



Ementa:

**Normas urbanísticas incidentes em área ocupada por famílias de baixa renda. Consultante postula intervenção da Prefeitura Municipal. Possibilidade. Inteligência dos arts. 19 c/c 45 do Plano Diretor de São Paulo. ZEIS 4, população atendida deve ser proveniente de área de proteção aos mananciais. Área delimitada pelo Plano Diretor e regulamentada pela Lei Complementar nº 138/2012 como ZEIS 5 – Parque Panorama. Possibilidade alternativa de postular judicialmente requerendo provisão de moradia fora do perímetro de mananciais, caso não integre a demanda do PAC Córrego Zavuvus.**

Trata-se de consulta formulada pelo Senhor Avanilson Araújo Alves, em 20 de agosto de 2019. Requer o consultante que seja emitido parecer acerca das normas de direito urbanístico incidentes sobre imóvel objeto da ação de reintegração de posse nº 1001940-86.2019.8.26.0108, que tramita perante a 1ª Vara Judicial do Foro de Cajamar, e que é promovida por Aguinaldo Zanotti e Vera Lúcia Zanotti. Alega que referido imóvel foi ocupado por cerca de 200 famílias de baixa renda, para fins de moradia, sob o nome de “Ocupação dos Queixadas”. Aduz o consultante, ainda, que trata-se de área delimitada como ZEIS e que deve haver intervenção por parte da municipalidade no conflito fundiário instaurado, garantindo-se o direito à regularização fundiária ou promoção de habitação de interesse social às famílias.

Pede o consultante, providências da OAB.

É o relatório do exposto pelo consultante.

A partir dos documentos e informações trazidos pelo consultante, bem como por meio de pesquisas complementares, foi possível efetuar análise mais acurada do caso posto.

**I – A regulamentação das Zonas Especiais de Interesse Social**



O novo marco legal urbano brasileiro inaugurado com a Constituição de 1988 foi consolidado com a promulgação da Lei n 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade. Referida legislação visa estabelecer normas para que as cidades brasileiras se desenvolvam de forma sustentável e garantindo o bem-estar de seus habitantes. Entre os instrumentos que o Estatuto arrola, encontram-se as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, que são instrumento estratégico para baratear e viabilizar a produção habitacional para famílias de média e baixa renda, representando uma significativa contribuição para o avanço da regularização fundiária no Brasil.

Com as ZEIS estabelece-se um regime jurídico especial para a urbanização e regularização fundiária de assentamentos irregulares, conferindo direito subjetivo à regularização por população de baixa renda residente nessas áreas. Isso implica em que, ao serem demarcadas, as ZEIS tornam-se instrumento do zoneamento e, conseqüentemente do planejamento urbano municipal.

De acordo com a Constituição Federal e com o Estatuto da Cidade, cabe aos municípios o protagonismo na aplicação de instrumentos de política urbana que façam cumprir a função social da propriedade e o direito constitucional à moradia digna. Cabe a este ente federado engajar-se ativamente na tarefa de implementar as ZEIS, promovendo a articulação entre política habitacional e política urbana, por meio da destinação de solo urbano não-ocupado para a promoção de habitação de interesse social.

O Plano Diretor de Município de Cajamar (Lei Complementar nº 095 de 2007) delimitou porções do território destinadas, predominantemente, à moradia digna para a população da baixa renda por intermédio de melhorias urbanísticas, recuperação ambiental e regularização fundiária de assentamentos precários e irregulares. Segundo o artigo 101 do Plano Diretor municipal,

Art. 101: As ZEIS – Zona Especial de Interesse Social – são áreas urbanas passíveis de regularização, ocupadas ou não por população de baixa renda, sujeitas a normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, com vistas a permitir a regularização urbanística e fundiária, a melhoria das condições de moradia, do saneamento básico e da recuperação e preservação do meio ambiente.

Atualmente o município possui 40 (quarenta) ZEIS demarcadas pelo Plano Diretor e posteriormente regulamentadas pela Lei Complementar nº 138/2012.

A existência de Zonas Especiais de Interesse Social demonstra que o Município de Cajamar, ao estabelecer seu planejamento urbano e territorial, pretende efetivar o princípio da função social da propriedade urbana, promover a urbanização e a regularização fundiária de interesse social.

Além disso, a Política Habitacional municipal tem como diretriz o acesso de todos os cidadãos a moradias dignas, a prioridade aos que se encontram em áreas irregulares, tais como áreas fruto de ocupações e a implementação de programas habitacionais em Zonas Especiais de Interesse Social (Art. 58, incisos I, II e III, do Plano Diretor).

Mas não é só isso. Dentre os objetivos da Política de Urbanização do Solo encontram-se (Art. 105 do Plano Diretor):

- I - Evitar a segregação de usos promovendo a diversificação e mesclagem de usos compatíveis de modo a reduzir os deslocamentos da população e equilibrar a distribuição da oferta de emprego e trabalho no município;
- II - Estimular o crescimento do município na área já urbanizada, dotada de serviços, infraestrutura e equipamentos, de forma a otimizar o aproveitamento da capacidade instalada e reduzir os seus custos;
- IV - Estimular a reestruturação e requalificação urbanística para melhor aproveitamento de áreas dotadas de infraestrutura;
- VI - Otimizar o aproveitamento dos investimentos urbanos realizados e gerar novos recursos, buscando reduzir progressivamente o déficit social representado pela carência de infraestrutura urbana, de serviços sociais e de moradia para a população de mais baixa renda;
- VII - Estimular a urbanização e qualificação de áreas de infraestrutura básica incompleta e com carência de equipamentos sociais;
- VIII - Urbanizar, requalificar e regularizar favelas e loteamentos irregulares, visando sua integração nos diferentes bairros;
- XI - Evitar a expulsão de moradores de baixa renda das áreas consolidadas do município, providas de serviços e infraestrutura urbana.

Por fim, o Plano Diretor estabelece “A promoção de regularização fundiária e urbanística dos assentamentos habitacionais populares, garantindo acesso ao transporte coletivo, e aos demais serviços e equipamentos públicos” como diretriz da Política de Urbanização e Uso do Solo (Art. 106, inciso IV, do Plano Diretor). E, dentre as estratégias de sua Política, destaca a regularização e urbanização de ocupações irregulares (Art. 107, inciso I, do Plano Diretor).

Sendo assim, é certo que o Município de Cajamar possui instrumentos de planejamento urbano e habitacional voltados à regularização fundiária de assentamentos e promoção de habitação de interesse social para população de baixa renda, destacando-se, entre eles as ZEIS.

## II – Características do imóvel objeto da presente consulta

O imóvel objeto do presente conflito fundiária localiza-se, efetivamente, na Zona Especial de Interesse Social 5 – Parque Panorama I, de acordo com a o mapa da Lei Complementar nº 095 de 2017, conforme imagens abaixo:

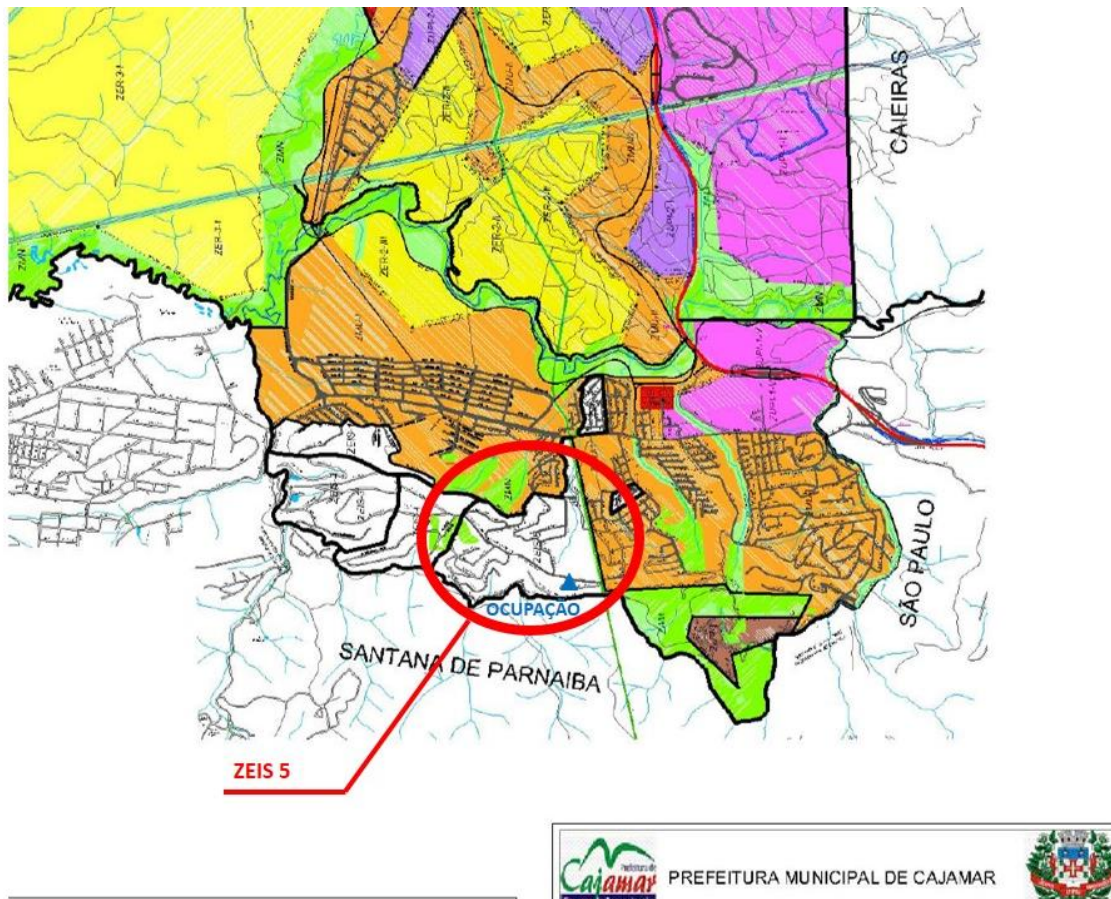


Imagem 1 - Imagem da área ZEIS-5 com localização da Ocupação dos Queixada.  
Fonte: Planta do Macrozoneamento do Plano Diretor do Município de Cajamar.



Imagem 4 – Foto aérea da demarcação da ZEIS -5 e localização da Ocupação dos Queixada.



Imagem 3 – Localização da Ocupação dos Queixada, inserida dentro da ZEIS-5.

Além disso, pode-se observar pela plataforma Google Earth, que não há construções imóvel ao menos desde 2002 (data máxima de disponibilização de

imagens). Ou seja, trata-se de imóvel cujo cumprimento da função social deveria ser fiscalizado pela municipalidade, visto que nos parece ser passível de questionamento.

O artigo 102 do Plano Diretor esclarece que as ZEIS incluem “terrenos não edificados, subutilizados e não utilizados, necessários para a implantação de programas habitacionais de interesse social, de programas para relocação da população remanescente de intervenções urbanísticas e de equipamentos públicos”, bem como “terrenos públicos ou particulares ocupados informalmente e moradias precárias nos quais seja necessária a reurbanização, a recuperação edilícia e a consolidação da posse ou domínio da terra”.

Desta feita, há indícios de que a não edificação do referido imóvel levou a municipalidade a delimitar a área como ZEIS com a finalidade de que se cumpra a função social da propriedade urbana. Por suas características estabelecidas em lei, entende-se que a área é passível de urbanização e que autoriza a consolidação da posse dos atuais ocupantes.

Nesse sentido, não há qualquer óbice à regularização fundiária do imóvel, sendo certo que seu zoneamento específico determina justamente que seja destinado para tal finalidade: processos de regularização com vistas à melhoria das condições de moradia, priorizando-se a população de baixa renda em áreas irregulares.

Trata-se, portanto, de imóvel que possui interesse para a municipalidade, na medida em que, ao estar delimitada como ZEIS-5 - Parque Panorama I, possui regime jurídico especial para urbanização e regularização fundiária, e é parte dos instrumentos de planejamento urbano do Município.

### **III – A competência municipal em matéria de regularização fundiária**

O fato de a Municipalidade demarcar área como ZEIS implica em efeitos constitutivos de uma situação urbanística específica, o reconhecimento de comunidades já existentes e/ou a possibilidade de instalação de comunidades de baixa renda que estabeleçam a posse para fins de moradia de maneira consolidada. Daí o interesse na sua regularização, e sua classificação como ZEIS 5.

Com isso, tem-se que a ordem jurídica impõe a concretização dos objetivos estabelecidos pela política urbana e que devem se materializar a partir da implementação dos instrumentos constituídos legalmente, e, para tanto, impele que a municipalidade desenvolva uma conduta diferenciada e proativa em relação a esse assentamento.

Ou seja, a demarcação de ZEIS no zoneamento municipal territorializa um direito subjetivo à regularização fundiária e à promoção de habitação de interesse social, e obriga o Poder Público a urbanizar os assentamentos informais ocupados por população de baixa renda, conforme sustentam a doutrina e a jurisprudência<sup>1</sup>.

Nesse sentido, deve-se abrir um processo de diálogo junto aos ocupantes e aos proprietários do imóvel e avançar para um processo de desapropriação e regularização de terras ocupadas para habitação de interesse social, utilizando-se da demarcação urbanística e legitimação de posse, obedecendo-se às disposições da Lei federal nº 13.465 de 11 de julho de 2017, que estabelece os procedimentos para a regularização fundiária.

#### **IV – Conclusão**

Pelo exposto, é de rigor concluir que o imóvel objeto da ação de reintegração de posse nº 1001940-86.2019.8.26.0108, está inserido em área demarcada como Zona Especial de Interesse Social 5 – Parque Panorama I, e possui, portanto, destinação específica, conforme as normas gerais de direito urbanístico e o Plano Diretor de Cajamar, devendo a Municipalidade intervir no conflito fundiário em questão para a construção de diálogo participativo no sentido de construir uma saída pacífica que passe pela implementação dos instrumentos urbanísticos criados pela legislação municipal, à qual o Poder Executivo do Município está submetido e lhe compete aplicar.

---

<sup>1</sup> Citamos a tese de ROMEIRO, Paulo Somlanyí. *Zonas Especiais de Interesse Social: materialização de um novo paradigma no tratamento de assentamentos informais ocupados por população de baixa renda*. Dissertação na área de concentração de Direito Urbanístico. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2010; bem como o ACÓRDÃO nº 2019.0000089702, do 11º Grupo de Direito Privado do Tribunal de Justiça de São Paulo, de 13 de fevereiro de 2019.



**COMISSÃO DE DIREITO URBANÍSTICO**  
**Núcleo de Habitação e Regularização fundiária PARECER**  
NUHREF\_CDU\_OABSP – 02/2019  
PGI n.º 7130.2.190822.5457

Sem mais para o momento, é este o nosso entendimento, *sub censura*.

À análise da Presidência da Comissão de Direito Urbanístico, nos termos do art. 13 do Regimento Interno da OAB, de 19 de abril de 2007, que, em sendo acatado, deverá ser remetido ao Presidente da Seccional São Paulo.

São Paulo, 30 de agosto de 2019.

**ROSANE DE ALMEIDA TIERNO**

Coordenadora do Núcleo de Habitação e Regularização Fundiária da Comissão de Direito Urbanístico da OAB/SP

**GUADALUPE MARIA JUNGERS ADIB DE ALMEIDA**

Vice coordenadora do Núcleo de Habitação e Regularização Fundiária da Comissão de Direito Urbanístico da OAB/SP





Prezada Secretaria,

Cuida o presente de consulta formulada pelo Senhor Avanílson Araújo Alves, em 20 de agosto de 2019, requerendo emissão de parecer acerca das normas de direito urbanístico incidentes sobre imóvel objeto da ação de reintegração de posse nº 1001940-86.2019.8.26.0108, que tramita perante a 1ª Vara Judicial do Foro de Cajamar, e que é promovida por Aguinaldo Zanotti e Vera Lúcia Zanotti. Alega que referido imóvel foi ocupado por cerca de 200 famílias de baixa renda, para fins de moradia, sob o nome de “Ocupação dos Queixadas”, bem como que trata-se de área delimitada como ZEIS e que deve haver intervenção por parte da municipalidade no conflito fundiário instaurado, garantindo-se o direito à regularização fundiária ou promoção de habitação de interesse social às famílias. Acolho a manifestação supra, segue para providências que o caso requer.

**LILIAN REGINA GABRIEL MOREIRA PIRES**  
**PRESIDENTE DA COMISSÃO DE DIREITO URBANÍSTICO DA OAB/SP**