



# A “IRREGULARIDADE” NA PRODUÇÃO DE CONJUNTOS HABITACIONAIS DE INTERESSE SOCIAL

Maria da Graça Plenamente Silva<sup>1</sup>

## Apresentação

O trabalho identifica e analisa as diferentes formas de “irregularidades” verificadas na produção de conjuntos habitacionais de interesse social nas periferias metropolitanas, enquanto um aspecto particular do processo de formação da “cidade ilegal” ou “informal”, ou seja, as parcelas produzidas pelo próprio Poder Público.

A “cidade ilegal” ou “informal” é descrita por GROSTEIN (2.002), como resultante do padrão de urbanização brasileiro:

*“Esse padrão cria um espaço dual, de um lado a cidade formal que concentra os investimentos públicos e de outro, seu contraponto absoluto, a cidade informal que cresce exponencialmente na ilegalidade urbana, sem atributos de urbanidade exacerbando as diferenças sócio -ambientais.” GROSTEIN (2002 : pp. 01).*

As conclusões apresentadas estão embasadas em pesquisa desenvolvida para a dissertação de mestrado apresentada à FAUUSP em agosto/2004, que teve como universo empírico a produção da Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo - COHAB-SP, entre 1965 e 2000, período em que foram implantadas pela empresa 135.000 unidades habitacionais em 78 conjuntos, correspondendo a 55% do parque de habitação popular produzida pelo Poder Público na Região Metropolitana de São Paulo.

Essa pesquisa permitiu comprovar que a “irregularidade” presente nos empreendimentos de produção pública é significativa e expressiva e pode ser considerada como um atributo dessa produção e tem origem em situações distintas, quais sejam: aspectos relacionados à titulação e registro das propriedades; desconformidade com a legislação de

---

<sup>1</sup> UNICAMP. E-mail: mgracaarq@uol.com.br

parcelamento, uso e ocupação do solo; falhas em procedimentos administrativos e técnicos envolvidos no processo de produção.

Apresenta-se como uma contribuição aos estudos de gestão de políticas públicas, em especial, de habitação popular, urbanismo e legislação de ordenamento territorial.

## **1. A Condição Irregular das Moradias produzidas através da COHAB-SP**

Um conjunto habitacional é considerado “regular”, quando produzido dentro das normas estabelecidas e quando obedeceu a várias tramitações jurídico-administrativas como as que envolvem a regularidade dos títulos de propriedade da área onde será implantado o empreendimento, a aprovação dos projetos e a execução das obras em observância aos projetos. A conjugação desses fatores possibilita o registro imobiliário dos imóveis produzidos e, portanto, a regularidade do empreendimento.

Quando não são percorridos os caminhos mencionados, estamos afirmando que o conjunto habitacional encontra-se “irregular” e, portanto, não é passível do registro imobiliário. Sem o registro imobiliário, os conjuntos habitacionais não constam dos cadastros municipais, portanto, não têm a devida manutenção por parte dos órgãos municipais responsáveis, não tem a oficialização das ruas e, conseqüentemente, não são atendidos por serviços de correio e outros.

Os moradores dos conjuntos habitacionais irregulares, apesar de terem comprado seus imóveis, não podem promover o registro dos seus contratos de compra e venda e, muito menos obter o título aquisitivo definitivo do imóvel.

A Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo - COHAB-SP constitui-se em uma sociedade de economia mista, órgão da Administração Pública Municipal indireta, sob controle acionário do Município de São Paulo. Foi criada em 1965, em consonância com a Política Habitacional instituída pelo Governo Federal, que criou o Banco Nacional da Habitação – BNH como principal agente financeiro, tendo nas Companhias de Habitação –

COHAB's os agentes promotores dos empreendimentos, portanto, temos na criação da empresa uma adesão do Município de São Paulo à política habitacional federal (2).

Essa forte vinculação com a política habitacional empreendida pelo Governo Federal é expressa na própria produção da empresa, que foi um dos principais agentes do Sistema Financeiro da Habitação – SFH e um dos principais tomadores de empréstimos destinados à implantação de programas habitacionais destinados às famílias de baixa renda por parte do BNH no país.

A COHAB-SP produziu, no período de 1965-2000, 135.636 unidades habitacionais, considerando os 94 empreendimentos iniciados e concluídos nesse período.

Das habitações produzidas encontravam-se em situação de ilegalidade, 33.493 moradias, ou seja, 24,70% do total. As unidades habitacionais ainda não regularizadas não se constituíam, entretanto, somente parte da produção mais recente, pois existiam empreendimentos ainda irregulares produzidos no período de 1979/82. Conforme demonstrado na Tabela 1, a seguir, verificamos que a maioria das habitações irregulares, ou seja, 81,61% encontra-se nessa condição há mais de dez anos, revelando a complexidade dos procedimentos de regularização.

| <b>Prazos</b>   | <b>Nº UH</b> | <b>%</b> |
|-----------------|--------------|----------|
| 0 - 5 anos      | 925          | 2,76%    |
| 6 - 10 anos     | 5235         | 15,63%   |
| 11 - 15 anos    | 15025        | 44,86%   |
| mais de 15 anos | 12308        | 36,75%   |
| Total           | 33.493       | 100%     |

Esse descompasso entre a produção e a regularização das habitações denota que os empreendimentos habitacionais produzidos não foram objeto de aprovação prévia dos projetos, sendo regularizados após a sua conclusão.

---

2 A Lei Municipal 6.738, de 16 de Novembro de 1965, que autorizou a instituição da COHAB-SP, faz referência explícita aos termos da Lei Federal 4.380, de 21 de Agosto de 1964, que instituiu a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, criou o Banco Nacional de Habitação – BNH, as sociedades de crédito imobiliário, as letras imobiliárias e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU, consolidando o arcabouço institucional da política habitacional que vigorou no período de 1964 – 1986.

A prática da aprovação prévia dos projetos só veio a ser adotada no período mais recente, sendo comum o uso da expressão “regularizar” ao invés de “aprovar” nos documentos pesquisados (3). O ato de regularizar pressupõe tornar regular indicando, pois, uma situação prévia de “ilegalidade” que se pretende reverter.

A atividade de promover a regularização dos empreendimentos habitacionais foi estruturada adequadamente na COHAB-SP somente a partir de 1983, com a criação de um departamento próprio, congregando arquitetos, advogados, técnicos em agrimensura e pessoal administrativo, exclusivamente voltados para essa atividade.

Nesse momento, começam a surgir os primeiros reflexos negativos da situação irregular dos empreendimentos.

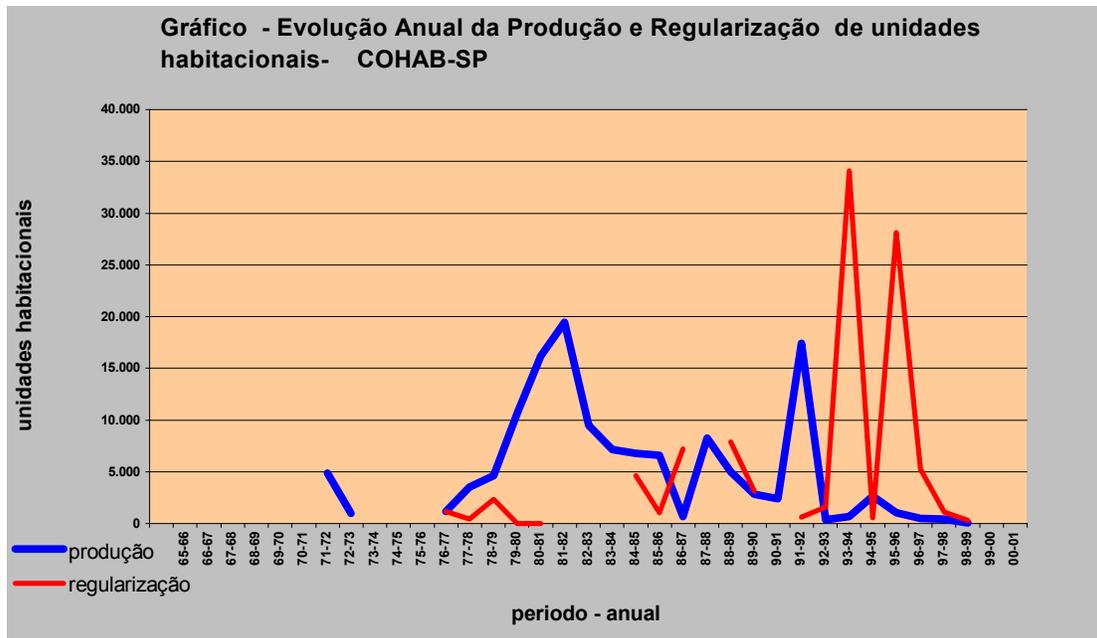
Em 1983, a COHAB-SP já contava com o maior volume de sua produção já edificada e, conseqüentemente, com um número expressivo de mutuários que reivindicavam os títulos aquisitivos por ocasião da quitação dos financiamentos em caso de sinistro de morte, separações, partilhas de heranças, etc.

Nesse momento, também, os ônus de promover a manutenção dos empreendimentos produzidos, vez que por serem irregulares não passavam para a tutela municipal, começavam a se tornar notadamente incompatíveis com os recursos financeiros e operacionais da empresa.

Todavia, somente a partir de 1992/1993, verificamos um resultado constante dessa atividade, com um volume significativo de unidades habitacionais regularizadas, conforme demonstra o Gráfico – Evolução Anual da Produção e Regularização de Unidades Habitacionais - COHAB-SP.

---

3 O departamento responsável pela regularização dos empreendimentos da COHAB-SP foi denominado como Gerência de Regularização Imobiliária ou Gerência de Legalização Imobiliária. Somente a partir de 2.000 esse departamento passou a ser denominado como Gerência de Aprovação e Cadastro, visando estabelecer, inclusive, a marca de uma nova prática que a empresa buscava alcançar, ou seja, a de “aprovar” e não “regularizar”, segundo depoimento do Gerente à época.



Justamente no período em que se intensifica a regularização de unidades habitacionais, há uma redução na produção, em função da extinção do BNH e da conseqüente redução dos empréstimos habitacionais com recursos federais.

Esse fato pode ser explicado a partir da introdução do Programa de Regularização de Empreendimentos da COHAB-SP, que foi concebido e implementado a partir de 1994, para o qual voltaram-se os esforços de grande parte da equipe técnica da empresa, em face da redução do volume da produção (4).

Paralelamente, devemos considerar as alterações introduzidas na legislação, especialmente no âmbito federal, que começava a surtir seus efeitos no início da década de 1990, destacando-se a Lei 7.347, de 24 de julho de 1985, que passou a disciplinar a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. A atuação do Ministério Público/SP passou a ser efetiva, no que diz respeito às ilegalidades verificadas na produção pública de moradias.

4 A primeira etapa do Programa foi desenvolvida no período de 1993 a 1996.

Vários foram os Procedimentos internos instaurados pelo Ministério Público/SP, através das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo, visando averiguar a situação de regularidade de empreendimentos habitacionais produzidos através da COHAB-SP.

Os diversos relatórios consultados, que tratam especificamente da situação de determinados empreendimentos, produzidos no âmbito interno da COHAB-SP, bem como as manifestações nos processos administrativos internos da empresa, referem-se, usualmente, aos procedimentos instaurados ou a possibilidade de ações civis públicas considerando situações determinadas de irregularidade (5).

Estamos ressaltando os termos da Lei 7.347/85, considerando a efetivação dos procedimentos e ações judiciais, no entanto, verificamos que, a legislação evolui, nitidamente, no sentido de estabelecer sanções à prática de parcelamento ilegal do solo, ou atividades lesivas ao meio ambiente (6).

As novas disposições legais, aliadas à atuação efetiva do Ministério Público/SP foram determinantes, também, para que a empresa se voltasse à promoção da regularização dos empreendimentos de forma mais constante e estruturada no início dos anos 1990 (7).

Embora tenhamos a atuação mais efetiva da COHAB-SP nos programas de regularização, os empreendimentos a serem regularizados apresentavam-se em volume significativo, envolvendo situações diferenciadas e complexas, demandando um tempo razoável para conclusão dos processos.

Através da Tabela 2 demonstramos o resultado da análise do universo das unidades habitacionais produzidas e regularizadas, considerando o período decorrido entre a conclusão das obras de edificação e a efetiva regularização (8)

---

5 Os empreendimentos envolvidos em Procedimentos internos do Ministério Público, ou em ações civis públicas, são priorizados pela COHAB-SP nos processos de regularização, como forma de evitar as sanções cabíveis.

6 Como exemplo temos a Lei 8.078/90 – Código de Defesa do Consumidor” e Lei 9.605/98, denominada “Lei dos crimes ambientais”, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Trata-se de legislação instituída a partir da Constituição de 1988, dando prosseguimento ao estabelecimento de normas mais efetivas, associadas às sanções decorrentes, que visavam proteger o meio ambiente, seja ele “natural” ou “artificial”, a partir das Lei 6.766/79 – que disciplina o parcelamento do solo e Lei 6.938/81 – que estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente.

7 Embora a Lei 6.766, que disciplina o parcelamento do solo no âmbito nacional, estabeleça, desde 1979, severas sanções à prática de loteamentos irregulares ou clandestinos, somente a partir da efetiva atuação do Ministério Público/SP, no início da década de 1990, através de Procedimentos e ações judiciais, a COHAB-SP passou a atuar de forma mais criteriosa na promoção de parcelamento do solo. Essa nova forma de atuar é verificada através de relatórios e processos do período mais recente, que se referem, em vários casos, à aplicabilidade da Lei e as conseqüências de seu descumprimento.

O período médio para regularização de uma unidade habitacional produzida através da COHAB-SP, considerando os dados relativos ao período 1965-2000, é de nove anos.

Somente 34% do total das 102.143 unidades habitacionais regularizadas o foram em um período de até 5 anos. O equivalente a 33% das unidades habitacionais regularizadas demandou de 11 a 15 anos, a contar da data da conclusão das obras de edificação, para serem averbado junto ao Registro de Imóveis.

| <b>Prazos</b>   | <b>Nº UH</b> | <b>%</b> |
|-----------------|--------------|----------|
| De 0 a 5 anos   | 34.645       | 33,92%   |
| De 6 a 10 anos  | 27.553       | 26,97%   |
| De 11 a 15 anos | 34.032       | 33,32%   |
| Mais de 15 anos | 5.913        | 5,79%    |
| Totais          | 102.143      | 100,00%  |

Podemos identificar um aspecto positivo, qual seja, o percentual de unidades habitacionais por regularizar, concluídas em até 05 anos no final de 2.000 representava apenas 3% do total de moradias irregulares, conforme indicado na Tabela 2.

Embora restrita, a produção do período 1995-2000 (9) apresentava 80% das unidades habitacionais produzidas regularizadas, demonstrando que, paralelamente ao Programa de Regularização, a observância à legislação estava também norteando os novos empreendimentos.

Essa nova postura pode ser atribuída em parte à legislação instituída no âmbito federal, conforme anteriormente relacionado, como também ao fim de um modelo de produção baseado nas normas instituídas pelo BNH.

---

8 Estamos considerando como regularizada a unidade habitacional devidamente averbada junto ao Registro de Imóveis, conforme classificação considerada pela COHAB-SP.

9 Produção Habitacional da COHAB-SP 1995/2000 – 4.695 unidades habitacionais.

Os empréstimos concedidos pelo BNH não apresentavam qualquer exigência quanto aos aspectos relacionados à regularização. Muitas das áreas adquiridas pela COHAB-SP, que não foram utilizadas para produção habitacional, foram compradas com anuência do Banco, que concedeu o empréstimo para sua aquisição. Também muitas outras áreas onde foram implantados empreendimentos habitacionais, e resultaram em situação de ilegalidade futura, foram adquiridas com a anuência e recursos financeiros do BNH.

Não existiam, por parte do Banco, mecanismos de cobrança ou qualquer sanção prevista no tocante à situação irregular dos empreendimentos, o que se constituiu em um fator que colaborou para que a COHAB-SP se voltasse exclusivamente para a produção de unidades habitacionais, deixando em segundo plano os aspectos relativos a sua regularidade.

Após a extinção do BNH, os novos empréstimos concedidos pela CEF passaram a exigir a situação regular da propriedade, a aprovação dos projetos e a regularidade das unidades habitacionais, com a retenção das verbas relativas aos procedimentos de regularização até a sua efetivação.

A busca por recursos para produção habitacional, através de programas com financiamento próprio dos beneficiários, também levou a COHAB-SP a promover empreendimentos no regime de incorporação, obrigando a aprovação prévia dos projetos.

## **2. O Processo de Produção Habitacional dentro dos Parâmetros Legais**

Para possibilitar a análise das origens das irregularidades verificadas na produção de empreendimentos habitacionais da COHAB-SP, procedemos à sistematização dos procedimentos e parâmetros legais envolvidos na produção de moradias de interesse social, compreendendo os aspectos jurídicos, administrativos e técnicos.

A partir dos procedimentos determinados pela legislação aplicável, desenhamos um fluxograma que considerou as etapas sucessivas envolvidas na produção de um empreendimento habitacional – aquisição e regularização das áreas destinadas à implantação dos conjuntos habitacionais, desenvolvimento e aprovação dos projetos, execução das obras e registro imobiliário. O Fluxograma Geral da Produção de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social, demonstra as principais etapas de produção dos conjuntos habitacionais, compreendendo:

Aquisição da área – procedimentos relativos à obtenção do título de propriedade, e transcrição no Registro de Imóveis;

Medidas corretivas e definição da “base fundiária” dos empreendimentos (10) – adoção de providências administrativas ou jurídicas no sentido de compatibilizar a situação física das áreas destinadas aos empreendimentos, com os registros imobiliários;

Definição da “condição fundiária” e classificação das propriedades (11) – identificação da situação da área conforme descrição no registro de imóveis (gleba, lote ou loteamento inscrito), de forma a definir as providências necessárias para o desenvolvimento e aprovação dos projetos;

Desenvolvimento e aprovação dos projetos – elaboração dos projetos de urbanismo e/ou arquitetura, em conformidade com a “condição fundiária” da área objeto da intervenção, com as diretrizes municipais e das concessionárias de serviço público, e encaminhamento para aprovação por parte dos órgãos competentes;

Execução das obras e aceitação da Prefeitura – execução das obras de edificação e infraestrutura e aceitação da Prefeitura, mediante vistoria;

Registro Imobiliário – registro do parcelamento e/ou averbação das construções no Registro de Imóveis, mediante apresentação dos documentos comprobatórios da aceitação municipal e do recolhimento de encargos previdenciários.

### **3. Origens das Situações de Irregularidade**

Com a comparação das situações de irregularidade verificadas e o fluxo do processo de produção foi possível identificar a origem dessas irregularidades, segundo as fases ou etapas onde encontramos procedimentos divergentes daqueles determinados pela legislação aplicável.

As irregularidades identificadas na produção da COHAB-SP foram agrupadas segundo quatro origens distintas, conforme a seguir descrito:

---

10 Por “base fundiária” estamos identificando a área exata onde será implantado o empreendimento, ou seja, após a efetivação das “medidas corretivas” (fusões de matrículas, desmembramentos de área maior, retificação judicial, etc.) devidamente regularizada, junto ao Registro de Imóveis, com titulação em nome do promotor do empreendimento.

11 Por “condição fundiária” estamos denominando a situação da área perante o registro de imóveis, ou seja, se a escrituração corresponde à uma gleba ou um lote. As propriedades podem ainda ser classificadas de outras formas, especialmente para o caso de empreendimentos habitacionais de interesse social, quando é de grande valia a classificação pública ou privada. Dentro das áreas públicas também há que se identificar a “afetação” ou destinação das propriedades – área dominial, de uso comum, etc.

### 3.1. Titulação e Registro das Propriedades

As questões afetas à titulação e registros imobiliários estão apoiadas na abordagem do instituto da propriedade imobiliária e da legislação relacionada, bem como dos procedimentos relativos ao Registro de Imóveis.

São, em linhas gerais, os procedimentos relativos à aquisição da área e formalização dos registros de propriedade e providências necessárias para adoção de eventuais medidas corretivas no tocante à sua escrituração no Registro de Imóveis, bem como à identificação da modalidade de implantação requerida para o empreendimento (12).

Compreende todos os procedimentos necessários à formalização da aquisição da área onde será implantado o conjunto habitacional, que têm como resultante, a titulação regular em nome do agente, com descrição compatível com a abrangência física do empreendimento.

Define legalmente a localização precisa do empreendimento, por essa razão as providências relacionadas à titulação e regularidade nos registros devem preceder a elaboração dos projetos e a implantação dos empreendimentos.

Encontramos 52 situações de irregularidade com origem em falhas nos procedimentos de titulação ou registro das propriedades, ou em ambas as situações, nos 94 empreendimentos produzidos pela COHAB-SP até dezembro/2.000.

Em 20 conjuntos habitacionais a titulação das áreas ocorreu após o início das obras, sendo que, em alguns desses casos, só se efetivou passados vários anos da entrega das unidades habitacionais.

Nos conjuntos habitacionais com irregularidades na titulação da propriedade, verificamos desde situações mais simples, como a morosidade na formalização dos títulos aquisitivos (13), até situações mais complexas onde a desconsideração da condição fundiária da área no momento da implantação do empreendimento retardou a titulação, ou mesmo impediu a sua efetivação (14).

---

12 A modalidade de execução compreende a identificação da necessidade ou não do parcelamento do solo.

13 Títulos aquisitivos nos casos citados seriam as Escrituras Públicas de Compra e Venda, que se constituem nos documentos hábeis para registro da titulação da propriedade no Registro de Imóveis.

14 Temos exemplos dessa situação em casos onde a COHAB-SP desenvolveu os projetos e executou as obras considerando a delimitação física da área como uma gleba, sem considerar contudo que existiam ruas oficiais que embora não abertas efetivamente encontravam-se averbadas no Registro de Imóveis, constituindo-se

Em um mesmo empreendimento habitacional, encontramos casos onde não foram observados os procedimentos e parâmetros determinados pela legislação em mais de uma situação, como por exemplo, a titulação irregular da propriedade e a não regularização da base fundiária do empreendimento antes do início das obras.

Embora não resultando em irregularidades na titulação das propriedades, como nos casos anteriormente descritos, vamos verificar que a adoção das medidas corretivas para configuração da base fundiária dos empreendimentos habitacionais, ocorreu, na maioria dos casos que demandavam tal providência, após o início das obras ou até mesmo vários anos após a sua conclusão (15).

### **3.2. Legislação de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo**

No que se refere à conformidade com os parâmetros da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo, 67% dos empreendimentos podem ser considerados irregulares, pelo fato de que as obras foram iniciadas sem a prévia aprovação dos projetos, conforme determinado por essa legislação no âmbito municipal, estadual e federal.

Essa situação de irregularidade não decorre, necessariamente, da incompatibilidade do projeto com os parâmetros ambientais e urbanísticos definidos pela legislação, mas sim de procedimentos administrativos do agente, conforme trataremos adiante.

Como incompatibilidade dos conjuntos habitacionais produzidos com relação aos parâmetros estabelecidos pela legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo – LPUOS, destacamos duas situações como as principais origens de irregularidades:

- a) Utilização de áreas vetadas ao parcelamento do solo, sem que medidas corretivas eficientes tenham sido adotadas;
- b) Desconformidade com a legislação ambiental.

As áreas vedadas ao parcelamento do solo são definidas pela legislação a partir dos condicionantes físicos das áreas destinadas aos loteamentos e aos desmembramentos, e não

---

portanto propriedade pública. O uso dessas áreas caracteriza esbulho possessório praticado pela COHAB-SP, pois na verdade foi ocupada uma área da qual a empresa não detinha a propriedade.

15. As principais medidas corretivas são a fusão de matrículas – no caso da utilização de mais de uma gleba ou lote para implantação do empreendimento; o desmembramento ou desdobro – no caso da utilização de parte de uma gleba ou lote para implantação do empreendimento; e a retificação dos registros – no caso de divergência entre a situação física da área e aquela constante dos registros imobiliários.

apresentam caráter absoluto, ou seja, mediante medidas corretivas para solução da situação apresentada, o uso da área é facultado (16).

Encontramos maior ocorrência de empreendimentos implantados em terrenos vedados pela legislação para o parcelamento, nos casos das áreas com declividade igual ou superior a 30%, onde os loteamentos estariam condicionados ao atendimento de *exigências específicas da autoridade competente* (17).

Embora a lei federal não determine quais seriam as autoridades competentes, bem como não especifique as exigências determinadas, resta claro que é de competência municipal e estadual, no caso em que os parcelamentos estejam condicionados ao exame dos órgãos estaduais, a análise dos projetos de terraplenagem para as áreas nessas situações, sendo-lhes facultado o estabelecimento de exigências complementares, que podem envolver desde obras de contenções até outras medidas que permitam assegurar condições favoráveis de circulação, implantação dos lotes e estabilidade dos sítios, sob pena de veto.

No Município de São Paulo, a legislação de parcelamento do solo, instituída em 1981, determina que o parcelamento de áreas com declividade igual ou superior a 30% estaria condicionado ao atendimento de *exigências específicas da legislação municipal* (18).

A legislação municipal de parcelamento também determina a necessidade de apresentação de projeto de *proteção das áreas sujeitas a erosão, inclusive mediante preservação da cobertura vegetal existente, obedecendo às normas a serem regulamentadas por ato do Executivo*. Entretanto, nunca houve a edição de normas específicas para fins de regular as exigências para as obras de terraplenagem, até 1993, com a promulgação de uma lei, que passou a condicionar as *obras em terrenos erodidos ou erodíveis ao alvará municipal para movimento de terra* (19). Em 1993 contudo, as obras executadas pela COHAB-SP, que

---

16 As áreas vedadas ao parcelamento do solo, definidas nos termos da Lei Federal 6.766/79, já eram assim consideradas através da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo do Município de São Paulo – Lei 7.805/72. Com a promulgação da Lei Municipal de Parcelamento 9413/81, os vetos foram mantidos. As áreas vedadas ao parcelamento são: os terrenos alagadiços ou sujeitos à inundação; que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública; com declividade superior a 30%; onde as condições geológicas não aconselham a edificação e as áreas de preservação ecológica em que a poluição impede condições sanitárias suportáveis.

17 Conforme inciso III, do parágrafo único, do artigo 3º, da Lei 6766/79.

18 Alínea “c”, do artigo 2º, da Lei 9.413/81

19 A Lei Municipal 11.380/93 passou a exigir licença prévia para as obras de movimento de terra nas seguintes condições: modificação da topografia do terreno com desnível de corte ou aterro de um metro ou mais em relação a superfície ou em relação aos níveis existentes junto às divisas com outras propriedades ou áreas

estariam sujeitas a essa regulação encontravam-se já iniciadas ou concluídas, não estando, portanto, restritas às normas estatuídas.

Vários conjuntos habitacionais também foram implantados em áreas que se enquadram nas vedações determinadas ao parcelamento do solo para as áreas onde as condições geológicas não aconselham a edificação, na medida em que o solo local está é sujeito à erosão, quando retirada a cobertura superficial e quando não são executadas as obras de contenção e drenagem adequadas. As condições geomorfológicas impróprias foram agravadas em face dos volumes expressivos de corte e aterro, ocupando os fundos de vale e gerando taludes íngremes, sem os menores cuidados no manejo da cobertura superficial.

Quanto à vedação relativa à implantação de parcelamentos em terrenos aterrados com material nocivo à saúde pública, o texto legal também estabelece a possibilidade de uso de áreas nessas condições, desde que previamente saneadas (20).

Nessa situação de vedação ao parcelamento, o legislador se refere, principalmente, às áreas que serviram como aterro sanitário ou simplesmente depósitos de lixo improvisados a céu aberto, que carecem de uma análise e de um projeto de recuperação visando ao prévio saneamento, para possibilitar o uso habitacional (21).

Outras áreas utilizadas para implantação de empreendimentos habitacionais enquadram-se na vedação relativa ao impedimento do uso de áreas onde a poluição impede condições sanitárias suportáveis. Essa vedação também é relativa, pois o texto legal institui a proibição até a *correção* do problema apresentado (22).

---

publicas vizinhas; movimento de mil metros cúbicos ou mais de material; localização de terreno em área lindeira a cursos d'água ou linhas de drenagem; localização do terreno em área de várzea, alagadiça, de solo mole ou sujeita a inundações; localização do terreno em área declarada de proteção ambiental; localização do terreno em área sujeita à erosão, conforme delimitação regulamentada pelo executivo; ocorrência de declividade superior a trinta por cento, para desníveis iguais ou superiores a cinco metros, mesmo em parte do terreno; modificação da superfície do terreno em área igual ou superior a mil metros quadrados.

20 Conforme inciso II, do parágrafo único do artigo 3º, da Lei 6766/79. As disposições da Lei Federal já constavam da legislação municipal – Lei 7.805/72 e foram integralmente recepcionadas na legislação municipal de parcelamento – Lei 9413/81.

21 Encontramos dois conjuntos habitacionais implantados pela COHAB-SP em áreas com esse tipo de restrição (C.H. Heliópolis L e C. H. Nossa Senhora da Penha), que não se tratam propriamente de áreas contaminadas, mas sim de terrenos que serviram como “lixões” clandestinos e não foram objeto de medidas prévias de análise e correção.

22 Conforme inciso V, do parágrafo único, do artigo 3º, da Lei 6766/79.

No caso da COHAB-SP verificamos a existência de conjuntos habitacionais implantados nas proximidades de aterro sanitário, vizinho a uma lagoa de vazamento de chorume, implicando em mal cheiro, presença de insetos, etc (23).

Em outros casos verificamos a existência de empreendimentos habitacionais em zonas predominantemente industriais, com a presença significativa de poluição atmosférica (24).

A vedação de parcelamentos em áreas de proteção ecológica é identificada como absoluta, ou seja, a Lei Federal não abre qualquer exceção quanto à possibilidade de loteamentos ou desmembramentos para fins urbanos nessas áreas. Verificamos, contudo, que as áreas de preservação ecológica, criadas por lei específica, apresentam, em algumas situações, possibilidades de aprovação (25), desde que o projeto observe os parâmetros fixados pela legislação própria e as recomendações do órgão ambiental responsável.

A COHAB-SP implantou três conjuntos habitacionais em áreas de proteção ambiental e áreas de proteção aos mananciais. Em dois casos, os empreendimentos foram implantados clandestinamente antes da delimitação das áreas de proteção, permanecendo irregulares em face da legislação que passou a regular a ocupação das áreas. No outro caso, embora o projeto do empreendimento tenha sido desenvolvido em consonância com as normas estatuídas, parte da área foi invadida determinando a condição de irregularidade.

As situações de irregularidade com origem nas vedações determinadas pela legislação de parcelamento do solo, demonstram a pertinência desses vetos e justificam a preocupação com o uso de áreas nessas condições, especialmente para implantação de habitação de interesse social.

Quando verificamos a existência de irregularidades na produção dos conjuntos habitacionais de interesse social, com origem na incompatibilidade com a legislação urbanística, é muito importante verificarmos quais os dispositivos que estão sendo desconsiderados.

---

23 Trata-se do Conjunto Habitacional Rio Claro, objeto inclusive de uma Comissão Especial de Inquérito da Câmara Municipal de São Paulo, em face das péssimas condições de habitabilidade.

24 Caso dos Conjuntos Habitacionais Heliópolis L e Cintra Gordino.

25 Como exemplo temos o parecer favorável dos órgãos ambientais para o Conjunto Habitacional Lapena, promovido pelo extinto FUNAPS, que passou à gestão da COHAB-SP em 1996 e encontrar-se inserido na APA Tietê.

Concluimos, com base nos estudos de casos de empreendimentos da COHAB-SP, que os aspectos da legislação urbanística, que foram desconsiderados no processo de produção habitacional, infelizmente, são aqueles que resultam em conseqüências negativas para a cidade como um todo.

### **3.3. Procedimentos Administrativos**

A produção dos empreendimentos habitacionais compreende uma série de procedimentos de ordem técnica envolvidos na elaboração de projetos e execução das obras, bem como uma série de procedimentos administrativos, que dão suporte ao processo de produção. Os procedimentos administrativos não compreendem a gestão do órgão público promotor dos empreendimentos, mas sim o planejamento e gestão do processo de produção como um todo.

Essa administração de cada um dos empreendimentos, bem como do conjunto deles, envolve aspectos relativos ao trâmite dos processos de aprovação, à gestão do patrimônio envolvido nas operações, ao controle dos encargos e dos tributos relativos às obras, além do processo de comercialização. Ao lado do conjunto de providências administrativas envolvidas na produção, classificamos, como procedimentos administrativos, todas as decisões que afetam direta ou indiretamente a regularidade dos empreendimentos, que não tem origem em critérios estritamente técnicos.

Falhas ou morosidade nesses procedimentos constituem-se em uma das origens de situações de irregularidades dos conjuntos habitacionais. No universo empírico dessa pesquisa, encontramos seis situações de irregularidade com origem em procedimentos administrativos:

- a) Início das obras sem aprovação dos projetos ou obtenção dos alvarás e licenças previstos na legislação vigente;
- b) Morosidade na adoção de medidas para regularização da titulação das propriedades e/ou na adoção de medidas corretivas para configuração da base fundiária dos empreendimentos;
- c) Invasões em áreas públicas dos loteamentos;
- d) Alteração da destinação de parte das áreas que compõe o empreendimento;
- e) Comercialização de unidades habitacionais considerando situação divergente dos registros imobiliários;

f) Falhas no recolhimento de tributos e encargos previdenciários.

As falhas em procedimentos administrativos descritas nas alíneas “a” e “b” decorrem de uma certa negligência do órgão em adotar os procedimentos necessários no momento certo.

Essa “morosidade” põe por terra qualquer argumento que se pudesse apresentar para justificar a condição irregular dos empreendimentos devido à lentidão ou burocracia verificada nos procedimentos de aprovação. Simulamos um cronograma envolvendo todas as etapas de aprovação de um empreendimento de interesse social e chegamos a um prazo de 600 dias, evidentemente excessivo (26).

No entanto, verificamos, paralelamente, que a COHAB-SP chega a demandar até 16 anos para “dar entrada”, ou seja, iniciar um processo de regularização da base fundiária de um empreendimento, que se constitui condição básica para início do processo de aprovação

Com base nessa análise, verificamos que, embora o prazo de 600 dias, estimado para aprovação de um projeto habitacional possa configurar-se como demasiado, a morosidade injustificada nos procedimentos administrativos, por parte dos agentes promotores de HIS, implica em prejuízos maiores para a regularidade dos empreendimentos.

Outro procedimento administrativo, cujas falhas originam situações de irregularidade, diz respeito à gestão do patrimônio envolvido nas operações de produção dos conjuntos habitacionais. Compete à COHAB-SP zelar pelo seu patrimônio, em especial sobre as áreas de sua propriedade, mantendo adequada guarda e vigilância, bem como adotando as medidas judiciais necessárias em caso de invasão, quais sejam, a propositura da competente Ação de Reintegração de Posse e o cumprimento do mandado judicial para desocupação.

Vários são os casos de conjuntos habitacionais cujos processos de aprovação/regularização encontram-se paralisados, em face de invasões, notadamente em áreas públicas dos loteamentos. Nos casos envolvendo processos de parcelamento do solo, a aceitação do loteamento por parte da Prefeitura, bem como a anuência estadual, estão condicionadas à existência de áreas públicas nos percentuais mínimos exigidos pela legislação, livres e desembaraçadas de ônus (27).

---

26 Ver SILVA (2004).

27 A aceitação do loteamento, no caso da Prefeitura Municipal de São Paulo, é consignada através do Termo de Verificação da Execução de Obras – TVEO. Para emissão desse documento, técnicos da Prefeitura promovem vistoria no loteamento, visando aferir se as obras foram executadas em conformidade com os projetos, bem

As alterações na destinação de parte das áreas que compõem o empreendimento, com relação ao projeto original, ou até mesmo com relação ao projeto que encontrava-se em processo de regularização, foram classificadas como origens de situações de irregularidade, a partir de procedimentos administrativos, na medida em que não se constituem em decisões tomadas levando em conta critérios técnicos, mas sim com base nos interesses administrativos da COHAB-SP. Nesses casos, as alterações procedidas implicam na parcial ou total descaracterização do projeto original demandando novo processo de aprovação, com a perda, muitas vezes, das etapas já cumpridas.

Além da condição geral de irregularidade decorrente da não formalização das propriedades alienadas no Registro de Imóveis detectamos situações específicas nas quais a comercialização das unidades habitacionais foi efetuada considerando situação divergente dos projetos levados a registro.

A COHAB-SP promove uma inversão no fluxo lógico da produção dos empreendimentos habitacionais, deixando, normalmente, para promover os ritos de regularização posteriormente à conclusão das obras. Nessa conformidade, quando é processada a comercialização não há ainda um projeto cadastral ou “como construído”.

Os empreendimentos são comercializados com base nos projetos originais que na maioria dos casos são alterados durante a execução das obras, não refletindo, portanto, a situação real de implantação. Conseqüentemente, em alguns casos, a comercialização das unidades habitacionais considerou situação divergente da real, conforme pudemos apurar em ao menos três casos identificados nos relatórios da COHAB-SP (28).

Além da observância aos vários parâmetros legais já descritos, para a regularidade dos empreendimentos, especialmente das edificações, é também necessária a adoção de procedimentos administrativos que garantam o recolhimento de tributos e encargos previdenciários incidentes sobre as obras. Situações de irregularidade foram verificadas em casos onde as obras foram executadas em regime de mutirão e não houve qualquer registro ou comunicação junto ao Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS, que se recusa a emitir o documento de regularidade para fins de registro, ou casos, onde as empresas construtoras, não

---

como se as áreas destinadas ao uso público – verdes, institucionais e sistema viário encontram-se livres. Somente a partir da emissão do TVEO, é possível pleitear o Auto de Conclusão das Edificações e o Alvará definitivo de Loteamento, para fins de registro imobiliário.  
28 Ver SILVA (2004).

obedecendo ao contrato firmado com a COHAB-SP não promoveram o recolhimento dos tributos incidentes sobre a obras e são acionadas judicialmente, em processos extremamente demorados que se arrastam por anos e impedem a regularização dos empreendimentos.

### **3.4. Procedimentos Técnicos**

Os procedimentos técnicos compreendem todas as atividades relacionadas diretamente com a elaboração dos projetos e a execução das obras, não se confundindo com a conformidade com a legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo. Nos casos dos empreendimentos da COHAB-SP, encontramos três principais tipos de falhas em procedimentos técnicos que determinaram situações de irregularidade:

- a) Desenvolvimento dos projetos desconsiderando a condição fundiária das áreas objeto de sua implantação;
- b) Execução das obras em desacordo com os projetos originais;
- c) Obras de infra-estrutura executadas parcialmente ou ensejando recuperação.

Nos empreendimentos da COHAB-SP verificamos que os projetos observam a diferenciação fundamental entre gleba e lote, com planos de parcelamento com abertura de sistema viário e destinação de áreas públicas nos casos das glebas.

Os equívocos com relação à condição fundiária das áreas vão ocorrer, principalmente nos casos em que os projetos são desenvolvidos para parte de uma gleba ou para mais de uma gleba, nos quais seria necessário, respectivamente, o desmembramento ou a fusão de matrículas. Quando os projetos contemplam parte de uma gleba é definido um perímetro, considerando os aspectos físicos e o programa estabelecido para o projeto, ignorando-se completamente o restante da área.

Como os procedimentos administrativos para correção – fusão ou desmembramento – acabam por não ser adotados em tempo hábil, temos aqui uma situação de irregularidade a partir de um procedimento técnico, ou seja, considerar os limites físicos e não os limites definidos no título de propriedade para elaboração dos projetos.

A necessidade de “projetos de regularização”, cuja elaboração toma por base as obras executadas, ocorre em razão da execução das obras em desacordo com os projetos originais.

Não estamos nos referindo aqui, às modificações introduzidas por conta de alteração da destinação de parte das áreas dos empreendimentos para outras finalidades, conforme vimos

no item anterior, mas sim a alterações de medidas dos lotes; largura, traçado e coordenadas do sistema viário, cotas altimétricas, geometrias dos lotes, etc.

Também não estamos nos referindo às pequenas mudanças que são comuns na execução de obras desse porte, mas sim de alterações que descaracterizam o projeto original.

As equipes de fiscalização de obras justificam essa prática, alegando a fragilidade e inconsistência nos projetos executivos. As equipes responsáveis pelos projetos, entendem que esses procedimentos resultam de uma liberdade excessiva da fiscalização, que acaba por decidir mudanças do projeto, em campo, em conjunto com as empresas construtoras, sem o necessário dialogo com as equipes de projeto.

Seja por um motivo ou por outro, essa prática comprometeu, significativamente, a condição de regularidade de 33 empreendimentos em que foi detectada, reforçando o padrão de atuação da Companhia, que, como já mencionado, aguarda a conclusão das obras para, só então, iniciar os ritos de regularização.

Ainda no que se refere à execução das obras, verificamos uma outra situação de origem de irregularidade, que consiste na execução parcial das obras de infra-estrutura.

A COHAB-SP, enquanto loteadora, é responsável pela execução das obras de infra-estrutura determinadas pela legislação e necessárias à habitabilidade das moradias, consistindo, basicamente, em drenagem, pavimentação, abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Os recursos destinados às obras de infra-estrutura eram tomados como empréstimo junto ao BNH pelo Município ou pelo Governo do Estado, constituindo-se em valores não incidentes no financiamento habitacional. Todo esse complexo sistema de concessão de empréstimos independentes, para execução das obras de edificação e infra-estrutura, envolvendo além da COHAB-SP, o Município e o Estado, determinavam um descompasso entre a liberação dos recursos, sendo comum a conclusão das obras das unidades habitacionais, sem que os recursos destinados à infra-estrutura estivessem liberados.

Ocorre também que, em função de imprecisões nos projetos, que também se valeram da ocupação de áreas com topografia desfavorável e solos impróprios, com obras vultosas de terraplenagem, os recursos destinados para essa finalidade não foram suficientes, ensejando

uma série de reprogramações, que determinaram a suspensão da liberação das verbas e paralisação das obras.

A necessidade de adequação das obras aos limites orçamentários, com agravante das sucessivas paralisações, demandou a revisão e alteração dos projetos, bem como a supressão de alguns empreendimentos, cujas obras de complementação da infra-estrutura estavam previstas inicialmente e acabaram não sendo executadas (29).

De todo modo, seja através da execução por outros agentes públicos, seja através da execução através da COHAB-SP, a infra-estrutura dos empreendimentos colocava-se na dependência de concessão de empréstimos ao Município, por parte do SFH, e do efetivo repasse para execução das obras, retardando e muitas vezes comprometendo a regularidade dos empreendimentos.

## Bibliografia

- ALBUQUERQUE, Marcos Cintra Cavalcanti de. *Avaliação de Propostas de Reformulação do Sistema Financeiro da Habitação*. São Paulo. Relatório de Pesquisa – EAESP/FGV. 1985.
- ALFONSIN, Betânia de Moraes. *Direito à moradia: Instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras*. Rio de Janeiro. IPPUR/UFRJ e FASE/GTZ, 1997.
- CALDAS, Nisimar Martinez Perez. *Comércio e Serviço nos Conjuntos Habitacionais da COHAB-SP: Entraves e Desafios*. Dissertação de Mestrado. PUCCAMP, São Paulo, 2004.
- CENEVIVA, Laura Lúcia Vieira. *Loteamentos Urbanos e Propriedade da Terra: Evidências coletadas a partir da regularização de loteamentos no Município de São Paulo*. Dissertação de Mestrado. FAUUSP, São Paulo, 1994.
- COHAB-SP. *Relatório - Grajaú*. São Paulo, Diretoria Técnica/SPP/COHAB-SP, Março/1997.
- \_\_\_\_\_ *Diagnóstico para fins de regularização do PROFILURB Pêssego/Carmo, nos termos da Lei 11.775/95*. Diretoria Técnica, 2000.
- \_\_\_\_\_ *Relatório "Empreendimentos Habitacionais Produzidos pela COHAB-SP em Processo de Regularização"*. Diretoria Técnica, Superintendência de Planejamento e Projetos. Gerência de Aprovação e Cadastro - 14.06.2000
- \_\_\_\_\_ *- Situação Fundiária e de Regularização dos Empreendimentos do Extinto FUNAPS*. Diretoria Técnica, Junho/2.000

---

29 As reprogramações do empréstimo da linha do PRODURB priorizaram a execução das obras para as 15.000 unidades habitacionais cuja entrega era prevista para 1992, em detrimento da complementação das obras de infra-estrutura dos Conjuntos Habitacionais Nazaré e Vila Nova Cachoeirinha, por exemplo.

- \_\_\_\_\_ *Situação Fundiária e de Regularização dos Mutirões iniciados a partir de 1989 – FMH*. Diretoria Técnica, Novembro/2000.
- \_\_\_\_\_ Relatório "*Conjuntos Habitacionais Informações Gerais*", Diretoria Técnica, Superintendência de Planejamento - dezembro/2000.
- \_\_\_\_\_ Relatório "*Produção Habitacional pela COHAB-SP*", Diretoria Técnica/Superintendência de Obras - 18.05.2.001
- \_\_\_\_\_ *Proposta de Prestação de Serviços Técnicos para regularização dos empreendimentos do “Projeto Cingapura”*. Diretoria Técnica, Agosto/2001
- GROSTEIN**, Marta Dora. *A cidade clandestina: ritos e mitos. O papel da irregularidade na estruturação do espaço urbano no município de São Paulo 1900-1987*. São Paulo, Tese de Doutorado FAU USP, 1987.
- \_\_\_\_\_. *Metrópole e Expansão Urbana: a Persistência de Processos “Insustentáveis”*. São Paulo, 2.001, mimeo.
- SILVA**, Maria da Graça Plenamente. *A “Irregularidade” na Produção Pública de Conjuntos Habitacionais de Interesse Social: o caso da COHAB-SP*. Dissertação de Mestrado. FAUUSP. 2004.