastre should mirror the final situation of the plot after execution of the planned works.

Regarding the information needed for tenure regularisation, the social cadastre should contain details of the social and economic conditions of the occupants of each plot to be regularised. It is essential that this information is incorporated in the physical cadastre, preferably employing a geo-referenced database. The cadastre should indicate the number of occupants on the plot, any qualifications possessed by the head of household and spouse/partner, the type of use to which a particular dwelling is put, family income, and information about the profession or occupation of the beneficiaries.

6.4 Licensing an urbanisation project

It is essential to license an urbanistic project prior to urbanistic and dominial regularisation. Licensing basically involves registering the settlement in the municipal cadastre and ensuring that a number of requirements are met such as formalisation of the street system and other public spaces and an up-to-date record kept of the addresses of the areas and plots involved.

The first thing that needs to be done is to consult the competent bodies in order to acquire information about the various requirements, norms etc. It is important that the municipality should possess its own legislation regarding land parcelling, tenure regularisation and special social interest zones. This legislation should contain details of the procedures needed

for issuing the appropriate documentation regarding the regularisation of settlements, subdivisions, housing complexes, condominiums, slums and other types of irregularly-occupied land on municipal territory.

A further essential document is the Urbanistic Project. This should consist of a set of plans and a descriptive account of the areas concerned. This project (prepared on a scale of 1:1000+) should preferably be geo-referenced and contain at least the following: the name of the settlement, its location and a plan of the street system for human and vehicular traffic, the area and designated numbering of the various blocs and individual plots, the areas set aside for public institutional use, green spaces, protection or environmental preservation areas and, finally, non-aedificandi spaces existing within the settlement.

The descriptive memorandum should also contain a brief history of the tenure regularisation process. This should consist of a general introduction, a sketch displaying the position of the intervention area and its immediate neighbourhood on an adequate scale, a description of the legal and institutional aspects impacting on the area, justification of the circumstances of urban land sub-division, a brief history of the occupancy of the area, an account of the 'historic ownership' situation and an analytical description of the physical location of the settlement and its topography. It should also cover types of land use and occupation, the street and traffic system, urban infrastructure, buildings and population density, public spaces and amenities, the address and numbering system and, finally, a list of the various norms applying to land use and occupation. The map of the various areas should contain details regarding the identification and area of each plot, the street layout, the green areas, the proposed areas for institutional use and the public rights of way.

6.5 Tenure regularisation of plots

Once ownership of the land occupied by a given settlement is regularised and the urbanisation project (prepared together with members of the community) approved by the competent authorities, the physical and social cadastre finalised, the urbanisation project registered and the enrollment or registration pro-

(1:1.000 ou maior) e preferencialmente georreferenciada, deve conter, no mínimo, o nome do assentamento, sua localização e uma planta contendo o traçado do sistema viário e de circulação, as quadras e lotes com as respectivas dimensões, área e numeração, as áreas destinadas a uso público institucional, as áreas verdes, as áreas de proteção ou preservação ambiental e as faixas não edificáveis.

O memorial descritivo deve conter um breve relato sobre o processo de regularização fundiária. Deve conter uma apresentação geral; croqui de situação com a localização da área de intervenção e seu entorno imediato em escala adequada; descrição dos aspectos legais e institucionais incidentes na área; justificativa e condicionantes do parcelamento do solo urbano; histórico da ocupação da área; situação dominial; descrição analítica do sítio físico; localização; topografia; formas de uso e ocupação do solo; sistema de circulação; infra-estrutura urbana; densidade; espaços e equipamentos públicos; sistema de endereçamento; e normas de uso e ocupação do solo.

O quadro demonstrativo de áreas deve conter a identificação e a área de cada lote, do sistema viário, das áreas verdes, das áreas institucionais e das faixas de domínio e servidão.

6.5 A regularização fundiária dos lotes

Uma vez que a propriedade do terreno ocupado pelo assentamento esteja regularizada, o projeto de urbanização, elaborado em conjunto com a comunidade, tenha sido aprovado nos órgãos competentes, o cadastro físico e social finalizado, o projeto de urbanização tenha sido registrado, com a abertura de matrícula para os lotes, pode-se passar finalmente para a regularização do lote em nome do morador, com a concessão de um título de propriedade ou de concessão e o registro deste título na matrícula do lote.

Áreas públicas

São entendidos como públicos os bens de domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público. São classificados em: bens de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças; bens de uso

especial, como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração pública ou de suas autarquias; e bens dominicais, que constituem o patrimônio do Estado que não são afetados a uma destinação pública específica.

Se o responsável pela regularização for diferente do proprietário do terreno, o que só pode ser feito por meio de um acordo entre eles, o termo de cooperação deverá estabelecer as responsabilidades de cada entidade pública participante do processo.

Se a área ocupada for de uso comum do povo ou de uso especial, deverá ser providenciada inicialmente sua desafetação.

O Poder Público pode, de forma discricionária justificada pelo interesse social, regularizar os assentamentos informais em favor dos atuais ocupantes, por meio de instrumentos como a CDRU, CUEM, doação, alienação ou direito de superfície.

A participação da comunidade no processo de decisão é condição essencial para o estabelecimento das parcerias, que são formalizadas por meio de acordos de cooperação técnica. Esses instrumentos reforçam a articulação entre os órgãos públicos das diferentes esferas de governo e entre o poder público e a população, favorecendo a implantação das ações conjuntas.

Áreas particulares

Na regularização de ocupações de interesse social em áreas particulares objeto de ações de urbanização implementadas pelo Poder Público, pode-se adotar basicamente três diferentes estratégias:

- desapropriação pelo poder público.
- compra da área pelos moradores.
- reconhecimento do direito de propriedade dos moradores por meio de uma ação judicial de usucapião.

A desapropriação, pode ser utilizada quando não se configurar o direito dos moradores à aquisição dos lotes por meio das ações de usucapião.

Os moradores podem adquirir a área diretamente do proprietário, cabendo ao Poder Pú-

cess for all the plots underway, the proceedings can finally be set in train for regularising the plots in the occupants' names by the award of 'title of ownership' or 'legal concession', to be entered formally in the Public Property Register.

Public areas

Public areas are understood to be those properties belonging to public law legal/juridical persons. These properties can be classified as: goods or property for common use such as rivers, seas, highways, streets and public squares; goods for special use such as buildings or land earmarked for use by the public administration or semi-state enterprises; and the goods which constitute state-owned assets with no specific public use.

If the individual or body responsible for regularisation is not the owner of the land (following agreement between the concerned parties), the signed term of cooperation must establish the responsibilities of each public entity engaged in the process.

If the occupied area is for either communal use or earmarked for special use, its disaffectation must be arranged at the outset. The public authority can use a certain amount of discretion justified on social interest grounds to regularise informal settlements for the benefit of current occupants by using instruments such as the CDRU, CUEM, donation, alienation or surface rights.

Participation by the community in the decision-making process is essential for establishing partnerships which can be formalised on the basis of technical cooperation agreements. These instruments serve to strengthen articulation between the various public bodies belonging to the different levels of government and between the public authorities and the population itself, generally leading to successful implementation of jointly-agreed initiatives.

Private areas

Three strategies can be adopted for regularising settlements in private areas that are subject to urbanisation initiatives undertaken by the public authorities:

- *expropriation by the public authorities;*
- *purchase of the area by occupants; or*
- *acknowledgement of the property rights of occupants based on judicial usucaption.*

Expropriation can be employed when land cannot be acquired on the basis of occupants unable to acquire plots through the process of usucaption.

Occupants may seek to acquire the area directly from the owner, and the public authority undertakes the role of technical and political adviser during the negotiation.

Finally, the process of usucaption (in its different forms) is an initiative undertaken by the occupants who have a constitutional right to their plots.

Acknowledgement of acquisition of ownership through usucaption must be requested through the courts.

blico o papel de auxiliar técnica e politicamente a negociação.

Finalmente, a ação de usucapião, nas suas diversas modalidades, é uma iniciativa dos próprios moradores que detém o direito constitucional aos seus lotes.

O reconhecimento da aquisição do domínio pela usucapião deve ser requerido em juízo.