



UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
DIRETORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL



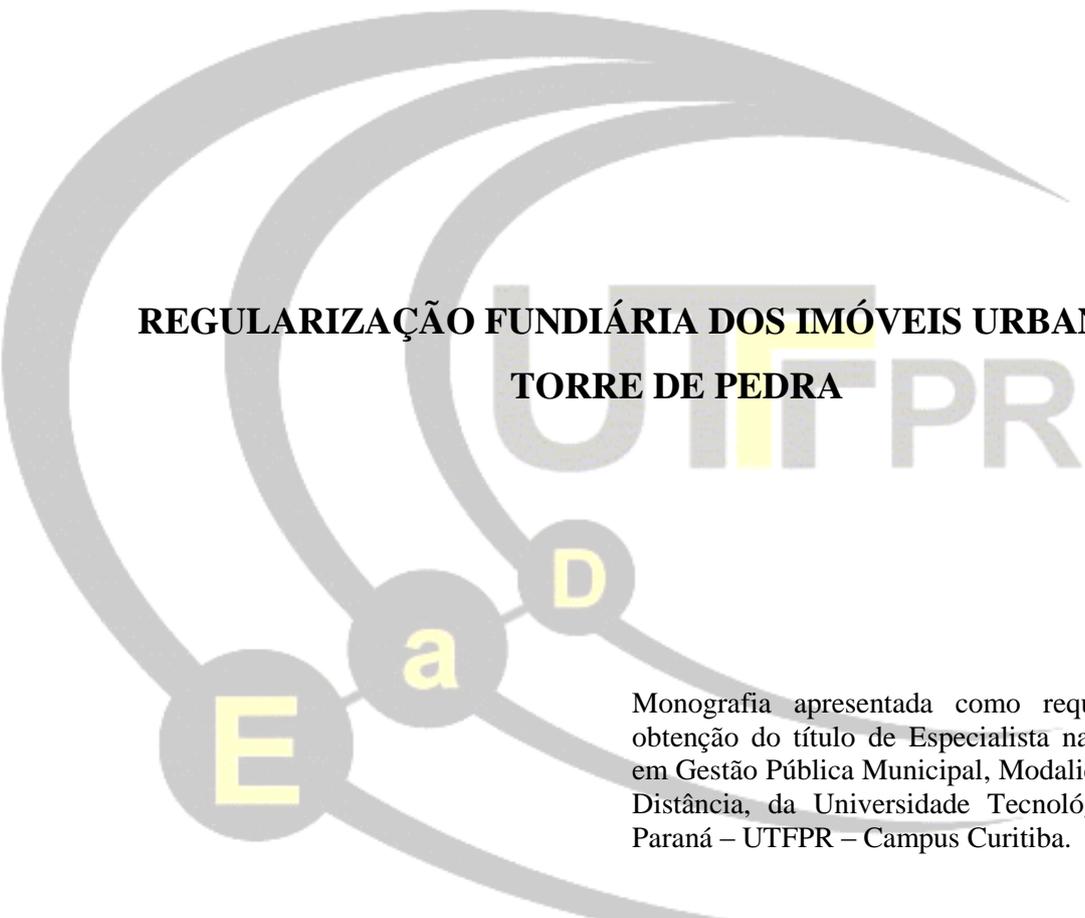
EDGARD MACHADO FERREIRA JUNIOR

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DOS IMÓVEIS URBANOS DE
TORRE DE PEDRA

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

CURITIBA
2013

EDGARD MACHADO FERREIRA JUNIOR



**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DOS IMÓVEIS URBANOS DE
TORRE DE PEDRA**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista na Pós Graduação em Gestão Pública Municipal, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR – Campus Curitiba.

Orientador (a): Prof. CHRISTIAN LUIZ DA SILVA

EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA

**CURITIBA
2013**

Dedico o presente trabalho ao meu amigo Reinaldo Contó por todo apoio e incentivo que tem me dado durante todos esses anos como um profissional do Direito, e principalmente por fazer parte dessa nova conquista.

AGRADECIMENTOS

À Deus, principalmente por me capacitar com a força de vontade e a sabedoria para traçar o melhor caminhos em meus estudos.

À minha mãe, minha irmã, meus sobrinhos e meus amigos pela compreensão e incentivo durante essa nova fase de formação profissional que iniciei com a conclusão desse curso de pós-graduação.

Ao Henrique Buss por viver comigo essa pós-graduação, sem reservas e sem limitações, e principalmente por ser tão importante para mim.

Ao meu orientador professor Christian Luiz da Silva, que me orientou, pela sua disponibilidade, interesse e receptividade com que me recebeu e pela prestabilidade com que me ajudou.

Agradeço aos pesquisadores e professores do curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, professores da UTFPR, principalmente aos professores Msc. José Carlos Guerra e Msc. Andréa de Souza que participaram da minha banca.

Agradeço aos tutores presenciais e a distância que nos auxiliaram no decorrer da pós-graduação.

Agradeço aos funcionários do Município de Torre de Pedra, Léa de Ávila, Walter e Elielton Gregório que se mostraram disponíveis e interessados em colaborar com o presente trabalho, fornecendo dos dados necessários para a produção do mesmo.

Enfim, sou grato a todos que contribuíram de forma direta ou indireta para realização desta monografia.

*“When you forget your name
When old faces all look the same
Meet me in the morning when you wake up
Meet me in the morning then you'll wake up”.*

(Keane)

RESUMO

FERREIRA JR, Edgard Machado. Regularização Fundiária dos Imóveis Urbanos de Torre de Pedra. 2013. 59 folhas. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Medianeira, 2013.

Este trabalho teve como temática a irregularidade fundiária no município de Torre de Pedra, principalmente em razão da problemática nacional acerca do assunto da expansão urbana desordenada nas cidades brasileiras em razão do êxodo rural iniciado na década de 80, o que causou uma situação de inúmeros assentamentos irregulares de terras em praticamente todos os centros urbanos do Brasil. A Constituição Federal de 1988 mostra-se como marco fundamental na legislação acerca da Política Urbana e a necessidade da regularização fundiária, tratando essa questão de Política Pública como assunto constitucional e de importância eminente para os municípios brasileiros. A matéria foi regulamentada pelo Estatuto da Cidade em 2001 que trouxe inúmeros instrumentos de regularização fundiária. Posteriormente, a Lei n.º 11.977/09 trouxe um capítulo específico para tratar a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Em Torre de Pedra, a maioria dos imóveis localizados no perímetro urbano encontram-se irregulares, carecendo de documentação e registro imobiliário. A população do município, seguindo o parâmetro nacional, tem maior concentração na zona urbana. O município, em razão do número de habitantes não tem Plano Diretor, e a única legislação a tratar do assunto imobiliário é referente a Parcelamento e Uso do Solo Urbano, razão pela qual mostra-se de extrema importância a regulamentação do assunto pelo governo municipal, bem como a necessidade de uma política para a regularização fundiária no município, observando os instrumentos para tanto disponibilizados pela lei, bem como a competência do município para o desenvolvimento de uma Política Urbana efetiva a garantir o direitos dos cidadãos.

Palavras-chave: Estatuto da Cidade. Política Urbana. Plano Diretor. Política Pública

ABSTRACT

FERREIRA JR, Edgard Machado. Lands Regularization for Urban Settlements of Torre de Pedra. 2013. 59 folhas. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Medianeira, 2013.

This study had the irregularity land from the town named Torre de Pedra as the main theme, mainly due to the national problem regarding the issue of unplanned urban expansion in Brazilian cities due to rural exodus started in the 80s, which caused a situation of numerous irregular settlements lands in almost all Brazilian cities. The Federal Constitution of 1988 shows up as important mark on the legislation about Urban Policy and the need of regularization for these lands, treating this issue as a matter of public policy and eminent importance for Brazilian cities. The article was regulated by the City Statute in 2001 that brought numerous regularization instruments. Subsequently, the Law n. ° 11.977/09 brought a specific chapter to treat the land settlements regularization located on the urban areas. In Torre de Pedra, most properties located in the urban area are irregular and most of them lack proper documentation and property registration. The population of the city, following the national standard, has a higher concentration in the urban area. Because of the number of habitants, Torre de Pedra has not Master Plan and the only law dealing with the property subject is related the Subdivision and Urban Land Use, that's why it is extremely important that the subject is regulated by the municipal government, because after all, the urban policy development is a city duty. Finally, the analysis of this research also attempts to how the city has managed these irregularities and which measures have sought for buildings regularization in the urban area of Torre de Pedra, if it used and applied the instruments provided by the City Statute and the Law n. ° 11.977/09 seeking to guarantee the right to housing of the population.

Keywords: City Statute. Urban Policy. Master Plan. Public Policy.

LISTA DE SIGLAS

APA	ÁREA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL
APP	ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE
CDHU	COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL E URBANO
CF	CONSTITUIÇÃO FEDERAL
CRDU	CONCESSÃO DO DIREITO REAL DE USO
CRI	CARTÓRIO DE REGISTRO DE IMÓVEIS
CUEM	CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA
EIA	ESTUDO PRÉVIA DE IMPACTO AMBIENTAL
EIV	ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA
IBGE	INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA
IPTU	IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO
ZEIS	ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
1.1 PROBLEMÁTICA	13
1.2. JUSTIFICATIVA	13
1.3 OBJETIVOS	14
1.3.1 Objetivos Gerais	14
1.3.1 Objetivos Específicos	14
1.4. DELIMITAÇÃO DO TEMA	15
2. REFERENCIAL TEÓRICO	16
2.1. A EXPANSÃO URBANA NO BRASIL	16
2.2. DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO POLÍTICA URBANA	19
2.2.1 A Regularização fundiária e a legislação	22
2.2.2 O Estatuto da Cidade e a regularização fundiária.....	24
2.2.3 A Lei Federal n.º 11.977/09 e a regularização fundiária	26
2.3. INSTRUMENTOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	29
2.3.1 Instrumentos de regularização fundiária do Estatuto da Cidade	29
2.3.2 Instrumentos de regularização fundiária previstos pela Lei n.º 11.977/09.....	33
2.4. RESULTADOS POSITIVOS ACERCA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.....	38
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	42
3.1. TIPO DE ESTUDO	41
3.2. ELEMENTOS DE ESTUDO	43
3.3. INSTRUMENTOS E PROCESSO DE COLETA DE DADOS	44
3.4. ANÁLISES	45
4. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	47
4.1 A EXPANSÃO TERRITORIAL DO MUNICÍPIO DE TORRE DE PEDRA	47
4.2 A SITUAÇÃO DA ZONA URBANA DE TORRE DE PEDRA	48
4.3. DAS IRREGULARIDADES FUNDIÁRIAS OBSERVADAS NO MUNICÍPIO.....	50
4.4 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL DE TORRE DE PEDRA	52
4.5 DAS PROVIDÊNCIAS E UTILIZAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	53
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	55

1. INTRODUÇÃO

O direito à moradia foi reconhecido como direito humano pela Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948, sendo obrigação do Estado de promover e proteger esse direito.

Todavia, é importante destacar que o direito à moradia não se resume a um teto e quatro paredes. Ele integra o direito a um padrão de vida adequado, ao direito de toda pessoa ter acesso a um lar, uma comunidade, dignidade, saúde física e mental. Está intrinsecamente relacionado com o direito à vida, direito à propriedade, direito à dignidade humana, direito à segurança pública, entre outros direitos.

A moradia adequada pressupõe segurança da posse; disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos; custo acessível; habitabilidade; não discriminação e priorização de grupos vulneráveis; localização adequada; adequação cultural; e meio ambiente.

A realidade brasileira, no entanto, mostra-se insuficiente para garantir e proteger esse direito que, além de constitucional, é reconhecido como direito humano. Isso porque, no processo evolutivo do Brasil, que se iniciou com a revolução industrial até o ápice da crise econômica da década de 80, houve um grande êxodo rural e as zonas urbanas dos municípios do país não estavam preparadas para receber todos, e o que era minoria se tornou maioria.

Com a expansão desenfreada e desorganizada das regiões urbanas, foram surgindo inúmeros assentamentos, loteamentos, desmembramentos e ocupações irregulares, que desencadearam em num quadro de irregularidade fundiária que atinge todo o território nacional. Com o município estudado não foi diferente, seja pelo próprio histórico de sua formação, ou também pelo êxodo rural e a consequente concentração de habitantes na zona urbana.

Desde 1988, com a previsão constitucional da Política Urbana, é que o Governo vem tratando com mais apreço a política de regularização fundiária, em qualquer nível de poder político, seja pela regulamentação da previsão da matéria na Carta Política através do Estatuto da Cidade, ou ainda por leis infraconstitucionais, como a Lei n.º 11.977/09. Essa legislação prevê vários instrumentos de regularização fundiária que permitem, principalmente aos

governos municipais, responsáveis diretos pela Política Urbana, a regularização dos perímetros urbanos que se encontram afetados pela ilegalidade.

Por outro lado, cabe a gestão política municipal tomar providências para a efetividade da regularização dos imóveis e loteamentos, seja pelos instrumentos constituídos pela lei, ou ainda pelo desenvolvimento e implantação do Plano Diretor, e na ausência desse, por leis específicas que tratem do assunto imobiliário.

Nesse sentido, serve a presente pesquisa para análise do quadro do município de Torre de Pedra e a necessidade de regularização fundiária na zona urbana, diante da irregularidade da maioria dos imóveis localizados dentro daquele perímetro. Ademais, visa estudar a aplicabilidade das legislações e instrumentos para tanto, bem como quais as providências e políticas o município estudado tem executado e os resultados atingidos.

Com efeito, para alcançar esses objetivos da pesquisa, foi realizada uma pesquisa bibliográfica acerca da questão da Expansão Urbana no Brasil, suas principais características e problemas, e também pesquisa da legislação nacional sobre do assunto, principalmente junto ao Ministério das Cidades e suas orientações, pelo qual foi possível observar como o problema é tratado no Brasil. A partir dessa coleta inicial de dados, foram observados exemplos de aplicabilidade dos instrumentos da legislação em municípios do Brasil, principalmente em relação aos resultados positivos obtidos com a Política Urbana e a regularização fundiária.

No estudo de caso, foi possível analisar a situação fundiária dos imóveis localizados na Zona Urbana do município de Torre de Pedra, como tem sido a expansão urbana e como a legislação municipal tem tratado do assunto, através de pesquisa de campo, análises de documentos e processos administrativos, e pareceres dos Setores de Engenharia e Tributos. Com isso, foi observado como a legislação municipal trata o assunto da regularização fundiária, e quais as medidas tomadas pelo município estudado acerca dessa regularização dos imóveis urbanos, os problemas enfrentados e também os resultados positivos alcançados, bem como analisado a conscientização da gestão pública atual acerca de que o assunto Política Urbana é prioritário e deve ser tratado como tal pelos municípios.

1.1. PROBLEMÁTICA

A problemática abordada tem como foco a situação da irregularidade fundiária existente na zona urbana do município de Torre de Pedra e a possibilidade de regularização das mesmas, haja vista que, grande parte dos imóveis localizados no perímetro urbano do município, carecem de regularidade documental e registral.

Existe legislação municipal que disponha acerca do assunto da regularização fundiária? Quais as providências tomadas pelo município de Torre de Pedra para alcançar a solução da problemática? A irregularidade fundiária do município é decorrente da falta de legislação municipal?

1.2. JUSTIFICATIVA

A justificativa do presente trabalho decorre do fato de que a Política Urbana é matéria constitucional tratada nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, regulamentada pelo Estado da Cidade (Lei n.º 10.257/01) e por legislação extravagante (Lei n.º 11.977/09), constituindo como Política Pública do Ministério das Cidades com vistas a reverter a atual situação em que se encontram os municípios brasileiros diante das irregularidades fundiárias instaladas nos centros urbanos.

Dessa forma, justifica-se o presente procedimento em relação das providências adotadas pela gestão do município estudado acerca da Política Urbana e a regularização fundiária em seu perímetro urbano, principalmente quanto ao cumprimento das disposições legais existentes e adoção dos programas fornecidos pelo governo federal para tanto.

Ademais, tratando-se o presente pesquisador de Procurador Jurídico do Município de Torre de Pedra, é possível um estudo de caso a respeito da situação do município estudado em relação à proposta da pesquisa, seja pelo acesso as informações e documentos sobre o assunto na prefeitura, como também pelo contato direto com a gestão pública e as providencias em relação a Política Urbana que visam a resolução de pendências cadastrais dos imóveis.

Sendo assim, há um enriquecimento da pesquisa e um acesso grande de informações sobre a atual postura da gestão municipal sobre as providências e avanços objetivos na regularização fundiária deste município, sendo possível observar a particularidade da situação municipal, principalmente pela análise da legislação municipal sobre regularização fundiária e parcelamento do solo.

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 Objetivo Geral

O objetivo geral do presente estudo consiste em analisar as providências adotadas pelo município estudado para a regularização fundiária do perímetro urbano.

1.3.2 Objetivos Específicos

- a) Verificar a situação dos imóveis situados no perímetro urbano do município em relação da regularidade documental e registral.
- b) Analisar as providências adotadas pelo município para a regularização fundiária.
- c) Relacionar os principais problemas e dificuldades enfrentadas pelo município em relação ao tema proposto.
- d) Apontar os principais desafios e problemas enfrentados pelo mesmo em razão do assunto abordado.

1.4 DELIMITAÇÃO DO TEMA

Esta pesquisa foi realizada no município de Torre de Pedra, Estado de São Paulo, levando-se em consideração dados obtidos através do Setor de Tributos, Setor de Engenharia e Procuradoria Jurídica do município e a situação cadastral dos imóveis no ano de 2013.

Inicialmente foi realizado um levantamento da área urbana do município de Torre de Pedra, localizando assim o tamanho da expansão urbana e quais imóveis foram abrangidos por essa delimitação, para assim focar o trabalho apenas nestes imóveis, tendo em vista que a zona urbana do município estudado é onde se encontra a maioria da população, de acordo com os dados objetivos junto ao IBGE - CENSO 2010.

Posteriormente, foi analisada a legislação acerca do assunto, partindo do ponto principal os artigos 182 e 183 da Constituição Federal que trata da Política Urbana. Em sede de matéria constitucional, foi observado também o princípio do “Direito à moradia”. Outrossim, buscou-se maior delimitação do tema com a proposta do Estatuto da Cidade e a Lei n.º 11.977/09, que tratam especificamente da regularização fundiária, apresentando instrumentos para que os municípios possam melhor atender a necessidade da população.

Nesse passo, após o levantamento bibliográfico necessário sobre o assunto, principalmente acerca da legislação, foram observadas também a legislação municipal pela Lei Complementar n.º 02/07 que trata de “Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências”, bem como a Lei n.º 494/13, que delimita a área de expansão urbana do município, tendo em vista que somente foi objeto de estudo os imóveis da zona urbana.

Por fim, os dados levantados foram obtidos junto dos setores da Prefeitura Municipal, de forma que a presente pesquisa teve como fundamento essas informações dos Setores de Tributos, Engenharia e Jurídico do município.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. A EXPANSÃO URBANA NO BRASIL

Um dos principais problemas públicos urbanos enfrentados atualmente pelo Brasil é o resultado de um desenvolvimento desencadeado por urbanização desordenada das cidades, que resultam em um cenário atual de irregularidades, seja no contexto social, no contexto urbano ou no contexto ambiental.

Este processo de urbanização se torna mais recorrente a partir da década de 60, em que o país, que era de maioria rural, passa ter uma população majoritariamente urbana, em decorrência do processo de industrialização nacional, que em apenas 40 anos, mais de cem milhões de novos moradores chegaram às nossas cidades. (PINHEIRO, 2010)

O reflexo nacional desse êxodo rural desordenado é o surgimento de grandes metrópoles no Brasil, localizadas no sudeste e sul, como as capitais São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, em que há um crescimento desenfreado da região metropolitana, sem estrutura, planejamento ou políticas públicas, resultando em grandes situações de calamidade pública.

Nesse contexto, em cada grande cidade é possível ter duas dimensões distintas da mesma cidade, em que há uma “cidade legal”, que é rica, regularizada, com infraestrutura completa e uma “cidade ilegal”, que é pobre, irregular, sem planejamento e precária.

A professora Otilie Macedo Pinheiro (2010, p.32) classifica as cidades, de acordo com o critério social e especial:

Cidade formal, rica, regularizada, com infraestrutura completa, usufruindo do melhor que a comunidade pode ter em comércio, serviços, cultura e lazer. É a parte da cidade que concentra a população com maior renda, maior escolaridade, mais branca.

Cidade informal, ilegal, precária, externamente inacabada, é a cidade dos mais pobres, com menos estudo, mais negra e com maior índice de mortalidade. (PINHEIRO; 2010, p.32)

Esse problema recorrente nas cidades brasileiras, com maior impacto nas regiões metropolitanas, é fruto da rápida urbanização do país que não foi acompanhada de políticas públicas de desenvolvimento urbano, capazes de preparar os municípios para receber os novos contingentes populacionais e atividades no seu território. Mas não só por isso, de acordo com Pinheiro (2010), outra causa acerca desse problema que se estabelece nos grandes centros urbanos é que “*a terra urbana é tratada como uma mercadoria cara*”, em que apenas poucos proprietários a possuem e comercialização a bel prazer.

De qualquer forma, o problema da má urbanização no Brasil não é exclusivo dos grandes centros em que houve um grande êxodo rural, mas também de outras cidades menores, que acabam por sua vez vítimas das mesmas causas. Essas, com menos recursos e infraestrutura também suportam um crescimento não planejado, principalmente decorrente da ocupação irregular.

A informalidade na comercialização dos imóveis e terra por sua vez é prática tão comum que acaba gerando um grande problema aos municípios do interior, haja vista que boa parte da população por vezes não tem o direito à proteção devida ao direito de posse e propriedade, principalmente pela situação de carência que vive ou as inúmeras variáveis que podem atingi-los.

A soma de variáveis, como: ausência de políticas públicas de construção de moradias; mercado especulativo de terra urbana; baixa renda da maioria da população torna praticamente impossível para o trabalhador pouco qualificado pagar o aluguel ou comprar um imóvel no mercado formal. (PINHEIRO; 2010, p. 35).

Como visto, um dos principais fatores são a ausência de Políticas Públicas aliadas à fatores como informalidade dos contratos de trabalho, que não garantem ao trabalhador condições para que possa estabelecer uma moradia no mercado formal, de forma que possa comprá-lo de forma correta bem como registrá-lo, para então ter o seu efetivo direito à moradia protegido.

É nesse contexto que a cidade ilegal toma forma nos municípios do Brasil, e a irregularidade fundiária é recorrente, pois a população ocupa terras periféricas, loteamentos irregulares que não são aprovados pela prefeitura, não possuem registro em Cartório de

Registros de Imóveis, ou ainda, por vezes em áreas de preservação ambiental, seja de caráter urbano ou rural.

Nesse sentido, além de todo o problema social e de infraestrutura das áreas irregulares, surge uma grande insegurança jurídica e administrativa de perder a posse do imóvel em razão da falta da legalidade das construções, o que afronta a proteção ao direito à moradia.

A expansão urbana, desencadeada de forma desordenada e sem planejamento, afronta principalmente o direito à moradia dos cidadãos, isto porque, em consequência desse não planejamento da qual a cidade se forma ou se desenvolve, criam-se “cidades ilegais” paralelas com ausência de infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos, em que a população vive sem o mínimo de dignidade ou segurança jurídica.

Diante das ocupações desordenadas nos espaços urbanos, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios têm por dever constitucional tomar efetivo o exercício do direito à moradia, proporcionando aos moradores o direito de morar, sobretudo, em condições dignas. Segundo Wolf (2012) a habitação informal carece de segurança de posse, o que deixa o exercício do direito à moradia em risco permanente de despejo ou deslocamento forçado.

É nesse sentido, o entendimento do mestre e doutor em direito, Pedro Lenza (2011)

Não há dúvida de que o direito à moradia busca consagrar o direito à habitação digna e adequada, tanto é assim que o art. 23, X, estabelece ser atribuição de todos os entes federativos combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos. (LENZA; 2011, p. 976).

Dessa forma, é importante observar que o direito a moradia é entendido como direito à habitação, à terra urbanizada, ao saneamento ambiental, ao trânsito seguro, à mobilidade urbana, à infra estrutura e aos serviços e equipamento urbanos.

No Brasil, o direito à moradia só ganha destaque com a Constituição Federal de 1988, justamente com a previsão do capítulo específico da Política Urbana que prevê uma série de instrumentos para garantir o direito à moradia e a cidade. Além disso, a Emenda Constitucional n.º 26/2000 fez constar no rol de direitos fundamentais sociais (artigo 6º da

CF88) o direito à moradia: “*são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.*”.

Por esta razão, frente ao direito à moradia, garantido na CF88, principalmente tratando-se de um direito social fundamental, é que a Política Urbana é estabelecida pela Constituição Federal em um capítulo específico com a finalidade da regularização fundiária nacional diante do atual quadro que a expansão urbana apresenta nos municípios de todo o país.

Sendo assim, morar irregularmente significa estar em condição de insegurança permanente; por esse motivo, além de um direito social, podemos dizer que a moradia regular é condição para a realização integral de outros direitos constitucionais, como o trabalho, o lazer, a educação e a saúde (CARTILHA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, 2010) ¹.

Importante lembrar que foi o Estatuto da Cidade que regulamentou a matéria prevista inicialmente na CF88, estabelecendo as diretrizes da Política Urbana do país acerca do direito à moradia, regularização fundiária e urbanização de assentamentos informais e de comunidades tradicionais.

2.2. DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO POLÍTICA URBANA

As políticas de regularização fundiária do Brasil se consolidaram como Política Urbana a partir da década de 80, principalmente pelo momento político e econômico, pela crise econômica, pela falta de emprego, e pelo êxodo rural que se manteve mesmo após a revolução industrial que acarretou em uma urbanização desplanejada, em que a população sem recursos financeiros precisavam se estabelecer nos grandes e caros centros urbanos, que levou ao surgimento das favelas. Mas o fator mais determinante para o surgimento da Política Urbana é a democratização do país alcançada com a Constituição Federal de 1988 com a proteção dos direitos fundamentais

¹ A Cartilha de Regularização Fundiária é um documento desenvolvido pelo Ministério das Cidades com a finalidade de instruir a população e Governos Municipais acerca da Regularização Fundiária. Disponível em: < http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos_PDF/Cartilha-Digital-30.10.2013.pdf.

Como cediço, a Constituição Federal é um marco histórico sem precedentes para a Política Urbana nacional, pois foi a primeira vez que o assunto foi tratado num capítulo específico. É nesse sentido que a Regularização Fundiária como Política Urbana tem um fundamento constitucional, pois está inserida dentro do texto da constituição acerca da política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público, tendo por base as disposições específicas do Capítulo II, Artigos 182 e 183 da Carta Política.

Dessa forma, a Constituição Federal solidifica a Política Urbana, e permite que a regularização fundiária possa ser tratada como matéria de importância constitucional. A matéria é regulamentada pelo Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/01), que disciplina maiores detalhes sobre o desenvolvimento da Política Urbana. Posteriormente, a legislação federal trouxe mais novidades e instrumentos para auxiliar na política de regularização fundiária, sendo tratada pela Lei n.º 11.977/09 que dispõe sobre a “... *regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas*”.

Para o desenvolvimento a presente pesquisa, e buscando o melhor conceito do que seja a Regularização Fundiária como Política Urbana, usamos a definição dada pela Lei n.º 11.977/2009, em seu artigo 46 que dispõe que:

A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Nesse contexto, a própria definição dada pela lei é capaz de identificar que se trata em realidade de uma política com vistas à garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, baseado em medidas não só jurídicas, mas também aqueles de caráter administrativo.

Tratando-se de Política Urbana e ou Política Pública é de competência do Governo Municipal as providências para a regularização fundiária e as garantias dos direitos sociais constitucionais.

É dessa forma é que, em sua dimensão jurídica, a regularização fundiária constitui um processo de natureza administrativa, cujo rito procedimental é dotado de duas fases distintas, nas quais são praticados diversos atos administrativos. A primeira fase é aquela na qual se dá a legitimação da posse sobre o imóvel regularizando-o; e a segunda fase é aquela em que se dá a aquisição da propriedade sobre esse imóvel.

No mesmo sentido, é o que dispõe o Ministério das Cidades acerca da competência dos Municípios e suas gestões acerca da Política Urbana:

Planejamento urbano, políticas fundiárias e imobiliárias, (que incluem zoneamento, regularização da posse ou propriedade, código de obras) requalificação de áreas centrais, prevenção a riscos de desmoronamento de encostas, recuperação de áreas ambientalmente degradadas são atribuições municipais. O Ministério das Cidades está consciente de que cabe ao Governo Federal definir as diretrizes gerais da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (cf Estatuto da Cidade) mas cabe ao município (ou aos gestores metropolitanos, definidos por lei estadual) o planejamento e a gestão urbanos e metropolitanos. É ali, nas cidades, que os objetivos de participação cidadã e de garantia do direito à cidade para todos, podem ser viabilizados. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010)

A necessidade de tratar a Regularização Fundiária como Política Urbana vem da realidade já conhecida em todo o Brasil, em que a irregularidade fundiária está presente em praticamente todos os municípios do país, sendo caracterizada por assentamentos irregulares representados por posse irregular da terra, seja de propriedade particular ou pública, loteamentos irregulares, ocupação de APPs e APAs, falta de documentação da propriedade e posse e ainda pela falta de urbanização efetiva.

Com efeito, a regularização fundiária desses assentamentos urbanos, ocupados em grande maioria pela população de baixa renda, revela-se como uma das prioridades da Política Urbana para atender o interesse público e a inclusão social dos moradores.

De uma forma mais social, a regularização da expansão urbana desordenada significa dar à população a propriedade com endereço, identidade, acesso aos serviços públicos e infraestrutura, equipamentos coletivos, propiciando a transformação da economia informal em formal, beneficiando os moradores com a legitimação de sua posse, concedendo-lhes novos direitos, como por exemplo, a segurança à posse da área que ocupam há muitos anos e

também acesso ao crédito para melhoria na habitação, garantindo o direito constitucional a moradia digna à Cidadania.

Para que a regularização fundiária seja plena, a regularização fundiária patrimonial deve ser articulada a regularização urbanística, o que implica a execução de obras de urbanização e implantação de serviços públicos e equipamentos comunitários. Além disso, a regularização fundiária deve propiciar a compatibilização do direito à moradia com a recuperação de áreas degradadas e com a preservação ambiental. (CARTILHA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, 2010).

Por esta razão é que tem se dado maior atenção política e jurídica ao tema, tendo como marco inicial a disposição constitucional de que a regularização fundiária é Política Pública e deve ser tratada como prioridade pelo Poder Público Municipal.

2.2.1. A Regularização Fundiária e a Legislação

O histórico evolutivo da legislação que trata direta ou indiretamente da regularização fundiária pode ser vista pela seguinte forma:

- 1979 - Aprovação da Lei Federal N.º 6.766 que dispõe sobre o Parcelamento do Solo.
- 1988 – Incorporação do Capítulo da Política Urbana na Constituição Federal, aprimorando o conceito de função social da propriedade.
- 1999 – Alteração da Lei de Parcelamento de Solo, dando tratamento especial aos assentamentos populares regularizados no âmbito de ações públicas locais.
- 2000 – Definição da Moradia como um direito social pela Emenda Constitucional n.º 26.
- 2001 – Aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal n.º 10.257) pelo Congresso Nacional, e edição da Medida Provisória n.º 2.220, que disciplinou a CUEM de imóveis públicos ocupados.

- 2003 – Criação do Ministério das Cidades e instituição da Política Nacional de Regularização Fundiária.
- 2004 – Aprovação da Lei Federal n.º 10.931, que estabelece a gratuidade do primeiro registro decorrente da regularização fundiária.
- 2007 – Aprovação da Lei Federal n.º 11.481, que define mecanismos para a regularização fundiária em terras da União.
- 2009 – Aprovação da Lei Federal n.º 11.952, que define mecanismos para a regularização fundiária em terras da União na Amazônia Legal e Aprovação da Lei Federal n.º 11.977, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida e dedica um capítulo à regularização fundiária de assentamentos informais urbanos.
- 2011 – Aprovação da Lei Federal n.º 12.424, que altera a Lei de Registros Públicos (Lei n.º 6.015/73) para dispor sobre a regularização fundiária de assentamentos urbanos.

Como podemos observar do quadro da evolução legislativa acerca do assunto no Brasil, a Política Urbana ganha mais atenção e ênfase a partir do momento em que a Constituição Federal de 1988 tratou em um capítulo específico sobre o assunto:

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.

O art. 182 da Carta Política estabelece acerca da política de desenvolvimento urbano e de que a mesma deve ser executada pelo Poder Público municipal, conforme as diretrizes gerais fixadas em lei para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes:

O mesmo artigo, no parágrafo primeiro dispõe a respeito do Plano Diretor dos municípios, que é o instrumento técnico específico básico para política de desenvolvimento e a expansão urbana, quando dispõe que *“O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.”*

Por fim, nesse capítulo da Política Urbana da CF88, o texto constitucional dispõe no §2º que a *propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor*.

Dessa forma, pode-se visualizar a importância dada pela CF88 acerca do Plano Diretor, que se constituem em realidade como um instrumento básico da política de desenvolvimento urbano e deve ser executado pelo poder público municipal, a fim de garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.

A regulamentação da matéria constitucional veio a partir de 2001 com a Lei Federal n.º 10.257, o chamado “Estatuto da Cidade”.

Posteriormente, ainda visando à regularização fundiária, em 2007 a Lei Federal n.º 11.481 tratou da regularização fundiária especificamente para terras da União. No entanto, em 2009 a Lei Federal n.º 11.977, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida e dedicou um capítulo exclusivamente à regularização fundiária de assentamentos informais urbanos, tratando ainda mais de forma específica o assunto.

2.2.2. O Estatuto da Cidade e a Regularização Fundiária

O Estatuto da Cidade surge para estabelecer diretrizes gerais da Política Urbana nacional, tendo como finalidade regulamentar as questões de ordenação do território e da participação comunitária, e objetiva promover a inclusão social. O Estatuto da Cidade também estabelece as regras referentes ao uso e a ocupação do solo urbano e ao controle da expansão do território urbano, e propõe a definição da função social da cidade e da propriedade, a ser especificada no Plano Diretor Participativo.

Dentre as diversas diretrizes gerais da Política Urbana, o artigo 2º do Estatuto da Cidade consagra a regularização fundiária, conforme passagem que se segue:

Art. 2º - A Política Urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.

Visando regulamentar a disposição constitucional, bem como tornar a regularização fundiária como uma realidade nos municípios brasileiros, o Estatuto da Cidade traz um série de instrumentos jurídicos que devem ser utilizados pelo Poder Público Municipal ou até mesmo pela sociedade civil, tais como instrumentos de legalização da posse como a usucapião e a concessão de uso especial para fins de moradia, vetada e posteriormente disciplinada pela Medida Provisória 2.220/2001, quanto mecanismos de regularização urbanística como é o caso das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), compõem esse quadro de possibilidades em torno da integração dos assentamentos irregulares à cidade formal.

Ademais, as diretrizes do Estatuto da cidade devem ser utilizadas de acordo com as características locais, o que será feito através do plano diretor, que “*é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana*” do município (ESTATUTO DA CIDADE, art. 40).

Caberá a cada município, em função da sua realidade, escolher as diretrizes e os instrumentos mais apropriados para solucionar de forma criativa seus problemas. Os instrumentos devem ser compatíveis com a realidade local e com os objetivos que se quer alcançar. (PINHEIRO, 2010I, p. 64)

Nesse sentido, podemos observar que o objetivo do plano diretor é garantir o desenvolvimento das funções econômicas, sociais e ambientais do município, gerando um ambiente de inclusão socioeconômica de todos os cidadãos e de respeito ao meio ambiente.

Observa-se, então que o Plano Diretor é a base do planejamento do município, cabendo a ele a tarefa de articular as diversas políticas públicas existentes, fazendo-as convergir para uma única direção.

É o plano diretor que definirá os objetivos e orientações acerca da Política Urbana nos municípios, pelo qual, para que possa cumprir sua função, deverá conter, ao menos, orientações acerca de (I) ações e medidas para assegurar o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana; (II) os objetivos, temas prioritários e estratégias para o desenvolvimento da cidade e para reorganização territorial do município; (III) os instrumentos da Política Urbana previstos pelo Estatuto da Cidade que serão utilizados para concretizar os objetivos e estratégias estabelecidas pelo plano diretor; (IV) o sistema de acompanhamento e controle visando a execução e implementação do plano diretor.

2.2.3. A Lei Federal N.º 11.977/09 e a Regularização Fundiária

O Capítulo III da Lei Federal n.º 11.977, de 07 de julho de 2009, é o primeiro marco jurídico de caráter nacional a dispor sobre a regularização fundiária em áreas urbanas de maneira abrangente. Além de conceituar, a lei cria novos instrumentos e procedimentos, define competências e responsabilidades, com o objetivo de agilizar e tornar efetivos os processos de regularização, especialmente nos casos em que esteja configurado o interesse social.

De acordo com a Cartilha do Ministério das Cidades, as principais novidades trazidas pela nova legislação acerca do assunto são:

- I. Definição de competências e responsabilidades dos atores envolvidos nos processos de regularização, em especial, a atribuição expressa de competência aos municípios para disciplinar os procedimentos de regularização fundiária dentro de seus limites territoriais;
- II. Diferenciação entre regularização fundiária de interesse social e regularização fundiária de interesse específico;
- III. Obrigatoriedade da elaboração de projeto de regularização fundiária, instrumento integrador das dimensões social, jurídica, urbanística e ambiental, componentes no processo;

IV. Possibilidade de compatibilização do direito à moradia e do direito a um meio ambiente saudável, estabelecendo regras para a regularização fundiária de interesse social em Áreas de Preservação Permanentes urbanas;

V. Criação dos instrumentos de demarcação urbanística e legitimação de posse que agilizam os processos de regularização fundiária de interesse social em situações que anteriormente só podiam ser tratadas por meio de ações judiciais de usucapião.

Além dessas disposições, a nova lei também tratou especificamente de dois assuntos, quais sejam: o pagamento de indenização em desapropriação de imóveis, no qual poderá haver compensação de dívidas com o valor do pagamento da indenização; e o registro de parcelamentos irregulares efetuados antes da Lei n.º 6766/79, simplificando as exigências para o registro do parcelamento junto ao Cartório de Registro de Imóveis.

Dessa forma, a lei mostra-se eficiente tratando o assunto regularização fundiária em um capítulo específico, principalmente para garantir o acesso à moradia da população de baixa renda e reduzir as irregularidades fundiárias principalmente nos casos de interesse social, em que não garantem proteção ao cidadão.

A regularização fundiária mostra-se de extrema importância para o combate à desigualdade nas cidades, visto que, permite o acesso ao direito à moradia pelo cidadão que se encontra deslocado do contexto legal das cidades, sem o mínimo de dignidade. (WOLF, 2012)

Nesse passo, tendo em vista que a regularização fundiária é uma das políticas urbanas primordiais para a atualidade, a lei definiu em seu artigo 48 alguns princípios para orientar assim a utilização dos instrumentos de regularização previstos pela mesma:

Art. 48. Respeitadas as diretrizes gerais da Política Urbana estabelecidas na [Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001](#), a regularização fundiária observará os seguintes princípios:

I – ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para sua permanência na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental;

II – articulação com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo e com

as iniciativas públicas e privadas, voltadas à integração social e à geração de emprego e renda;
III – participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização;
IV – estímulo à resolução extrajudicial de conflitos; e
V – concessão do título preferencialmente para a mulher.

Importante ressaltar que as irregularidades fundiárias são mais frequentes em população de baixa renda, mas isso não exclui a possibilidade de que a mesma possa existir em outras situações. A irregularidade fundiária está prevista também em loteamentos formados por famílias de classe média e alta, que dá mesma forma estão fora do enquadramento legal. O Ministério das Cidades aponta como principal causa a própria opção dessas famílias pelos loteamentos irregulares. Todavia, a falta de legislação dos municípios e as exigências rígidas da lei existente podem afastar essas famílias da regularização.

De qualquer forma, visando atender à todos de forma equivalente, a lei cria condições e instrumentos diferenciados, sejam os loteamentos irregulares formados moradores que foram obrigados a viver por falta de alternativa, ou por loteamentos irregulares daqueles que por opção, e mesmo com condições optaram por essa situação. Para atender à todos, a lei caracteriza 2 tipos de regularização fundiária:

Regularização fundiária de interesse social: aplicável a assentamentos irregulares ocupados por população de baixa renda em que a garantia do direito constitucional à moradia justifica que se apliquem instrumentos, procedimentos e requisitos técnicos especiais; e Regularização fundiária de interesse específico: aplicável a assentamentos irregulares não enquadrados como de interesse social. Nesses assentamentos não se podem utilizar as condições especiais desenhadas para a regularização fundiária de interesse social. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010).

Ademais, a regularização fundiária é um processo coletivo, e de acordo com a lei, tem legitimidade para tanto: a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; a população moradora dos assentamentos informais, de maneira individual ou em grupo; cooperativas habitacionais, associações de moradores, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público; e entidades civis, constituídas com a finalidade de promover atividades ligadas ao desenvolvimento urbano ou à regularização fundiária.

Todavia, a definição de quem possa promovê-la, não tira a responsabilidade do loteador responsável pelo parcelamento irregular do solo. O legislador tomou a precaução de evitar a evasão da responsabilidade do loteador, pois em muitos casos a falta de regularização fundiária foi causada pela inércia proposital do mesmo.

O poder público deve notificar o loteador, em conformidade com o artigo 38, § 2º da Lei nº 6.766/79, que responderá por crime contra a Administração Pública, em razão do artigo 50 da Lei nº 6.766/79, podendo receber uma pena máxima de 4 anos de reclusão e multa de 50 (cinquenta) vezes o maior salário mínimo vigente no País, ou, em caso de conduta qualificada, 5 anos de reclusão e multa de 100 vezes o maior salário mínimo vigente no País.

2.3 INSTRUMENTOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Como visto, os instrumentos são previstos no Estatuto da Cidade, mas não exclusivamente, haja vista que alguns desses instrumentos, principalmente os tributários e financeiros já existiam bem antes da lei de criação do Estatuto da Cidade. Ademais, existem leis posteriores e específicas que abordam outros instrumentos de regularização fundiária não previstos pelo Estatuto da Cidade, tais como a Lei n.º 11.977/09.

2.3.1 Instrumentos de Regularização Fundiária do Estatuto da Cidade

Para melhor compreensão dos instrumentos que são capazes de promover a regularização fundiária dentro do Governo Municipal, o Estatuto da Cidade se mostra indispensável, haja vista que é por ele que muitos instrumentos ganharam maior relevância na Política Urbana.

Segundo Wolf (2012) *“O Estatuto da Cidade oferece aos municípios um leque de instrumentos urbanísticos que deverão ser utilizados para corrigir as distorções e induzir o desenvolvimento da cidade com mais equidade e sustentabilidade.”* Nesse sentido, para que

os esses instrumentos do Estatuto da Cidade sejam utilizados, os mesmos deverão constar do Plano Diretor, ou previstos e aplicados via legislação municipal, nos casos em que não há Plano Diretor no município.

São mais de 30 instrumentos que visam à regularização fundiária previstos pelo Estatuto, e foram classificados em institutos tributários e financeiros, instrumentos de planejamento, institutos jurídicos e políticos:

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;

III – planejamento municipal, em especial:

a) plano diretor;

b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;

c) zoneamento ambiental;

d) plano plurianual;

e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;

f) gestão orçamentária participativa;

g) planos, programas e projetos setoriais;

h) planos de desenvolvimento econômico e social;

IV – institutos tributários e financeiros:

a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU;

b) contribuição de melhoria;

c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;

V – institutos jurídicos e políticos:

a) desapropriação;

b) servidão administrativa;

c) limitações administrativas;

d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;

e) instituição de unidades de conservação;

f) instituição de zonas especiais de interesse social;

g) concessão de direito real de uso;

h) concessão de uso especial para fins de moradia;

i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;

j) usucapião especial de imóvel urbano;

l) direito de superfície;

m) direito de preempção;

n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;

o) transferência do direito de construir;

p) operações urbanas consorciadas;

q) regularização fundiária;

r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;

s) referendo popular e plebiscito;

t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; [\(Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009\)](#)

u) legitimação de posse. [\(Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009\)](#)

VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

§ 1º Os instrumentos mencionados neste artigo regem-se pela legislação que lhes é própria, observado o disposto nesta Lei.

Como visto, são muitos institutos previstos pelo Estatuto da Cidade que podem auxiliar o município na regularização fundiária. Todavia, o estudo de cada um não é o objetivo do presente trabalho, razão pela qual analisaremos com mais profundidade alguns, mas que não tornam os demais menos importantes.

Os institutos tributários e financeiros não são exclusivos do Estatuto da Cidade, haja vista que os municípios já dispunham dos mesmos antes da Lei. Esses instrumentos podem ser utilizados não só para fins arrecadatórios, mas também para fins de urbanísticos, principalmente os impostos (ex. IPTU) que podem influenciar no correto uso e ocupação do solo.

Por outro lado, os instrumentos de Planejamento são fundamentais para a regularização fundiária, principalmente o Plano Diretor e as legislações acerca de Zoneamento Ambiental e também de Parcelamento de Solo, pois estas trazem as regras básicas que podem trazer a possibilidade da regulamentação fundiária e também preservar os municípios de novas irregularidades.

Por fim, os institutos jurídicos e políticos, que são a maioria, são fundamentais para alcançar resultados acerca da regularização fundiária, e trazem um número de possibilidades muito grande de acordo com a necessidade de cada governo municipal ou da situação fática existente no município. Vejamos alguns instrumentos:

a) Zonas Especiais de Interesse Social:

As ZEIS tem previsão no artigo 4º, inciso V, alínea “f”, do Estatuto da Cidade, e permitem a instituição de zoneamentos diferenciados com a finalidade de garantir à população de baixa renda acesso aos serviços urbanos, à infraestrutura, e à oferta de emprego e serviços, conforme o Ministério das Cidades (2010). Podem ser de áreas ocupadas, para regularização fundiária; ou vazias, para execução de habitação de interesse social. As ZEIS são previstas no Plano Diretor ou em lei municipal específica, sendo que, nas áreas demarcadas será admitida

a aplicação de regras especiais de uso e ocupação do solo, visando à preservação do direito à moradia.

Os assentamentos urbanos informais gravados pela ZEIS estarão regularizados urbanisticamente, mas não juridicamente, caso em que utilizar-se-á dos demais instrumentos do Estatuto da Cidade para tanto.

b) Parcelamento ou edificação compulsórios, IPTU progressivo no tempo, desapropriação para fins de reforma urbana:

Todos esses instrumentos são tidos como os “instrumentos constitucionais”, pois, antes mesmo do Estatuto da Cidade, eles estão previstos na Constituição Federal, art. 182, §4º. Todos são medidas que visam impor ao proprietário que não cumpre a função social da propriedade uma ação positiva para promover uma destinação concreta de sua propriedade. Se o proprietário não tomar providências para o adequado aproveitamento, poderá ser penalizado com um desses institutos, sucessivamente, de parcelamento ou edificação compulsórios; imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; e, por último, a desapropriação.

O parcelamento ou edificação compulsórios são instrumentos utilizados para combater a retenção imobiliária. O IPTU progressivo no tempo é um instrumento aplicado facultativamente, pelo Poder Público Municipal, àqueles imóveis subutilizados, não edificados, que não estejam cumprindo a função social. Decorridos 5 anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento mediante título da dívida pública. É um instrumento jurídico e político à disposição do Poder Público Municipal, e encontra previsão no artigo 8º do Estatuto da Cidade.

c) Usucapião Especial de Imóvel Urbano

A usucapição especial de imóvel urbano está previsto no artigo 183 da Constituição Federal, e está regulamentada, também no Estatuto da Cidade. Por este instrumento, o possuidor que, utilizando como moradia sua e de sua família área ou edificação urbana de até 250m², com posse ininterrupta, e, sem oposição por 5 anos, adquire o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

A inovação pelo Estatuto da Cidade é aquela que se refere a possibilidade da usucapição coletiva, visto que, a usucapição individual também está prevista no Código Civil. Outro ponto muito importante para a regularização fundiária, é que o Estatuto também prevê a possibilidade de ver reconhecida a posse do antecessor pelo herdeiro, desde que já estivesse morando no imóvel quando do falecimento de seu antecessor.

Através deste instrumento, o que se busca é maior efetividade ao direito de moradia para a população de baixa renda, localizada em assentamentos urbanos informais, de propriedade privada. Os imóveis públicos não serão objeto de ações de usucapição, deve-se utilizar de outros instrumentos de regularização fundiária àqueles casos, como a concessão de uso especial para fins de moradia ou a concessão de direito real de uso.

A sentença de usucapição deve ser registrada no Cartório de Registro de Imóveis para declarar a propriedade do imóvel ao morador.

d) Direito de Preempção

O direito de preempção está previsto no artigo 25 do Estatuto da Cidade, e por este instrumento o Município tem a preferência na aquisição de um imóvel contra um terceiro, desde que o imóvel esteja relacionado em lei municipal específica baseada no Plano Diretor, sendo que a área gravada não poderá ser alienada sem antes ser oferecida ao Município.

A venda do imóvel não desconstituir o gravame, e sendo a utilização pelo Poder Público, não poderá a mesma ser diferente daquela declarada, sob pena de improbidade administrativa.

e) Concessão de Direito Real de Uso

A concessão do direito real de uso (CRDU) é um instituto que tem previsão legal anterior ao Estatuto da cidade, ou seja, o Decreto Lei 271/67, que acabou por sofrer alteração com a edição da Lei 11.481/07, acerca da regularização fundiária de interesse social em imóveis da União.

Este instrumento tem a finalidade de ser aplicado em terrenos públicos ou particulares para o assentamento da população de baixa renda, ou para regularizar as situações já consolidadas, inclusive de forma coletiva, como prevê o Estatuto no §2º do artigo 4º.

Pela Lei n.º 11.481/07, o CDRU passou a ser um direito real, previsto no artigo 1.225, XII, do Código Civil. Caso a pessoa beneficiada der destinação diversa da estabelecida no contrato ou termo, será extinta a concessão pelo Poder Público. O particular não possui a propriedade, mas sim, o direito real de uso do imóvel. Inclusive, poderá ser objeto de hipoteca, tendo por base o artigo 1.473, IX, Código Civil.

f) Concessão de uso especial para fins de moradia

A concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM) está prevista no Estatuto da Cidade, todavia foi pela Medida Provisória 2.220/01 que a mesma foi regulamentada.

De acordo com a Medida Provisória 2.220/01, artigo 1º, tem o direito à concessão aquele que, até 30 de junho de 2001, possuir, por 5 anos ou mais, ininterruptamente e sem oposição, até 250m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. Os imóveis públicos não podem ser usucapidos, dessa forma, é de extrema necessidade à regularização fundiária dos imóveis públicos informalmente ocupados pela população de baixa renda, aplicando a referida concessão que poderá ser concedida de forma coletiva, com base no artigo 2º.

Por força da Lei 11.481/07, a CUEM tornou-se um direito real, previsto no artigo 1.225, XI, do Código Civil, capacitando o seu titular de agir contra ações de terceiros, e serve como objeto de hipoteca, baseado no artigo 1.473, VIII, do Código Civil. Poderá ser extinta pelo Poder Público caso o morador usar o imóvel para outro fim ou se restar comprovado que possua outro imóvel. A declaração da concessão ocorre pela via administrativa ou pela via judicial, cuja sentença serve como título a ser registrada no cartório de registro de imóveis.

2.3.2 Instrumentos de Regularização Fundiária previsto pela Lei n.º 11.977/09

Além dos instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade, a Lei Federal n.º 11.977 de 07 de julho de 2009, além de dispor sobre o “Programa Minha Casa, Minha Vida” ela também traz um capítulo específico sobre a regularização fundiária de assentamentos localizados na zona urbana. Vejamos alguns desses instrumentos previstos:

a) Projeto de Regularização Fundiária:

Esse instrumento criado pela Lei n.º 11.977/09, é um título que será registrado no CRI competente, que deverá ter elementos mínimos que contemplem as dimensões dominiais, urbanísticas e ambientais, em conformidade com o art. 51, sendo a competência do município para a elaboração do mesmo, no que se refere aos desenhos, o memorial descritivo e o cronograma de obras e serviços vinculados ao programa.

O projeto de regularização fundiária é necessário tanto para a regularização fundiária de interesse social, quanto para a de interesse específico. Naquela de interesse social, em conformidade com o artigo 53 da lei, a aprovação municipal corresponde ao licenciamento urbanístico do projeto, bem como, ao licenciamento ambiental, verificados pelo órgão competente, os parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, coerentes com as características da ocupação existente.

b) Demarcação Urbanística

O instrumento de demarcação urbanística, nos moldes do artigo 56, sinaliza a possibilidade de aquisição imobiliária pela usucapião, mas não constitui título, e não tem o objetivo de proporcionar a transferência de propriedade imobiliária.

A demarcação urbanística se dá pela lavratura de Auto de Demarcação Urbanística pelo órgão interessado em realizar a regularização fundiária de interesse social, pela qual

ocorrerá a delimitação da área ocupada para fins habitacionais, de domínio público ou privado, através da completa descrição dos limites, confrontantes, metragens e localização.

As áreas objeto da demarcação urbanística, necessariamente, devem estar ocupadas, sem oposição do proprietário do imóvel. Em razão de ser um instrumento de regularização fundiária de interesse social, a ocupação deve ser de população de baixa renda.

A competência para a demarcação é de todos os entes federados, no entanto, a demarcação em terras particulares poderá ser realizada por qualquer um dos entes públicos, porém, nas terras públicas, qualquer ente poderá fazer a demarcação urbanística de seu próprio domínio. Nesse sentido, a demarcação de terras federais, em consonância com o Decreto-Lei nº 9.760/46, somente será realizada pela União. Ao contrário da demarcação em terras dos Municípios ou Estados, em que poderá qualquer ente realizar a demarcação com a anuência do titular da área, e, desde que não haja vedação em lei patrimonial.

c) Legitimação da Posse

A legitimação de posse é um instrumento de regularização fundiária de interesse social, cujo objetivo é o reconhecimento da posse de moradores de áreas objeto da demarcação urbanística, pela qual o Poder Público confecciona um título, em nome do morador, dando publicidade às posses identificadas e qualificadas, que estão inseridas em área de demarcação urbanística.

De acordo com o artigo 59, será concedida a legitimação da posse aos moradores que não sejam concessionário, foreiros ou proprietários de outro imóvel urbano ou rural; não tenham sido beneficiários de legitimação de posse concedida anteriormente; e, ocupem lote com área inferior a 250 m².

A posse em questão deve ser mansa e pacífica, sem ter qualquer oposição de parte legítima para questioná-la. Enquanto, não for possível a identificação das áreas ocupadas por cada possuidor, o município poderá promover a legitimação de posse de forma coletiva, porém o lote não poderá ultrapassar a regra dos 250 m² de fração ideal para cada possuidor.

A legitimação da posse não reconhece um direito real, mas devidamente registrada no CRI constitui direito em favor do detentor da posse direta para fins de moradia. Podem ocorrer duas situações: legitimação de posse em áreas privadas e em áreas públicas. Quando

realizada em áreas privadas possibilita a aquisição da propriedade através da usucapião administrativa, exigindo 05 anos de posse sobre o imóvel após o registro da legitimação de posse, consoante procedimento do artigo 60, e, tratando-se de área pública, facilitará o pedido de concessão de uso para fins de moradia, mas por si só, não autorizará a transferência do domínio da área.

Caso o Poder Público verifique que o beneficiário do título de legitimação de posse não está na posse do imóvel, sem ter ocorrido uma cessão de direitos ao novo possuidor, poderá extinguir o título, em conformidade com o artigo 60-A.

d) Regularização fundiária em áreas de preservação permanente:

Esse instrumento só poderá ser utilizado na regularização fundiária de interesse social, sendo inadmitido nas regularizações fundiárias de interesse específico.

Caso o Município não tenha competência para o licenciamento ambiental da área de preservação permanente, objeto da regularização fundiária, em conformidade com o artigo 54, parágrafo 3º, será o Estado responsável pela emissão deste licenciamento, sendo que o Município permanece na competência de emitir o licenciamento urbanístico.

Para que seja possível a possibilidade dessa regularização, o artigo 54, parágrafo 1º determina os requisitos mínimos: decisão administrativa motivada; área ocupada até 31 de dezembro de 2007; ocupação inserida em área urbana consolidada; estudo técnico comprovando que a intervenção implicará em melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior.

O profissional responsável pela elaboração do estudo técnico deve estar legalmente habilitado, vinculado ao projeto de regularização fundiária, e condicionar no estudo técnico os elementos do artigo 54, § 2º.

e) Regularização Fundiária de Interesse Específico

A regularização fundiária de interesse específico é toda aquela em que não está caracterizado o interesse social. Para que seja possível deverá haver a aprovação do município. Dessa forma, a regularização fundiária como procedimento será encaminhada à autoridade licenciadora para análise e aprovação do projeto.

Da mesma forma que o projeto de regularização fundiária de interesse social, dependerá das licenças urbanística e ambiental, e não será objeto de regularização fundiária de interesse específico a ocupação em área de preservação permanente.

Poderá ser exigido, pela autoridade licenciadora, contrapartida e compensações urbanísticas e ambientais decorrentes da regularização fundiária. Devem estar previstas em norma municipal, e integrar o termo de compromisso firmado perante as autoridades, como forma de título executivo extrajudicial, conforme artigo 62, § 2º.

Nas licenças urbanística e ambiental da regularização fundiária de interesse específico deverão estar definidas, pela autoridade licenciadora, as responsabilidades relativas à implantação do sistema viário, da infraestrutura, dos equipamentos comunitários, das medidas de mitigação e de compensação urbanística e ambiental eventualmente exigidas.

2.4 RESULTADOS POSITIVOS ACERCA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.

É possível verificar que o direcionamento dado pelo Ministério das Cidades acerca da regularização fundiária nos municípios é perfeitamente possível quando desenvolvida uma boa Política Urbana visando a melhoria das condições de moradia a todos. É o que podemos ver de experiências positivas que outros municípios conseguiram alcançar a respeito do assunto.

O primeiro exemplo é do município de Criciúma (SC) e a regularização fundiária de um loteamento chamado “Anita Garibaldi”, abrindo a oportunidade para a regularização da posse de moradias de 360 famílias. A prefeitura daquele município tomou iniciativas para a regularização fundiária da área, que pendia de pagamentos tributários, o que comprometia a regulamentação pretendida. Com essa iniciativa, o município tornou-se referência no assunto, sendo destaque na imprensa.

Para melhor entender o caso, é possível observar a matéria publicada no site da Prefeitura Municipal de Criciúma (2012):

O prefeito Clésio Salvaro assinou o termo de acordo para, de forma definitiva, acabar com a dívida, regularizando o loteamento e abrindo a oportunidade para a posse de moradias de 360 famílias.

Em 2011, o Município procurou a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Advocacia Geral da União (AGU) para solucionar a questão. Conforme o procurador geral do Município de Criciúma, Giulliano Bittencourt Frassetto, essa negociação resolve o problema das famílias sem deixar o credor desamparado e sem sobrecarregar o Município. Ele lembra que a prolongada e injustificada falta de pagamento tornou a dívida praticamente impagável, em função dos juros e multas previstos no contrato. Com a regularização da situação de centenas de famílias, Criciúma torna-se referência em negociações dessa natureza.

Além do Loteamento Anita Garibaldi, neste último mês também foram regularizadas as moradias de famílias que vivem nos bairros Vida Nova, Sangão e Moradas do Sol. “A nossa proposta chamou atenção do Banco do Brasil, da Caixa Econômica Federal e da Câmara de Conciliação a ponto de Criciúma ser referência nacional. A solução proposta pelo município servirá de modelo para os casos semelhantes”, salientou Salvaro. Para o prefeito, o grande objetivo e a maior conquista do Governo é trazer a regularização das moradias do Anita Garibaldi.

O procedimento conciliatório foi instaurado por solicitação do chefe do Poder Executivo. O caso envolve a inadimplência do município decorrente da celebração firmada pela venda e compra de imóvel com área de 128.240,67 metros quadrados, conhecida como loteamento Anita Garibaldi (antigo loteamento Carolina, terreno do INSS). O preço acordado na época foi de R\$ 569.594 mil para assentamento de 250 famílias que ocupavam aquela área. “O município vai honrar o compromisso firmado em 1999 fazendo com que o débito seja inscrito na lista de pagamento de precatórios”, destacou o procurador lembrando que a dívida reconhecida chega aos R\$ 3,9 milhões. (PREFEITURA MUNICIPAL DE CRICIÚMA, 2012)

O que é possível observar desse exemplo, é que a Prefeitura de Criciúma estava disposta a reverter a situação dos moradores do loteamento “Anita Garibaldi” que a mais de 20 anos tentavam regularização fundiária, todavia, infrutífera em razão de débitos pendentes junto à prefeitura. No próprio depoimento do presidente da associação de moradores O Sr. Guimarães é possível analisar a segurança jurídica garantida pela regularização fundiária quando relata que *“Há 20 anos as 360 famílias lutam pela regularização e sempre tínhamos a incerteza se no dia seguinte não seríamos despejados”*.

Ademais, conforme é possível observar, além desse loteamento específico, outras medidas foram tomadas para regularização fundiária em imóveis de outros bairros, o que

atraiu Instituições Financeiras acerca da postura do município, principalmente pela oportunidade que se abriu aos moradores de financiamento de imóveis.

Outro exemplo de resultados positivos da regularização fundiária é o da Prefeitura Municipal de Sorocaba, que após uma reforma administrativa, criou a Secretaria da Habitação e Regularização Fundiária para melhor administrar a Política Urbana no município.

A política municipal criou o Programa Municipal de Regularização Fundiária Casa Legal de Sorocaba, com o único objetivo de beneficiar os cidadãos que são vitimados da situação de irregularidade, principalmente da ausência de documentações dos imóveis o que reflete diretamente a insegurança jurídica do possuidor ou proprietário, pois o mesmo não tem garantia alguma de sua moradia, tão pouco pode se beneficiar de programas e financiamentos promovidos pelo Governo Federal e as Instituições Financeiras.

Outro resultado muito interessante e positivo no município de Sorocaba é a elaboração de uma Cartilha para ensinar passo a passo aos moradores das áreas a serem regularizadas.

De acordo com a matéria publicada no site de Hélio Godoy (2013), Secretário da Habitação e Regularização Fundiária de Sorocaba, é possível ver nitidamente os objetivos alcançados pelo município acerca das providências adotadas para a regularização fundiária:

Desde a implantação do programa, há cinco anos, pelo menos 5 mil famílias já receberam o título de propriedade. Agora, com a secretaria voltada para o setor, Helio Godoy acredita que a regularização seja mais rápida. Pannunzio quer legalizar 20 mil imóveis no seu mandato. (GODOY, 2013)

É possível observar que os resultados alcançados pela Secretaria de Habitação e Regularização Fundiária são muito positivos, principalmente em relação ao número de 5 mil beneficiados que receberam o título de propriedade de imóveis localizados em áreas que foram objeto de regularização fundiária.

Recentemente, segundo consta do site do Helio Godoy, “*mais de 311 famílias de Sorocaba conseguiram realizar o sonho de ter escritura da casa própria*”, de áreas regularizadas pelo programa do município de Sorocaba “Casa Legal” com a demarcação real

dos lotes, expedição de matrículas e o registro da área até então tida como irregular perante o município.

O programa “Casa Legal”, foi criado em 2008 pelo município, e é de responsabilidade da Secretaria de Habitação e Regularização Fundiária. Com essa Política Urbana comandada pelo programa “Casa Legal” mais de 15 mil pessoas serão beneficiadas, pois além dos 3.506 imóveis residenciais, serão legalizados os 80 comércios, 49 ruas abertas e 130 definidas. Também 12 áreas institucionais, 7 sistemas de lazer e 3 áreas verdes.

De acordo com Godoy (2013), outras providências ainda serão realizadas pela Secretaria:

As outras 310 escrituras vão beneficiar moradores do Jardim Colorau (112 imóveis) e Vila Zacarias (111 imóveis), ambas na zona leste; Jardim Novo Horizonte (44 imóveis) e Vila Nova Esperança (13 imóveis), ambas na zona norte; e Jardim Ipiranga (30 imóveis), na zona oeste. Neste ano, o programa “Casa Legal” já regularizou 422 imóveis. Em abril, foram entregues 80 escrituras no Jardim Ipiranga, em agosto mais 250 entre os bairros João Romão, Sabiá e Zacarias e em novembro outras 92 na Vila Nova Esperança. (GODOY, 2013)

Dessa forma, podemos observar o quando o programa “Casa Legal” é um exemplo de que a regularização fundiária precisa ser planejada e tida como prioridade pelos municípios que objetivam a regularização fundiária, pois conforme se observa das informações contidas no site de Godoy “*desde 2008, quando foi criado o programa de regularização no município, foram 5 mil títulos entregues e amparados pelas leis fundiárias aprovadas*”.

Com isso, fica evidente que para alcançar os objetivos do Ministério das Cidades, bem como a Política Urbana prevista na Constituição Federal, os municípios precisam tratar o assunto da Regularização Fundiária como prioridade, de forma a dar suporte e estrutura para que se possam promover as melhorias nas irregularidades. Os dois exemplos citados mostram como pode ser positiva e como é possível, a partir dos instrumentos legais fornecidos para a regularização, promover o assentamento e a regularização das moradias dos munícipes, de forma a garantir uma segurança jurídica à população através da infraestrutura, moradia, habitação e condições dignas de vida.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

3.1. TIPO DE ESTUDO

Para a realização do presente trabalho foi utilizado principalmente um estudo de caso, haja vista que o pesquisador trabalha junto ao município estudado. Ademais, utilizou-se também de pesquisa qualitativa, pois não será o foco do trabalho a análise e quantificação de dados, mas sim, a identificação das suas peculiaridades.

Dessa forma, o presente trabalho apresenta o papel do Município de Torre de Pedra como o principal agente a promover a regularização fundiária dos imóveis irregulares da sua localização geográfica, demonstrando assim a participação do ente Municipal às regularizações fundiárias do Brasil.

Ademais, para o desenvolvimento do trabalho optou-se por um estudo descritivo, pois o fenômeno da irregularidade fundiária será estudado com método através de coleta e análise de dados já existentes, diante da atual situação fundiária do município de Torre de Pedra.

Por fim, a pesquisa realizada é principalmente documental e também bibliográfica e de referências. É documental porque o pesquisador teve acesso a documentos públicos do município estudado que foram fundamentais para a realização do trabalho, tais como Escrituras Públicas, Matrículas de Imóveis, Processos Administrativos e relatórios tributários. É também bibliográfica e de referências, pois está embasada na legislação acerca do assunto, seja ela de caráter nacional ou municipal, bem como de doutrinas, recomendações e jurisprudências a este respeito. Por outro lado, também será de campo em razão de que haverá coleta de dados junto ao Município de Torre de Pedra, bem como à Prefeitura Municipal acerca dos dados levantados e apurados sobre a situação fundiária municipal.

3.2. CARACTERIZAÇÃO DO ESTUDO

Para o estudo foram selecionados os imóveis situados dentro da região urbana de Torre de Pedra, de acordo com a legislação municipal que demarca a expansão urbana, bem como foram levantados dados desses imóveis junto ao Setor de Tributos e Setor de Engenharia da Prefeitura, bem como analisado os procedimentos administrativos dos núcleos formados pelo Programa Cidade Legal.

No município de Torre de Pedra, os imóveis da zona urbana em sua maioria estão pendentes de regularidade de documentos, haja vista que os proprietários não tem título que comprove a posse ou a propriedade, ou quando tem algum título, ainda que um instrumento particular, pendem de registros junto ao CRI. Ademais, dentro da zona de expansão urbana há loteamentos irregulares ou áreas divididas que muito embora tenham moradias definidas, documentalmente estão divididas em partes ideais.

Nesse passo, ainda que pequenos, os problemas enfrentados são os mesmos das grandes cidades. Criado em 30 de dezembro de 1991 pela Lei Estadual n.º 7.664, é um município do Estado de São Paulo, com aérea territorial de 71,348 km², com a maior parte de sua população na zona urbana, fazendo divisa com as cidades de Bofete, Porangaba e Guareí.

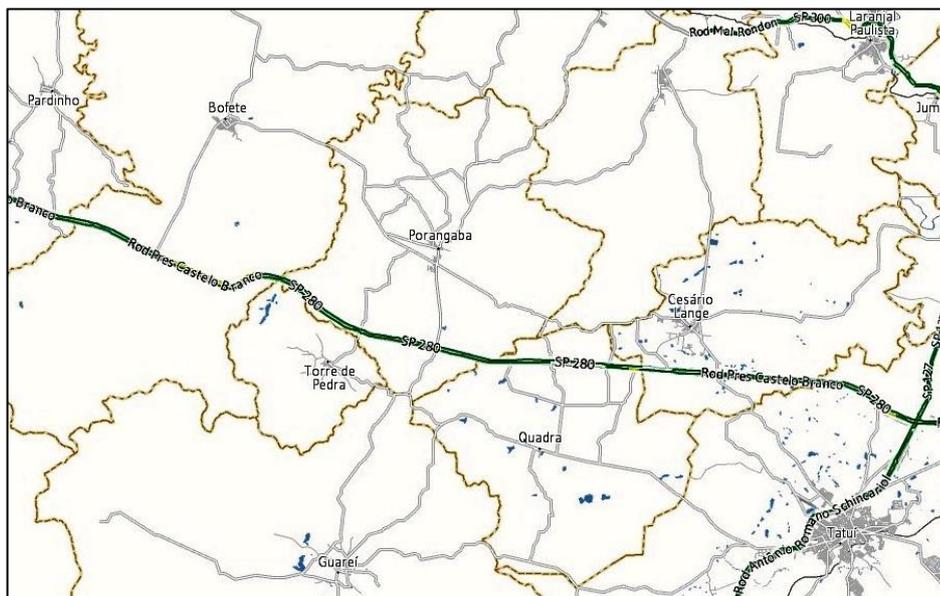


Figura 1 – Mapa da divisão política do Estado de São Paulo, com foco para a divisão política das cidades limítrofes do município de Torre de Pedra. Fonte:

http://www.maplink.com.br/Transito/SP/torre_de_pedra

O município permaneceu durante longo período sobre influencia de outros municípios dos quais havia sido distrito, ou seja, inicialmente foi distrito de Tatuí entre 20 de dezembro de 1922 a 26 de dezembro de 1927, quando então foi transferido para o município de Porangaba.

O nome do Município “Torre de Pedra” é decorrente de que nas suas mediações há uma formação rochosa em formato de Torre, sendo que este nome foi dado inicialmente ao Distrito de Tatuí pela Lei Estadual n.º 1.896 de 20 de dezembro de 1922.

O município está localizado a 167 km da Capital São Paulo, é cortado pela Rodovia Castello Branco, e no Km 167 tem acesso pela Estrada Vicinal Carlino Francisco Antunes.

3.3. INSTRUMENTOS E PROCESSO DE COLETA DE DADOS

Inicialmente houve um estudo da legislação do Município de Torre de Pedra acerca do Planejamento Urbano do município. Em razão do tamanho do município não há no presente momento um Plano Diretor, sendo que a única lei que dispõe acerca do assunto é a Lei Complementar n.º 02 de 29 de novembro de 2007 que dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano, sendo a única legislação a tratar do assunto no município.

Realizado o estudo inicial da legislação, dentro dos 71,348 km² de área do município, foi delimitado o campo de pesquisa dentro do perímetro urbano que é atualmente de 246.176,08 metros quadrados, de acordo com a Lei Municipal n.º 494/2013, Lei de Expansão Urbana, haja vista que a população torre pedrense em sua maioria está localizada nesta região.

Houve ainda junto ao Setor de Tributos, Setor de Engenharia e do Meio Ambiente e também do Departamento Jurídico do município a coleta de dados em relação a situação dos imóveis localizados na zona urbana do município, e um levantamento prévio de quantos estão irregulares perante a Prefeitura. Junto ao Departamento Jurídico foi possível analisar a legislação, bem como o diagnóstico de procedimentos de regularização fundiária iniciados perante o programa Cidade Legal.

Ademais, junto ao setor de tributos, analisando a situação cadastral do ano de 2013, foi possível verificar a quantidade de imóveis cadastrados regularmente no município, e

principalmente quantos desses imóveis pagam o IPTU. Ademais, foi possível verificar a localização e quantidade aproximada de imóveis que não tem documentação e que se apresentam com posse e ou propriedade não regularizadas.

A coleta de dados foi direta com a Administração Pública de Torre de Pedra em razão de que a mesma visa a solução desse problema urbanístico e por esta razão tem o controle desses processos. Foram realizadas entrevistas junto com a responsável pelo Setor de Tributos do município que mostrou a situação cadastral dos imóveis junto ao sistema interno de controle. Também junto ao Engenheiro Agrônomo, foi realizada entrevista acerca da localização geográfica e as demarcações do perímetro urbano. Foi possível também a análise e estudo dos Processos Administrativos de Regularização Fundiária pelo convênio “Cidade Legal”, além de estudo da Ação Cível Pública do loteamento irregular Recanto das Flores. Houve ainda análise de matrículas imobiliárias e escrituras dos imóveis.

Com o levantamento de dados realizados junto à prefeitura municipal, foi possível desenvolver um gráfico para demonstrar a situação cadastral dos imóveis na zona urbana de torre de Pedra, principalmente aqueles que se encontram cadastrados e não cadastrados,

3.4. ANÁLISES

A técnica apontada perante as informações coletadas no presente trabalho foram comparativas em relação à atual situação do município de Torre de Pedra e as dificuldades para a regularização fundiária do município em relação aos procedimentos e possibilidades legais, ou seja, a análise do que efetivamente pode ser feito para a regularização fundiária.

Entre Agosto e Setembro de 2013, foi realizado um levantamento do perímetro urbano do município, principalmente por ocasião da Lei Municipal de Expansão Urbana 498/2013, na qual foi possível analisar os imóveis localizados naquela região junto ao Setor de Engenharia. Ademais, com a análise de mapa dos imóveis tivemos uma proporção de quais imóveis estavam irregulares.

No mês de outubro, o Setor de Tributos realizou uma análise comparativa do número de cadastros existem em 2012 no sistema de cadastro municipal, comparando com os

cadastros recusados em 2013 pela nova gestão política, para então chegar a um número total de imóveis. Com essa coleta, foi possível verificar a situação cadastral de cada imóvel cadastrado no município até dezembro de 2012, mesmo aqueles com irregularidade documental.

Com a coleta de dados dos processos administrativos do convênio Cidade Legal foi possível observar os imóveis localizados nos núcleos e qual a situação documental de cada um, principalmente aqueles que estavam em uma matrícula originária não desmembrada.

Com o estudo da legislação existente no município, comparado em relação à legislação nacional acerca do assunto, foi possível verificar a precariedade da mesma e principalmente a necessidade de reforma da legislação para se alcançar a regularização fundiária dos imóveis.

Ademais, foram fornecidas pelo Setor de Convênio as informações de renovação do Convênio “Cidade legal”, e pelo Setor de Patrimônio a documentação relativa aos imóveis públicos que estão irregulares, sendo foi possível analisar através das escrituras, decretos e matrículas a existência de irregularidades de registro, averbação ou documentação.

4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

4.1.A EXPANSÃO TERRITORIAL DO MUNICÍPIO DE TORRE DE PEDRA

Os primeiros relatos de Torre de Pedra demonstram que a cidade surgiu fruto do monopólio de terra de um único proprietário, que comprou 1.000 alqueires naquela região onde se estabeleceu com seus filhos.

Eventualmente a região começou a crescer e as famílias foram se estabelecendo, sendo que mais fazendas foram surgindo. O falecimento do primeiro proprietário desencadeia o primeiro problema de irregularidade fundiária, haja vista que o mesmo fez um testamento para ser aberto 100 anos após a sua morte. Todavia, em tanto tempo houve muitas ocupações e direitos possessórios adquiridos.

Os loteamentos foram surgindo à medida que novos moradores chegavam, principalmente tropas vindas do Rio Grande do Sul. Estabeleceu no município uma informalidade para negócios de propriedade, que perdura até hoje.

Atualmente, tanto na região urbana do município ou na zona rural os imóveis são loteados e parcelados de forma desordenada, sendo ao certo que muitos dos proprietários não têm documentação alguma que possa garantir a propriedade ou a posse de sua moradia.

A própria municipalidade é vítima dessa situação irregular, haja vista que por vezes desapropria um imóvel e não consegue regularizá-lo, haja vista que as matrículas são muito antigas ou desconhecidas, com sucessões de herdeiros e proprietários não averbados, tão pouco há desmembramento ou destacamento de imóveis ou parcela à cada possuidor.

Em 2010, de acordo com os dados do CENSO, o município de Torre de Pedra contava com 787 imóveis distribuídos entre Zona Urbana e Zona Rural.

4.2.A SITUAÇÃO DA ZONA URBANA DE TORRE DE PEDRA

De acordo com os dados do IBGE, o município tem uma população aproximada de 2.354 habitantes em 2013, sendo que, de acordo com o Censo 2010 a população urbana era de aproximadamente 65,25%.

Nesse sentido, observamos que a população de Torre de Pedra é de maioria Urbana, estando dividida pelos Bairros: Centro, CDHU Bela Vista e Recanto das Flores, o que pode ser visualizado pela Figura 02:

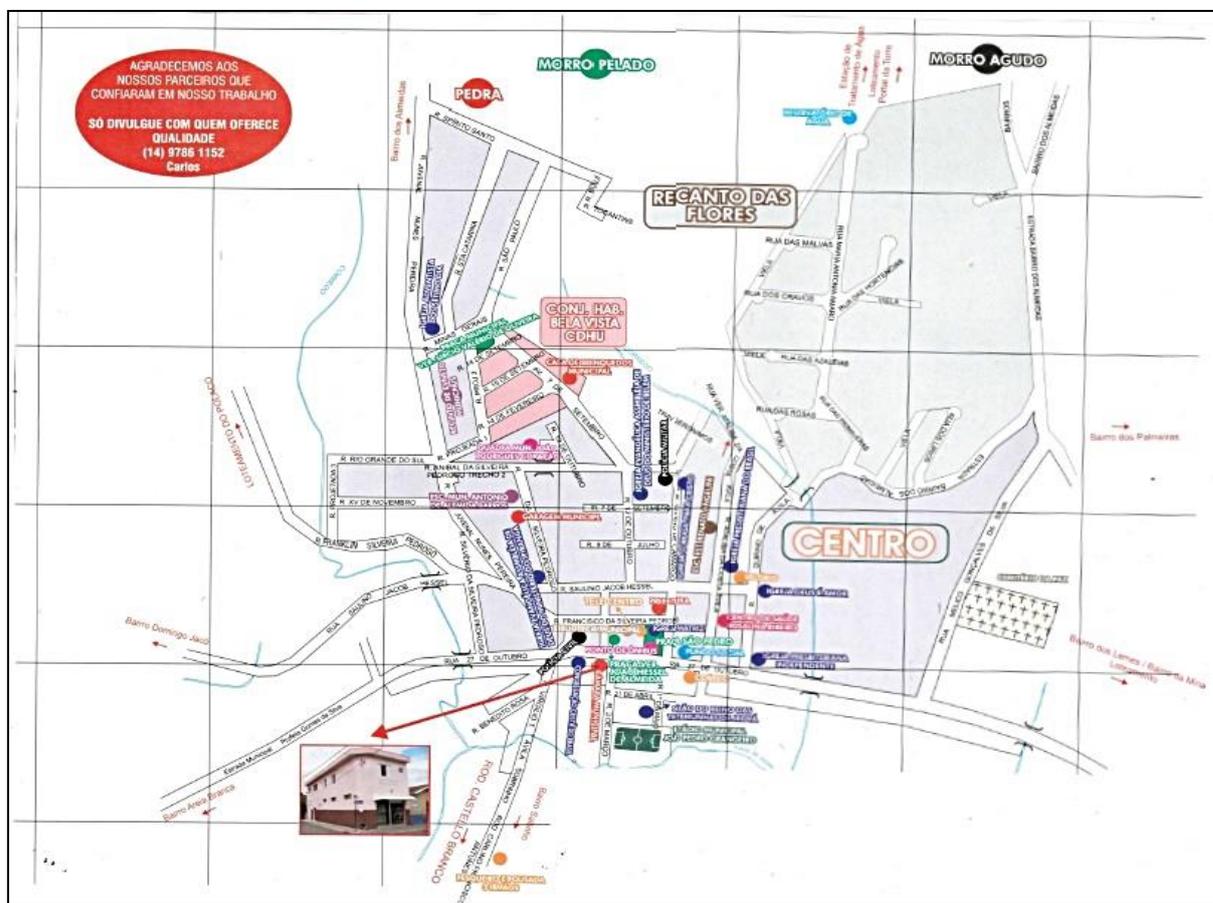


Figura 2 – Divisão dos Bairros da Zona Urbana de Torre de Pedra

A expansão urbana realizada recentemente ainda se estende para outros bairros um pouco mais distantes do centro do município.

Dentro da região urbana a maioria dos imóveis apresentam irregularidades fundiárias, em sua maioria de documentação e títulos, e há pelo menos 02 situações críticas de irregularidade fundiária, por exemplo, em que é diagnosticado um loteamento irregular e uma grande área em que os proprietários têm parte ideal na matrícula, mas não tem o documento dos imóveis em que estão locados.

Nessa segunda situação, a Prefeitura Municipal tem 6% de parte ideal do imóvel, sendo que essa situação problema é decorrente de que a construção da cidade se deu de forma informal, e a propriedade e ou posse dos imóveis foram adquiridas em sua grande maioria verbalmente.

De acordo com as informações fornecidas pelo Setor de Tributos do Município de Torre de Pedra, até dezembro de 2012 existiam 909 imóveis cadastrados na Zona Urbana do município, no entanto, para cadastro era exigido somente instrumento particular de Compra e Venda do imóvel. Dos imóveis cadastrados junto à prefeitura, 261 está em situação irregular em relação aos documentos apresentados junto à Prefeitura, não apresentando nem mesmo o mínimo de documentação informal.

Por outro lado, de todos os imóveis cadastrados, aproximadamente 500 imóveis são cadastrados em razão da apresentação de escritura de Compra e Venda, todavia, não averbada ou registrada. O restante é cadastrado mediante a apresentação de contrato particular de compra e venda.

Dentre os 959 imóveis da zona urbana de Torre de Pedra, é possível ter um parâmetro dos que se encontram irregulares perante aos processos de cadastros junto a prefeitura. Dessa forma, para visualizar melhor a proporção dos dados levantados junto ao Setor de Tributos e Cadastros, vamos analisar o Gráfico 01, que mostra a situação dos imóveis urbanos e a situação cadastral junto a prefeitura.

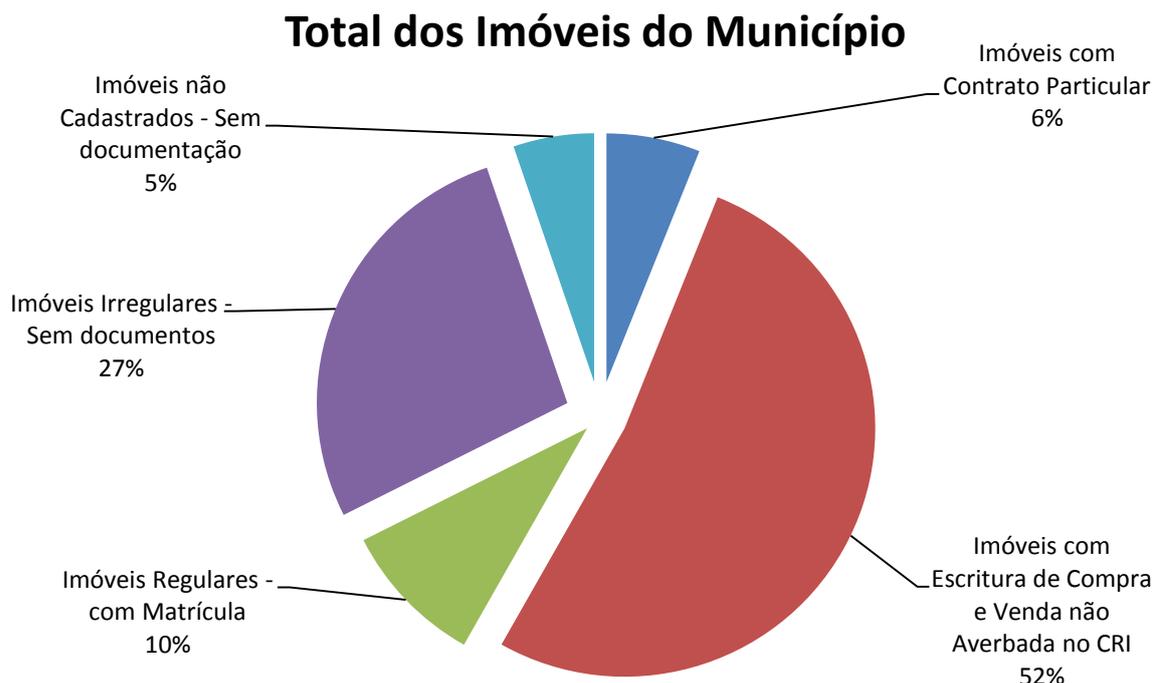


Gráfico 01 – Gráfico dos Imóveis da Zona Urbana de Torre de Pedra.
 Fonte: Desenvolvido pelo autor diante dos dados da Prefeitura Municipal de Torre de Pedra

Os dados do gráfico foram levantados de acordo com as informações fornecidas pelo Setor de Tributos da Prefeitura Municipal de Torre de Pedra, levando em consideração a existência de 909 imóveis cadastrados até dezembro de 2012, e também o número de imóveis não cadastrados, de aproximadamente 50.

A partir de 2013 não foi mais autorizado pela nova gestão municipal o cadastro de imóveis que se encontram em situação irregular, tendo atualmente aproximadamente 50 indeferimentos desses cadastros junto ao setor de protocolo.

4.3. DAS IRREGULARIDADES FUNDIÁRIAS OBSERVADAS NO MUNICÍPIO

Após realizada a análise dos documentos e resultados obtidos pela pesquisa, foram identificadas as seguintes irregularidades:

a) Inexistência de documentação de posse e ou propriedade: Alguns munícipes residem nos imóveis que adquiriram de forma verbal, sem qualquer tipo de documento, nem mesmo contrato particular. Algumas dessas aquisições são objetos de negociação de dívida, outras de posse e outras ainda de herança não legalizada;

b) Aquisição de Imóveis por Contrato Particular: é uma das principais situações existentes dentro do município, e segundo dados da Prefeitura Municipal, 30% dos imóveis cadastrados se encontram nessa situação. Os chamados “Contrato de Gaveta” são típicos e a solução achada pela população para conseguir legalizar o mínimo da aquisição da posse diante do quadro da irregularidade fundiária do município.

c) Aquisição de Imóveis por Escritura de Compra e Venda: é uma situação de muita ocorrência no município, sendo que mais de 50% dos imóveis cadastrados na prefeitura estão nessa situação. Todavia, o problema que se apresenta à esses munícipes é que as Escrituras de Compra e Venda não foram averbadas no CRI. Constantemente, o título é concedido por quem já tem uma escritura de compra e venda não averbada, dando continuidade a uma situação já iniciada irregularmente.

d) Irregularidades perante o CRI: de acordo com a prefeitura, a margem de imóveis devidamente registrados, com matrícula aberta no CRI é de apenas 10% do total. Do restante dos imóveis, muitos ainda compõem a matrícula de origem, haja vista a falta de averbação das escrituras de compra e venda, e dessa forma não foram destacados ou desmembrados. O problema da regularização é que os títulos são antigos e muitas vezes foram dos padrões legais exigidos atualmente.

e) Imóveis públicos com títulos não averbados: A própria prefeitura tem imóveis no perímetro urbano que encontram com irregularidades, haja vista que muito embora tenha havido decretos de utilidade pública e desapropriação extrajudicial, as mesmas não foram averbadas na matrícula originária junto ao CRI. Imóveis como o “Ginásio de Esportes” estão localizados em área declarada de utilidade pública, todavia, não há qualquer documentação que comprove a aquisição do imóvel, tão pouco averbações e matrículas junto ao CRI.

f) Imóveis públicos não transferidos com a emancipação política: uma situação inusitada ao município de Torre de Pedra é que com a emancipação recente, muito dos imóveis pertencentes ao município ainda se encontram em nome do município de Porangaba,

isso porque a legislação estadual de emancipação não dispôs sobre a transferência imediata dos imóveis. O parecer do Oficial de Registro de Imóveis de Porangaba é a existência de uma lacuna na Lei o que não permite a transmissão imediata desses imóveis ao município estudado.

g) Existência de Loteamentos Irregulares: há pelo menos 03 loteamentos de médio porte no município de Torre de Pedra que estão irregulares, não obedecem aos padrões da lei municipal de Parcelamento do Solo. Ademais, com a expansão urbana realizada recentemente, pelo menos mais 02 parcelamentos de solo foram incluídos dentro do perímetro urbano. Pelo menos 02 dos 05 casos foram ajuizados ação por iniciativa do Ministério Público do Estado de São Paulo. Outros casos estão embargados via processo administrativo e são objetos de inquérito policial.

4.4.A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL DE TORRE DE PEDRA

A Constituição Federal delega aos municípios a autonomia e a responsabilidade pela formulação de gestão da Política Urbana e estabelece que a mesma esteja expressa no Plano Diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento.

O município de Torre de Pedra, todavia, em razão do número de habitantes que tem não possui Plano Diretor, isso porque, conforme dispõe o artigo 182 da Constituição Federal, o Plano Diretor só é obrigatório aos municípios com mais de 20.000 habitantes.

Dessa forma, a única lei que trata de algum tipo de regulamentação imobiliária é a Lei Complementar Municipal n.º 02/2007, que dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano, sendo a única legislação a tratar do assunto no município. Por esta lei municipal de Parcelamento de Solo Urbano, ficam definidos os conceitos necessários acerca do assunto fundiário: *“O parcelamento do solo, caracterizado por loteamento, desmembramento, desdobro e fracionamento está sujeito à prévia aprovação do Poder Público Municipal, e deverá atender aos seguintes requisitos.”*

Dessa forma, não há uma legislação que trate especificamente sobre o assunto da regularização fundiária no município que tenha como objetivo sanar as irregularidades. A

legislação municipal tão somente trata acerca do parcelamento de solo na Zona Urbana, ou seja, loteamentos, parcelamentos, desmembramentos e desdobramentos ou então de Expansão Urbana, que é delimitada pela Lei Municipal n.º 494 de 2013, que dispõe acerca da Zona de Expansão Urbana do município.

Atualmente, muito embora não tenha Plano Diretor, existe uma intenção de realizá-lo, até mesmo por conta do interesse político da administração atual de que o município passe a ser de “interesse turístico”, o que tem como pressuposto da existência de Plano Diretor.

4.5.DAS PROVIDÊNCIAS E UTILIZAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO MUNICÍPIO DE TORRE DE PEDRA

A nova gestão administrativa do município de Torre de Pedra está empenhada na regularização fundiária dos imóveis, tendo com prioridade num primeiro momento daqueles imóveis públicos que não tem documentação e tampouco registro no CRI.

Esse fato é natural, haja vista que a celebração de muitos convênios, principalmente de financiamento de prédios públicos, atualmente exige que os imóveis do poder público tenham Matrículas em nome da prefeitura.

A primeira providência tomada foi na regularização de uma escola pública municipal que não tinha a Averbação de Carta de Adjudicação do imóvel decorrente de uma Desapropriação Extrajudicial homologada judicialmente. De acordo com o Departamento Jurídico, o município pediu o desarquivamento do processo judicial, retirou a Carta de Adjudicação e solicitou junto ao CRI o destacamento do imóvel para abertura de nova matrícula.

O município de Torre de Pedra, já está em tratativas com a prefeitura de Porangaba, para viabilizar a regularização dos imóveis que não foram transferidos para o município estudado em razão da emancipação política, com o desenvolvimento de projeto de lei para a doação dos imóveis por aquela prefeitura para que integrem o patrimônio do município de Torre de Pedra.

A respeito de um dos loteamentos irregulares, que está registrado no CRI de Porangaba na Matrícula n.º 1231, em que a prefeitura municipal tem 6% do imóvel em razão da Desapropriação Extrajudicial realizada através de uma escritura de compra e venda não averbada na matrícula, foi feita por Escritura de doação junto ao Cartório de Protestos e Títulos de Tatuí, uma doação pelos proprietários originários da matrícula, com a anuência dos compradores da escritura pública não averbada, de forma que o imóvel será objeto de divisão amigável entre o desapropriado, prefeitura e proprietário originário para que possa ser destacada cada parte para então a regularização fundiária do loteamento dos desapropriados.

Outra providência já realizada foi o início do processo para a renovação do Convênio da Prefeitura com o Programa “Cidade Legal” do Governo Federal, com a abertura ao Procurador Jurídico do Município de vistas de 12 (doze) processos administrativos de regularização fundiária iniciados em 2007, sendo cada um de um núcleo, bem como os processos administrativos de Convênio realizado e Processo de Acompanhamento Processual de Ação Civil Pública contra os loteadores do Loteamento Irregular “Recanto das Flores”, que compõe objeto do “núcleo 01” do convênio. Esta renovação com o programa “Cidade Legal” está bem avançada, tendo o município já coletado boa parte dos dados dos imóveis e núcleos divididos na zona urbana e encaminhado ao programa.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O principal objetivo desta pesquisa é analisar as providências do município de Torre de Pedra acerca da regularização fundiária dos imóveis localizados na zona urbana, e principalmente apontar os principais problemas e desafios enfrentados pelo mesmo no cumprimento desse objetivo.

Como cediço, o direito à moradia como ele é, garantia constitucional, não diz respeito tão somente ao direito básico de um cidadão de ter sua casa para morar e ser integrado ao meio social. Em realidade, ele se constitui como fundamento à dignidade do indivíduo, proporcionada pelo mínimo de saneamento básico, água potável, eletricidade, segurança, meio ambiente, entre outros.

Por ser garantia constitucional, deve ser implantado perante políticas públicas habitacionais dos governos, principalmente dos municipais, para a erradicação da pobreza, bem estar de todos e o resgate daqueles que vivem a margem da “cidade legal”.

A proteção ao direito à moradia é decorrente principalmente da sua principal ameaça: os assentamentos irregulares nos grandes centros urbanos, em razão da ausência de uma Política Urbana planejada. Essa situação reflete diretamente na segurança jurídica das famílias e dos cidadãos.

Nesse sentido, foi possível observar que, assim como todo território nacional, o município de Torre de Pedra tornou-se vítima da urbanização desplanejada decorrente do êxodo rural da década de 80, haja vista que boa parte dos imóveis localizados no perímetro urbano não dispõe de uma regularidade documental, calcados em informalidade e irregularidades fundiárias.

Muito embora exista a constituição do direito à moradia como direito constitucional, e também o tratamento da Política Urbana em um capítulo próprio da Carta Magna, regulamentada pela legislação infraconstitucional, o estudo demonstra que a legislação do município de Torre de Pedra é precária para alcançar a finalidade que se almeja pelas políticas públicas do Ministério das Cidades. Todavia, a intenção da atual gestão pública e as iniciativas tomadas pela própria, visam reverter esse quadro, buscando assim atender integralmente a função constitucional do município de uma gestão da Política Urbana.

Mesmo com a previsão de tantos instrumentos para a regularização fundiária, seja no Estatuto da Cidade ou na Lei n.º 11.977/09, a não utilização dos mesmos demonstra que o município estudado não evoluiu na Política Urbana, e conseqüentemente sofre os prejuízos e as limitações decorrentes da irregularidade fundiária, principalmente na gerência dos cadastros imobiliários, na cobrança de impostos e na arrecadação tributária.

Outrossim, foi observado resultados positivos da Política Urbana para a regularização fundiária em municípios que implementaram Secretarias e Programas para atingir a meta do Ministério das Cidades acerca dessas regularizações. Os resultados são animadores e demonstram que é possível o desenvolvimento desta Política Pública quando a mesma é tratada com prioridade, fazendo que seja revertido todo o quadro de insegurança jurídica que é conseqüente das irregularidades fundiárias, permitindo aos cidadãos ter o registro de sua propriedade mediante as iniciativas dos governos municipais.

Dessa forma, os objetivos da pesquisa foram alcançados para chegar à conclusão da necessidade de regularização fundiária para o município de Torre de Pedra, diante do diagnóstico da situação do mesmo em relação às irregularidades levantadas na zona urbana, e principalmente os tipos de especialidades são enfrentadas pelo Poder Público local acerca do assunto.

Sendo assim, pautando-se na análise de resultados obtidos, pode-se considerar como sugestão de novas pesquisas àquelas relacionadas à quais instrumentos de regularização fundiária podem ser utilizados pelo município de Torre de Pedra diante do atual quadro em que vive, e principalmente no desenvolvimento de uma legislação fundiária eficiente para alcançar esses objetivos, levando em conta os resultados positivos atingidos por municípios vizinhos.

A atual situação da irregularidade fundiária do município estudado tem se mostrado muito complicada e urgente, de tal modo que só uma Política Urbana bem desenvolvida poderá reverter essa situação, com a melhoria da qualidade de vida dos moradores desses loteamentos e ocupações irregulares.

Ao município é o momento oportuno para estudar sobre habitação e criar uma equipe para o desenvolvimento da Política Urbana do município, sendo ótima a opção de uma Secretaria de Habitação que tenha como objetivo único e exclusivo a regulamentação fundiária, com a formação e capacitação de servidores públicos acerca das possibilidades,

observando assim os exemplos positivos dos municípios vizinhos que conseguiram excelentes resultados com uma Política Urbana focada e específica.

Poderá ser tomada como base a experiência por outros municípios acerca das melhores e efetivas providências para alcançar os objetivos da regularização, principalmente observando as opções de programas oferecidos pelo Governo Federal e o Ministério das Cidades, tais como “Minha Casa, Minha Vida” e “Cidade Legal”.

Um estudo acerca da Lei de Registros Públicos também será de grande valia para o presente caso, principalmente diante das formalidades exigidas pelo CRI para registro e abertura de novas matrículas, desmembramentos e destacamentos de imóveis bem como escrituras de doação e compra e venda de imóveis.

Com efeito, inevitavelmente e impreterivelmente deverá ser considerada mais que necessária, uma prioridade, a realização Plano Diretor Municipal, seja pela carência de legislação que trate do assunto da regularização fundiária com especificidade, ou para alcançar os objetivos que pretende o município em relação ao turismo.

Somente a mudança de comportamento do Poder Público em relação à Política Urbana poderá reverter este quadro de insegurança jurídica que se estabelece frente ao direito de moradia e dignidade dos cidadãos. É a legalização dos assentamentos, loteamentos, ocupações que permitirá a diminuição da irregularidade fundiária, que tornou-se um problema de todos.

É fato que o problema ainda é recente e complexo, mas é necessário ao Poder Público municipal, competente para as políticas urbanas, que as desenvolva de forma a minimizar o problema, e assim projetar bons resultados para própria Administração Municipal, no Registro de Imóveis, aos moradores e também a terceiros, como Instituições Financeiras e comerciantes.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Planalto do Governo Federal. Presidência da República. **Estatuto da Cidade**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>. Acesso em 26 set. 2013, 10:20.

BRASIL. Planalto do Governo Federal. Presidência da República. **Lei n.º 11.977, de 07 de julho de 2009**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm > Acesso em 26 out. 2013, 21:30.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Cartilha Regularização Fundiária Urbana**. Disponível em: < http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos_PDF/Cartilha-Digital-30.10.2013.pdf>. Acesso em 04 out. 2013, 22:30.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Instrumentos de Regularização Fundiária**. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/index.php/regularizacao-fundiaria/761-instrumento-de-regularizacao-fundiaria> . Acesso em 04 out. 2013, 22:10.

BRASIL. Ministério das Cidades. **O Ministério**. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/index.php/o-ministerio.html>. Acesso em 04 out. 2013, 22:10

CRICIUMA. Prefeitura Municipal de Criciúma. **Criciúma é Exemplo Nacional em Regularização Fundiária**. Disponível em http://www.criciuma.sc.gov.br/site/noticia/criciuma_e_exemplo_nacional_em_regularizacao_fundiaria-7494. Acesso em 18 de dez. 2013, 20:00.

GODOY, Helio. **Modelo de Regularização Fundiária de Sorocaba Ganha Admiradores em Congresso**. Disponível em <http://www.heliogodoy.com.br/?p=5891>. Acesso em 18 dez. 2013, 23:10.

_____. **Mais de 311 Famílias de Sorocaba conseguem realizar o sonho de ter a escritura da casa própria**. Disponível em <http://www.heliogodoy.com.br/?p=5996>. Acesso em 18 de dez 2013, 23:20.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 15 ed. Ver. Atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2011.

PINHEIRO, Otilie Macedo. **Plano Diretor e Gestão Urbana**. Florianópolis: CAPES:UAB, 2010.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. Florianópolis: CAPES:UAB, 2010.

WOLF, Guilherme Eidelwein. **A regularização fundiária urbana no Brasil e seus instrumentos de alcance. Notas introdutórias acerca do direito fundamental à moradia frente às políticas públicas de regularização fundiária**. Jus Navigandi, Teresina. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/22699>>. Acesso em: 06 nov. 2013.