

**Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro**  
**Secretaria Municipal de Urbanismo**  
Subsecretaria de Urbanismo  
Coordenadoria de Planejamento e Projetos  
Gerência de Macroplanejamento

**Nota Técnica Nº 22/2020**

## **Termo Territorial Coletivo**

**Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Urbana (SIPlan)**  
**Comitê Técnico Permanente de Acompanhamento do Plano**  
**Diretor (CTPD)**

**Coordenadoria de Planejamento e Projetos/**  
**Gerência de Macroplanejamento – U/SUBU/CPGG/GM**

**PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO**

Marcelo Crivella

PREFEITO

**SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO**

Fernanda Tejada

SECRETÁRIA

Lucia Vetter

SUBSECRETÁRIA

**COORDENADORIA GERAL DE PLANEJAMENTO E PROJETOS (U/SUBU/CGPP)**

Mariana Barroso

Coordenadora Geral

Glória Torres

Assessora

**Gerência de Macroplanejamento (U/SUBU/CGPP/GM)**

Mônica Bahia Schlee

Gerente

**Equipe técnica**

Julia Queiroz

Eduardo Cotrim

Bruna Santos Miceli

Daniela Javoski

Carolina Martins

Alberto Taveira

Marcio Martins

**Revisão dos textos**

Maria Carolina Soares

## Termo Territorial Coletivo

### a. O que é e para que serve

Segundo Mayrink e Fidalgo (2018a), o Termo Territorial Coletivo (TTC) deriva do instrumento Community Land Trust (CLT), e consiste na criação de uma organização sem fins lucrativos gerenciada por uma comunidade para viabilizar moradia permanente a preços acessíveis e possibilitar a gestão coletiva da terra. Para isso, a terra fica sob a propriedade da pessoa jurídica criada, que é composta pelos moradores e por um conselho, cuja gestão é coletiva, inclusive com participação de entidades/indivíduos responsáveis pelo suporte profissional (jurídico, arquitetônico) para seu funcionamento.

Este instrumento apresenta as seguintes características principais: (1) adesão espontânea de seus participantes; (2) propriedade coletiva da terra através do TTC que é dono da terra; (3) casas de propriedade individual dos moradores; (4) controle comunitário sobre o TTC; e (5) moradias a preços acessíveis com perpetuidade. Isto é, os TTCs são coordenados pela comunidade e pautados pela cooperação entre os parceiros interessados.

Segundo Williamson (2018), os moradores de imóveis dentro dos limites do TTC permanecem com suas respectivas construções sob titulação individual e tornam-se coproprietários do terreno associado como membros do TTC e integrantes da pessoa jurídica que, formalmente, adquire a propriedade. Ao possibilitar que o TTC absorva o valor da terra, que normalmente é o custo primário do preço da habitação urbana, permite que os preços das casas permaneçam acessíveis economicamente.

Este modelo permite que o desenvolvimento local ocorra de acordo com os interesses, demandas e com a cultura local. O desenvolvimento local é, portanto, liderado e orientado pela comunidade, o que é essencial para atender as necessidades locais e promover o engajamento e a

organização necessários para construir conjuntamente futuros projetos e melhorias.

O TTC poderá ser um instrumento interessante para a segurança fundiária das favelas. A gentrificação nestes territórios, em processo de regularização fundiária, poderá ser minimizada pelo controle comunitário sobre o TTC, garantindo assim a moradia economicamente acessível para quem de fato precisa.

**b. Definição de acordo com o Estatuto da Cidade (EC, Lei nº 10.257/2001) e Plano Diretor (LC nº 111/2011):**

Não há menção ao instrumento no Estatuto da Cidade (EC, Lei nº 10.257/2001) e Plano Diretor (LC nº 111/2011).

**c. Necessita regulamentação adicional?**

Não há regulamentação no Brasil.

**d. O processo de regulamentação**

Este instrumento não está regulamentado no âmbito do município do Rio de Janeiro ou em âmbito federal. A organização sem fins lucrativos Comunidades Catalisadoras (ComCat) tem procurado divulgar o conceito de Termo Territorial Coletivo (TTC), pesquisando a viabilidade do TTC no contexto legislativo do Brasil e publicando diversos artigos sobre o tema. Além disso, com o objetivo de estudar, discutir e divulgar o conceito do TTC nas favelas, formou-se um grupo de trabalho com 122 membros, incluindo 35 lideranças comunitárias e pessoas e organizações com atuação em mais de 33 favelas, incluindo o Observatório das Metrópoles. De acordo com Mayrink e Fidalgo (2018c), para atingir esse objetivo dentro do marco jurídico brasileiro vigente é necessário a constituição de uma pessoa jurídica que pode incluir associações, fundações, cooperativas ou consórcios, que podem realizar atividades geradoras de renda, desde que isso esteja coerente com seus objetivos. As cooperativas, reguladas pela Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971,

são um tipo de organização que têm por objetivo a realização de uma atividade para benefício comum, tendo como fundamentos básicos: (1) identidade e propósito de interesses em comum; (2) ação coletiva, voluntária e objetiva para coordenação de contribuição e serviços; e (3) atingir resultados que sejam úteis e comuns a todos os integrantes da cooperativa. Os consórcios, segundo as autoras, reúnem pessoas naturais ou jurídicas com a finalidade de proporcionar o acesso a bens móveis, imóveis ou serviços através de autofinanciamento pelo grupo em um prazo de duração determinado (que pode ser longo, desde que acordado entre as partes). Esta forma de associação pressupõe uma entidade responsável pela administração do consórcio e a existência de um contrato de consórcio para garantir o cumprimento das obrigações de todos os participantes.

De acordo com Mayrink e Fidalgo (2018d), a obtenção da terra pode se dar de duas formas: 1) processo de titulação individual antecedente à transferência de propriedade da terra para a pessoa jurídica que será responsável pela gestão do TTC. 2) constituição de pessoa jurídica e posterior processo de regularização coletiva da terra.

Ainda segundo as autoras, os instrumentos de regularização fundiária mais utilizados nas favelas são a concessão de direito de uso (no caso de terras públicas), e a usucapião (individual ou coletiva, em caso de terras particulares). No caso de regularização de terras públicas podem ser aplicados a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) e a Concessão de Uso Especial para fins de moradia (CUEM), entretanto, conforme destacado pelas autoras, não existe concessão de uso de forma perpétua, portanto esta não seria a opção mais adequada para o caso da constituição de um Termo Territorial Coletivo. As terras podem também ser doadas por instituição pública ou por um ente privado. Nesse caso, é necessário que já esteja constituída a pessoa jurídica do TTC para o recebimento dessas terras e as autoras salientam que há incidência de impostos de competência estadual sobre as doações. Mayrink e Fidalgo (2018d) destacam também que instrumentos como o Direito de

Superfície, o Comodato e as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) podem ser aplicados de forma articulada com o TTC em prol da segurança de permanência e da melhoria da infraestrutura.

A legitimação de posse, instrumento criado pela Lei 13.465/17, também abre uma possibilidade interessante para o TTC na medida em que permite que ocupantes de áreas públicas ou privadas adquiram a propriedade privada de seus imóveis de forma desburocratizada.

A regulação da regularização fundiária no Plano Diretor parece fundamental para permitir que as disposições da Lei 13.465/17 sejam aproveitadas de forma a contribuir com o ordenamento urbano no município ao invés de criar ainda mais problemas a partir de uma política de titulação em massa que aumente a insegurança da posse e consolide situações de irregularidade edilícia na cidade.

#### **e. Casos de implementação em outras cidades**

Existem diferentes experiências de TTCs no mundo – entre as quais, o modelo original, o New Communities, na Georgia (na década de 1960), o Dudley Street Neighborhood Initiative, em Boston (1984) e o Sawmill em Albuquerque (1996), nos EUA, o Tanzania-Bondeni na cidade de Voi, no Quênia (entre 1990 e 2004) e o Martín Peña, em San Juan, em Porto Rico. Este último foi o modelo que inspirou a organização Comunidades Catalisadoras (ComCat) no projeto F-CLT (Favela Community Land Trust - CLT), em português F-TTC, no Rio de Janeiro. Em 2000, um grupo de oito comunidades, localizadas em Caño Martín Peña, em Porto Rico, se organizou para lutar contra a gentrificação, e assim foi estabelecida uma TTC para 2.000 famílias. Além disso, conseguiram aprovar uma lei que destaca o papel da CLT como um “mecanismo de posse coletiva para resolver o problema da falta de títulos de propriedade” e “evitar o deslocamento involuntário” de moradores, conforme estabelecido na Lei nº 489, de 24 de setembro de 2004, “Lei de Desenvolvimento Integral do Distrito Especial de Planejamento do Caño Martín Peña”.

#### **f. Sugestões e recomendações**

De acordo com Mayrink e Fidalgo (2018), o TTC deve adquirir o formato de uma organização ou associação independente sem fins lucrativos para ser viabilizado, devendo ser constituída, portanto, uma pessoa jurídica.

Apesar do cenário ideal incluir a aprovação de uma lei específica para regulamentar o Termo Territorial Coletivo – este instrumento pode ser aplicado através dos instrumentos da política urbana já existentes, com a criação de cooperativas e consórcios.

Este instrumento permite uma forma de auto-organização da comunidade que não depende de legislação específica ou apoio específico das instituições políticas. É possível iniciar e implementar um TTC sem que haja o apoio do poder público ou de associações e organizações já atuantes no local, mas ter uma base de apoio jurídico facilita a sua implementação. O apoio municipal, no entanto, pode permitir isenções de tarifas e doações de terras ao TTC.

Para o funcionamento do TTC, o ideal é a criação de uma administração operacional. O TTC pode se iniciar com voluntários, mas, eventualmente, o ideal é poder manter uma equipe remunerada.

Segundo Mayrink e Fidalgo (2018b) salientam que todas as terras que fizerem parte do programa são de propriedade do TTC, enquanto as construções existentes sobre essas terras são de propriedade individual (podendo adquirir outros formatos, como moradias coletivas, por exemplo, dependendo do interesse dos moradores). Em relação à gestão do território inscrito dentro de um Termo Territorial Coletivo, é necessária a formação de um conselho, que pressupõe a participação de três grupos diferentes.

Segundo Mayrink e Fidalgo (2018b), a organização mais recorrente de um conselho de um Termo Territorial Coletivo apresenta a seguinte composição: (1) 1/3 de moradores do TTC, (2) 1/3 de moradores do entorno, e (3) 1/3 de profissionais e representantes de organizações e/ou do governo. As autoras observam que ao adotar o Termo Territorial

Coletivo nas favelas cariocas, é necessário adaptar esse conselho à forma de organização e às necessidades locais.

As autoras sugerem como alternativa a composição baseada em três grupos formados por: (1) 1/3 de moradores do TTC, (2) 1/3 de profissionais que darão suporte e assessoria técnica à implementação e desenvolvimento do TTC, e (3) 1/3 de outros grupos locais com interesse direto sobre os objetivos do TTC em questão (e.g. inquilinos, comerciantes).

Mayrink e Fidalgo (2018b) observam que, em termos normativos e de jurisdição da política urbana, a implementação de um TTC pode envolver o Município, o Estado e a União, sendo mais recorrente o envolvimento da União e com os Municípios, uma vez que a competência de regular a política urbana e os interesses locais é do Município, enquanto vários dos instrumentos jurídicos a serem utilizados na política urbana são normatizados pela União (como o Estatuto da Cidade). Já em termos tributários, as autoras ressaltam que, devido à incidência de tributos federais, estaduais e municipais sobre essas terras, o apoio político dessas esferas pode colaborar para diminuir os impostos que incidem sobre elas, contribuindo para diminuir o seu preço.

De acordo com Williamson (2018), em relação à normatização da regularização fundiária, com a aprovação da Lei no 13.465/2017, serão concedidos aos ocupantes de favelas títulos de propriedade integrais, não apenas concessões de uso em terras públicas disponibilizadas a alguns de seus antepassados. Desta forma, a lei contraria o princípio estabelecido na Constituição Federal de 1988, de que a terra deve cumprir a função social de prover habitação, e a Lei no 11.977/2009, que adotava um modelo de titulação a partir de concessões de terras públicas, mantendo-as sob propriedade do governo. Em vez disso, de acordo com a Lei no 13.465/2017, nas terras federais, ao serem regularizadas, a propriedade é transferida para seus ocupantes, que podem inclusive vendê-las, gerando um processo de gentrificação nas favelas.

Mayrink e Fidalgo (2018) esclarecem que as terras que serão incluídas no TTC não poderão ser revendidas, ou seja, essa parcela territorial é retirada do mercado imobiliário de forma definitiva. No entanto, essas terras podem ser destinadas a usos diversos como hortas e comércios, não apenas à habitação e a decisão sobre seu uso vai depender das necessidades locais e da gestão do TTC.

As autoras informam que a aquisição das terras pelo TTC poderá ocorrer por meio da venda, doação (por parte do governo ou grupos de moradores titulados), ou regularização fundiária, mas a transferência concedida ou aquisição de uma propriedade dentro do TTC é feita por meio da aplicação do direito de superfície, pois esse instrumento permite que a construção possa ser destinada a um uso individual sem que seja desvinculada do TTC, mediante escritura e contrato que garanta o direito de superfície.

De acordo com Mayrink e Fidalgo (2018), os preços dos imóveis podem ou não ser regulados pelo próprio TTC. Ao se retirar o valor da terra do valor final da propriedade, este limitará o preço de venda futura, pois o valor da terra representa a maior parte do valor de imóveis urbanos. As autoras esclarecem que quando um imóvel é vendido, a terra por baixo do imóvel continua sob o regime do Termo Territorial Coletivo, e este pode intervir para garantir o interesse coletivo.

Uma regulamentação sobre a regularização fundiária que trouxesse a possibilidade de que a pessoa jurídica constituída para o TTC recebesse diretamente os imóveis referentes a sua área de atuação seria um enorme passo para a aplicação do instrumento no Rio de Janeiro.

### **Referências Bibliográficas**

BRASIL. Lei 13.465, de 11 de julho de 2017, Brasília: DF, jul. 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm). Acesso em: 22/09/2020.

MAYRINK, Priscilla e FIDALGO, Tarcyla. 2018a. Termo Territorial Coletivo, Parte 1: Conhecendo a Ideia e as Possibilidades Para Favelas. Rio de Janeiro: RIO ON WATCH/ Comunidades Catalisadoras (ComCat). Publicado em 20/08/2018. Disponível em: <https://rioonwatch.org.br/?p=35408>. Acesso em: 25/08/2020.

MAYRINK, Priscilla e FIDALGO, Tarcyla. 2018b. Termo Territorial Coletivo, Parte 2: Conhecendo a Aplicabilidade em Favelas e seu Funcionamento. Rio de Janeiro: RIO ON WATCH/ Comunidades Catalisadoras (ComCat). Publicado em 20/08/2018. Disponível em: <https://rioonwatch.org.br/?p=35504>. Acesso em: 25/08/2020.

MAYRINK, Priscilla e FIDALGO, Tarcyla. 2018c. Termo Territorial Coletivo Parte 3: Como constituir Pessoa Jurídica para a criação de um TTC? RIO ON WATCH/ Comunidades Catalisadoras (ComCat). Publicado em 26/08/2018. Disponível em: <https://rioonwatch.org.br/?p=35723>. Acesso em: 25/08/2020. Acesso em: 25/08/2020.

MAYRINK, Priscilla e FIDALGO, Tarcyla. 2018d. Termo Territorial Coletivo, Parte 4: A Obtenção das Terras pelo TTC. RIO ON WATCH/ Comunidades Catalisadoras (ComCat). Publicado em 26/08/2018. Disponível em: <https://rioonwatch.org.br/?p=35842>. Acesso em: 25/08/2020.

WILLIAMSON, Theresa. O Termo Territorial Coletivo (TTC) aplicado às Favelas poderia resolver a crise mundial de moradia? Parte 1. Comunidades Catalisadoras (ComCat), publicado em 13/08/2018. Disponível em: <https://rioonwatch.org.br/?p=35232>