



PUC

DEPARTAMENTO DE DIREITO

A Regularização Fundiária do Horto Florestal no Rio de Janeiro

por

Bianca Ferreira Martins Gomes

ORIENTADOR: Rafael da Mota Mendonça

2018.1

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO

RUA MARQUÊS DE SÃO VICENTE, 225 - CEP 22453-900

RIO DE JANEIRO - BRASIL

A Regularização Fundiária do Horto Florestal no Rio de Janeiro

por

Bianca Ferreira Martins Gomes

Monografia apresentada ao Departamento de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) para a obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Orientador: Rafael da Mota Mendonça

2018.1

Agradecimentos

Não poderia finalizar esta jornada sem agradecer àqueles que me acompanharam nesta caminhada. Por isto, deixo aqui desde já o meu “muito obrigada” a todos que me apoiaram, e seguem ao meu lado.

Primeiramente ao professor Sérgio Bruni, meu primeiro anjo da guarda na universidade. Posso afirmar com toda verdade que não estaria concluindo o curso de Direito se não fosse por toda sua bondade e atenção, quando por um momento pensei que não haveria futuro. Não há um dia sequer em que não pense em como sua entrada em minha vida mudou toda minha existência, cuja generosidade me deu mais do que eu jamais supus ou teria coragem de pedir.

Ao professor Augusto Sampaio, que fez o impossível parecer fácil. Muito obrigada por ter me feito meu sonho hoje estar se tornando realidade.

Um agradecimento especial ao meu orientador, e agora grande amigo, Rafael Mendonça, por ter estado me guiando nos últimos meses, seja no exame da ordem, seja neste trabalho acadêmico, ou mesmo nos grandes questionamentos da vida. Obrigada por ter feito o fim da minha graduação mais feliz com seu amor por lecionar tão evidente em cada aula dada, e por me fazer acreditar novamente que podemos fazer a diferença no mundo através do contato com o Horto Florestal.

Ao professor Carlos Santos que me encaminhou gentilmente para meu primeiro estágio no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, me proporcionando mais do que conhecimento teórico, mas meu primeiro olhar na prática jurídica.

À minha mãe Alzimar Martins por ter me acompanhado durante toda minha vida, apesar dos desentendimentos, me ensinando a ser forte, independente, curiosa, desprendida, e sempre lutar pelos meus sonhos.

À Sophia Maia minha grande amiga por ter me mostrado melhor do que ninguém como eu poderia ser eu mesma, e a não ter medo do desconhecido. Ao seu pai Gilberto Moura, por ser um pai de coração para mim.

Ao meu amigo Rodrigo Curvelo por ser companheiro em todas as horas e nunca me deixar pensar em desistir, mesmo quando a estrada parecia tortuosa demais para continuar.

À Camyla Neves por ser tão generosa e ter dividido comigo experiências, conhecimento (o qual eu nunca serei capaz de agradecê-la o suficiente) e grande apoio emocional.

À Natasha Annibal minha primeira e melhor amiga na universidade, por estar presente até o final destes cinco anos, e me mostrar o quanto uma pessoa pode ser forte apesar de todos os contras. Também por ser a mulher mais autêntica que eu já conheci.

À Claudia Lopes minha última amiga na PUC, por ter me ajudado a crescer como pessoa e aceitar as diferenças, bem como encontrar os pontos em comum, que hoje vejo são muitos.

À Maria Eduarda Ramos e Beatriz Chaves por estarem sempre presentes nos melhores e piores momentos de todos estes os cinco anos.

À Amanda Albano por ter me dado suporte em todos os momentos que precisei desde o primeiro dia de aula com seu humor inteligente.

À Nicole Pereira e Mariana Fagundes por terem feito os momentos no estágio jurídico os melhores possíveis, e por compartilharem felicidade nos momentos de tristeza.

À Thatyana Magalhães, amiga há treze anos, por ter me visto crescer, sempre com palavras amigas em qualquer hora do dia e por torcer por mim, assim como torço por ela.

Muito obrigada a todos!

Resumo

O presente trabalho pretende analisar a ocupação do Horto Florestal, demonstrando sua historicidade e a sua possível regularização fundiária na área pública em que se encontra, tendo em vista o déficit habitacional que assola o Brasil na atualidade.

Desta forma, buscar-se-á debater de que maneira é melhor cumprida a função social da propriedade pública, através de instrumentos de regularização fundiária, em especial a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia – CUEM.

Palavras-chave: Ocupação histórica. Regularização Fundiária. Propriedade pública. Função social da propriedade pública. Função social da posse. Dignidade Humana. Concessão de Uso Especial para fins de Moradia. Direito à moradia. Direito à cidade.

Sumário

Introdução.....	8
 Capítulo I – Ocupação do Horto Florestal.....	12
<i>1.1 Histórico.....</i>	<i>12</i>
<i>1.2 Propositura das ações de reintegração de posse e o projeto de regularização fundiária.....</i>	<i>15</i>
<i>1.3 A intervenção do Tribunal de Contas da União</i>	<i>16</i>
 Capítulo II – Concessão do Uso Especial para Fins de Moradia – CUEM.....	23
<i>2.1 Requisitos para Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia</i>	<i>26</i>
2.1.1 Imóvel público com até 250 metros quadrados.....	28
2.1.2 Posse ininterrupta e sem oposição por 5 anos	28
2.1.3 Ausência de oposição.....	29
2.1.4 Não ser proprietário de outro imóvel urbano ou rural	32
2.1.5 Localização em área urbana e uso para fins de moradia.....	33
<i>2.2 Os artigos 4º e 5º Medida Provisória 2.220/2001 e o uso arbitrário por parte do Estado</i>	<i>34</i>
 Capítulo III – Direito à moradia e função social da propriedade.....	39
<i>3.1 Função Social da Propriedade</i>	<i>39</i>
<i>3.2 Propriedade versus Posse.....</i>	<i>43</i>
<i>3.3 Direito à moradia.....</i>	<i>48</i>
<i>3.4 Direito à Cidade e a tentativa de higienização da Zona Sul do Rio de Janeiro</i>	<i>51</i>

Conclusão.....	56
Referências Bibliográficas.....	59
Anexo A – Plano de Regularização produzido pela FAU/ UFRJ.....	64
Anexo B – Ofício SEI nº 21331/2015-MP.....	74

Abreviações e siglas

ART. – Artigo

AMAHOR – Associação de Moradores e Amigos do Horto

AMAJB – Associação de Moradores e Amigos do Jardim Botânico

CC/02 – Código Civil de 2002

CDRU – Concessão de Direito Real de Uso

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CFRB/88 – Constituição Federal da República do Brasil de 1988

CUEM – Concessão de Uso Especial para fins de Moradia

FAU/UFRJ – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro

IPJB – Instituto de Pesquisas Jardim Botânico

MP 2.220/01 – Medida Provisória 2.220 de 2001

SPU/RJ – Secretaria de Patrimônio da União

TCU – Tribunal de Contas da União

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

Introdução

O presente trabalho discute a regularização fundiária do Horto Florestal no Rio de Janeiro. A comunidade está situada no bairro do Jardim Botânico e começou a receber seus primeiros habitantes ainda no período escravocrata, em meio à colonização.

O local passou por diversas fases históricas que serão contadas em capítulo próprio, e atualmente abriga os descendentes de funcionários do Jardim Botânico que foram “convidados” a residir nesta localidade pela falta de mobilidade da época. Receberam, portanto, um pedaço de terra de mata virgem para que pudessem construir suas moradias e lá habitarem com suas famílias por tempo indeterminado.

Com o passar dos anos a comunidade histórica foi tomando corpo e os filhos, netos e bisnetos dos trabalhadores que receberam autorização para morar aos arredores do Jardim Botânico continuaram a lá residir.

No entanto, atualmente o lugar é palco de disputa territorial e os seus moradores são constantemente chamados de invasores¹, tendo em vista que na década de 1980, a União buscou reintegrar a posse do local. Alega, em síntese, que todo período da ocupação se configurou como mera detenção, já que a área cedida tem natureza pública, bem como a necessária expansão do Jardim Botânico.

Em um momento seguinte, observada a mudança constitucional e legislativa que será abordada posteriormente, a União voltou atrás e decidiu realizar a regularização fundiária da comunidade, a partir de convênio celebrado com a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo - FAU/UFRJ, que deveria desenvolver todo o projeto. Posteriormente, como será exposto de

¹ “Em seu julgamento, os ministros do TCU não consideraram o argumento central da comunidade – sua longa história nessas terras – para pedir a sua permanência. Ao contrário: todos os ministros consideraram os habitantes como ‘invasores’, sem precisar a data da tal invasão. ‘Hoje, o terreno do Jardim Botânico está ocupado por mais de 2 mil pessoas’, disse ao início da sua fala o ministro Walton Alencar Rodrigues, que exigiu ‘retirar essas pessoas’ dali.” VIGNA, Anne. No Rio de Janeiro, Horto Florestal é palco de disputas territoriais. Jornal GGN, Rio de Janeiro, 17 mar. 2017. Disponível em: <<https://jornalggn.com.br/noticia/no-rio-de-janeiro-horto-florestal-e-palco-de-disputas-territoriais>>. Acesso em: 26 maio 2018.

forma cuidadosa em capítulo próprio, a Secretaria de Patrimônio da União, deveria outorgar aos moradores o título de Concessão de Uso Especial para fins de Moradia - CUEM.

Ocorre que após o término do projeto de regularização fundiária, a Associação de Moradores e Amigos do Jardim Botânico - AMAJB, entidade contrária a permanência dos moradores na área, realizou denúncia no Tribunal de Contas da União - TCU. A corte de contas rechaçou o projeto e determinou, como será demonstrado de forma mais detalhada a seguir, que as famílias que estivessem dentro do perímetro de interesse do Instituto de Pesquisa Jardim Botânico, deveriam deixar a área.

Considerando a problemática da falta de moradias no país que atinge a quase 1/3 da população brasileira, entende-se que o tema é de inestimável importância, por possivelmente vir a se converter em mais uma fonte para o acréscimo desta proporção.

De acordo com as pesquisas da Fundação João Pinheiro, o déficit habitacional quantitativo (número de pessoas que não possuem residência) atingia a 22 milhões de brasileiros em 2008. No que tange ao déficit qualitativo (número de pessoas que vivem em circunstância extremamente inadequada) o número chega a 53 milhões de pessoas.²

Percebe-se que tema é de notável gravidade, não apenas pela remoção de uma comunidade histórica, mas pelo prejuízo habitacional que será instaurado, eis que o Estado não consegue estancar o problema que já assola a atualidade, e ainda está em risco iminente de aumentar o número de pessoas nesta situação.

² “Segundo estudos da Fundação João Pinheiro, que é utilizado oficialmente pelo Governo, em 2013 o número de imóveis vagos no Brasil ultrapassa 7,2 milhões sendo 79% localizados em área urbanas e 21% em áreas rurais. Desse total, 6,249 milhões estão em condições de serem ocupados, 981 mil estão em construção ou reforma. Em 2014 os números são bastantes semelhantes: os domicílios vagos somam 7,24 milhões de unidades, 6,35 milhões das quais em condições de serem ocupados e 886 mil em construção ou reforma. Enquanto isso, o Brasil está entre os países com maior déficit habitacional do mundo, ao lado de países como Índia e África do Sul.” SIQUEIRA, Igor. O problema habitacional no Brasil e a luta por moradia. Jornalistas Livres, São Paulo, 29 jul. 2017. Disponível em: <<https://jornalistaslivres.org/o-problema-habitacional-no-brasil-e-luta-por-moradia/>>. Acesso em: 19 maio 2018.

Na hipótese de outorga da CUEM aos moradores da comunidade, o poder público garantiria a destinação de imóvel público para que famílias de baixa renda pudessem habitar. Todavia o que se observa é que as reintegrações que foram cumpridas deixaram os seus habitantes sem qualquer opção de domicílio. Apesar disso o erro continua se repetindo com as novas ações propostas e a falta do apontamento obrigatório por parte do poder público, para uma alternativa habitacional que consagre o direito à moradia digna.

O que se busca analisar é a concretização de princípios como dignidade humana e função social da propriedade pública, e, consequentemente a retomada do projeto de regularização fundiária, para evitar que as famílias sejam despejadas do local onde moram há mais de 50 anos, sem que haja qualquer outra opção de moradia.

Importante informar que a comunidade é composta em sua maioria por pessoas de baixa renda de origem afrodescendente e muitos idosos, por isso carecem de proteção reforçada tendo em vista a localidade em que residem, atraindo o assédio imobiliário constante.

Para explorar o tema, será tratado no primeiro capítulo o relato da ocupação para demonstrar a sua importância histórica, bem como a propositura das primeiras ações de reintegração de posse, e a posterior perda de interesse da União, haja vista a mudança legislativa que priorizou o direito social de moradia. Além disso, a intervenção do Tribunal de Contas da União provocada através denúncia feita pela AMAJB, e as suas consequências para a comunidade.

Em um segundo momento, abordar-se-á o instituto da Concessão de Uso Especial para fins de Moradia - CUEM disposta na Medida Provisória 2.220/2001, sua natureza jurídica, finalidade social, controvérsias e requisitos que estão enumerados no artigo 1º da MP.

Ainda, serão analisados os artigos 4º e 5º da MP 2.220, que trazem as hipóteses de outorgar a CUEM em espaço diverso àquele originalmente ocupado, o dever do ente público de apontar o novo local, e o seu uso

arbitrário como tentativa de afastar dos centros para a periferia a classe de baixa renda, bem como a exemplificação deste uso, tendo em vista o caso em tela.

O terceiro capítulo discutirá a função social da propriedade, o direito à moradia disposto no texto constitucional, o direito à cidade, e a tentativa de higienização dos grandes centros através da remoção de comunidades, conforme já visto diversas vezes no cenário brasileiro³.

³ “Com a chegada da família real ao Brasil, em 1808, 10 mil casas foram pintadas com as letras ‘PR’, de Príncipe Regente, abreviatura que significava na prática que o morador teria que sair de sua casa para dar lugar à realeza. Logo, a sigla ‘PR’ ficou popularmente conhecida como ‘Ponha-se na Rua’. Hoje, as casas removidas no Rio de Janeiro são marcadas com as letras ‘SMH’, de Secretaria Municipal de Habitação. A população também criou um apelido para a sigla: ‘Saí do Morro Hoje’.

(...)

(...) período de 1963 a 1975, no qual foram removidas mais de 175 mil pessoas somente no Rio de Janeiro. O então governador do Estado da Guanabara, Carlos Lacerda, trabalhou com as duas perspectivas, primeiro, com o criado Serviço Especial de Recuperação de Favelas e Habitações Anti-Higiênicas (Serfha), com a perspectiva da urbanização. Depois, com a extinção do Serfha e a subordinação dos órgãos habitacionais à Secretaria de Serviços Sociais, criada em 1963, a política habitacional passou a trabalhar com muito empenho com a perspectiva remocionista, já que, com a especulação imobiliária, políticos e construtoras tinham interesse na “desfavelização” da Zona Sul. De acordo com Mário Brum, as primeiras remoções foram em áreas de obras, como as favelas da Avenida Brasil, removidas para a construção do Mercado de São Sebastião, e a favela do Esqueleto, retirada para a construção da UERJ, no Maracanã. Em um segundo momento, as remoções visaram favelas em terrenos de alto valor imobiliário, como o caso da Favela do Pasmado, em Botafogo.

Com o financiamento americano (Usaid), entre 1962 e 1965, foram construídas a Cidade de Deus e as Vilas Kennedy, Aliança e Esperança. Por outro lado, algumas favelas foram urbanizadas. Em 1964, com o golpe militar e o início da ditadura no Brasil, o fechamento dos canais democráticos criou as condições necessárias para as remoções arbitrárias. Além disso, na conjuntura da Guerra Fria, o favelado era um revolucionário em potencial aos olhos do governo.

Nesse mesmo ano foi criado o Banco Nacional de Habitação (BNH), órgão financiador e responsável por programas habitacionais. As construções dos conjuntos habitacionais acompanhavam a remoção de favelas. Em 1964, 2273 famílias perderiam suas casas com a remoção completa de comunidades em Botafogo, Leblon, Ramos, Duque de Caxias; e despejos parciais no Humaitá, na Gávea, no Caju.

E as remoções continuaram no ano seguinte, sendo a maior delas a da comunidade do Esqueleto, no Maracanã. Segundo dados da Cohab, no governo Lacerda foram removidas 6.290 famílias, sendo 4.800 de janeiro de 64 a julho de 65. Até 1965, 30 mil pessoas foram removidas, o que foi pouco perto do que estava por vir.

Em 1968, a Federação das Associações de Favelas do Estado da Guanabara (Fafeg) ainda realizou seu 2º Congresso. No entanto, com traumáticas remoções na região da Lagoa Rodrigo de Freitas, a resistência perdeu espaço para o receio: a resistência dos moradores da Praia do Pinto, por exemplo, terminou com um misterioso incêndio na favela. Nesse mesmo ano, o governo federal criou a Coordenação da Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio (Chisam), com o objetivo de criar uma política única de favela para o Rio. A Chisam definia a favela como um ‘espaço urbano deformado’ e sua missão declarada era erradicá-las. Na ditadura, a Chisam virou a ‘autoridade’ do programa remocionista. Era ela quem decidia quais favelas a serem removidas e onde ficariam os conjuntos, pois muitos terrenos eram do governo federal. E, na prática, quem executava as coisas era o governo do Estado.

A Chisam, extinta em 1973, removeu mais de 175 mil moradores de 62 favelas (remoção total ou parcial), transferindo-os para novas 35.517 unidades habitacionais em conjuntos nas zonas Norte e

CAPÍTULO I

Ocupação do Horto Florestal

1.1 Histórico

A apresentação neste primeiro capítulo da história da comunidade tem o intuito de demonstrar e reconhecer a luta e a resistência dos moradores do Horto. Em seu âmbito cultural e histórico, no que tange a preservação da memória desde os tempos da escravidão, mas também dentro de um contexto atual de tentativa de higienização do Rio de Janeiro, como foi recentemente visto com as remoções para a Copa do Mundo em 2014 e as Olimpíadas em 2016.⁴

Para demonstrar a atualidade e importância do tema das remoções, somente para o evento olímpico, do total de 500 famílias que viviam próximas ao Autódromo de Jacarepaguá, apenas 20 continuaram a residir no local depois da urbanização feita pela prefeitura.⁵

Feitos esses comentários preliminares, pode-se dar continuidade a história do local.

A comunidade do Horto Florestal teve seus primeiros moradores na mesma época em que ocorria o início do processo de colonização do Rio de

Oeste. A construção desses conjuntos habitacionais nem de longe resolveu o problema da habitação popular, mas modificou substancialmente a forma-aparência dos subúrbios, além de levar uma demanda grande de pessoas para onde não havia a infraestrutura necessária.” (Grifos nossos)

A história das remoções no Rio de Janeiro. Agência Pública. 24 abr. 2014. Disponível em: <<https://www.brasil247.com/pt/247/favela247/137691/A-hist%C3%B3ria-das-remo%C3%A7%C3%B5es-no-Rio-de-Janeiro.htm>>. Acesso em: 1 jun. 2018.

⁴“Trata-se, de qualquer forma, do período histórico com o maior número absoluto de remoções na cidade, ultrapassando os governos de Carlos Lacerda (1961-1965; 30.000 remoções) e de Pereira Passos (1902-1906; 20.000 remoções), que sempre foram os principais representantes dessa política. Hoje, na metade do segundo mandato do prefeito Eduardo Paes (PMDB), a cifra de pessoas removidas ultrapassa os 70.000, mas o governo municipal não atendeu a solicitação deste jornal de confirmar o número exato —entre outras mais” - BETIM, Felipe. Remoções na Vila Autódromo expõem o lado B das Olimpíadas do Rio. El País. Rio de Janeiro. 5 ago.2015 Disponível em: < https://brasil.elpais.com/brasil/2015/06/20/politica/1434753946_363539.html>. Acesso em: 20 maio 2018.

⁵NITAHARA, Akemi. Rio 2016: moradores de comunidades removidas dizem que não há clima de festa. Agência Brasil. Rio de Janeiro. 5 ago. 2016. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/rio-2016/noticia/2016-08/rio-2016-moradores-de-comunidades-removidas-dizem-que-nao-ha-clima-de-festa>>. Acesso em: 20 maio 2018.

Janeiro no século XVI através do Engenho D'El Rey que foi fundado para o cultivo da cana-de-açúcar pelo governador Cristóvão de Barros e assim os primeiros trabalhadores que habitaram a área compondo a primeira onda populacional foram os escravos.⁶

Em 1596 o Engenho D'El Rey foi vendido ao vereador Diogo Amorim Soares que em momento seguinte transferiu a posse do Engenho a Sebastião Fagundes Varela até que em 1660 Rodrigo de Freitas de Mello e Castro herdou o engenho, tendo o conservado em poder de sua família por 150 anos e foi em sua homenagem que um dos pontos turísticos mais famosos do Rio de Janeiro foi nomeado, a Lagoa Rodrigo de Freitas.

Pois bem. Em 1808 D. João VI desapropriou o Engenho de Nossa Senhora da Conceição da Lagoa, de propriedade de Rodrigo de Freitas, para a construção de uma fábrica de pólvora, e pouco tempo depois foi criado o Real Horto para uso exclusivo da família real e dos demais membros pertencentes à corte.⁷

Com a instalação da fábrica na localidade, houve mais um movimento migratório⁸ de trabalhadores pela dificuldade de transporte que ainda existia naquela época, e por esse motivo os empregados tanto da fábrica quanto do Real Horto foram “convidados” a residir nas proximidades do trabalho, sendo, para tal, construídas vilas para o recebimento das famílias.

⁶História da Ocupação do Horto Florestal. Disponível em: <http://www.museudohorto.org.br/Historia_do_Horto/>. Acesso em: 20 abr. 2018.

⁷VARELA, Alex; LOPES, Atiele; FONSECA, Rachel. Real Horto. Disponível em: <<http://www.dichistoriasaude.coc.fiocruz.br/iah/pt/verbetes/jbotrj.htm>>. Acesso em: 26 maio 2018.

⁸“Segundo a historiadora Laura Olivieri, o Horto Florestal teve três fases de ocupação. Os primeiros habitantes da área foram africanos escravizados trazidos para trabalhar nas plantações de cana-de-açúcar em 1578; no século XVIII, trabalhadores foram trazidos para a área para trabalharem em uma fazenda de café e, finalmente, no início do século XIX foi criado o Jardim Botânico, e devido a isso mais escravos e trabalhadores foram trazidos para construir e manter os jardins. Foram oferecidos lotes de terra para os trabalhadores e suas famílias, e permissão para construir casas sobre eles, a fim de estarem perto de seu trabalho. Hoje, o Horto é formado em grande parte por descendentes desses grupos de pessoas. No entanto, desde a década de 1960, a comunidade de cerca de 2.000 moradores vem lutando contra ameaças de remoção.” PATEL, Gitanjali. Museu de Contranarrativas e Resistência, Parte 4: Horto Florestal #SemanaDeMuseus. 18 maio 2018. Disponível em: <<http://rioonwatch.org.br/?p=33120>>. Acesso em: 26 maio 2018.

Em 1831 D. Pedro I determinou que fosse desativada a fábrica de pólvora da região em decorrência da criação de outra em lugar diverso, na Serra da Estrela, situada na subida para Petrópolis, fazendo com que as residências antes destinadas aos trabalhadores da fábrica passassem para as mãos dos empregados do Real Jardim Botânico.

A partir da década de 1860 iniciou-se ali implantação das indústrias têxteis Chácara do Algodão, Fábrica Carioca e América Fabril, fazendo com que a mobilidade urbana ganhasse outra face e, como consequência, o bairro se tornou atrativo às famílias mais abastadas.

Entretanto, mesmo diante da elitização da região, as moradias populares continuaram a ser incentivadas para privilegiar a indústria que nascia aos poucos, e não só isso, mas mesmo após a sua transferência, estas casas cedidas continuaram a serem habitadas pelos ex-operários e funcionários do Jardim Botânico.

Hoje a área que se discute no presente trabalho está ocupada por cerca de 620 famílias que vivem com renda entre 0 e 5 salários mínimos⁹ e em sua maioria formadas por pessoas idosas de inestimável importância histórica. Fala-se aqui não só do direito à moradia, mas da preservação cultural local, patrimônio imaterial que é protegido pela Constituição de 1988, porém neste caso não vem recebendo o mesmo apoio pelo judiciário.

Portanto, é fácil perceber que esta localidade abriga há gerações famílias de funcionários e seus descendentes, os quais sempre se envolveram ativamente com as questões do lugar, como por exemplo, o impedimento de implantação de projetos tais como as construções de um cemitério e de um conjunto residencial financiado pelo BNH (Banco Nacional da Habitação).¹⁰

⁹ Vide Anexo A – Plano de regularização da UFRJ

¹⁰ História da Ocupação do Horto Florestal. Disponível em: <
http://www.museudohorto.org.br/Historia_do_Horto/>. Acesso em: 20 abr. 2018.

1.2 Propositura das ações de reintegração de posse e o projeto de regularização fundiária

Após anos de ocupação histórica da comunidade, nos idos de 1980, a União Federal propôs 215 ações de reintegração de posse visando retirar os moradores do Horto, sob alegação de uso privado do bem público, utilizando como fundamento legal o Código Civil de 1916 e o Decreto Lei 9760/46¹¹, que possuíam em sua prevalência uma visão patrimonialista do bem público.

A maioria das ações transitou em julgado no final da década de 1990 julgadas procedentes em favor da União. Apesar disso, não foram executadas, uma vez que o contexto social e jurídico foi alterado, passando a privilegiar os direitos dos moradores através da nova Constituição de 1988 com a Emenda de 2002 nº 26 conjuntamente ao Estatuto da Cidade, Código Civil de 2002, Lei nº 11.481/2007¹² e Lei nº 11.977/2009¹³, que buscaram legitimar o direito fundamental à moradia através de novos instrumentos de regularização fundiária como a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia – CUEM, a legitimação de posse, Usucapião Coletiva, entre outros.

Perante o novo cenário legislativo, a União voltou atrás em seu desejo de reintegrar a área em que está localizada a comunidade e protocolou pedido de suspensão das 215 ações de reintegração. Mas não foi só, visando atender os direitos previstos no texto constitucional em conformidade com a questão ambiental, celebrou convênio em 2006 junto à Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, através da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, pela Secretaria de Patrimônio da União – SPU/RJ, para desenvolvimento de um projeto de regularização fundiária e urbanística.

¹¹ Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências.

¹² Prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União e outras providências.

¹³ Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

O projeto¹⁴ analisou a melhor forma de regularizar a situação priorizando o desenvolvimento da delimitação física do perímetro necessário da área que deveria ser destinada a consolidação do assentamento das famílias, além disso, regulou o uso e ocupação do solo ao vetar o remembramento e desmembramento com o propósito de impedir o adensamento da área.

O plano elaborado previu que a posse do local seria concedida por meio da Concessão de Direito Real de Uso – CDRU, conjuntamente aos requisitos da Concessão Especial para Fins de Moradia – CUEM, instituto que será mais profundamente abordado em capítulo próprio.

Ainda, foi dada a devida importância ao espaço que seria concedido, garantindo por intermédio de cláusulas resolutórias que o uso de sua extensão fosse adequado, bem como para impedir o adensamento, sempre observado que não se tratava apenas de uma área meramente estatal, mas de grande importância ambiental e cultural. Com isso, atitudes dos moradores que fossem contra o estipulado levariam a perda do direito, e consequentemente cancelamento do título.

1.3 A intervenção do Tribunal de Contas da União

Em julho de 2011, quando a UFRJ finalizou o Projeto de Regularização Fundiária, uma denúncia foi apresentada pela Associação de Moradores e Amigos do Jardim Botânico – AMAJB, entidade contrária a permanência dos moradores do Horto na área, no Tribunal de Contas de União que instaurou processo administrativo para análise do projeto. A associação alegou, em síntese, mau uso do bem público e necessária expansão do Jardim Botânico.

Entretanto, não é difícil imaginar que a denúncia foi realizada em razão do local em que está situada a comunidade. Afinal, o bairro do Jardim Botânico tem um IDH medido em 0,959, sendo inclusive maior que de

¹⁴ Mais informações em Anexo A.

países europeus como a Noruega, país com maior índice de desenvolvimento humano do mundo, segundo a ONU¹⁵.

Portanto, dividir o território com uma comunidade pobre traz certa disparidade entre os moradores e seus estilos de vida. O argumento de mau uso do bem público não prospera, visto que a UFRJ preparou proposta de regularização que iria adequar as moradias à questão ambiental da região. Assim sendo, não há que se falar em prejuízo ao meio ambiente.

Além disso, as casas ficam aos arredores do parque, não exatamente encostadas como se faz parecer na denuncia, e dificilmente seria possível expandir todo o perímetro, inclusive, pois existem outras construções naquela área, tais como o condomínio “Canto e Mello”.

O condomínio supracitado foi construído na década de 1980 em uma zona de proteção ambiental e de risco. Contra essa construção foi proposta uma Ação Civil Pública pelo Ministério Público Estadual, com participação da Prefeitura do Rio, e houve a proibição de novas construções.¹⁶

O laudo técnico atestou os danos ao meio ambiente, e comprovou que quando a ação foi distribuída em 1991, havia apenas 8 casas edificadas, já em 2003, quando realizada a perícia, apesar da liminar que proibiu veementemente novas construções, havia mais imóveis terminados e um em construção. Em 2012 o número de casas já atingia 26. No entanto, sobre essas construções nada se fala na denuncia realizada.

A decisão do TCU afirmou que a Secretaria de Patrimônio da União não apresentou motivação para regularizar as famílias no local, descumprindo as bases legais de tramitação dos processos administrativos de regularização fundiária. Desta forma, a corte de contas anulou o projeto de regularização fundiária elaborado pela FAU – UFRJ, e determinou que

¹⁵ “Hoje, a Noruega é o país com o maior índice de desenvolvimento humano do mundo - 0,944. A média do Brasil é de 0,744 - número considerado elevado, mas não muito alto. O IDHM mede as chances de um cidadão ter uma vida longa e saudável, acesso ao conhecimento e um padrão de vida que garanta as necessidades básicas. O indicador vai de 0 a 1 - quanto mais próximo de 1, melhor.” ABRANTES, Talita. Os bairros do Brasil que poderiam estar na Noruega. Exame. 29 nov. 2014. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/brasil/os-bairros-do-brasil-que-poderiam-estar-na-noruega/>>. Acesso em 24 maio 2018.

¹⁶ VIGNA, Anne. Pobre sai, rico fica. 16 mar. 2017. Disponível em: <<https://apublica.org/2017/03/pobre-sai-rico-fica/>>. Acesso em: 10 maio 2018.

fosse criada uma comissão formada por outros entes, como o Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Planejamento e Ministério da Cultura, e suas respectivas autarquias, Instituto de Pesquisa Jardim Botânico, Secretaria de Patrimônio da União de Brasília e Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN.

Confira-se trecho do acórdão nº 2.380/2012:

“9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de levantamento de auditoria dos processos de Regularização Fundiária de Interesse Social promovidos pela Superintendência do Patrimônio da União no Estado do Rio de Janeiro - SPU/RJ, com enfoque no exame do projeto que abrange área historicamente pertencente ao Jardim Botânico do Rio de Janeiro - JBRJ. ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. acolher as razões de justificativa oferecidas pelas Sras. Marina Ângela Miranda Esteves da Silva e Célia Beatriz Ravera Schargrotsky e pelo Sr. Liszt Benjamin Vieira;

9.2. tornar definitiva a determinação da medida cautelar adotada no item 9.3 do Acórdão 719/2011 – Plenário, nos autos do TC 032.772/2010-6, para que a SPU/RJ se abstenha de realizar a titulação a ocupantes de imóveis no projeto de Regularização Fundiária de Interesse Social no Jardim Botânico da cidade do Rio de Janeiro, enquanto perdurar as irregularidades identificadas nestes autos;

9.3. determinar o cumprimento, sucessivamente, dos subitens seguintes, com fundamento no art. 70, caput e 71, inciso IX, da Constituição Federal, e no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, cabendo aos órgãos envolvidos atuar de forma colegiada:

9.3.1. ao JBRJ e ao Iphan, que findem, dentro de 60 dias, a delimitação da área de interesse e essencial às atividades da autarquia (JB), considerando os respectivos tombamentos, para que o MPOG, a SPU e a SPU/RJ procedam à cessão da área nos termos do item seguinte;

9.3.2. ao MPOG, à SPU, à SPU/RJ e ao JBRJ, no prazo de 90 dias, para que adotem as medidas cabíveis para a formal transferência ao Instituto Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro – JBRJ de todos os bens imóveis, inclusive o Horto Florestal, conforme previsto na Lei 10.316/2001, arts. 6º e 11, inciso I, na forma da cessão de uso estipulada no Decreto-lei nº 9.760/1946, art. 79 e Decreto nº 3.725/2001, art. 11, excluídas as áreas cedidas à Light (Decreto 56.911, de 29/09/1965), ao Serpro (Decreto 62.551, de 16/04/1968) e à Embrapa (Decreto 83.259, de 8/03/1979), até que sejam averbadas e/ou registradas em cartório as delimitações exatas da área abrangida pelo JBRJ; 9.3.3. ao MPOG, à SPU, à SPU/RJ, ao JBRJ e ao Iphan, que findem, dentro de 300 dias, a delimitação da área essencial às atividades da autarquia e a conclusão da revisão dos respectivos tombamentos, fazendo-se a averbação e/ou registro no cartório de imóveis competente das exatas delimitações das áreas tombadas ou não, abrangidas pelo JBRJ;

9.3.4. ao MPOG, à SPU, à SPU/RJ, ao JBRJ e ao Iphan que envie ao TCU relatórios trimestrais sobre as medidas adotadas para cumprimento dos itens 9.3.1, 9.3.2 e 9.3.3 deste Acórdão, sob pena de responsabilização por descumprimento de decisão desta Corte;

9.3.5. à SPU, à SPU/RJ, à AGU e ao JBRJ, caso este tenha legitimidade judicial, que, tão logo definidos e regularizados em cartório os limites territoriais do Jardim Botânico, que: 9.3.5.1. no prazo de 60 (sessenta) dias, adotem todas as medidas judiciais e extrajudiciais necessárias ao fim de suspensão, arquivamento, diferimento ou qualquer outra situação impeditiva ou restritiva da execução de qualquer mandado de reintegração de posse decorrente de decisão judicial transitada em julgado, em área definitiva na forma do item 9.3.3 deste Acórdão;

9.3.5.2. apresentem a este Tribunal, a cada seis meses, relatório contendo informações acerca das providências que têm sido adotadas visando o cumprimento de todos os mandados de execução de reintegração de posse concedidos por meio de decisões judiciais transitadas em julgado, em respeito à coisa julgada (Constituição Federal, art. 5º, inciso XXXVI), tempestivamente, dentro dos respectivos prazos;

9.3.5.3. no prazo total de 90 (noventa) dias, adotem todas as providências para a obtenção da reintegração de posse de qualquer outra área do Jardim Botânico do Rio de Janeiro ocupada indevidamente e não contemplada com correspondente decisão judicial transitada em julgado e vigente, para cumprimento da determinação da 2ª Câmara desta Corte feita ao JBRJ, no sentido de corrigir e prevenir invasões (Sessão de 08/02/2001, Relação nº 05/01 Gab. Min. Valmir Campelo, AtaTCU 04/01-2ª Câmara);

9.4. deixar assente que caso restem áreas remanescentes à área definitiva do JBRJ e se houver possibilidade jurídica, poderão ser disponibilizadas para fins do projeto de Rfis pretendido pela SPU/RJ, procedendo-se à regularização das moradias nelas existentes;

9.5. determinar, com fundamento no art. 70, caput e 71, inciso IX, da Constituição Federal, e no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/92, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU:

9.5.1. à SPU/RJ, no que tange aos demais projetos de regularização em curso e nos que doravante se iniciem, promova, como medida prévia, a devida consulta ao Ibama, ao Iphan, à Defesa Civil do Rio de Janeiro e aos demais órgãos correlatos estaduais e municipais, ou distritais, sobre possíveis restrições nas áreas de meio ambiente e de tombamento, de forma a evitar que se conduzam projetos de regularização sobre os quais incidam tais restrições, como as que se verificaram no caso do projeto de regularização no Jardim Botânico e também onde existam edificações em confronto com o disposto no inciso III do art. 4º da Lei 6.766/79 ou outras legislações de todas as esferas, inclusive resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama;

9.5.2. ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) que, no prazo de 60 (sessenta) dias, encaminhe, considerando as constatações contidas no Relatório de Levantamento desse Tribunal, informações acerca da situação da área do Jardim Botânico do Rio de Janeiro e de seu entorno, com eventuais providências adotadas, no âmbito do exercício de suas competências, em face de descumprimento da legislação ambiental no tocante a construção de edificações em área proibida pelo art. 4º, inciso III, da Lei 6.766/79.

9.5.3. ao Iphan e ao Ministério do Meio Ambiente que, findo o procedimento previsto no item 9.3 deste Acórdão, realizem os estudos necessários tendentes a promover a desapropriação de todas as áreas, eventualmente objeto de ação judicial com decisão favorável ao ocupante irregular, transitada em julgado, com o adequado pagamento de indenização aos ocupantes, para recomposição do parque, no âmbito da área a ser delimitada como de interesse e essencial às atividades do Jardim Botânico;

9.6. determinar, com fundamento no art. 70, caput e 71, inciso IX, da Constituição Federal, e no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/92, c/c o art. 250, inciso

II, do Regimento Interno do TCU, à SPU/RJ que, no prazo de 90 (noventa) dias, apresente um plano de ação com prazos específicos para adotar as medidas abaixo:

9.6.1. promova a cobrança da indenização correspondente a 10% (dez por cento) do valor atualizado do domínio pleno do terreno ou imita-se sumariamente na posse dos imóveis irregularmente ocupados por particulares, conforme prevê o art. 10 e seu parágrafo único, da Lei 9.636/98, conforme parágrafos 250 a 285 do Relatório de Levantamento – peça 56;

9.6.2. regularize a situação cadastral, jurídica e contratual dos 1.633 imóveis da União identificados na Nota Técnica da SPU de 17/11/2010, consultando para tanto a Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a fim de adotar a solução e o instrumento jurídico mais adequado face às peculiaridades de cada caso concreto;

9.7. dar ciência à SPU sobre a ausência de divulgação de informações, na Internet e em outras formas de divulgação, sobre os bens da União, caracterizando descumprimento do disposto na Lei 9.636/98, art. 3º-A e parágrafo único;

9.8. dar ciência à SPU/RJ quanto às seguintes impropriedades descritas nos parágrafos 250 a 285 do relatório de levantamento (peça 56):

9.8.1. ausência de formalização de contratos administrativos decorrente do descumprimento do art. 87 do Decreto-lei 9.760/46 c/c art. 60, parágrafo único da Lei 8.666/93;

9.8.2. ocupação gratuita de imóveis da União em afronta ao art. 1º do Decreto-lei 1.561/77;

9.8.3. não desocupação de imóvel da União por servidores, seus sucessores ou parentes afins após a aposentadoria ou morte daqueles, decorrente do descumprimento do art. 1º da Lei 5.285/67;

9.8.4. sublocação de imóveis da União decorrente do descumprimento do arts 88 e 89 do Decreto-lei 9.760/46;

9.9. desapensar o TC 032.772/2010-6 e promover seu arquivamento; 9.10. encaminhar cópia eletrônica deste Acórdão, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentam, bem como do relatório de levantamento (peça 56), ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Secretaria do Patrimônio da União (SPU), Superintendência do Patrimônio da União no Estado do Rio de Janeiro (SPU/RJ), Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro (JBRJ), Advocacia Geral da União (AGU), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), à Câmara de Conciliação da Administração Federal (CCAF), à 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Patrimônio Público e Social do Ministério Público Federal (MPF), à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro, ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, à Assembleia Legislativa, à Defesa Civil e à Câmara Municipal do Rio de Janeiro. (Grifos nossos)

A missão da nova comissão era a de apresentar o perímetro em que o Instituto de Pesquisa Jardim Botânico - IPJB pretendia expandir a área do parque. As famílias que estivessem dentro dessa área de interesse deveriam ser reintegradas. Aquelas que já tinham decisão de reintegração de posse transitada em julgado, a União deveria executar tais decisões, e quanto às

famílias que ainda não haviam sido demandadas, a União deveria propor as novas ações.

O relatório final da comissão interministerial recomendou a saída de 80% da comunidade e bem como a posterior inserção dos seus moradores no programa Minha Casa Minha Vida, omitindo-se diante de sua posse histórica, política e das inúmeras mansões que ocupavam o mesmo território que deveria ser ambientalmente protegido.

Em números, as terras tanto do Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro como do Horto Florestal juntas somam 142 hectares. A área da comunidade do Horto, que possui um pouco menos de 20 hectares hoje, seria drasticamente reduzida, e a vizinhança seria adensada. Com isso, o Jardim Botânico, que em 2006 tinha 54 hectares, passaria a ter 113 hectares.

Apesar da União, como polo ativo das reintegrações, ter afirmado diversas vezes nos processos judiciais que não mais possuíam interesse no local, pelo contrário, buscando regularizar a situação dos habitantes, a corte de contas realizou intervenção direta na política pública de regularização fundiária realizada.

Sobre a intervenção do TCU, afirma Rafael Mendonça:

“Diante de tais fatos, a intervenção da corte de contas na política pública de regularização fundiária que estava sendo desenvolvida impediu a implementação dos termos da legislação contemporânea sobre o tema, privilegiando práticas ultrapassadas de remoção de comunidades históricas, ao invés de garantir a sua permanência na área ocupada, nos termos do contexto legislativo atual.”¹⁷

Apesar da mudança expressiva que a legislação sofreu, outorgando prioridade aos direitos sociais em especial ao da moradia digna, e mesmo tendo a União demonstrado falta de interesse nas ações, após a denúncia

¹⁷ MENDONÇA, Rafael da Mota. Urbanização Democrática - O Direito à Cidade e a comunidade do Horto Florestal do Rio de Janeiro. P. IN: ZANGEROLAME, Flavia e CASARA, Rubens (Organizadores). Pelos caminhos da justiça e solidariedade: Homenagem a Miguel Lanzellotti Baldez. Ed. EMais. Florianópolis. 2018.

feita pela AMAJB, o TCU anulou a regularização fundiária, e determinou a desocupação de grande parte da comunidade.

Portanto, diante do exposto, o que podemos concluir é que o quadro está sendo administrado de forma violenta, principalmente por se tratar de pessoas idosas que compõe a história e cultura do bairro, e a partir disto surge a problemática da urgente regularização da comunidade.

CAPÍTULO II

Concessão do Uso Especial para Fins de Moradia – CUEM

A Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia está regulamentada na Medida Provisória 2.220, de 04 de setembro de 2001. A Lei 11.481/2007 inseriu o instituto no inciso XI do art. 1.225¹⁸ do Código Civil de 2002 solidificando a concessão como um direito de natureza real e incorporou todos os seus requisitos legais.

Diógenes Gasparini conceitua a CUEM ao dispor que se trata de:

“Ato administrativo ou jurisdicional que outorga, como direito subjetivo, o uso da área pública urbana até duzentos e cinquenta metros quadrados ou mais, respectivamente ao possuidor ou à população de baixa renda que até 30 de junho de 2001 detinham-na como sua, por cinco anos ininterruptos e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família”¹⁹

A CUEM é direcionada aos imóveis públicos, uma vez que estes não podem ser usucapidos²⁰. No entanto, o seu uso deve ser concedido se atendidos os requisitos necessários, relacionando-se à função social da posse e o direito constitucional à moradia digna, ou seja, não se trata de ato discricionário do poder público a sua outorga, inclusive a Instrução Normativa nº 02 de 23 de Novembro de 2007 da Secretaria de Patrimônio da União no seu artigo 2º, confirma esse entendimento:

Art. 2º A Concessão de Uso Especial para fins de Moradia é o instrumento pelo qual a Secretaria do Patrimônio da União, por meio das Gerências Regionais do Patrimônio da União, reconhece o direito subjetivo à moradia, quando preenchidos os requisitos da Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, não se submetendo a CUEM à análise de conveniência e oportunidade pela Administração. (Grifo nosso)

O instituto foi criado para alterar o contexto das situações de posse em áreas públicas. Seu objetivo é proteger os habitantes que preenchem seus requisitos das arbitrariedades do Estado, propiciar segurança na posse, bem como a consolidação de ocupações históricas, tais como o Horto

¹⁸ Art. 1.225. São direitos reais:
(...)

XI - a concessão de uso especial para fins de moradia

¹⁹ GASPARINI, Diógenes. O Estatuto da Cidade. 1ª edição. São Paulo: Editora NDJ, 2002. p. 91

²⁰ Código Civil de 2002 - Art. 102. Os bens públicos não estão sujeitos a usucapião.

Florestal, garantindo moradia digna. É um direito subjetivo, e, portanto, a sua outorga deverá acontecer de forma gratuita, conforme dispõe parágrafo 1º do art. 1º da MP 2220.²¹

A concessão tem peso e amplo caráter social, destinando-se a pessoas de baixa renda e sem outros imóveis, fato que ressalta ainda mais a tentativa de promoção da dignidade humana. Julia Moretti explora esse lado ao preceituar:

“Essa vinculação com uma destinação econômico-social específica, qual seja, moradia para famílias de baixa renda, vem, de certa forma, expressa no art. 8º da MP 2.220/01, que determina a extinção da CUEM, e consequente retomada do bem pelo Poder Público, nos casos de destinação diversa à da moradia ou se o usuário vier a receber outro imóvel.”²²

Para consagração do direito citado, o particular tem de cumprir os requisitos elencados no art. 1º da MP. 2.220²³, quais sejam: até 30 de junho de 2001 haver o imóvel como seu por 5 anos ininterruptos (*animus domini*), sem oposição (posse mansa e pacífica), imóvel público em área urbana, que não ultrapasse 250 metros quadrados, e que o seu uso seja destinado para sua moradia, ou de sua família. Ainda, não pode o possuidor ser proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

Uma vez que os pressupostos citados no artigo 1º da MP 2.220 sejam preenchidos, os possuidores do imóvel podem promover requerimento administrativo para sua posse seja legitimada e seu direito seja reconhecido, e destaca-se novamente, é direito subjetivo do particular a concessão do uso.

²¹ § 1º A concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma gratuita ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

²² MORETTI, Júlia Azevedo. Concessão de uso especial para fins de moradia como instrumento de regularização fundiária em áreas da União. In: IV Congresso de Direito Urbanístico, 2006, São Paulo. Desafios para o Direito Urbanístico Brasileiro no Século XXI, 2006.

²³ Art. 1º Aquele que, até 22 de dezembro de 2016, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área com características e finalidade urbanas, e que o utilize para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural. (Redação dada pela lei nº 13.465, de 2017).

Ou seja, é possível que, ao ver seu direito desrespeitado, o possuidor ingresse com medida judicial cabível. Diante desta hipótese, poderá recorrer à via judicial, caso após 12 meses da data do protocolo do pedido, não houver um parecer conclusivo sobre a solicitação que almeja, conforme dispõe MP 2.220/2001.

Confira-se:

Art. 6º O título de concessão de uso especial para fins de moradia será obtido pela via administrativa perante o órgão competente da Administração Pública ou, em caso de recusa ou omissão deste, pela via judicial.

§ 1º A Administração Pública terá o prazo máximo de doze meses para decidir o pedido, contado da data de seu protocolo.

O pedido para reconhecimento do direito pode ser feito pelos moradores ou, em seu nome, por uma associação que os represente. No caso discutido no presente trabalho, os habitantes do Horto Florestal fizeram o requerimento através da Associação dos Moradores e Amigos do Horto - AMAHOR comprovando o preenchimento dos requisitos legais necessários e tiveram a sua posse regularizada.

Ressalta-se que o instituto foi criado para que os bens públicos pudessem atender o interesse da população, deixando de ter um caráter exclusivamente patrimonial, passando a privilegiar a função social da posse e da propriedade urbana (art. 5º, XXIII²⁴ e art. 170, III²⁵ ambos da CF/88).

É importante entender que patrimônio estatal deve atender a sua função social, é necessário que sempre que possível cumpra com os princípios e objetivos constitucionais. Portanto, se há a possibilidade de garantir o exercício do direito constitucional à moradia, essa hipótese deve prevalecer, visto que o Estado existe para proporcionar o mínimo de

²⁴Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

²⁵Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

III - função social da propriedade;

qualidade de vida aos seus cidadãos. Ao atribuir a CUEM a um imóvel, assegurando predominância da posse sobre a propriedade, inova-se ao garantir que mesmo o bem público deve cumprir sua função social.

No caso da comunidade do Horto Florestal o que se evidencia é o reconhecimento da posse, de longa data e de inestimável importância histórica exercida por famílias de baixa renda nos imóveis em torno do Jardim Botânico pertencentes à União.

O requerimento dos moradores da comunidade foi feito em 2013 e concedido em 2014, após alguns mandados de reintegração terem sido expedidos e deixando os habitantes que já possuíam ações propostas desprotegidos em face do novo rumo que está sendo tomado.

Em seu Parecer nº 1477-5.6/2014/MAA/CONJUR-MP/CGU/AGU²⁶ posteriormente confirmado pela SPU Brasília, a AGU entendeu que o direito deve ser dado em localidade pública diversa da original²⁷, presenciadas as situações dos artigos 4º e 5º da MP 2.220. No entanto, observa-se que nenhum dos dois ocorre no quadro fático discutido, em verdade, o objetivo aqui é a retirada da comunidade do seu local, sem considerar a sua importância histórica.

2.1 Requisitos para Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia

É fácil perceber que a CUEM exige para a sua concessão os mesmos requisitos da usucapião especial urbana, elencada no artigo 1.240 do Código Civil de 2002 e CFRB/88. Apesar da sua consequência não ser a

²⁶ “7. Nas hipóteses dos arts. 4º e 5º da MP 2.220/2001, o direito à moradia deverá ser exercido em outro local, devendo o contrato explicitar essa condição. No caso dos autos, a CUEM será outorgada não sobre o imóvel atualmente ocupado, mas sim sobre a área para qual o titular for deslocado. Assim, não há que se falar em posterior 'substituição' do título, sendo necessário, apenas, seu aditamento para que dele conste a unidade habitacional específica outorgada ao particular”

²⁷ Anexo B – Ofício SEI nº 21331/2015-MP dirigido à presidente da Associação de Moradores da Comunidade do Horto (AMAHOR) informando a outorga da CUEM em local diverso.

mesma, já que a usucapião transfere ao particular o domínio pleno do bem.

Nada obstante, confira-se comparativamente a MP 2.220:

Art. 1.240. Aquele que possuir, como sua, área 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.

Art. 1º Aquele que, até 22 de dezembro de 2016, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área com características e finalidade urbanas, e que o utilize para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural. (Grifos nossos)

Além disso, ambos os instrumentos têm propósito dar segurança jurídica a posse com função social, em contraponto ao proprietário que não a cumpre. Nada mais apropriado que na conjuntura atual do país, com milhares de desabrigados nas ruas²⁸, o imóvel público também sofra imposições semelhantes aos bens particulares que não cumprem a sua função social. Nelson Saule discorre sobre o mesmo ponto:

“Tendo em vista que o usucapião urbano serve para garantir uma destinação social para imóveis urbanos privados, visando atender a função social da propriedade, a concessão de uso deve ser utilizada para atingir esse objetivo com relação aos imóveis públicos urbanos. Quando se fala em função social da propriedade urbana, esse princípio é norteador, sendo condição de garantia tanto para o exercício da propriedade urbana privada como pública”²⁹

Para que seja concedida a CUEM em propriedade pública, é compulsório o preenchimento dos requisitos dispostos na MP 2.200, e conforme se demonstrarão, estes estão presentes na ocupação regular do Horto Florestal.

²⁸Pesquisa estima que o Brasil tem 101 mil moradores de rua. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. 26 jan. 2017. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=29303>. Acesso em: 20 maio 2018.

²⁹ SAULE JUNIOR, Nelson. A Proteção Jurídica da moradia nos assentamentos irregulares. Porto Alegre: Fabris, 2004.p.399.

2.1.1 Imóvel público com até 250 metros quadrados

Para que seja concedida a CUEM, primeiramente o imóvel ocupado deverá ser de propriedade pública, sem que o seu regime jurídico afete de qualquer maneira na sua concessão. No que tange ao tamanho, este não poderá ultrapassar 250m² no caso da CUEM individual, que foi a requerida pelos moradores do Horto Florestal.

Nas palavras de Rafael Mendonça: “A referida limitação demonstra de forma inequívoca o caráter social do instrumento, uma vez que a limitação da metragem busca dar preferência a ocupações que conservam a moradia”³⁰

Quando houve o convênio entre SPU/RJ e UFRJ através da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo a planta dos imóveis foi elaborada e se encontrava em conformidade com o estipulado para concessão da CUEM, até mesmo porque se trata de famílias de baixa renda com residências humildes fora do padrão de renda da zona sul do Rio de Janeiro com grandes propriedades.³¹

2.1.2 Posse ininterrupta e sem oposição por 5 anos

Para demonstração do preenchimento do requisito quanto a posse ininterrupta e sem oposição por 5 anos preceitua a Instrução Normativa nº 02 de 23 de Novembro de 2007 no seu artigo 11, III:

Art. 11. Para o fim de comprovação do preenchimento dos requisitos previstos nos arts. 1º e 2º, da Medida Provisória nº 2.220, de 2001, o processo será instruído com os seguintes documentos:

(...)

III - para comprovação do tempo de posse: fotos aéreas, cadastros municipais, estaduais ou federais; matérias jornalísticas; publicações; estudos acadêmicos; boletos de cobrança emitidos por concessionárias de serviços públicos; correspondência ou recibo com indicação do endereço; registro escolar; carteira

³⁰ MENDONÇA, Rafael da Mota . Concessão de uso especial para fins de moradia: o artigo 5º da Medida Provisória 2.220, de 04 de setembro de 2001 e o direito fundamental à moradia. In: Arícia Fernandes Correia. (Org.). Moradia e exclusão social na metrópole. 1ed.Rio de Janeiro: Editora Multifoco, 2016, v. , p. 205.

³¹ Anexo A – Plano de regularização UFRJ.

de vacinação; documento de entrega de mercadorias entre outros que contenha indicação de data e localização;

A posse dos moradores da comunidade do Horto Florestal é evidente. Em verdade, a sua permanência no local, como já apontado, remonta no mínimo mais de 50 anos. Os moradores atuais são em sua maioria os descendentes dos trabalhadores do Jardim Botânico. Para cumprir tal exigência foi anexado no requerimento da CUEM o cadastro realizado pelo antigo IBDF comprovando assim, que até o dia 30 de junho de 2001, tais habitantes possuíam muito mais do que 5 anos de posse.

Além disso, a posse da área foi também comprovada pelo cadastro realizado pela SPU/RJ em parceria com a UFRJ que demonstra de forma inequívoca o tempo da ocupação no Horto Florestal com relatos dos primeiros ocupantes e seus sucessores.

2.1.3 Ausência de oposição

Nem todos os moradores do Horto Florestal puderam preencher este requisito, eis que a União propôs 215 ações na década de 1980, e com isso, ficaram impossibilitados de participar do requerimento de concessão de uso especial para fins de moradia, mesmo assim a outorga foi deferida em seu favor.

Alguns ainda esperam a expedição do mandado de reintegração de posse, enquanto outros já foram reintegrados e tiveram suas casas demolidas de forma violenta.

Para cumprir a ordem de reintegração em 2016 foi convocado o Batalhão de Choque, e tendo em vista que mulheres e idosos se posicionaram na tentativa de evitar a demolição, os policiais usaram bomba de gás lacrimogêneo, spray de pimenta e balas de borracha.

O ex-morador da comunidade Marcelo de Sousa Alvarenga³² que teve sua casa demolida relatou que o imóvel que habitava foi construído há

³² Informações no processo nº 004867-24.1987.4.02.5101 que tramitou na 22ª Vara Federal do Rio de Janeiro. Neste caso a União manifestou desinteresse na reintegração de posse do imóvel. Em decisão proferida em 26 de maio de 2015, o juízo assim decidiu:

“Tendo em vista o teor do ofício de fls. 349/350, que revela desinteresse da União quanto à efetivação da tutela jurisdicional nestes autos deferida, bem assim a anuência da autoridade subscritora com a ocupação irregular do espaço público, que se perpetua por muitos anos e sem qualquer contrapartida, determino, de início, a remessa dos autos ao MPF, para que apure se a conduta manifestada neste feito corresponde a ato de improbidade administrativa e/ou a tipo penal previsto na legislação pátria, tendo em vista o princípio da indisponibilidade do interesse público, como bem esclarece o seguinte precedente deste E. TRF2:

AGRAVO INTERNO. REINTEGRAÇÃO NA POSSE. IMÓVEL NO JARDIM BOTÂNICO. INEXECUÇÃO. EXTRAÇÃO DE PEÇAS AO MPF. 1. Havendo precedentes admitindo recurso contra a determinação de extração de peças ao Ministério Público (cf., p. ex.: STJ, REsp 679490; TRF da 2ª Região, AG 137.045; AG 9302138488), parece melhor, excepcionalmente, conhecer do agravo de instrumento. 2. Consoante entendimento do Superior Tribunal de Justiça, o caput do art. 557 do CPC, franqueia ao relator a possibilidade de negar seguimento ao recurso, quando manifestamente inadmissível e improcedente, (6ª Turma, AgRg no Ag 1336149/RS), inexistindo, portanto, qualquer ilegalidade na decisão monocrática que negou seguimento ao recurso. 3. É dever constitucional da Advocacia-Geral da União representar a União judicialmente (art. 131 da CF), o que abarca a execução de decisão judicial favorável já transitado em julgado. Assim, a omissão em executar o comando judicial de reintegração na posse pode, em tese, caracterizar ato de improbidade administrativa (art. 11, II, da Lei nº 8.429/92), ou, até mesmo, dês que, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal, o crime de prevaricação (art. 319 do CP), pelo que se mostra correta a extração de peças ao Ministério Público Federal. 4. A extração de peças ao Ministério Público Federal (art. 40 do CPP e art. 7º da Lei nº 7.347/85), todavia, não abrange única e exclusivamente os advogados da União, mas visa à apuração dos fatos. Destarte, devem responder as autoridades responsáveis pela inexecução da decisão judicial e pela leniência com a ilegalidade judicialmente reconhecida. 5. Assentou, com perfeição, o Superior Tribunal de Justiça, em caso que também abrangia a ocupação irregular do Jardim Botânico do Rio de Janeiro, Patrimônio Histórico e Artístico Nacional: “[...] Na gestão e controle dos bens públicos impera o princípio da indisponibilidade, o que significa dizer que eventual inércia ou conivência do servidor público de plantão (inclusive com o recebimento de aluguel) não tem o condão de, pela porta dos fundos da omissão e do consentimento tácito, autorizar aquilo que, pela porta da frente, seria ilegal, caracterizando, em vez disso, ato de improbidade administrativa (Lei 8.429/1992), que como tal deve ser tratado e reprimido. [...] A grave crise habitacional que continua a afetar o Brasil não será resolvida, nem seria inteligente que se resolvesse, com o aniquilamento do patrimônio histórico-cultural nacional. Ricos e pobres, cultos e analfabetos, somos todos sócios na titularidade do que sobrou de tangível e intangível da nossa arte e história como Nação. Daí que mutilá-lo ou destruí-lo a pretexto de dar casa e abrigo a uns poucos corresponde a deixar milhões de outros sem teto e, ao mesmo tempo, sem a memória e a herança do passado para narrar e passar a seus descendentes” (2ª Turma, REsp. 808.708/RJ, Rel. Min. Herman Benjamin, unân., DJe 04/05/2011). 6. Agravo interno desprovido. (AG 201202010154216, Desembargador Federal LUIZ PAULO DA SILVA ARAUJO FILHO, TRF2 - SÉTIMA TURMA ESPECIALIZADA, E-DJF2R - Data: 15/03/2013.)

Por outro lado, a ação possessória se insere no bojo da chamada tutela executiva *lato sensu*, na qual o processo de conhecimento é dotado de capacidade executória, razão pela qual é desnecessária manifestação formal da vencedora em prol da execução do título, eis que o cumprimento do julgado é providência inerente à tutela invocada.

É como entende a jurisprudência:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. PROCESSO CIVIL. RECURSO DE APELAÇÃO. EFEITO DEVOLUTIVO. SENTENÇA QUE CONCEDE REINTEGRAÇÃO NA POSSE. 1. Embora não

cerca de 80 anos por seu tio-avô.³³ Diante do exposto, comprova-se o desrespeito a um dos fundamentos mais importantes da Constituição Federal, o princípio da dignidade humana.³⁴

Feita essa consideração, os demais moradores que não possuíam ação de reintegração de posse e que fizeram o requerimento conseguiram comprovar o requisito exigido na legislação específica, mantendo posse mansa e pacífica.

conste a apelação interposta contra sentença proferida em ação possessória julgada procedente dentre as hipóteses taxativas dos incisos I a VII do art. 520 do CPC, revela-se cabível o recebimento do recurso de apelação apenas no efeito devolutivo, na medida em que as ações executivas *lato sensu*, por sua própria natureza, demandam imediato cumprimento. 2. Recurso de agravo de instrumento desprovido. (AG 201402010031061, Desembargador Federal MARCELO PEREIRA DA SILVA, TRF2 - OITAVA TURMA ESPECIALIZADA, E-DJF2R - Data::30/09/2014.)

ADMINISTRATIVO. CONTRATO DE CONCESSÃO DE USO. INADIMPLEMENTO. RESCISÃO. REINTEGRAÇÃO DE POSSE. AÇÕES EXECUTIVAS LATO SENSU. CABIMENTO. FATO DO PRÍNCIPE. NÃO CONFIGURAÇÃO. I- Cabe a reintegração de empresa pública na posse de bem imóvel objeto de contrato de concessão de uso, que restou rescindido em decorrência de inadimplemento do concessionário, ante a configuração do esbulho. II- As sentenças proferidas em ações de reintegração de posse, por sua natureza de ação executiva *lato sensu*, demandam imediato cumprimento. III- Em contratos administrativos, a teoria do fato do príncipe é aplicável diante de um ato estatal lícito que, ao modificar as condições do contrato, causa prejuízos ao contratante, e decorre do que se denomina *álea administrativa*, o que não se aplica à hipótese dos autos. IV- Apelação desprovida. (AC 200851010021628, Desembargador Federal MARCELO PEREIRA DA SILVA, TRF2 - QUINTA TURMA ESPECIALIZADA, E-DJF2R - Data::19/03/2012 - Página::203.)

Ante ao exposto, determino a remessa dos autos ao MPF, pelo prazo de 5 (cinco) dias, para que dele extraia as peças pertinentes.

Após, EXPEÇA-SE MANDADO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE do imóvel objeto da lide, anotando-se prazo de 30 (trinta) dias para desocupação voluntária, sob pena de reintegração forçada.” (Grifos nossos). Processo nº 0004867-24.1987.4.02.5101. Juiz Federal Guilherme Corrêa de Araújo. 22ª Vara Federal do Rio de Janeiro. Decisão proferida em 26/05/2015. Disponível em: <<http://procweb.jfrj.jus.br/portal/consulta/resconsproc.asp>>. Acesso em 30 maio 2018.

³³“Um dos donos da casa alvo da reintegração, Marcelo de Sousa Alvarenga, 41 anos, disse que o imóvel foi construído há cerca de 80 anos por seu tio-avô e que, na semana passada, havia colocado telhas novas. Logo após retirarem os móveis, a casa foi demolida. ‘Não pedi para vir morar aqui. Nasci aqui. Meu filho, que está com 15 anos, é a terceira geração morando nesta casa’, disse, emocionado.”. Reintegração de posse no Rio tem confronto entre PM e moradores. Jornal do Brasil. 7 nov. 2016. Disponível em: <<http://www.jb.com.br/rio/noticias/2016/11/07/reintegracao-de-posse-no-rio-tem-confronto-entre-pm-e-moradores/>>. Acesso em: 20 maio 2018.

³⁴ Constituição Federal de 1988: Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

III - a dignidade da pessoa humana;

2.1.4 Não ser proprietário de outro imóvel urbano ou rural

Primeiramente cumpre salientar que caso reste comprovado que o concessionário é proprietário ou concessionário de outra área pública, urbana ou rural, sua outorga poderá ser anulada sem direito a nenhuma indenização. O processo que acarretará essa perda será administrativo e será dado o adequado direito de defesa.

Importante destacar que este requisito demonstra novamente a finalidade social da CUEM ao privilegiar as famílias de baixa renda que não têm local próprio para moradia.

Em segundo lugar, para que se comprove que o morador não é proprietário ou concessionário de outro imóvel urbano ou rural o artigo 1º Lei 7.115/83³⁵ admite prova de próprio punho, e com isso, os moradores da comunidade apresentaram declarações atestando não possuírem outro imóvel.

Nessa linha, o artigo 11, V da Instrução Normativa nº 02 de 23 de Novembro de 2007³⁶, já citada também admite declaração do próprio punho do possuidor afirmando não ser proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

As referidas declarações foram realizadas no cadastro socioeconômico realizado para a regularização anteriormente proposta, e hoje se encontram arquivadas Secretaria de Patrimônio.

³⁵ Art.1º - A declaração destinada a fazer prova de vida, residência, pobreza, dependência econômica, homonímia ou bons antecedentes, quando firmada pelo próprio interessado ou por procurador bastante, e sob as penas da Lei, presume-se verdadeira.

³⁶ Art. 11. Para o fim de comprovação do preenchimento dos requisitos previstos nos arts. 1º e 2º, da Medida Provisória nº 2.220, de 2001, o processo será instruído com os seguintes documentos:
(...)

V - não ser proprietário ou concessionário de outro imóvel urbano ou rural: declaração de próprio punho feita pelo possuidor em seu requerimento inicial;

2.1.5 Localização em área urbana e uso para fins de moradia

Neste ponto é necessário fazer algumas observações. A exigência da lei por área urbana tem o propósito de garantir que a terra pública, neste caso urbanizada, cumpra à função social de moradia para atendimento das famílias de baixa renda.

Ocorre que é dever do Estado promover políticas públicas que garantam o direito fundamental à moradia digna. Portanto ao criar a CUEM, tenta-se suprir o descaso estatal com a população de classes mais baixas, observado a falta de programas que priorizem acesso a moradia facilitada e regularizada.

A expressa vinculação a destinação de moradia para famílias pobres tem finalidade econômico-social, e para melhor demonstrar isso, a MP 2.220 traz duas hipóteses de extinção da CUEM:

Art. 8º O direito à concessão de uso especial para fins de moradia extingue-se no caso de:

I - o concessionário dar ao imóvel destinação diversa da moradia para si ou para sua família; ou

II - o concessionário adquirir a propriedade ou a concessão de uso de outro imóvel urbano ou rural.

Quanto ao inciso I, é imperioso destacar que o uso misto (moradia e trabalho) é permitido, até porque, neste sentido o artigo 9º dispõe sobre a possibilidade de outorga da CUEM para fins comerciais.

Art. 9º É facultado ao poder público competente conceder autorização de uso àquele que, até 22 de dezembro de 2016, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área com características e finalidade urbanas para fins comerciais.

Já o inciso II garante que o concessionário da CUEM seja exclusivamente de baixa renda, ou seja, que necessite do apoio do Estado, caso contrário a cadeia de concessão poderia não ter fim e se tornar um ato que prejudicaria os demais habitantes nestas condições que não possuem moradia.

O instituto visa dar segurança na posse, ou seja, atribuir direitos sobre o imóvel público evitando que haja arbitrariedade do Estado nas remoções forçadas, intensificando, com isso, o princípio da dignidade humana e o direito à moradia.

Conclui-se que os possuidores da comunidade do Horto Florestal preenchem devidamente todos os requisitos exigidos pela legislação, e com isso, se tornaram legitimamente concessionários do poder público através da Concessão de Uso Especial para fins de Moradia.

2.2 Os artigos 4º e 5º Medida Provisória 2.220/2001 e o uso arbitrário por parte do Estado

Outro ponto importante a ser exposto sobre o instituto da CUEM é a possibilidade de ela ser concedida em local diverso do que era originariamente ocupado. Salienta-se que a concessão de CUEM em local diverso apenas será feita em casos pontuais, ou seja, o rol é puramente taxativo. A MP 2.220/2001 conceitua em seus artigos 4º e 5º quando esta hipótese é válida.

Confira-se:

Art. 4º No caso de a ocupação acarretar risco à vida ou à saúde dos ocupantes, o Poder Público garantirá ao possuidor o exercício do direito de que tratam os arts. 1º e 2º em outro local.

Conforme dispositivo acima, vislumbra-se que o primeiro caso trata de questão de segurança dos ocupantes. Neste caso o Poder Público tem o dever de assegurar o exercício do direito concedido em local apropriado.

A natureza desse dever é uma obrigação de fazer, enquanto que a natureza da pretensão do titular do direito de ser realocado em local seguro será mandamental ou determinativa, uma vez que este pedido de tutela será para obtenção de ordem destinada ao Administrador³⁷.

Em seguida, o art. 5º:

³⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Comentários ao Estatuto da Cidade. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 386.

Art. 5º É facultado ao Poder Público assegurar o exercício do direito de que tratam os arts. 1º e 2º em outro local na hipótese de ocupação de imóvel:

- I - de uso comum do povo;
- II - destinado a projeto de urbanização;
- III - de interesse da defesa nacional, da preservação ambiental e da proteção dos ecossistemas naturais;
- IV - reservado à construção de represas e obras congêneres; ou
- V - situado em via de comunicação.

O artigo 5º a MP traz a faculdade de, discricionariamente, quando o Estado entender que determinado local é ou não afetado pelas eventualidades elencadas nos incisos, deslocar os habitantes para outro local, sem, no entanto, legislar o limite desse deslocamento, conforme reconhece José dos Santos Carvalho Filho³⁸:

“(...)Fácil é constatar que a lei nesse caso não outorgou qualquer direito ao ocupante; ao contrário, conferiu à Administração o direito de realocar o ocupante nas hipóteses que menciona.

O fundamento está em que na hipótese do art. 4º - risco à vida ou à saúde do ocupante – não há alternativa senão a de substituir o local do risco por outro em que o risco não exista; a remoção, portanto, é compulsória. Nos casos do art. 5º, entretanto, a alteração do local não é irremediável, de modo que à Administração cabe optar entre dar a concessão no local ou escolher outro para instalar os ocupantes” (Grifo nosso)

No entanto, alguns autores entendem que nesse sentido a CUEM fere a autonomia dos entes federados quando a disposição e administração de seus bens. É o caso de Betânia Alfonsin e Edésio Fernandes³⁹ que argumentam na seguinte linha:

“Assim, se Estados e Municípios entenderem que há outras hipóteses em que se deve ocorrer realocação daqueles que têm o direito a concessão, por exemplo, podem dispor sobre o tema, desde que garantam outro local ou a respectiva indenização, pois se trata de um direito”

E concluem que:

“Ou seja, cabe aos entes federativos dispor dos próprios bens, no âmbito de sua competência constitucional, observadas as regras gerais estabelecidas pela Carta Magna e explicitadas no Estatuto da Cidade”

³⁸CARVALHO FILHO, José dos Santos. Comentários ao Estatuto da Cidade. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 387

³⁹ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. Direito à moradia e segurança da posse no estatuto da cidade: diretrizes, instrumentos e processo de gestão. Belo Horizonte. FÓRUM, 2006. p.221.

Mas não é só isso, os autores citados acima entendem que o direito à moradia através da posse tem o mesmo fundamento e peso do direito de propriedade e, portanto, em face do interesse público ou social, o imóvel utilizado poderia ser retomado mediante indenização.

Ao que pese a autora considere que o motivo para tal feito deva ser extremamente bem fundamentado, é impossível deixar de notar que dessa forma abre-se um leque de opções para que o poder público exerça essa faculdade de forma arbitrária. Nas palavras de Betânia Alfonsin em parecer dado ao caso da ocupação de viadutos expressos em Belo Horizonte⁴⁰:

“9. Sem dúvida, o Poder Público pode-se valer dessa faculdade, se tiver motivo relevante, ligado ao interesse público, que justifique a sua intervenção no que é direito e não deixa de ser direito do particular que o adquiriu. Há de haver motivo idôneo, então, para que o poder público diga, por exemplo, para um particular que adquiriu o direito à concessão de uso especial para fins de moradia sobre um imóvel público de uso comum do povo algo como: ‘tudo bem, o direito é seu, mas aqui você não poderá exercê-lo, porque só permito que você exerça na periferia da cidade’. Definitivamente: se o Município quiser fazer valer a faculdade que lhe outorga o art. 5º da Medida Provisória nº 2.220 de 4 de setembro de 2001, terá de se explicar, muito bem, e de se fundamentar, bem fundamentada a sua ação.” (Grifo nosso)

Diante destes dois posicionamentos, esse capítulo tem o objetivo de apontar que a permissão do poder público concedente de promover a CUEM em outra localidade não pode ser usada com o intuito de afastar os habitantes de baixa renda dos centros urbanos, há de se levar em conta o direito à cidade e a moradia digna.

É importante compreender que a CUEM é um instrumento de regularização fundiária que muitas vezes não é utilizada pelo Estado. Nesta mesma linha, Nelson Seule Junior dialoga que essa faculdade deve ser entendida como exceção definida no Plano Diretor, tendo em vista sua

⁴⁰ “Nesse caso, ocorrido em 2003, já tinha ficado patente a resistência da Prefeitura de Belo Horizonte em reconhecer o direito à concessão de uso da área para os catadores que residiam no local há mais de dez anos. O posicionamento resistente da prefeitura se apoiava na ideia – rebatida por pareceres jurídicos específicos muito bem fundamentados – de que a posse em áreas públicas de uso comum do povo não gerava direitos. Outros argumentos de ordem “higienista”, como o de que a permanência dos moradores causava incômodos aos prédios vizinhos – devido ao barulho, com o qual eles conviviam há mais de uma década (...) –, ou tornava a cidade “feia”, também foram utilizados pela prefeitura.” - FERNANDES, Edésio; PEREIRA, Helena Dolabela. Legalização das favelas: qual é o problema de Belo Horizonte? Fórum de Direito Urbano e Ambiental, Belo Horizonte, v. 9, n. 51, maio 2010, p. 188. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/32771>>.

função de instrumento constitucional da política urbana, bem como evitar que a população seja removida para longe de onde residia.

Afirma o autor:

“Para evitar lesão ao direito da população que tem direito a moradia, nos termos da medida provisória, o Plano Diretor deve definir quais são as áreas urbanas nas quais o Poder Público poderá exercer esta faculdade de assegurar a moradia em outro local.

Esta previsão Plano Diretor é necessária por dois aspectos a serem destacados: primeiro, para definir os critérios para o atendimento à população que será removida, determinando o limite territorial para essa remoção; de modo a evitar que uma população seja deslocada para regiões precárias e distantes das áreas urbanas que esteja ocupando. O outro aspecto diz respeito à necessidade da previsão de recursos do orçamento municipal para a implementação do Plano Diretor.” (Grifo nosso)⁴¹

Além disso, o Estado não pode retirar os concessionários da CUEM sem que aponte outro local para que o direito seja exercido. Dessa forma, somado ao fato de que o novo local dever estar próximo as redondezas para que não afete a vida laboral, estudantil, lazer, entre outros dos habitantes, não deve existir a possibilidade de os moradores serem despejados sem terem um novo lugar onde residirem com suas famílias.

Assim, o artigo 5º da MP 2.220 não pode ser usado para retirar os habitantes da zona central da cidade, oferecendo em troca as periferias, pelo contrário, devem ser mantidos próximos aos locais em que, de acordo com a própria MP, já residem há mais de 5 anos (em algumas comunidades históricas, até mesmo décadas, ou quiçá séculos), com toda infraestrutura e integrados a dinâmica da cidade.

Não apenas isto. Mas a retirada sem a devida fundamentação dos moradores afeta gravemente o direito à moradia digna, pois é necessário não somente levar em conta a segurança da posse, já que não é só questão de ter direito a posse em local público, mas também, as questões sociais, culturais e históricas da ocupação, é dizer, direito à memória. Na mesma perspectiva, preceitua Rafael Mendonça:

“As ocupações devem ser realocadas em locais próximos do contexto originário para evitar a repetição histórica do processo de segregação socioespacial com a

⁴¹SAULE JUNIOR, Nelson. A Proteção Jurídica da moradia nos assentamentos irregulares. Porto Alegre: Fabris, 2004.p.421.

expulsão das pessoas de baixa capacidade econômica dos centros urbanos para as regiões periféricas da cidade.”⁴²

Em consonância com a ideia acima, o artigo 429 da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, dispõe sobre a permanência dos moradores de comunidade ao menos nas proximidades do local original:

Art. 429 - A política de desenvolvimento urbano respeitará os seguintes preceitos: VI - urbanização, regularização fundiária e titulação das áreas faveladas e de baixa renda, sem remoção dos moradores, salvo quando as condições físicas da área ocupada imponham risco de vida aos seus habitantes, hipótese em que serão seguidas as seguintes regras: a) laudo técnico do órgão responsável; b) participação da comunidade interessada e das entidades representativas na análise e definição das soluções; c) assentamento em localidades próximas dos locais da moradia ou do trabalho, se necessário o remanejamento. (Grifo nosso)

No caso dos habitantes do Horto Florestal, como já mencionado, as famílias tiveram a sua posse histórica reconhecida e assegurada. Todavia, o local em que a comunidade se situa é na Zona Sul do Rio de Janeiro, em um bairro em que o metro quadrado já foi definido em 2016 como o 5º⁴³ mais caro da cidade.

Apesar das famílias que lá residem estarem no mesmo local há décadas, o Poder Público insiste em dizer que a área deve ser desocupada. As principais razões apresentadas para a desocupação são: o fato de ser um bem de uso especial, ou seja, área de interesse da preservação ambiental; e a proteção dos ecossistemas naturais para utilização do JB, além da gestão ambiental. No entanto, esse tópico será abordado melhor no próximo capítulo.

⁴² MENDONÇA, Rafael da Mota . Concessão de uso especial para fins de moradia: o artigo 5º da Medida Provisória 2.220, de 04 de setembro de 2001 e o direito fundamental à moradia. In: Arícia Fernandes Correia. (Org.). Moradia e exclusão social na metrópole. 1ed. Rio de Janeiro: Editora Multifoco, 2016, v. , p. 216.

⁴³ ALMEIRA, Marília. Os bairros mais caros para comprar imóveis no Rio de Janeiro. Exame. 29 set. 2014. Disponível em: < <https://exame.abril.com.br/seu-dinheiro/os-bairros-mais-caros-para-comprar-imoveis-no-rio-de-janeiro/>>. Acesso em: 24 maio 2018.

CAPÍTULO III

Direito à moradia e função social da propriedade

O capítulo anterior demonstrou que uma vez preenchidos os requisitos da CUEM pelos moradores da comunidade do Horto Florestal, esta lhes foi outorgada corretamente. Hoje os habitantes da comunidade possuem o direito de habitar em um imóvel de origem pública. Entretanto, apesar da falta de embasamento para que a situação se encaixe no artigo 5º da MP 2.220, a União busca reintegrar a posse da área sem apontar um novo local para a moradia das mais de 600 famílias.

Defende-se neste capítulo a permanência dos moradores do Horto Florestal, e nos casos excepcionais, tendo em vista que o critério mais correto para a concessão em território diverso é justamente a proximidade com o espaço original pela questão social, histórica e cultural da comunidade, seja concedida nova residência nas suas vizinhanças para evitar que essa questão se torne sobre a higienização da Zona Sul do Rio de Janeiro, ao invés de se tratar puramente sobre disputa de posses.

3.1 Função Social da Propriedade

Com a constitucionalização do Direito Civil, o direito de propriedade ganhou nova face passando a ser regido pelos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, solidariedade social, da igualdade e da função social da propriedade. É sobre este último que se discute agora.

Ao tratar de função social da propriedade, deve-se buscar qual o objetivo daquela propriedade. A Constituição Federal de 1988 assim consagrou em seu artigo 5º, inciso XXIII:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

O dispositivo supracitado se refere a dois centros de interesse merecedores de tutela. De um lado temos a situação jurídica proprietária disposta no artigo 1.228 do Código Civil de 2002 que elenca os direitos do proprietário:

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

O artigo acima prevê os direitos do proprietário, no entanto, elenca diretrizes que o mesmo deve seguir para que sua propriedade atenda as finalidades sociais necessárias em conformidade com o art. 5º, XXIII da CF/88. Uma das garantias que traz este direito real é a relação jurídica que o proprietário tem com o sujeito passivo universal de poder exigir que toda a coletividade se abstenha de violar o seu bem.

Ao dispor que a propriedade deve cumprir a sua função social, o constituinte destinou esse comando aos terceiros não proprietários que podem ser possuidores ou não. O artigo estabelece uma relação dialética entre esses dois centros de interesse merecedores de tutela, quais seja o proprietário e os terceiros não proprietários, isto é, o que se vê é que outros personagens merecem a proteção jurídica legal, além da situação jurídica proprietária.

Diante desses dois centros de interesse estabelecidos, entende-se que surge entre estes uma relação dialética, no que tange a possibilidade que esses terceiros têm (e devem) de exigir do proprietário, quanto à funcionalidade da coisa. Nas palavras de Gustavo Tepedino:

“A propriedade constitucional, ao contrário, não se traduz numa redução quantitativa dos poderes do proprietário, que a transformasse em uma “mini-propriedade”, como alguém, com fina ironia, a cunhou, mas, ao reverso, revela uma determinação conceitual qualitativamente diversa, na medida em que a relação jurídica da propriedade, compreendendo interesses não proprietários(igualmente ou predominantemente) merecedores de tutela, não pode ser examinada *‘se non costruendo in una endiadile situazioni del proprietario e*

dei terzi'. Assim considerada, a propriedade (deixa de ser uma ameaça e) transforma-se em instrumento para a realização do projeto constitucional.”⁴⁴

A estrutura do direito de propriedade comporta uma face interna (estrutura econômica) e externa (estrutura jurídica). A primeira é formada pelos poderes de usar, fruir ou gozar e dispor. Já a estrutura externa é concretizada pelo poder de reivindicar a coisa e a relação do proprietário com terceiros.

A função social encontra-se como um elemento da estrutura externa, e tem o intuito de balizar a relação do proprietário com os terceiros não proprietários, como parâmetro para solucionar conflitos de interesses, reconhecendo a existência destes terceiros que gozam dos mesmos direitos daquele primeiro.

A propriedade como situação jurídica complexa deve ser funcionalizada para atender demandas existenciais e diversos centros de interesse, como por exemplo, direito ao meio ambiente, além de direitos metaindividuais, culturais e urbanos.

Citando Rafael Mendonça:

“A propriedade deixa de ser analisada apenas a partir do seu conteúdo estrutural, sendo imprescindível a análise do seu lado funcional, deslocando o foco do proprietário para os terceiros não proprietários, atendendo as exigências de outros centros de interesses, que passam a compor o núcleo do direito de propriedade e também merecedores de tutela jurídica.”⁴⁵

Quanto à comunidade analisada neste trabalho, o poder público incentivou os trabalhadores do IPJB a ali habitarem cedendo um terreno de natureza pública, em virtude da falta de mobilidade no século XIX.

Foi autorizada a construção de casas para os trabalhadores, onde no início era apenas vegetação e com isso, um espaço não utilizado passou a ser funcionalizado, dando moradia a diversas famílias de baixa renda.

⁴⁴TEPEDINO, Gustavo. Contornos Constitucionais da Propriedade Privada. In: TEPEDINO, Gustavo. Temas de Direito Civil. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar: 2004. p. 323

⁴⁵MENDONÇA, Rafael da Mota. A posse dos bens públicos e a função social da propriedade pública. Controvérsias de Direitos Reais. Coordenação: Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho. Ed. Processo. Rio de Janeiro. 2018. No prelo.

A Constituição Federal em seu artigo 182 parágrafo 2º dispõe sobre quando a propriedade urbana atende a sua função social:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes

(...)

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

De acordo com o texto constitucional, a função social do imóvel urbano restará atendida quando se cumprem as exigências do Plano Diretor⁴⁶.

O Plano Diretor do Município do Rio de Janeiro foi aprovado pela Lei Complementar Nº 111 de 2011 e se baseia no desenvolvimento sustentável e o cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana. O Plano visa estabelecer a realização de política urbana, que se subdivide em “políticas públicas setoriais: de meio ambiente, patrimônio cultural, transporte, habitação e regularização urbanística, saneamento ambiental, entre outras.”⁴⁷

De forma sucinta: a função social da propriedade é fazer com que a propriedade deixe de ser um direito subjetivo absoluto e passe a ser vista como uma situação jurídica complexa, ou seja, o proprietário deve atuar para funcionalizar a propriedade e atender outros centros de interesse. O Plano Diretor do Rio de Janeiro dispõe em diversos artigos sobre esse ideal e através de que instrumentos é possível atingi-lo. Confira-se:

Art. 7º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no Art. 3º desta Lei Complementar.

§1º Serão instrumentos implementadores para fazer cumprir a função social da propriedade urbana:

⁴⁶ O plano diretor é uma lei municipal obrigatória para cidades que tem mais de vinte mil habitantes, dispõe sobre as políticas públicas urbanas que devem ser desenvolvidas naquele local. Deve ser feito a cada 10 anos com participação popular consultiva.

⁴⁷ Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro.

Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/smu/plano-diretor1>>. Acesso em: 20 maio 2018.

I- os previstos no art. 4º, incisos I a VI, da Lei nº 10.257, de 10 julho de 2001 – Estatuto da Cidade;

II – a concessão de uso especial para fins de moradia, nos termos da Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001 e do art. 22-A da Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998; e

III – a regularização fundiária de assentamentos urbanos, conforme disposto na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.

Importante ressaltar, a partir da análise do Plano Diretor, que CUEM é uma forma de funcionalizar a propriedade, e, portanto, tem-se mais uma prova de que os moradores do Horto devem permanecer na área inicialmente ocupada. Sua permanência agrega funcionalidade, além disso, de vasto cunho social.

Além disso, alega-se que a área utilizada neste caso é de conservação ambiental e que para tanto deveria haver a remoção das famílias. Ainda de acordo com o Plano Diretor, quando houver esta problemática deve-se verificar em primeiro lugar as soluções para sua adequação, como de fato estava sendo proposto através do convênio com a UFRJ, conforme artigo 115. Veja-se:

Art.115. Quando da proposta de implantação de unidades de conservação e áreas de preservação permanente, o órgão de planejamento e gestão ambiental verificará a existência de ocupações no local e estudará soluções para a sua adequação ou o seu reassentamento, conforme o caso.

Como é possível notar na redação do artigo supracitado, apenas em segunda instância será promovido o reassentamento das ocupações em áreas de preservação permanente, isso também pode ser entendido justamente por, em certas situações, ser menos gravoso manter a ocupação do que alterar novamente a flora e fauna do local.

3.2 Propriedade versus Posse

Quando foram criados os institutos da propriedade no século XIX, o momento histórico, tendo em vista as revoluções burguesas, propiciou que a propriedade obtivesse mais importância, já que os proprietários não queriam sofrer riscos da perda dos seus bens.

Para tanto a questão da posse foi tratada como decorrência da situação proprietária, traduzindo-se em mera exteriorização desta, e que, concluía-se como finalidade única para sua proteção.

Para falar-se de forma mais completa é importante a análise das teorias que sedimentaram melhor o instituto da posse.

A Teoria Subjetiva de Friedrich Carl von Savigny estabelece que é preciso dois elementos para que alguém se torne possuidor de algum bem, quais sejam o *corpus* e o *animus domini*. O primeiro tem natureza material, e corresponde ao vínculo físico entre a pessoa e a coisa, e, portanto, descreve-se a possibilidade de haver disposição sobre o bem.

O segundo dá nome a teoria pelo seu viés subjetivo, que se consagra na intenção de ter a coisa como se o seu proprietário fosse. Ou seja, na visão de Savigny, não basta que haja contato direto, deve haver o elemento psíquico, e se este faltar, existirá apenas detenção. Com isso, conclui-se que figuras como o locatário ou usufrutuário não passam de detentores para esta teoria.

A segunda teoria a ser apresentada foi proposta por Rudolf Von Ihering e ganhou o nome de Teoria Objetiva por renunciar o elemento psíquico, sendo necessária apenas que o possuidor como proprietário agisse, exercendo pelo menos um dos poderes da propriedade, e portanto, podendo fazer uso dos interditos possessórios, a essa forma de agir deu-se o nome de *affectio tenendi*.

É possível ver que esta teoria foi acatada pelo direito brasileiro, eis que o Código Civil de 2002 dispôs sobre este elemento – *affectio tenendi* – em seu artigo 1.196.⁴⁸

A partir do momento em que se garantiu ao possuidor o uso das ações possessórias, o aquele que exercia a posse sem de fato ser proprietário ganhou posição especial no âmbito do direito civil, deixando a condição de

⁴⁸ Art. 1.196. Considera-se possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade.

mero sujeito passivo universal, e podendo exigir a utilização do bem para a perseguição da sua dignidade humana.

Ainda segundo Rafael Mendonça:

“Diante das posições que compõem a Teoria Objetiva, conclui-se que a posse é um elemento indispensável da propriedade, pois é através da proteção assegurada pelos interditos que se garante a utilização econômica da propriedade. A possibilidade desta teoria ser aplicada a diversas situações concretas foi consagrada no ordenamento jurídico brasileiro, sendo a base dos preceitos possessórios dos Códigos Civis de 1916 e 2002.”⁴⁹

Em suma, a posse funcionaliza a propriedade e encontra-se como um método eficaz para resolução de conflitos perante o judiciário. Este deverá ponderar que o estatuto patrimonial que não cumpre a função social adequada deve padecer diante do estatuto existencial que promove os atributos do ser humano em sua essência, privilegiando, por exemplo, a moradia frente à propriedade sem uso.

“Assim, no embate entre posse e propriedade, quando a legislação não solucionar o conflito, cabe ao Judiciário fazê-lo, avaliando no bojo das ações possessórias e petições se os protagonistas cumprem as funções sociais desses institutos, levando em conta sempre o direito de acesso aos bens. Na dialética realizada pelo magistrado é necessário dar funcionalidade à coisa, sempre evitando que os poderes do proprietário sejam submetidos exclusivamente aos interesses individuais do seu titular.”⁵⁰

A posse deve ser vista como mecanismo de proteção aos princípios constitucionais de moradia, erradicação da pobreza e dignidade humana, em outras palavras, ao promover tais valores existenciais consagrados pela Constituição, a posse assegura que a propriedade cumpra a função social que é ordenada pela CFRB/88 no artigo. 5º, XXIII.

No entanto, o que se observa quando se trata de imóvel público é que o judiciário possui certa dificuldade de aplicar os conceitos e ideias supracitados. Tende a entender que qualquer ocupação em imóvel desta natureza gera apenas ato de detenção, ou seja, a falta de ação ente público gera ato de permissivo, não importando quantos anos o bem esteja em poder dos ocupantes. Ao revés quando se trata de imóvel particular, a ocupação

⁴⁹ MENDONÇA, Rafael da Mota. A posse dos bens públicos e a função social da propriedade pública. Controvérsias de Direitos Reais. Ed. Processo. Rio de Janeiro. 2018. No prelo.

⁵⁰ Ibid – Prelo.

ganharia facilmente o estatuto de posse sem maiores discussões. Confira-se algumas decisões neste sentido:

PROCESSUAL E ADMINISTRATIVO. OMISSÃO. VÍCIO NÃO CONFIGURADO. BEM PÚBLICO. REINTEGRAÇÃO DE POSSE. OCUPAÇÃO IRREGULAR. INDENIZAÇÃO POR MELHORIAS. DESCABIMENTO.

1. Não há violação do art. 535 do CPC/1973 quando o acórdão recorrido fundamenta claramente seu posicionamento de modo a prestar a jurisdição que lhe foi postulada.

2. A ocupação irregular de imóvel público, que caracteriza simples detenção, e não posse, não gera direito à indenização de supostas melhorias executadas no bem. Precedentes.

3. Recurso especial provido em parte.

(REsp 1403126/SP, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 26/09/2017, DJe 29/09/2017)

CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. OMISSÃO NO ACÓRDÃO RECORRIDO. INEXISTÊNCIA. TERRACAP. BENS PÚBLICOS. INDENIZAÇÃO POR BENFEITORIAS. INAPLICABILIDADE. MERA DETENÇÃO. DECISÃO MANTIDA.

1. Inexiste afronta ao art. 535 do CPC/1973 quando o acórdão recorrido pronunciou-se, de forma clara e suficiente, acerca das questões suscitadas nos autos, manifestando-se sobre todos os argumentos que, em tese, poderiam infirmar a conclusão adotada pelo Juízo.

2. "Os imóveis administrados pela Companhia Imobiliária de Brasília (TERRACAP) são públicos" (EResp n. 695.928/DF, Relator Ministro JOSÉ DELGADO, CORTE ESPECIAL, julgado em 18/10/2006, DJ 18/12/2006, p. 278).

3. A indevida ocupação de bem público descaracteriza a posse, qualificando a mera detenção, de natureza precária, que inviabiliza a pretendida indenização por benfeitorias. Precedentes.

4. Agravo regimental a que se nega provimento.

(AgRg no AREsp 762.197/DF, Rel. Ministro ANTONIO CARLOS FERREIRA, QUARTA TURMA, julgado em 01/09/2016, DJe 06/09/2016)

Entende-se que apenas diante da existência de um justo título, ou seja, um contrato administrativo poderia haver posse em bem público.

No caso em tela da ocupação histórica do Horto Florestal, como bem já exposto, as famílias receberam autorização, e não apenas isto, como de fato foram incentivadas a construírem suas moradias e ali habitarem.

Em um primeiro momento poderia ser entendido essa autorização como detenção, ocorre que se formos avaliar o disposto no artigo 1.198 do CC/02⁵¹, entende-se como detenção conservar a posse em nome de outrem.

Importante perceber que houve autorização informal, sem a presença de um contrato administrativo em si, no entanto, aqui se fala de uma situação em que os próprios moradores eram pessoas humildes, jardineiros, guardas, sem qualquer instrução jurídica. No entanto é possível assimilar que houve a presença de um contrato informal oral de permissão de moradia. Em verdade, os moradores foram “convidados” a morar no bem público.

Ora, a intenção do IPJB ao autorizar e convidar para moradia dos trabalhadores não incorria em conservar a sua posse, muito pelo contrário. O terreno era inutilizado, e o transporte até o local dificultaria o trabalho, portanto, foi concedida a posse para moradia, e não mera detenção.

E ainda que se entenda o contrário, é impossível dizer que após 30, 40, 50 anos de habitação, a natureza da situação não tenha se alterado, afinal, em certo momento a relação entre o IPJB e os moradores foi extinta, e os particulares passaram a ter autonomia da destinação do bem.

Conforme o demonstrado, o Judiciário nega a possibilidade de alteração da situação detenção-posse diante do fato concreto, em desacordo com o artigo 1198, p. único do CC/02⁵², e ignora a dinamicidade do instituto e a funcionalidade que deve ser cumprida por qualquer propriedade seja ela pública ou particular.

“É importante a análise das hipóteses em que a ocupação do particular em área pública ocorre com e sem justo título, mas sempre com a ciência da Administração Pública. Tais hipóteses refletem muitas vezes a ideia de que se trata de uma ocupação com tolerância e permissão do poder público, caracterizando, assim, detenção, e não posse, nos termos do artigo 1.208, 1ª parte do Código Civil”⁵³

⁵¹Art. 1.198. Considera-se detentor aquele que, achando-se em relação de dependência para com outro, conserva a posse em nome deste e em cumprimento de ordens ou instruções suas.

⁵²Art. 1.198. Parágrafo único. Aquele que começou a comportar-se do modo como prescreve este artigo, em relação ao bem e à outra pessoa, presume-se detentor, até que prove o contrário.

⁵³ MENDONÇA, Rafael da Mota. A posse dos bens públicos e a função social da propriedade pública . Controvérsias de Direitos Reais. Ed. Processo. Rio de Janeiro. 2018. No prelo.

A partir da ideia de que o ente público nada faz para frustrar a ocupação, gerando ato permissivo apenas, assegura-se que, a contar da ocasião fática em que o particular passa a atuar de forma autônoma na destinação que é dada à coisa, a relação é conduzida para uma situação possessória, justa e de boa-fé.

Isto é, ainda que se entenda que a comunidade do Horto Florestal chegou ao local como mera detenção, a natureza foi alterada para posse, uma vez que eles dispunham de autonomia sobre o bem.

Atualmente o direito brasileiro necessita passar por uma releitura, não só quanto a posse em bens públicos, mas no conceito de posse em geral. É preciso que se garanta acima de tudo funcionalização da propriedade.

Sabe-se que o proprietário será sempre possuidor, ainda que indiretamente, no entanto é indispensável que ocorra a análise de quem possui a melhor posse, mesmo no que diz respeito aos bens públicos.

Não se pretende aqui ferir a coletividade ao dar a melhor posse para um particular, em verdade, busca-se suprir a falta de regularização fundiária adequada, já que hoje o déficit habitacional no país é de pelo menos 6.150 milhões de unidades⁵⁴.

3.3 Direito à moradia

O direito à moradia é um desdobramento da função social da propriedade, mas não apenas isto, como funcionaliza o bem em uma das formas de promoção da dignidade humana mais importante da atualidade, observado o grande déficit habitacional já registrado no tópico anterior. O

⁵⁴MENDONÇA, Alba Valéria. Ministro lança programa de Habitação no Rio e diz que meta esse ano é construir 650 mil moradias. G1, Globo. Rio de Janeiro. 19 mar. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/ministro-lanca-programa-de-habitacao-no-rio-e-diz-que-meta-esse-ano-e-construir-650-mil-moradias.ghtml>>. Acesso em 24 maio 2018.

direito à moradia é indispensável para que a própria vida humana exista de forma íntegra.⁵⁵

Ao discutir este direito, não se deve pensar apenas em um teto, mas sim na compreensão da qualidade de vida, desde saneamento básico até a proximidade aos centros da cidade, afinal aqui também se pensa nas oportunidades laborais.

Em um breve histórico, o direito à moradia foi consagrado como parte dos direitos humanos quando inserido na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 que trouxe consigo uma dimensão de direitos sociais que valorizavam o direito a vida digna e igualdade social. O artigo 25 dispõe:

Art. 25. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

No Brasil, com o advento da Emenda Constitucional nº 26, de 2000, o art. 6º passou a ter em sua redação o direito à moradia no rol dos direitos sociais, estes como manifestações da segunda dimensão dos direitos fundamentais exigem que o ente estatal desenvolva políticas públicas que tornem possível a sua conquista.

Ainda sobre a legislação, Estatuto da Cidade, Lei 10.257 de 2001, foi concebida para regulamentar os artigos 182 e 183 da CF/88, o diploma legal estabelece diretrizes gerais da política urbana. O art. 2º do Estatuto enuncia que se deve observar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade em conformidade com “regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização”.

⁵⁵RANGEL, Helano Márcio Vieira; SILVA, Jacilene Vieira da. O DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA COMO MÍNIMO EXISTENCIAL, E A SUA EFETIVAÇÃO À LUZ DO ESTATUTO DA CIDADE. Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável, Belo Horizonte, v. 6, n. 12, jun. 2011. ISSN 21798699. Disponível em: <<http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/77>>. Acesso em: 19 Mai. 2018.

Foram apresentados os diplomas acima para demonstrar que apesar do direito a moradia dever ser hoje uma das maiores preocupações do poder público, principalmente tendo em vista o déficit habitacional, ainda sim a União está no seio desta disputa social pela comunidade do Horto Florestal.

Como já desenvolvido anteriormente, os habitantes obtiveram a concessão de uso especial para fins de moradia outorgada tendo em vista o preenchimento dos seus requisitos. No entanto, nas reintegrações de posse, o ente público pede a reintegração sem nem mesmo apontar para que local de natureza pública as famílias que estão na posse dos imóveis há mais de 50 anos deveriam se mudar.

Com isso, observa-se que além do completo descaso com a historicidade do local, o próprio poder público está descumprindo as diretrizes que deveria seguir. Através da análise feita, defende-se que as famílias devem permanecer em seu local histórico, e serem regularizadas de acordo com o projeto da UFRJ.

Conforme dispõe Rafael Mendonça sobre o tema:

“Desta forma, o artigo 5º da MP 2220 não pode ser um instrumento de deformação desse conceito de regularização fundiária plena e qualificada, mas sim, mais um elemento conformador de uma política pública urbana inclusiva, em que os ocupantes de baixa renda não devem ser levados arbitrariamente para as periferias da cidade, pelo contrário, devem ser mantidos próximos aos locais de infraestrutura, integrados a dinâmica da cidade.”⁵⁶

Na hipótese da sua retirada é forçoso que seja indicada a nova locação para a comunidade, em compasso com todo o bojo da moradia digna, inclusive a proximidade com o local original, pois além de todos os argumentos já utilizados, não se pode transformar a suposta causa ambiental, ainda que já esteja comprovada a falta de antagonismo entre estes centros de interesse, em forma velada de discriminação social da comunidade a enviando para as periferias da cidade através do artigo 5º da MP 2.220.

⁵⁶ MENDONÇA, Rafael da Mota . Concessão de uso especial para fins de moradia: o artigo 5º da Medida Provisória 2.220, de 04 de setembro de 2001 e o direito fundamental à moradia. In: Arícia Fernandes Correia. (Org.). Moradia e exclusão social na metrópole. 1ed.Rio de Janeiro: Editora Multifoco, 2016, v. , p. 214.

3.4 Direito à Cidade e a tentativa de higienização da Zona Sul do Rio de Janeiro

Desde o começo da urbanização da cidade do Rio de Janeiro as desigualdades sociais sempre produziram e continuam a produzir a exclusão social e a marginalização das classes com baixo poder aquisitivo, fato que as distanciam de uma adequada moradia digna e do direito a uma cidade democrática, fazendo com que essa população migre para as periferias da cidade, locais abandonados pelo governo no que tange principalmente a segurança.⁵⁷

A cidade do Rio de Janeiro encontra-se dividida, de um lado estão os de elevada renda, que quando muito dividem o espaço com alguma comunidade como é o caso da comunidade Dona Marta e Cantagalo, no entanto, não sem marginalizar a sua população⁵⁸, composta em sua maioria por pessoas negras, de baixa escolaridade e poder aquisitivo.⁵⁹

Na comunidade do Horto Florestal a situação não é diferente, a sua população é formada em sua maioria por pessoas negras, e que ganham entre 0 e 5 salários mínimos. Além disso, o motivo pelo qual estas pessoas estão morando neste local em que o metro quadrado é o quinto mais caro do país é que seus ancestrais foram empregados do Jardim Botânico, pessoas

⁵⁷Os batalhões de Irajá (41º BPM) e Rocha Miranda (9ºBPM), por exemplo, são responsáveis pelo policiamento de uma área com quase o dobro de população do que a região de três unidades da PM na Zona Sul, que têm efetivo maior. Nestas duas unidades da Zona Norte há 1.135 policiais para mais de 1,076 milhão de moradores. Uma média de 948 habitantes para cada PM. Já os batalhões de Copacabana, Botafogo e Leblon patrulham, segundo os dados do Instituto de Segurança Pública (ISP), população de 661 mil, com um total de 1.352 agentes, média de 488 habitantes para cada PM. Ou seja, quase o dobro de policiais por grupo de moradores. - Áreas mais violentas têm menos da metade de PMs por habitantes do que a Zona Sul. O Dia. Rio de Janeiro. 20 jun. 2017. Disponível em: <https://odia.ig.com.br/_conteudo/rio-de-janeiro/2017-06-20/areas-mais-violentas-tem-menos-da-metade-de-pms-por-habitantes-do-que-a-zona-sul.html>. Acesso em 27 maio 2018.

⁵⁸“O mapa turístico oficial do Rio de Janeiro impresso pela Riotur esconde favelas da cidade como a Dona Marta, a Babilônia e o Cantagalo, na Zona Sul. Veja abaixo, como essas e outras comunidades aparecem no material da Riotur e no Google Maps” GUERRA, Rayanderson; BARROS, Gisele. Após polêmica, Riotur vai incluir favelas em mapa turístico da cidade. O Globo. Rio de Janeiro. 19 out. 2017. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/apos-polemica-riotur-vai-incluir-favelas-em-mapa-turistico-da-cidade-21967294#ixzz5Gfaf4rI0>>. Acesso em. 25 maio 2018.

⁵⁹ZENKER, Ana Luiza. Negros são maioria nas favelas, segundo estudo do Ipea. Agência Brasil. Brasília. 16 dez. 2008. Disponível em: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2008-12-16/negros-sao-maioria-nas-favelas-segundo-estudo-do-ipea>>. Acesso em: 25 maio 2018.

humildes que ganharam um pedaço não urbanizado no meio da vegetação, para construir suas moradias humildes e facilitar a mobilidade ao trabalho. Remover a comunidade é uma violência humana e histórica.

Neste sentido, Rafael Mendonça analisa:

“A ocupação dessas famílias em uma área nobre da cidade do Rio de Janeiro se contrapõe a lógica da urbanização imposta pelo processo de produção capitalista que beneficia o mercado imobiliário na absorção de uma parcela significativa do excedente de capital.”⁶⁰

Salienta-se que o processo de urbanização sempre foi destinado a atender a dinâmica capitalista e com isso houve a formação de cidades fragmentadas e divididas, em que os cidadãos com baixa renda são brutalmente afastado das zonas de conforto para as áreas periféricas.

Segundo David Harvey:

“Esse ‘boom imobiliário’ que definiu e ainda define a lógica do processo de urbanização e a divisão sócio espacial das cidades dependia, como todos os outros que o precederam, da criação de novas instituições e mecanismos financeiros que permitissem organizar o crédito necessário para mantê-la. As inovações financeiras introduzidas na década de 1980, particularmente a securitização e as grandes campanhas promocionais de hipotecas locais para vendê-las a investidores de todo o mundo, bem como a criação de novas instituições financeiras que possam fomentar o surgimento de um mercado hipotecário secundário e a emissão e venda de obrigações de assunção de dívida, desempenharam um papel crucial. Havia uma profusão de vantagens: dispersava o risco e conferia aos recursos de superávits de poupança maior facilidade de acesso à demanda imobiliária excedente, além de permitir, devido as suas coordenações, uma redução das taxas de juros agregadas (ao mesmo tempo em que gerava imensas fortunas para os intermediários financeiros que produziam aquelas maravilhas).”⁶¹

Assim, o Estado está diante de uma oportunidade de tornar a cidade mais democrática, com amplo acesso de diferentes camadas sociais, caso permitisse que a comunidade fosse regularizada no seu local de origem. Além da falta de democracia no acesso a cidade, o que se observa é que o poder público não está sendo eficaz em promover a regularização fundiária, observado que o déficit habitacional pouco mudou nos últimos anos.

⁶⁰MENDONÇA, Rafael da Mota. Urbanização Democrática - O Direito à Cidade e a comunidade do Horto Florestal do Rio de Janeiro. *IN: ZANGEROLAME, Flavia e CASARA, Rubens (Organizadores). Pelos caminhos da justiça e solidariedade: Homenagem a Miguel Lanzellotti Baldez*. Ed. EMais. Florianópolis. 2018.

⁶¹ Ibid, apud HARVEY, David.

No entanto, o Estado teve a faculdade de conduzir de forma diferente o caso da comunidade do Horto, afinal houve uma tentativa de regularização fundiária que atenderia aos centros de interesse ambiental e moradia, desenvolvido pela Secretaria de Patrimônio da União na comunidade do Horto Florestal.

As condutas do Judiciário e do Tribunal de Contas da União (legislativo) seguiram em total descompasso com as mudanças legislativas aqui já apresentadas. Omitiram-se diante da injustiça social, e das novas diretrizes de desenvolvimento que atenda ao princípio da função socioambiental da propriedade e da cidade, ignorando o direito à moradia e à cidade dos moradores de baixa renda habitantes desta localidade.

A conduta o Poder Judiciário e o Tribunal de Contas da União ao impedir a implementação do projeto de regularização fundiária e urbanística na comunidade do Horto, demonstrou como ainda está marginalizada a população pobre do país, e a facilidade quase cruel que o poder público tem de deslocar dos grandes centros para a periferia, sem que haja preocupação com a sua qualidade de vida.

Deslocar ocupações de grande importância histórica como a do Horto Florestal demonstra que a realidade desta situação é que os centros não são destinados a pessoas de baixa renda.

“Essa dinâmica define de forma excludente a divisão sócio espacial da cidade e tem o apoio do Estado, essencialmente no trato dos poderes executivo e legislativo no desenvolvimento das políticas urbanas (privilegiando a dinâmica capitalista) e na forma como o poder judiciário trata os institutos da posse e da propriedade, além da relação jurídica do ocupante com o bem público.”⁶²

No que tange a comunidade do Horto, o projeto foi inteiramente estudado de forma inclusiva com a população que ali habita mediante assembleias gerais, e reuniões em cada núcleo comunitário. O objetivo do

⁶²MENDONÇA, Rafael da Mota. Urbanização Democrática - O Direito à Cidade e a comunidade do Horto Florestal do Rio de Janeiro. *IN*: ZANGEROLAME, Flavia e CASARA, Rubens (Organizadores). Pelos caminhos da justiça e solidariedade: Homenagem a Miguel Lanzellotti Baldez. Ed. E Mais. Florianópolis. 2018.

projeto era “a ampliação do acesso a terra urbana pela população de baixa renda, com prioridade de permanência na área ocupada.”⁶³

Em outras palavras, a política pública urbana elaborada com a participação da os habitantes do Horto permitia a construção de um espaço urbano mais democrático, sem a exclusão da população de baixa renda, buscando alterar ao menos naquela área o processo de urbanização capitalista, privilegiando o direito à moradia com a funcionalidade do bem público. Esta deveria ser o interesse do poder público, democratizar o acesso à cidade.

Democratizar o espaço urbano é uma forma de garantir o cumprimento dos direitos sociais e da dignidade da pessoa humana, portanto, ao se tentar excluir por critérios econômicos, estes direitos demonstram-se amplamente violados.

Diante destes fatos, não é compreensível que tal projeto tenha sido rejeitado, eis que se a ambição do poder público, bem como da AMAJB, fosse de fato ambiental, a regularização fundiária proposta resolveria a questão, dando espaço igualmente a comunidade histórica do Horto Florestal. Inclusive, o projeto supracitado teve ávida participação popular, permitindo a construção de um ambiente mais democrático.

Como demonstra Rafael Mendonça:

“A população atuou desde o início do processo mediante canais de participação como assembleias gerais, realizadas uma vez por mês, e reuniões em cada núcleo comunitário, realizadas previamente ao cadastro socioeconômico e topográfico. Tanto a SPU como a equipe da UFRJ foram interlocutoras da comunidade permitindo o acompanhamento de todas as etapas do projeto e atendendo ao objetivo de ampliação do acesso a terra urbana pela população de baixa renda, com prioridade de permanência na área ocupada.”⁶⁴

Conclui-se que com a revogação do projeto elaborado pela UFRJ, o TCU propiciou a violação do direito à moradia digna e a concepção social da posse na propriedade pública, eis que a outorga da CUEM foi feita com a

⁶³ MENDONÇA, Rafael da Mota. Urbanização Democrática - O Direito à Cidade e a comunidade do Horto Florestal do Rio de Janeiro. *IN*: ZANGEROLAME, Flavia e CASARA, Rubens (Organizadores). Pelos caminhos da justiça e solidariedade: Homenagem a Miguel Lazzellotti Baldez. Ed. E Mais. Florianópolis. 2018.

⁶⁴ Ibid.

ressalva, mal fundamenta, de ser concretizada somente em local diferente do que foi originalmente ocupado.

Conclusão

O presente estudo buscou analisar a regularização fundiária do Horto Florestal no Rio de Janeiro, comunidade histórica formada por descendentes dos trabalhadores do IPJB, cuja historicidade remonta a própria construção do parque Jardim Botânico no século XIX.

Tendo em vista o alto déficit habitacional já mencionado, considera-se no mínimo irresponsável por parte do poder público a reintegração da posse da área estudada. Atualmente os programas já existentes de regularização fundiária não se mostram suficientes para suprimir a falta de moradia, ou mesmo para dar função social a todos às propriedades sejam elas públicas ou privadas.

Portando, através da outorga da CUEM, o Estado deveria honrar os preceitos básicos do instituto, e manter a comunidade centenária onde está para que seja evitada a proliferação de danos irreparáveis.

Hoje estão no local mais de 620 famílias, aproximadamente 2.000 pessoas. De acordo com o plano traçado pela comissão criada pelo TCU, 80% dessas famílias ficariam sem moradia.

Apesar do instituto da CUEM ter sido criado como instrumento de regularização fundiária, o seu art. 5º oportunizou a faculdade da sua outorga ser deferida em local diverso. O poder público se utilizou desta possibilidade, sem, no entanto, apontar onde seria a nova área disponibilizada, fazendo com que as famílias que já sofreram a reintegração, ficassem sem opções para exercer o seu direito à moradia.

Conforme já foi debatido, esta hipótese de outorga em outra região, além de favorecer a insegurança para os moradores, observado que estes podem ser expulsos de suas casas sem nem ao menos ver outro local para moradia assinalado, também dificulta o acesso a uma cidade mais democrática.

Isto porque, há que se mencionar o sistema reiterado de remoções de comunidades demonstrado em especial no Rio de Janeiro como forma de

higienizar os ambientes mais importantes da cidade. Através do artigo 5º da MP 2.220, o Estado removerá arbitrariamente mais uma comunidade do seu local habitual sem a devida fundamentação.

Ainda, no Horto Florestal existem diversas outras construções que não são alvo da denúncia da AMAJB, portanto, conclui-se que a retirada da comunidade do seu local original não cumprirá efetivamente o papel de preservação ambiental, entretanto, violará o direito à moradia dos habitantes.

Quanto ao direito ao meio ambiente, não há que se falar em sua ponderação com a moradia digna, eis que a comunidade convive de forma apropriada com a natureza há décadas, bem como de fato promove a arborização da área e a sua preservação.⁶⁵

Além disso, só é necessário abordar este tópico pela ineficiência do Estado em promover políticas públicas adequadas de fomento à moradia, visto que apesar de outorgar a CUEM, não determina onde esta seria concretizada.

Portanto, a melhor forma de se solucionar a problemática da comunidade, dando especial atenção ao direito a moradia, bem como a democratização do solo urbano, é acolher o plano projetado pela SPU em parceria com a UFRJ.

O projeto teve ampla participação dos órgãos interessados e da própria população da comunidade, contribuindo desta forma pela democratização do território urbano, mas não apenas isto, fazendo com que a própria cidade cumpra sua função social e possibilitando o acesso a infraestrutura.

⁶⁵ “Quem foi que plantou aqui essas duas palmeiras, aquela mangueira, aquele pau mulato, pau ferro? Foi a elite do Jardim Botânico que está aqui há 10 anos? Foi o novo presidente do Jardim Botânico? Não. Foi eu, foi meu pai, foi minha mãe, foi o avô do Emerson. Aquela mangueira ali quem plantou foi a Tia Elza. Não foram eles que vieram aqui arborizar o Horto. Quem arborizou o Horto foram os moradores do Horto. Então vamos para a luta. E não vamos permitir que injustiças sejam feitas com os moradores do Horto.” ZAIA, Sophia. Guardiões da Floresta da Tijuca: Os Moradores do Horto Florestal. 9 nov. 2017. Disponível em: <<http://rioonwatch.org.br/?p=29392>>. Acesso em 26 maio 2018.

Por fim, o que se observou foi que por meio da intervenção do TCU, ao se posicionar contra o desejo da União de regularizar a comunidade, o poder público acabou por contribuir com a divisão da cidade, a segregação social e fez ele mesmo o papel de garantidor da lógica capitalista.

Referências Bibliográficas

A história das remoções no Rio de Janeiro. Agência Pública. 24 abr. 2014. Disponível em: < <https://www.brasil247.com/pt/247/favela247/137691/A-hist%C3%B3ria-das-remo%C3%A7%C3%B5es-no-Rio-de-Janeiro.htm>>. Acesso em: 1 jun. 2018.

ABRANTES, Talita. Os bairros do Brasil que poderiam estar na Noruega. Exame. 29 nov. 2014. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/brasil/os-bairros-do-brasil-que-poderiam-estar-na-noruega/>>. Acesso em 24 maio 2018.

AgRg no AREsp 762.197/DF, Rel. Ministro ANTONIO CARLOS FERREIRA, QUARTA TURMA, julgado em 01/09/2016, DJe 06/09/2016. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1534723&num_registro=201501995406&data=20160906&formato=PDF>. Acesso em: 20 maio 2018.

ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. Direito à moradia e segurança da posse no estatuto da cidade: diretrizes, instrumentos e processo de gestão. Belo Horizonte. FÓRUM, 2006. P .179- 238.

ALMEIRA, Marília. Os bairros mais caros para comprar imóveis no Rio de Janeiro. Exame. 29 set.2014. Disponível em: < <https://exame.abril.com.br/seu-dinheiro/os-bairros-mais-caros-para-comprar-imoveis-no-rio-de-janeiro/>>. Acesso em: 24 maio 2018

Áreas mais violentas têm menos da metade de PMs por habitantes do que a Zona Sul. O Dia. Rio de Janeiro. 20 jun. 2017. Disponível em: <https://odia.ig.com.br/_conteudo/rio-de-janeiro/2017-06-20/areas-mais-violentas-tem-menos-da-metade-de-pms-por-habitantes-do-que-a-zona-sul.html>. Acesso em 27 maio 2018.

BETIM, Felipe. Remoções na Vila Autódromo expõem o lado B das Olimpíadas do Rio. El País. Rio de Janeiro. 5 ago.2015 Disponível em: <

https://brasil.elpais.com/brasil/2015/06/20/politica/1434753946_363539.html>. Acesso em: 20 maio 2018

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Comentários ao Estatuto da Cidade. 5ª ed.. São Paulo: Atlas, 2013. p. 371 – 407

FERNANDES, Edésio; PEREIRA, Helena Dolabela. Legalização das favelas: qual é o problema de Belo Horizonte? Fórum de Direito Urbano e Ambiental, Belo Horizonte, v. 9, n. 51, maio 2010, página 188. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/32771>>.

GASPARINI, Diógenes. O Estatuto da Cidade. 1ª ed.. São Paulo: Editora NDJ, 2002. p. 89-114

GUERRA, Rayanderson; BARROS, Gisele. Após polêmica, Riotur vai incluir favelas em mapa turístico da cidade. O Globo. Rio de Janeiro. 19 out. 2017. Disponível em: < <https://oglobo.globo.com/rio/apos-polemica-riotur-vai-incluir-favelas-em-mapa-turistico-da-cidade-21967294#ixzz5Gfaf4rI0>>. Acesso em. 25 maio 2018.

História da Ocupação do Horto Florestal. Disponível em: <http://www.museudohorto.org.br/Historia_do_Horto />. Acesso em: 20 abr. 2018

MENDONÇA, Alba Valéria. Ministro lança programa de Habitação no Rio e diz que meta esse ano é construir 650 mil moradias G1,Globo. Rio de Janeiro. 19 mar. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/ministro-lanca-programa-de-habitacao-no-rio-e-diz-que-meta-esse-ano-e-construir-650-mil-moradias.ghtml>>. Acesso em 24 maio 2018.

MENDONÇA, Rafael da Mota. Concessão de uso especial para fins de moradia: o artigo 5º da Medida Provisória 2.220, de 04 de setembro de 2001 e o direito fundamental à moradia. In: Arícia Fernandes Correia.

(Org.). Moradia e exclusão social na metrópole. 1ª edição. Rio de Janeiro: Editora Multifoco, 2016, v. , p. 191-219.

MENDONÇA, Rafael da Mota. A posse dos bens públicos e a função social da propriedade pública . Controvérsias de Direitos Reais. Ed. Processo. Rio de Janeiro. 2018. No prelo.

MENDONÇA, Rafael da Mota. Urbanização Democrática - O Direito à Cidade e a comunidade do Horto Florestal do Rio de Janeiro. P. IN: ZANGEROLAME, Flavia e CASARA, Rubens (Organizadores). Pelos caminhos da justiça e solidariedade: Homenagem a Miguel Lanzellotti Baldez. Ed. EMais. Florianópolis. 2018.

MORETTI, Júlia Azevedo. Concessão de uso especial para fins de moradia como instrumento de regularização fundiária em áreas da União. In: IV Congresso de Direito Urbanístico, 2006, São Paulo. Desafios para o Direito Urbanístico Brasileiro no Século XXI, 2006.

NITAHARA, Akemi. Rio 2016: moradores de comunidades removidas dizem que não há clima de festa. Agência Brasil. Rio de Janeiro. 5 ago. 2016. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/rio-2016/noticia/2016-08/rio-2016-moradores-de-comunidades-removidas-dizem-que-nao-ha-clima-de-festa>>. Acesso em: 20 maio 2018

PATEL, Gitanjali. Museus de Contranarrativas e Resistência, Parte 4: Horto Florestal #SemanaDeMuseus. 18 maio 2018. Disponível em: <<http://rioonwatch.org.br/?p=33120>>. Acesso em: 26 maio 2018.

Pesquisa estima que o Brasil tem 101 mil moradores de rua. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. 26 jan. 2017. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=29303>. Acesso em: 20 maio 2018.

Reintegração de posse no Rio tem confronto entre PM e moradores. Jornal do Brasil. 7 nov. 2016. Disponível em:

<<http://www.jb.com.br/rio/noticias/2016/11/07/reintegracao-de-posse-no-rio-tem-confronto-entre-pm-e-moradores/>>. Acesso em: 20 maio 2018.

Processo nº 0004867-24.1987.4.02.5101. Juiz Federal Guilherme Corrêa de Araújo. 22ª Vara Federal do Rio de Janeiro. Decisão proferida em 26/05/2015. Disponível em: <<http://procweb.jfrj.jus.br/portal/consulta/resconsproc.asp>>. Acesso em 30 maio 2018.

REsp 1403126/SP, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 26/09/2017, DJe 29/09/2017. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1640412&num_registro=201303032971&data=20170929&formato=PDF>. Acesso em: 20 maio 2018.

SAULE JUNIOR, Nelson. A Proteção Jurídica da moradia nos assentamentos irregulares. Porto Alegre: Fabris, 2004.p.398-420.

SIQUEIRA, Igor. O problema habitacional no Brasil e a luta por moradia. Jornalistas Livres, São Paulo, 29 jul. 2017. Disponível em: <<https://jornalistaslivres.org/o-problema-habitacional-no-brasil-e-luta-por-moradia/>>. Acesso em: 19 maio 2018.

TEPEDINO, Gustavo. Contornos Constitucionais da Propriedade Privada. In: TEPEDINO, Gustavo. Temas de Direito Civil. 3ª ed.. Rio de Janeiro: Renovar: 2004. p. 303-329

VARELA, Alex; LOPES, Atiele; FONSECA, Rachel. Real Horto. Disponível em: <<http://www.dichistoriasaude.coc.fiocruz.br/iah/pt/verbetes/jbotrj.htm>>. Acesso em: 26 maio 2018

VIGNA, Anne. No Rio de Janeiro, Horto Florestal é palco de disputas territoriais. Jornal GGN, Rio de Janeiro, 17 mar. 2017. Disponível em: <<https://jornalggm.com.br/noticia/no-rio-de-janeiro-horto-florestal-e-palco-de-disputas-territoriais>> . Acesso em: 26 maio 2018

VIGNA, Anne. Pobre sai, rico fica. 16 mar. 2017. Disponível em: <<https://apublica.org/2017/03/pobre-sai-rico-fica/>>. Acesso em: 10 maio 2018

ZAIA, Sophia. Guardiões da Floresta da Tijuca: Os Moradores do Horto Florestal. 9 nov. 2017. Disponível em: <<http://rioonwatch.org.br/?p=29392>>. Acesso em 26 maio 2018.

ZENKER, Ana Luiza. Negros são maioria nas favelas, segundo estudo do Ipea. Agência Brasil. Brasília. 16 dez. 2008. Disponível em: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2008-12-16/negros-sao-maioria-nas-favelas-segundo-estudo-do-ipea>>. Acesso em: 25 maio 2018.

ANEXO A

**Plano de Regularização produzido pela Faculdade de
Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Do Rio
De Janeiro – FAU/ UFRJ**



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO
ATELIÊ UNIVERSITÁRIO

PLANO DE TRABALHO

1 Apresentação

Considerando a necessidade da Superintendência do Patrimônio da União no Rio de Janeiro de promover a regularização cadastral, fundiária e urbanística em áreas da União, foi firmado convênio entre o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Os trabalhos serão desenvolvidos pelo Ateliê Universitário da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU), através do Laboratório de Habitação (LABHAB) do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura (PROARQ) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

2 Objetivos

Desenvolvimento de atividades específicas de regularização cadastral, fundiária e urbanística de 03 (três) assentamentos situados em áreas da União denominados Jardim Botânico/Horto e Guaratiba, localizados no Município do Rio de Janeiro e Aldeia Imbuí, localizado no Município de Niterói, Estado do Rio de Janeiro, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Patrimônio da União, nutridas por princípios constitucionais, pela Lei n.º 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) e demais institutos legais correlatos.

3 Atividades

3.1 Plano de Trabalho

O Plano de Trabalho traduzirá o planejamento para os projetos de regularização fundiária contendo as etapas de trabalho, o cronograma, custos, avaliação de



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO
ATELIÊ UNIVERSITÁRIO

desempenho, a metodologia adotada para execução das atividades, entre outros, e será apresentado em duas etapas: a primeira, em caráter preliminar, e a segunda, mais detalhada contendo os elementos definidores da estratégia para gerenciar o projeto seguindo as boas práticas preconizadas pelo *Project Management Institute (PMI)*, que será desenvolvida em conjunto com a Superintendência do Patrimônio da União (SPU).

3.2 Levantamento Topográfico e Planialtimétrico

Trabalho desenvolvido a partir dos perímetros das áreas já identificadas por topografia executada pela SPU nas três comunidades, de acordo com as especificações técnicas fornecidas por este órgão. Para as três comunidades serão apresentados os seguintes produtos de levantamento planialtimétrico: Planta Geral de Topografia - impressa em escala 1:2.000 e formato A0 e Plantas Parciais - impressas em escala 1:500 e formato A1. Além destes, serão apresentados os seguintes produtos específicos por assentamento:

a) Comunidade do Horto

Com base no levantamento cadastral planimétrico com individualização dos lotes a ser fornecido pela SPU, será realizado o levantamento da altimetria destas áreas e apresentar-se-á um produto compatibilizado ao oferecido, contendo simultaneamente o levantamento planimétrico e altimétrico, respondendo assim à demanda de regularização urbanística e produzindo informações que subsidiarão o futuro projeto de infraestrutura, a ser executado pela Secretaria Municipal de Habitação do Rio de Janeiro, conforme informações prestadas pela SPU.

b) Comunidade de Guaratiba

Levantamento topográfico com medição, delimitação e localização individual dos lotes, além de oferecer subsídios para a regularização urbanística e a futura implantação de infraestrutura.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO
ATELIÊ UNIVERSITÁRIO

c) Comunidade Aldeia de Imbuí

Levantamento planialtimétrico subsidiando o Projeto de Loteamento, que deverá ser elaborado e apresentado de acordo com as exigências das normas urbanísticas da Prefeitura Municipal de Niterói.

3.3 Levantamento e Diagnóstico Físico e Ambiental

Este levantamento e diagnóstico a ser desenvolvido nas Comunidades do Jardim Botânico/Horto e Guaratiba, Rio de Janeiro, observará desde o ponto de vista urbanístico, habitacional - identificando precariedades - de infraestrutura, de risco geológico-geotécnico e da organização espacial existente. Permitirá subsidiar projeto de Parcelamento, com vistas ao reordenamento espacial, reconhecimento de logradouros (regularização urbanística) e viabilizar os projetos de reassentamento, de melhorias habitacionais e de infraestrutura que serão executados futuramente pela Secretaria de Habitação da Prefeitura do Rio de Janeiro, conforme informações prestadas pela SPU.

a) Mapeamento e caracterização de áreas de risco geológico-geotécnico e ambiental, em que serão analisadas as condições de risco geológico-geotécnico e ambiental de acordo com as orientações do livro "Mapeamento de Riscos em Encostas e Margens de Rios", publicado pelo Ministério das Cidades, Instituto de Pesquisas Tecnológicas, 2007. Também serão mapeadas áreas *non aedificandi*, e deverá ser caracterizada a cobertura vegetal existente identificando áreas de desmatamento e reflorestamento.

b) Mapeamento de edificações passíveis de remoção, constando memória técnica com justificativa e propostas para reassentamento, assim como levantamento iconográfico das unidades imobiliárias.

c) Mapeamento e caracterização de Áreas de Preservação Permanente (APPs), com base na legislação urbanística e ambiental (federal, estadual e municipal).

d) Mapeamento das áreas passíveis de ocupação pelas famílias a serem reassentadas, com justificativas técnicas para a indicação das mesmas.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO
ATELIÊ UNIVERSITÁRIO

e) Pesquisa e análise da infraestrutura urbana existente: mapeamento, identificação de carências e níveis de atendimento dos sistemas existentes de abastecimento de água; esgotamento sanitário; drenagem; energia elétrica; iluminação pública; telefonia pública; coleta de resíduos sólidos; sistema viário e condições de mobilidade; serviços e equipamentos comunitários.

f) Mapeamento de uso e ocupação do solo no assentamento e no entorno imediato: deverão ser mapeadas atividades e formas de uso e ocupação do solo existentes, formais e informais, indicando número de pavimentos das edificações e tipos de construção.

g) Mapeamento de tipologias de lote: deverão ser mapeadas os lotes e as glebas, identificando formas de ocupação e área, contendo levantamento iconográfico completo das unidades imobiliárias. Esta etapa será fundamental para a definição dos instrumentos de regularização fundiária adequados a cada situação.

h) Identificação de projetos relevantes previstos para o local.

3.4 Levantamento e Diagnóstico Socioeconômico

Este levantamento e diagnóstico socioeconômico compreendem as seguintes atividades:

a) Cadastro socioeconômico – A complementação desse cadastro nas três comunidades será realizado utilizando o formulário fornecido pela SPU-RJ. Este levantamento visa à elaboração dos títulos e o registro imobiliário do Patrimônio da União (RIP). Com base nas informações levantadas, será traçado o perfil socioeconômico das famílias, registrando-se renda, índices de desemprego, escolaridade, habilidades profissionais, dentre outras informações relevantes que servirão para subsidiar projetos sociais e de geração de emprego/renda a serem implementados pelas políticas públicas.

b) Entrevistas e informações secundárias - Será levantado o histórico da ocupação e o quadro atual no que se refere aos principais problemas e reivindicações da



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO
ATELIÊ UNIVERSITÁRIO

comunidade, nível de organização comunitária e instituições presentes no assentamento.

3.5 Elaboração do Plano de Intervenção

Serão definidas, com a participação da comunidade, as propostas de intervenção urbanística e as necessidades de implantação de infra-estrutura e equipamentos públicos, para os três assentamentos, contendo as seguintes propostas:

- a) Uso e ocupação do solo;
- b) Reassentamento das moradias em área de risco e melhorias para as moradias em situação precária;
- c) Circulação viária interna aos assentamentos e sua articulação com o sistema viário urbano;
- d) Projeto de Alinhamento e Parcelamento;
- e) Sistematização das normas urbanísticas elaboradas junto à comunidade, para integrar o Instrumento Legal de Área de Especial Interesse Social;
- f) Elaboração de planta e memorial descritivo para aprovação pela Prefeitura; e
- g) Encaminhamento formal da proposta de reconhecimento de logradouros, com nomes escolhidos pela comunidade.

3.6 Organização do material para Regularização Fundiária e Registro Cadastral

A organização deste material compreende a realização das seguintes atividades:

- a) Titulação, compreendendo a organização do material necessário à instrução dos processos em favor dos beneficiários - correlação entre dados cadastrais e lotes; planta de cada unidade imobiliária e respectivo memorial descritivo; documento de cadastro do ocupante e cópias das documentações necessárias.
- b) Confeção dos títulos de acordo com modelo a ser fornecido pela SPU e recolhimento das assinaturas dos beneficiários.
- c) Transcrição das informações levantadas de cada unidade imobiliária para o Cadastro do Registro Imobiliário da União – RIP.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO
ATELIÊ UNIVERSITÁRIO

3.7 Relatório Final

Compreende toda a documentação técnica do Diagnóstico Físico-Ambiental, da Topografia Cadastral, do Plano de Intervenção, o registro iconográfico e áudio-visual do processo de participação comunitária, as atas das assembléias, informações tabuladas dos dados socioeconômicos e todas as informações relevantes para a compreensão da proposta.

3.8 Banco de Dados

O produto das atividades descritas constituirá um banco de dados contendo informações, inclusive espaciais, relativas ao assentamento, devendo ser concebido a partir de soluções tecnológicas interativas.

4 Participação Comunitária

Será garantida em todas as etapas do processo, permitindo o controle social na elaboração, no planejamento das intervenções e na implementação do projeto, sendo pressuposto básico o incentivo às formas associativas, único meio de materializar a adequada implantação das intervenções e garantir a futura gestão social sobre o ambiente construído e transformado.

Estão previstas, no mínimo, a realização das seguintes atividades:

- a) reuniões por quadra ou assembléias gerais para orientação e esclarecimento sobre o Projeto e a implementação do Cadastro e recolhimento;
- b) oficinas temáticas com a participação da comunidade e demais instituições presentes na área, de modo a subsidiar a elaboração do Plano de Intervenção.

5 Produtos

Os produtos que a Secretaria do Patrimônio da União (SPU) obterá no final do projeto são:



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO
ATELIÊ UNIVERSITÁRIO

- a) Informações técnicas para serem implementados os Registros Imobiliários do Patrimônio da União (RIPs) de 1236 famílias;
- b) Memorial Descritivo para desmembramento das áreas objeto de intervenção;
- c) Informações técnicas necessárias para elaboração dos títulos de 1236 famílias, finalizando o processo de regularização fundiária;
- d) Intervenções urbanísticas que possibilitam a integração do assentamento à cidade formal: encaminhamento de reconhecimento de logradouros e de propostas de declaração de áreas como de especial interesse social; aprovação do parcelamento por parte da prefeitura e encaminhamento de proposta de legislação urbana específica para cada uma das áreas de intervenção.

6 Metodologia

As metodologias a serem adotadas para o desenvolvimento das atividades constantes deste Plano de Trabalho serão definidas e detalhadas em conjunto com a Superintendência do Patrimônio da União (SPU).

7 Cronograma Físico-Financeiro

O cronograma físico-financeiro é apresentado, em anexo, por assentamento: Jardim Botânico/Horto, Aldeia Imbuí e Guaratiba.

Rio de Janeiro, 21 de dezembro de 2009.

UBIRATAN DA SILVA RIBEIRO DE SOUZA

Professor Adjunto – FAU / UFRJ
COORDENADOR DO PROJETO

CRONOGRAMA FÍSICO-FINANCEIRO - "Comunidade do Horto" - Jardim Botânico - Rio de Janeiro/RJ												
ETAPAS / ATIVIDADES	EVENTO	MÊS 1	MÊS 2	MÊS 3	MÊS 4	MÊS 5	MÊS 6	MÊS 7	MÊS 8	MÊS 9	Preço Total	
		R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$
A	Plano de Trabalho e Metodologia	6.000,00										6.000,00
B	Participação em Assembléias / Entrevistas Comunidade - Divulgação Material Gráfico		1.250,00	1.250,00	1.250,00	1.250,00	1.250,00	1.250,00	1.250,00	1.250,00		10.000,00
C	Complementação Cadastro Famílias	área 1	9.600,00	9.600,00								48.000,00
		área 2			9.600,00							
		área 3				9.600,00						
		área 4					9.600,00					
		diagnóstico										
D	Topografia Cadastral (preparação para infraestrutura)	área 1	20.000,00	20.000,00								100.000,00
		área 2			20.000,00							
		área 3				20.000,00						
		área 4					20.000,00					
		base cart./cadastro						20.000,00				
D1	Levantamento Planialtimétrico do Assentamento - esc. 1/500	área 1	10.000,00	10.000,00								50.000,00
		área 2			10.000,00							
		área 3				10.000,00						
		área 4					10.000,00					
		base cartográfica						10.000,00				
D2	Compatibilização - Plantas Individuais - esc. 1/500 - e Memoriais Descritivos	área 1	10.000,00	10.000,00								50.000,00
		área 2										
		área 3			10.000,00							
		área 4				10.000,00						
		cadastro imobiliário					10.000,00					
E	Diagnóstico Físico-ambiental				5.000,00	5.000,00	5.000,00	5.000,00				20.000,00
E1	Mapeamento											10.000,00
E2	Relatório				2.500,00	2.500,00	2.500,00	2.500,00				10.000,00
F	Plano de Intervenção						16.000,00	16.000,00	16.000,00	16.000,00		64.000,00
G	Organização do material para RIP					1.000,00	1.000,00	1.000,00	1.000,00	1.000,00		5.000,00
H	Elaboração dos Títulos								2.500,00	2.500,00		5.000,00
I	Banco de Dados Espacial									10.000,00		10.000,00
TOTAL INVESTIMENTO												268.000,00

FINANCEIRO - ALDEIA IMBUÍ - Niterói / RJ											
	Mês 04	Mês 05	Mês 06	Mês 07	Mês 08	Mês 09	Mês 10	Mês 11	Mês 12		
20											
	R\$ 3.445,20										
	100%										
11	R\$ 1.546,11	R\$ 1.546,11	R\$ 1.546,11	R\$ 1.546,11	R\$ 1.546,11	R\$ 1.546,11					
	12,50%	12,50%	12,50%	12,50%	12,50%	12,50%					
	R\$ 15.561,40	R\$ 15.561,40									
	50,00%	50,00%									
			R\$ 19.990,66	R\$ 19.990,66	R\$ 19.990,66						
			33,33%	33,33%	33,33%						
					R\$ 2.320,00	R\$ 2.320,00					
					50,00%	50,00%					

NANCEIRO - GUARATIBA - Rio de Janeiro / RJ										
	Mês 04	Mês 05	Mês 06	Mês 07	Mês 08	Mês 09	Mês 10	Mês 11	Mês 12	
	R\$ 1.111,10									
	R\$ 6.000,00									
	100,00%									
		R\$ 20.000,00								
		100,00%								
	R\$ 1.111,10	R\$ 1.111,10	R\$ 1.111,10	R\$ 1.111,10	R\$ 1.111,10	R\$ 1.111,10	R\$ 1.111,10	R\$ 1.111,10	R\$ 1.111,10	
	11,11%	11,11%	11,11%	11,11%	11,11%	11,11%	11,11%	11,11%	11,11%	
	R\$ 20.000,00	R\$ 20.000,00	R\$ 20.000,00	R\$ 20.000,00						
	33,33%	33,33%	33,33%	66,66%						
	R\$ 1.250,00	R\$ 1.250,00	R\$ 1.250,00	R\$ 1.250,00	R\$ 1.250,00					
	25,00%	25,00%	25,00%	25,00%	25,00%					
						R\$ 2.500,00	R\$ 2.500,00			
						50,00%	50,00%			
							R\$ 3.333,33	R\$ 3.333,33	R\$ 3.333,33	
							33,33%	33,00%	33,00%	

ANEXO B

**Ofício SEI nº 21331/2015-MP dirigido à presidente da
Associação de Moradores da comunidade do Horto
(AMAHOR) informando a outorga da Concessão de Uso
Especial para fins de Moradia – CUEM em local diverso.**



MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

Secretaria do Patrimônio da União

Esplanada dos Ministérios - Bloco C, 2º Andar, Sala 203 - CEP 70046-900 - Brasília - DF

Telefone:(61) 2020-1981

Ofício SEI nº 21331/2015-MP

A Senhora

EMÍLIA M. DE SOUZA

Presidente da AMAHOR

Rua Pacheco Leão, nº 1235

Travessa Nelson Tinoco

Jardim Botânico - RJ

Cep: 22460-035

Referência: Requerimento de Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia - CUEM

Assunto: Manifestação da Secretaria do Patrimônio da União ao requerimento da Associação de Moradores da Comunidade do Horto (AMAHOR), referente a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia, visando a regularização da área em apreço em prol das famílias ocupantes do local.

Senhora Presidente,

1. Trata-se de resposta aos questionamentos feitos pela Associação dos Moradores e Amigos do Horto - AMAHOR, quanto ao requerimento administrativo formulado em abril de 2013, de outorga da concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM), aos moradores da Comunidade do Horto, situados na área da União dentro dos limites e nas imediações do Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro - JBRJ.

2. Sobre as providências desta Secretaria de Patrimônio da União, em relação ao

requerimento dessa Associação, foram tomadas as seguintes providências:

2.1. A SPU instruiu o processo administrativo (Processo nº 04967.005677/2013-08), juntou ao mesmo toda a documentação pertinente, instruiu 620 processos individuais de cada um dos representantes das famílias residentes na área da União, juntou os documentos individuais e cadastro socioeconômico em cada processo.

2.2. Posteriormente, a SPU encaminhou, para análise da Consultoria Jurídica (CONJUR/MPOG) o referido processo, junto com os Processos nº 04905.007297/2013-24 e 04905.007275/2013-64, que tratam de dois casos individuais de direito subjetivo à CUEM, se manifestando pela viabilidade de ser acadata a solicitação dos moradores que preenchem os requisitos estabelecidos na Medida Provisória 2.220/2001.

2.3. A área técnica da SPU esclareceu no processo quais os critérios que adotou para reconhecimento do direito subjetivo às famílias da Comunidade do Horto e salientou que o direito daqueles que preenchem os requisitos legais deve ser assegurado também para as famílias residentes dentro dos limites do IPJBRJ e que, por se tratar de área de interesse de preservação ambiental e da proteção dos ecossistemas naturais, deverão ser removidas.

2.4. A CONJUR/MPOG, se manifestou favorável à solicitação, de acordo com o Parecer nº 1477-5.6/2014/MAA/CONJUR-MP/CGU/AGU, e apontou algumas providências que deverão ser atendidas pela SPU, para que seja efetivamente garantido o direito daqueles que preenchem os requisitos legais, no seguinte sentido:

- A SPU, deverá atestar em cada processo individual, o cumprimento dos requisitos para o reconhecimento do direito à CUEM, instruindo os autos com a documentação pertinente e atualizada de cada família;
- A SPU deverá juntar em cada processo comprovação do tempo de posse dos ocupantes, de forma material que indique a ocupação até 30/06/1996, não se baseando o reconhecimento do direito à CUEM, apenas na declaração dos interessados;
- A SPU deverá atestar a ausência de oposição a posse, mediante juntada de declaração de inexistência de reclamação administrativa ou ação possessória em relação à área no período aquisitivo;
- A SPU deverá verificar se cada ocupante possui outro imóvel de sua propriedade, providenciando nova declaração do beneficiário, haja vista o tempo decorrido em que foi realizado o cadastramento pela UFRJ/SPU (ano de 2010), devendo ocorrer a atualização do citado documento.

3. A CONJUR/MPOG esclareceu que a CUEM será outorgada não sobre imóvel atualmente ocupado, mas sim sobre o novo imóvel para a qual o titular do direito (e sua família) for deslocado, com exceção para os casos de reconhecimento de direito no próprio local (no caso somente um dos núcleos).

4. Diante do exposto, esclarecemos que este órgão tem buscado garantir os direitos da Comunidade do Horto de forma buscar soluções que amenizem os impactos gerados às famílias da Comunidade do Horto, ante a decisão do Governo federal de remoção das unidades habitacionais dentro do perímetro do IPJBRJ.

5. A Administração Pública Federal está condicionando as desocupações das habitações do Horto/Jardim Botânico com a correspondente prestação de provisão habitacional as famílias ocupantes da área em apreço, tanto àquelas com direito à CUEM, quanto às demais com

direitos (baixa renda residentes em imóveis da União) que são réus das ações judiciais em curso.

6. A SPU, está trabalhando no planejamento das ações necessárias para cumprimento dos aspectos técnicos- administrativos e jurídicos, objetivando o saneamento dos processos individuais, conforme as orientações exaradas pela CONJUR/MPOG, para que todos atos praticados estejam de acordo com a lei, gerando segurança jurídica à Comunidade.

7. Por fim, ressaltamos que é interesse da União evitar a desocupação forçada da área da União no Jardim Botânico/RJ, considerando que as famílias dependem de atendimento habitacional público em outro local para efetivação da garantia do direito fundamental à moradia adequada (art. 6º, CF/88). temos plena consciência que o despejo das famílias configuraria forte violação de direitos humanos, caso não sejam apresentadas alternativas dignas para o exercício do direito à moradia. Assinalamos que este órgão está trabalhando para atendimento das famílias do Horto em empreendimentos habitacionais públicos em fase de elaboração de projetos.

Atenciosamente,

CASSANDRA MARONI NUNES

Secretária do Patrimônio da União



Documento assinado eletronicamente por **CASSANDRA MARONI NUNES**, Secretária, em 18/11/2015, às 19:07.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [<https://seimp.planejamento.gov.br/conferir>], informando o código verificador **0991330** e o código CRC **AD2D4A7F**.

0991330