



**I SEMINÁRIO DO PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA UFPE**  
**II WEBINÁRIO DO PROGRAMA MORADIA LEGAL PERNAMBUCO DO PJPE**

*Realizado de 29 de novembro de 2021 a 1º de dezembro de 2021*

**I Seminário do Programa de Regularização  
Fundiária da Universidade Federal  
de Pernambuco e II Webinário do  
Programa Moradia Legal  
do Poder Judiciário de Pernambuco**

# ANAIS

INTERDISCIPLINARIEDADE, TECNOLOGIA E CIDADANIA

De 29 de Novembro a 01 de Dezembro de 2021

Recife - 2022

**I Seminário do Programa de Regularização Fundiária  
da Universidade Federal de Pernambuco e  
II Webinário do Programa Moradia Legal  
do Poder Judiciário de Pernambuco**

Promoção:

CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA DE PERNAMBUCO, UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO E ESCOLA JUDICIAL DE PERNAMBUCO

Apoio:

Assessoria de Comunicação da CGJPE

Assessoria de Comunicação da TJPE

Tribunal de Justiça de Pernambuco

Revisão:

Francisco Danilo Soares dos Santos Shimada

Publicação Eletrônica

---

Anais - I Seminário do Programa de Regularização Fundiária da Universidade Federal de Pernambuco e II Webinário do Programa Moradia Legal do Poder Judiciário de Pernambuco: de 29 de novembro a 01 de dezembro de 2021 / CGJPE, UFPE e ESMape – Recife: 2022. 134p

ISBN 978-65-00-50173-5

1. Programa Moradia Legal
2. Regularização Urbana Social
3. Direito a Moradia para todos

---

Versão Digital

Recife - 2022

## EXPEDIENTE

### PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE PERNAMBUCO – Biênio 2020 | 2022

Desembargador **Fernando Cerqueira Norberto dos Santos** | Presidente

Desembargador **Luiz Carlos de Barros Figueirêdo** | Corregedor-geral da Justiça de Pernambuco

Desembargador **Eurico de Barros Correia Filho** | 1º Vice-presidente

Desembargador **Cândido José da Fonte Saraiva de Moraes** | 2º Vice-presidente

### COMISSÃO EXECUTIVA DO PROGRAMA MORADIA LEGAL

Juíza **Fernanda Pessoa Chuahy de Paula** | Assessora Especial da Presidência

Juiz **Gleydson Gleber Bento Alves de Lima Pinheiro** | Assessor Especial da Corregedoria Geral da Justiça

Juiz **Carlos Damião Pessoa Costa Lessa** | Corregedor Auxiliar para o Serviço Extrajudicial

**Ricardo Augusto Pedrosa Nascimento** | Assessor Técnico da Presidência do TJPE

**Sara de Oliveira Silva Lima** | Assessora Técnica da Corregedoria Geral da Justiça

**Maria Célia Gomes Vasconcelos** | Analista Judiciária - ADM, lotada na Corregedoria Geral da Justiça

**Alda Lúcia Soares Paes de Souza** | Tabeliã do Cartório de Jaboatão dos Guararapes

**Paulo Roberto Olegário de Sousa** | Oficial do 4º Ofício de Registro de Imóvel do Recife

**Roberto Lúcio de Souza Pereira** | Oficial do 6º Ofício de Registro de Imóveis do Recife

### UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO

**Alfredo Macedo Gomes** | Reitor

**Moacyr Cunha de Araújo Filho** | Vice-reitor

**Oussama Naouar** | Pró-reitor de Extensão

**Flávio José da Silva** | Diretor de Extensão

## PROFESSORES DO PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA UFPE

**Silvio Jacks dos Anjos Garnés** | Coordenador e professor

**Maria de Lourdes de Aquino Macedo Gonçalves** | Professora

**Ronaldo Augusto Campos Pessoa** | Professor

**Fabiano Rocha Diniz** | Professor

**Oussama Naouar** | Professor

**Igor Jordão Coutinho de Albuquerque** | Professor

## ESCOLA JUDICIAL DE PERNAMBUCO - ESMAPE

Desembargador **Adalberto de Oliveira Melo** | Diretor-geral

Desembargador **Waldemir Tavares de Albuquerque** | Vice-diretor-geral

Juiz **Silvio Romero Beltrão** | Supervisor

Servidora **Izabella Pimentel de Medeiros** | Secretária Executiva

## COORDENAÇÃO GERAL DO EVENTO

Francisco Danilo Soares dos Santos Shimada

Gleydson Gleber de Lima Pinheiro

Sara de Oliveira Silva Lima

Silvio Jacks dos Anjos Garnés

## COMISSÃO CIENTÍFICA

Fabiano Rocha Diniz

Igor Jordão Coutinho de Albuquerque

Maria de Lourdes de Aquino Macedo Gonçalves

Ronaldo Augusto Campos Pessoa

Silvio Jacks dos Anjos Garnés

## COMISSÃO ORGANIZADORA

Fabiano Rocha Diniz

Francisco Danilo Soares dos Santos Shimada

Igor Jordão Coutinho de Albuquerque

Maria Célia Gomes Vasconcelos

Maria de Lourdes de Aquino Macedo Gonçalves

Ronaldo Augusto Campos Pessoa

Sara de Oliveira Silva Lima

Silvio Jacks dos Anjos Garnés

## ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DA CGJPE

Projeto Gráfico: **Natalie Jesus**

Revisão: **Francisco Shimada**

*Esta obra foi editada pela CGJPE, para atender a objetivos do Programa MORADIA LEGAL PERNAMBUCO, em conformidade com o Provimento Conjunto TJPE/CGJPE 01/2018. A atividade contou com o apoio do Núcleo de Comunicação e Eventos da Esmape e da Ascom TJPE.*

## APRESENTAÇÃO

Durante os dias 29 e 30 de novembro e 1º de dezembro do ano de 2021, em Recife-PE, a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), a Corregedoria Geral da Justiça de Pernambuco (CGJPE), o Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJPE), a Associação dos Registradores de Imóveis de Pernambuco (Aripe) e a Escola Judicial de Pernambuco (Esmape) realizaram o I Seminário do Programa de Regularização Fundiária da Universidade Federal de Pernambuco e II Webinário do Programa Moradia Legal do Poder Judiciário de Pernambuco.

A programação do evento apresentou-se sob a forma de mesas temáticas as quais abordaram aspectos diversos sobre a temática da regularização fundiária, com palestrantes de várias regiões do país, especializados no tema; e contou também com a apresentação de artigos e exposição de banners.

Todo esse conjunto de atividades atraiu aproximadamente 590 (quinhentos e noventa) profissionais, pesquisadores(as) e estudantes de diversas regiões do país, interessados(as) em compartilhar estudos e experiências em regularização fundiária.

Face ao interesse manifestado por diversos setores da sociedade pelo tema Regularização Fundiária, socializamos os registros de todas as atividades que ocorreram de forma híbrida (virtual e presencial) nesta publicação.

Agradecemos a todas as pessoas pelo esforço na participação e organização do evento e esperamos que todo esse acervo possa contribuir com a implementação de políticas de regularização fundiária.

**Des. Luiz Carlos de Barros Figueirêdo**  
Corregedor-geral da Justiça de Pernambuco  
Biênio 2020 – 2022

## SUMÁRIO

<b><u>PROGRAMAÇÃO</u></b>	<b>9</b>
<a href="#"><u>29/11/2021</u></a> .....	9
<a href="#"><u>30/11/2021</u></a> .....	9
<a href="#"><u>1º/12/2021</u></a> .....	11
<b><u>ARTIGOS</u></b>	<b>13</b>
<a href="#"><u>A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO INSTRUMENTO DE FORTALECIMENTO FISCAL NO ÂMBITO MUNICIPAL</u></a> .....	14
<a href="#"><u>COMPILAÇÃO DE DADOS ESPACIAIS A FIM DE AUXILIAR NA IMPLANTAÇÃO DE UMA POLÍTICA URBANA PARA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E ADMINISTRAÇÃO DE TERRAS</u></a>	31
<a href="#"><u>ESPERA UM POUQUINHO</u></a> .....	44
<a href="#"><u>REFLEXÕES SOBRE O DIREITO À MORADIA DIGNA NO CONTEXTO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA</u></a> .....	57
<a href="#"><u>A INFLUÊNCIA DO paradigma da moradia adequada Da ONU PARA A ATUAÇÃO DO CENDHEC</u></a> .....	72
<a href="#"><u>O REGISTRO DE IMÓVEIS E A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À PROPRIEDADE ATRAVÉS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA</u></a> .....	84
<a href="#"><u>REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO MUNICÍPIO DE BONITO: NO NÚCLEO INFORMAL DO ALTO ALEGRE,</u></a> .....	101
<a href="#"><u>REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SUSTENTÁVEL: A CONSTRUÇÃO DE PROJETO PILOTO NO MUNICÍPIO DE SERRA TALHADA - PERNAMBUCO</u></a> .....	111
<b><u>BANNERS</u></b>	<b>124</b>
<a href="#"><u>Regularização fundiária no município de Bonito: núcleo informal consolidado do Alto Alegre</u></a> .....	125
<a href="#"><u>Regularização fundiária: concretização do direito à moradia (Gravatá)</u></a>	126
<a href="#"><u>Programa Moradia Legal – Lagoa dos Gatos – PE</u></a> .....	127
<a href="#"><u>Manari: regularização fundiária urbana em um jovem município</u></a> .....	128
<a href="#"><u>Moradia Legal e a regularização de núcleos urbanos no município de Moreno</u></a> .....	129

<a href="#">Regularização Fundiária do Conjunto Habitacional Olindinha</a> .....	130
<a href="#">Programa Moradia Legal - Painelas - PE</a> .....	131
<a href="#">Parná na Moradia Legal</a> .....	132
<a href="#">O impacto da regularização fundiária no núcleo informal (Salgueiro)</a> ..	133



## PROGRAMAÇÃO

**29/11/2021**

16h | Abertura do I Seminário e do II Webinário Moradia Legal Pernambuco

José de Arimateia Barbosa (IRIB)

Oussama Naouar (Universidade Federal de Pernambuco – UFPE)

Roberto Lúcio (Associação de Registradores de Imóveis de Pernambuco – Aripe)

Adalberto Melo (Escola Judicial de Pernambuco – Esmape)

Luiz Carlos Figueirêdo (Corregedoria Geral da Justiça de Pernambuco – CGJPE)

Fernando Cerqueira (Tribunal de Justiça de Pernambuco – TJPE)

17h15 | Apresentação Cultural

17h30 | Conferência Inaugural – Regularização Fundiária: Interdisciplinaridade, Tecnologia e Cidadania

Flávia Pessoa (Conselho Nacional de Justiça – CNJ)

Oussama Naouar (UFPE) Link: <https://youtu.be/vYTVUQUmpQU>

19h | Coquetel de Encerramento

**30/11/2021**

8h30 | Mesa Temática 1: Aspectos jurídicos em regularização fundiária

Íris Souto Maior (Ordem dos Advogados do Brasil – OAB/PE)

Alda Lúcia Soares Paes de Souza (Cartório – Jaboatão dos Guararapes – Pernambuco)

Francisco Filomeno de Abreu Neto (Superintendência de Patrimônio da União – SPU)

**Coordenador:** Igor Jordão (UFPE)

10h | Intervalo

10h15 | Apresentação Cultural

10h30 | Mesa Temática 2: Aspectos técnicos em regularização fundiária

Silvio Jacks dos Anjos Garnés (UFPE)

Fabiano Rocha Diniz (UFPE)

Ronaldo Augusto Campos Pessoa (UFPE)

**Coordenadora:** Malu Aquino (UFPE) Link: [https://youtu.be/ZVRcRL\\_oWOU](https://youtu.be/ZVRcRL_oWOU)

12h | Intervalo

14h | Mesa Temática 3: A Experiência do Moradia Legal de Pernambuco

Gleydson de Lima Pinheiro (CGJPE)

Roberto Lúcio de Souza Pereira (Aripe)

**Coordenador:** Alda Lúcia Soares Paes de Souza (Comissão Executiva do Programa Moradia Legal)

15h | Intervalo

15h15 | Apresentação Cultural

15h30 | Apresentação de quatro artigos científicos – Bloco 1

**Coordenadora:** Carla Barbosa da Silva (UFPE – Prefeitura do Recife)

Artigo - A regularização fundiária como instrumento de fortalecimento fiscal no âmbito municipal

Myllena Victoria de Andrade Lins

Artigo - Compilação de dados espaciais a fim de auxiliar na implantação de uma política urbana para regularização fundiária e administração de terras

Daniel Veras; Luan dos Santos Miranda Tomaz; Thaisa Manoela Silva França; e Leonardo da Silva dos Santos

Artigo - Espera um pouquinho

Altivo Ovando Júnior

Artigo - Reflexões sobre o direito à moradia digna no contexto da regularização fundiária urbana

Guilherme Lopes Pimentel Frazão

16h30 | Perguntas e respostas – Bloco 1

16h45 | Apresentação de quatro artigos científicos – Bloco 2

**Coordenadora:** Érika de Araújo Moura Soares (Prefeitura do Recife)

Artigo - A influência do paradigma da moradia adequada da ONU para a atuação do Cendhec

Manoel Severino Moraes de Almeida; e Luis Emmanuel Barbosa da Cunha

Artigo - O registro de imóveis e a efetivação do direito à propriedade através da regularização fundiária urbana

Mariane Paes Gonçalves de Souza

Artigo - Regularização fundiária no município de Bonito: no núcleo informal do Alto Alegre

Cícera Franciele de Gomes Veloso; Benício José Cavalcanti Ferreira; e Maria Carolina Diógenes Cavalcanti

Artigo - Regularização fundiária sustentável: a construção de projeto piloto no município de Serra Talhada - Pernambuco

Ana Karolina Novaes Gomes

17h45 | Perguntas e respostas – Bloco 2

18h | Menção a banners físicos de apresentação e encerramento Link:

<https://youtu.be/Ji8RjNLbDLU>

**1º/12/2021**

8h30 | Mesa Temática 4: Institucionalidade em regularização fundiária - Políticas Públicas

Sande Arruda (Pernambuco Participações e Investimento S.A. – Perpart)

Cláudia Torreiro (Prefeitura do Cabo de Santo Agostinho – Pernambuco)

Marta Abramo (Ministério do Desenvolvimento Regional – MDR)

**Coordenadora:** Fernanda Chuahy (TJPE)

10h | Intervalo

10h15 | Apresentação CGJPE

10h30 | Mesa Temática 5: Regularização fundiária no código de normas

José de Arimatéia Barbosa (Instituto de Registro Imobiliário do Brasil – Irib)

Michely Freire Fonseca Cunha (Conselho Fiscal do Colégio Registral Imobiliário de Minas Gerais – Cori-MG)

Paulo Roberto Olegário (Aripe)

**Coordenador:** Carlos Damião Pessoa Costa Lessa (CGJ/PE) Link:

<https://youtu.be/wHyBzRR45Mc>

12h | Intervalo – Almoço

14h | Mesa Temática 6: Experiências em regularização fundiária rural em Pernambuco

Bartolomeu Vieira (Iterpe)

Roberto Quirino (Inkra)

Thuanny Araújo Bezerra Vieira de Barros (Brejão – Pernambuco)

**Coordenador:** Dan Lócio Rosado (Toritama – Pernambuco)

16h | Lançamento da cartilha "Regularização Fundiária Urbana no Estado de Pernambuco"

OAB/PE e instituições parceiras: Procuradoria Geral do Estado (PGE-PE), Conselho de Arquitetura e Urbanismo de Pernambuco (CAU-PE), Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Pernambuco (Crea-PE), Defensoria Pública do Estado de Pernambuco (DPPE), SPU-PE, Caixa Econômica Federal, Inkra, Iterpe e Perpart S.A.

16h30 | Balanço do evento e encerramento

Roberto Lúcio (Aripe)

Silvio Jacks dos Anjos Garnés (UFPE)

Gleydson de Lima Pinheiro (CGJPE) [Link: https://youtu.be/zi5ptXLziko](https://youtu.be/zi5ptXLziko)

## ARTIGOS

1. A regularização fundiária como instrumento de fortalecimento fiscal no âmbito municipal | **Myllena Victoria de Andrade Lins**
2. Compilação de dados espaciais a fim de auxiliar na implantação de uma política urbana para regularização fundiária e administração de terras | **Daniel Veras; Luan dos Santos Miranda Tomaz; Thaisa Manoela Silva França; e Leonardo da Silva dos Santos**
3. Espera um pouquinho | **Altivo Ovando Júnior**
4. Reflexões sobre o direito à moradia digna no contexto da regularização fundiária urbana | **Guilherme Lopes Pimentel Frazão**
5. A influência do paradigma da moradia adequada da ONU para a atuação do Cendhec | **Manoel Severino Moraes de Almeida; e Luis Emmanuel Barbosa da Cunha**
6. O registro de imóveis e a efetivação do direito à propriedade através da regularização fundiária urbana | **Mariane Paes Gonçalves de Souza**
7. Regularização fundiária no município de Bonito: no núcleo informal do Alto Alegre | **Cícera Franciele de Gomes Veloso; Benício José Cavalcanti Ferreira; e Maria Carolina Diógenes Cavalcanti**
8. Regularização fundiária sustentável: a construção de projeto piloto no município de Serra Talhada - Pernambuco | **Ana Karolina Novaes Gomes**

## A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO INSTRUMENTO DE FORTALECIMENTO FISCAL NO ÂMBITO MUNICIPAL

Myllena Victória de Andrade Lins <sup>1</sup>

<sup>1</sup> Assessora de Magistrado(a) do TJPE, com lotação na Vara Única da Comarca de Lagoa de Itaenga-PE. Acadêmica de Direito do Centro Universitário FACOL (UNIFACOL).

**RESUMO:** Em virtude da desburocratização no processo de aquisição imobiliária, bem como para se beneficiar através de meios menos onerosos quando da obtenção de propriedade, a população tem se enveredado pela compra de imóveis unicamente através da escritura de compra e venda, situação que vem gerando prejuízo aos cofres públicos municipais, visto que, em razão da aquisição informal da propriedade, o aparelho arrecadatário desconhece que o adquirente do imóvel incidiu no fato gerador de obtenção e/ou transferência de propriedade, prejudicando a arrecadação de impostos municipais, a exemplo do IPTU. Em razão da elaboração da PEC nº 188/2019, muito se tem discutido acerca da extinção dos municípios incapazes de se sustentarem devido à escassez de receitas, circunstância temerária se observada do ponto de vista da vulnerabilidade dos munícipes que poderão ter os serviços públicos essenciais prejudicados. Diante dessa realidade, é recomendável examinar a Regularização Fundiária, consagrada no ordenamento jurídico através da Lei nº 13.465/2017, sob o prisma da redução do *déficit* habitacional e fomento de receita pública, a fim de que o município adote medidas capazes de combater a evasão dos recursos fazendários. Para averiguar a efetividade da adoção da Regularização Fundiária no âmbito municipal, adotando o método de pesquisa qualitativo, de caráter exploratório, a presente pesquisa se pautou na revisão bibliográfica e na coleta de dados, esta executada mediante projeção numérica dos impostos decorrentes da Regularização Fundiária realizada através do Programa Moradia Legal do Tribunal de Justiça de Pernambuco no município de Timbaúba, com a finalidade de se obter o impacto financeiro decorrente da regularização fundiária desenvolvida na referida localidade no ano de 2019.

**Palavras-chave:** Imóveis irregulares, IPTU, Regularização Fundiária, Sonegação fiscal.

### 1. INTRODUÇÃO

A aquisição irregular de imóveis, para além de conferir uma insegurança jurídica quanto à aquisição da propriedade, sobretudo na compra e venda desses bens através de escrituras de compra e venda capazes de transmitir unicamente a posse, tem fomentado o *déficit* de receitas públicas, ocasionando a ocultação de impostos por parte dos munícipes, considerando que não chega ao conhecimento do Fisco a aquisição ou transmissão de

---

M. V. de A. LINS

propriedade, restando impossibilitada a tributação dos impostos decorrentes dessas manifestações de riqueza, como o IPTU.

Partindo-se do pressuposto de que o ente público precisa angariar receita para uma prestação mais eficaz e rentável dos serviços públicos, e sendo evidenciada a evasão de receitas públicas e a sonegação fiscal, cabe ao município exercer o seu poder de autotributação a fim de não praticar deliberadamente a renúncia de receita.

Importa destacar que em razão da debilidade econômica de alguns Municípios, estes impossibilitados de obterem renda capaz de satisfazer as despesas públicas, surgiu a PEC nº 188/2019 que prevê a extinção dos Municípios deficitários, circunstância que requer a atenção do ente municipal para o exercício de sua autonomia através da autotributação, de modo que, desempenhando ativamente a capacidade tributária, o município seja capaz de robustecer a própria receita e autogovernar-se mediante recursos próprios.

Diante desse cenário, há que se pensar em um mecanismo capaz de fortalecer a autonomia municipal, visando à obtenção de mais recursos financeiros para uma melhor gestão fazendária e social do município.

A justificativa do presente estudo se concentra na necessidade da regularização formal da propriedade, assim como o fortalecimento do poder econômico do município, atentando para a arrecadação insatisfatória dos impostos decorrentes do fato gerador de obtenção de propriedade.

Tendo em vista que o custeio da máquina pública se dá precipuamente pela contribuição fiscal, que, sempre que possível, considera a capacidade contributiva de cada cidadão, e com o objetivo de atrair atenção para o tema, há que se apreciar a Regularização Fundiária como uma alternativa capaz de proporcionar melhorias consideráveis na administração das receitas municipais, aumentando a capacidade arrecadatória do Fisco e conferindo uma maior isonomia ao pagamento dos impostos decorrentes da propriedade de bens imóveis.

Dessa forma, o objetivo geral da presente pesquisa é examinar a Regularização Fundiária no âmbito municipal sob o prisma de redução do *déficit* habitacional e fomento de receita pública, tendo como objetivos específicos analisar a viabilidade da implementação da Regularização Fundiária e verificar o impacto socioeconômico oriundo de sua adoção no âmbito municipal.

Nessa conjuntura, a presente pesquisa tem como enfoque sugerir a aplicação da Regularização Fundiária, consagrada na Lei nº 13.465/2017, para aperfeiçoar a organização financeira municipal a fim de combater o *déficit* de receitas públicas e otimizar a prestação dos serviços públicos, na necessária e incessante tentativa de conciliar a satisfação das necessidades coletivas públicas com a escassez de recursos.

## **2. A NECESSIDADE DA REGULARIZAÇÃO DA PROPRIEDADE EM RAZÃO DA SONEGAÇÃO FISCAL DECORRENTE DA NÃO ARRECADAÇÃO DO IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO (IPTU)**

O Estado possui total capacidade para instituir normas regulamentadoras dos tributos, estabelecendo, a partir da Constituição, os tributos necessários à arrecadação de receitas para posterior compensação das despesas dos entes federativos.

As diretrizes de atuação do Município foram estabelecidas no art. 30 da Constituição Federal que, dentre outras atribuições, entregou ao ente municipal a capacidade de “instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei”.

Dessa forma, a Constituição Federal se preocupou com a administração financeira municipal, de modo que cada município possui a liberdade de arrecadar seus próprios tributos, facilitando a administração das despesas públicas no âmbito municipal, mediante a capacidade municipal de autotributação.

A competência tributária municipal se encontra delineada no artigo 156 e seus respectivos incisos, no qual há previsão expressa da capacidade do município em instituir impostos, sobretudo os decorrentes da propriedade de imóveis.

Sob influência da Revolução Francesa, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, promulgada em 1789 na França, foi responsável por consagrar a propriedade como um direito inviolável e sagrado, de forma que ninguém poderia ser privado do exercício de tal direito. (LEAL. 2012).

Na Constituição Brasileira de 1988, o direito à propriedade, na condição de direito fundamental, foi consagrado no art. 5º, inciso XXII, destacando-se, sobretudo, a função social da propriedade.

Ao declarar que a propriedade atenderá sua função social no art. 5º, inciso XXIII, a Constituinte de 1988 tratou de limitar a o exercício do direito de propriedade. Desta forma, o direito à propriedade só será garantido quando possível atingir a função social, existindo a

previsão de sanções como a desapropriação (art. 5º, XXIV, CRFB/88), requisições civis e militares (art. 5º, XXV, CRFB/88 e art. 139, VII, CRFB/88), expropriação-sanção e confisco (art. 123, CRFB/88) quando não se há o devido respeito à função social.

No plano infraconstitucional, o Código Civil de 2002, em seu artigo 1.228, parágrafo primeiro, ratificou a importância de se atentar à função social da propriedade, dando, ao bem, rentabilidade econômica e social assim como preservando o equilíbrio dos ecossistemas e do patrimônio histórico e artístico.

A propriedade tem como princípio norteador a publicidade, o qual é exteriorizado mediante a tradição (entrega) da coisa para os bens móveis e através do registro do bem no Cartório para os bens imóveis.

O Código civilista cuidou ainda de determinar o registro em Cartório para os casos de transferência de bens imóveis ao asseverar no artigo 1.245 que “Transfere-se entre vivos a propriedade mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis”, esclarecendo ainda em seu parágrafo primeiro que “Enquanto não se registrar o título translativo, o alienante continua a ser havido como dono do imóvel”.

Percebe-se que o ordenamento jurídico conferiu aos registros efetuados em cartório a credibilidade necessária para que possam assegurar a propriedade de imóveis a quem compra ou transfere determinado bem, sendo pertinente apontar que as escrituras de compra e venda não possuem qualquer eficácia jurídica para conferir o título de dono ao possuidor do bem.

O doutrinador Tartuce (2005, online) diferenciou os institutos da posse e propriedade asseverando que “É cediço que determinada pessoa pode ter a posse sem ser proprietária do bem, uma vez que ser proprietário é ter o domínio pleno da coisa. A posse pode significar apenas ter à disposição da coisa, utilizar-se dela ou tirar dela os frutos com fins socioeconômicos”.

Pode-se inferir que a principal diferença entre os institutos se concentra no exercício pleno ou parcial das faculdades previstas no art. 1.228 do Código Civil. Outrossim, o Código civilista cuidou de esclarecer em seu artigo 1.196 que o possuidor exerce apenas algum dos poderes inerentes à propriedade, cabendo ressaltar que todo proprietário é possuidor do bem, contudo nem todo possuidor é proprietário. Assim, resta evidente que os institutos da posse e propriedade possuem manifestações e implicações jurídicas distintas e autônomas.

Para além das formalidades previstas na referida lei, surge também para o adquirente o ônus decorrente do pagamento do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), tributo a ser analisado por ocasião da presente pesquisa.

Havendo o devido registro da propriedade no Cartório de Registro de Imóveis, passa-se a incidir sobre o bem o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), de forma que tal imposto passa a ser arrecadado anualmente pelo poder público municipal, pelo que se depreende que o desempenho da função social é responsável, também, por garantir a circulação de riquezas, a qual também é garantida quando há a transmissão onerosa de imóvel, visto que a negociação da venda faz incidir o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) que também deverá ser pago ao Fisco em virtude da transferência de propriedade entre vivos. (MACHADO SEGUNDO. 2018).

Ocorre que, na prática, as ordenanças legais vêm sendo descumpridas, haja vista que muitos indivíduos se contentam apenas com a lavratura da escritura de compra e venda quando da aquisição de bens imóveis, desembocando em uma aquisição de propriedade irregular, além da sonegação tributária.

É preciso entender a cobrança dos impostos vinculados à propriedade como uma forma de fortalecimento da autonomia municipal interna através da qual o município recolhe valores para os cofres públicos.

Após a aquisição da propriedade, estabelece-se uma relação jurídico-tributária na qual o Município figura como sujeito ativo, visto que é responsável pela cobrança do imposto, enquanto o proprietário do imóvel assume o polo passivo da referida relação.

No que diz respeito ao contribuinte do IPTU, nos termos do art. 34 do CTN, poderá assumir o encargo “o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil, ou o seu possuidor a qualquer título”.

Impende destacar que a alíquota a ser aplicada ao referido imposto dependerá do valor venal da propriedade, que corresponde ao valor atual de mercado que o bem atingiria se colocado à venda.

Trata-se de uma proporcionalidade entre a contribuição e a estrutura do imóvel, cabendo pontuar que as propriedades melhores estruturadas sofrerão a incidência de alíquotas maiores se comparadas as de estrutura mais simplória.

O Imposto Predial e Territorial Urbano é um imposto dinâmico e, portanto, deve sofrer oscilações ao longo do tempo quando houver modificações na situação econômica da

propriedade adquirida. Dessa forma, percebe-se que toda e qualquer manifestação de riqueza dessa natureza deve ser fiscalizada pela administração pública a fim que não haja renúncia de receita por parte do poder público, visto que é a arrecadação de fundos que possibilita a prestação dos serviços públicos municipais.

O Supremo Tribunal Federal, através da RE 666.156/RJ, reconheceu a possibilidade de os Municípios estabelecerem as alíquotas de acordo com a destinação social do imóvel, aplicando-se alíquotas diferentes entre imóvel residencial ou não residencial e edificado ou não edificado.

O referido posicionamento tratou de preservar a progressividade do IPTU estatuída através dos incisos I e II, §1º, do art. 156 da Constituição Federal, através dos quais a Carta Magna tratou de disciplinar, de forma indireta, sobre a capacidade contributiva.

Ora, a partir do momento em que o legislador pátrio discrimina a progressividade do IPTU de acordo com a destinação do imóvel, cumpre inferir que cada contribuinte passará a pagar o imposto observando sua realidade econômica, isto é, sua condição financeira, a fim de se obter uma prestação tributária mais isonômica.

Entretanto, apesar do princípio da isonomia assegurar um tratamento distinto e, portanto, mais igualitário, aos contribuintes, a administração pública só arrecadará o que lhe é devido quando o Fisco tomar conhecimento da incidência do contribuinte no fato gerador que, no caso presente, se trata da obtenção de propriedade.

Além do IPTU, a transmissão de bens imóveis também recai sob a competência tributária municipal e, assim como na aquisição originária da propriedade, a transmissão de propriedade deve ocorrer mediante a escritura do contrato de compra e venda em Cartório, conforme a imposição legal do art. 1.227 do Código Civil através do qual se entende que “Os direitos reais sobre imóveis constituídos, ou transmitidos por atos entre vivos, só se adquirem com o registro no Cartório de Registro de Imóveis dos referidos títulos (arts. 1.245 a 1.247), salvo os casos expressos neste Código”, circunstância fática que provoca a incidência do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), consoante inteligência do art. 156, inciso II, da Constituição Federal.

Considerando que a publicidade da propriedade se dá mediante o registro do bem no Cartório de Registro de Imóveis, inexistindo tal formalidade legal não haverá a cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano, visto que o Fisco não tomará conhecimento da aquisição imobiliária.

### 3. A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO MECANISMO DE FORTALECIMENTO FISCAL

A arrecadação de fundos é fator indispensável para a prestação dos serviços públicos no âmbito municipal.

Apesar de existirem transferências voluntárias e repasses fiscais dos demais entes federados para os Municípios, o poder público municipal vem enfrentando um *déficit* considerável de receitas, cabendo destacar que essa precariedade econômica pode prejudicar o desempenho dos serviços públicos essenciais.

A transferência voluntária consiste no envio de recurso de um ente federativo a outro de forma espontânea desde que, nos termos do parágrafo único do artigo 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n° 101/2000), haja a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos que sejam de competência constitucional do ente da Federação a ser beneficiado com a transferência, de sorte que a infringência de um desses requisitos poderá obstar a referida transferência. (MACHADO SEGUNDO. 2018).

Para Prado *et al.* (2007) cada esfera de governo não arrecada o suficiente para o suprimento de suas necessidades internas, de tal modo que os níveis superiores passam a arrecadar muito mais do que gastar, enquanto os níveis inferiores exaurem seus recursos mais do que efetivamente recolhem.

No entendimento de Miranda e Gasparini (2006), uma das grandes razões para a criação das transferências fiscais se dá a partir da necessidade de equilibrar a capacidade arrecadatória com a necessidade dos gastos públicos, operando-se uma melhor distribuição entre as esferas de governo, afirmando que “a falta de coincidência entre atribuições e arrecadação, em cada nível de governo, faz surgir desequilíbrios verticais cuja superação se dá por meio das transferências”.

Dessa forma, resta claro que as transferências de recursos realizadas entre os entes federativos são aplicadas para manter o equilíbrio fiscal entre as esferas de governo de modo a prevenir que as verbas públicas sejam insuficientes para a manutenção da administração pública. Portanto, os Municípios são beneficiados com o Fundo de Participação Municipal (FPM), com previsão constitucional que, nos termos do artigo 161, inciso II, da Constituição Federal, se destina a “promover o equilíbrio socioeconômico entre Estados e entre Municípios”.

Mendes, Miranda e Cosio (2008) afirmaram que “As transferências equalizadoras, por sua vez, podem promover a diminuição das disparidades regionais, o que muitos consideram um objetivo a ser buscado pela estrutura federativa de um país”.

Nesse sentido, o Fundo de Participação Municipal foi criado para equalizar a concentração de riqueza entre União, Estados e Municípios, haja vista que o poder maior (União) possui arrecadação superior se comparado aos entes de níveis locais.

Embora o Fundo de Participação Municipal destine ao município 22,5% (vinte dois vírgula cinco por cento) do valor correspondente aos impostos arrecadados sobre a renda (IR) e sobre os produtos industrializados (IPI) – impostos de competência da União –, não tem sido suficiente para combater o *déficit* fiscal, principalmente nos municípios com baixo potencial econômico, sendo imperioso viabilizar novos mecanismos que sejam capazes de amenizar a desestrutura financeira municipal.

A desestrutura financeira municipal ganhou maior visibilidade com o desenvolvimento da Proposta de Emenda à Constituição de nº 188/2019, conhecida como “PEC do Pacto Federativo”, através da qual se discute, dentre outros assuntos, a extinção dos municípios brasileiros com até 5 (cinco) mil habitantes que sejam incapazes de arrecadarem dez por cento de sua receita total nos impostos de sua competência, se a situação persistir até o ano de 2023.

Apesar da existência dos repasses fiscais, é necessário que o Município mantenha sua gestão financeira com recursos próprios, a fito de preservar a autonomia municipal, tendo em vista os valores que não têm sido arrecadados em virtude da negligência municipal no exercício da fiscalização e arrecadação tributária dos impostos decorrentes da propriedade, de modo que se torna recomendável a aplicação da Regularização Fundiária para robustecer o tesouro municipal.

Com a promulgação da Lei nº 13.465/2017, foi conferido ao poder público local a capacidade de gerenciar o processo de regularização da propriedade, ratificando, assim, o autogoverno municipal adotado na Constituinte de 1988.

A partir da referida lei, tornou-se possível adotar mecanismos jurídicos capazes de enfrentar o *déficit* habitacional decorrente dos imóveis não registrados, desburocratizando os procedimentos administrativos referentes à aquisição do título de propriedade, e o que antes seria de competência unicamente do registro imobiliário, estendeu-se ao poder público.

Ao reforçar a competência do poder público no âmbito da regularização da posse dos núcleos informais, a lei reconheceu como legitimados para ingressar com o procedimento de Regularização Fundiária Urbana (Reurb) a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta, os próprios beneficiários da regularização fundiária (possuidores dos imóveis não regularizados), a Defensoria Pública e o Ministério Público.

Sob o entendimento de que a Regularização Fundiária pode ser utilizada para elevar o potencial arrecadatório da administração pública, sobretudo em razão da publicidade conferida à obtenção e transferência de propriedade devido ao registro imobiliário, resta incontestado que o governo municipal pode combater de forma direta sua deficiência fiscal. Isto porque as atribuições discriminadas por lei como sendo de competência do Município, a fim de que regularize o *déficit* habitacional oriundo dos núcleos imobiliários de propriedade não registrada, descrevem a postura a ser tomada pela gestão pública municipal quando do enfretamento da renúncia de receita e da sonegação fiscal.

A Lei de Responsabilidade Fiscal discorreu acerca da pertinência de adoção de medidas de combate à evasão e à sonegação de receitas, conforme se observa da leitura dos artigos 13, 53, §2º, inciso II e 58 da referida lei, o que corrobora a responsabilidade da gestão municipal na tomada de ações capazes de robustecer o potencial financeiro do município, de sorte que a Regularização Fundiária Urbana pode ser percebida como ferramenta destinada a esse fim.

Cabe pontuar, inclusive, que a aplicação da Regularização Fundiária em áreas urbanas vai além da benesse registral e fiscal, visto que, com o advento da Lei de Regularização Fundiária, durante o processo de regularidade imobiliária, são empregadas medidas ambientais e urbanísticas, o que colabora para o desenvolvimento socioeconômico do município.

Registre-se que, apesar da organização prévia e cautelosa das finanças públicas implicar em um processo burocrático e moroso, uma administração metódica das receitas públicas pode ensejar uma arrecadação de maior rentabilidade para o município, cabendo ao Prefeito equipar e investir o setor tributário e financeiro do município, de modo a evitar o desperdício, ou mesmo a aplicação incorreta, dos recursos fazendários.

Municípios que possuem uma melhor administração orçamentária conseqüentemente melhoram a prestação dos serviços públicos, e havendo o compromisso do governo municipal na arrecadação eficiente dos tributos de sua competência, não só os indivíduos atingidos pelo processo de regularização fundiária serão beneficiados, mas a população de modo geral.

Ao discriminar as modalidades de Regularização Fundiária aplicadas no âmbito urbano, a lei as classificou em Reurb de Interesse Social (Reurb-S) e Reurb de Interesse Específico (Reurb-E), nos termos do art. 13, incisos I e II, da Lei nº 13.465/2017, as quais se diferenciam, precipuamente, pela condição socioeconômica de seus beneficiários.

A Regularização Urbana de Interesse Social visa regulamentar os núcleos informais da população de baixa renda, conferindo, para tanto, a isenção de custas e emolumentos quando de sua implementação, ao passo que a Regularização Urbana de Interesse Específico se destina a regularizar imóveis que não gozam de isenção de emolumentos registraes.

Frise-se que a não regularização dos imóveis interfere diretamente na constituição da obrigação tributária, fato que impossibilita a constituição do crédito tributário, fazendo com que o município deixe de arrecadar os impostos que lhe são devidos.

A fiscalização por parte do poder público é medida que se impõe, pois, embora a obrigação tributária não seja constituída devido ao não conhecimento do Fisco sobre o indivíduo que incidiu no fato gerador de obtenção de propriedade, o desinteresse municipal na regularização dos núcleos clandestinos pode ser interpretado como renúncia indireta de receita.

Nos termos do artigo 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal, os entes federados possuem a obrigação de arrecadarem os tributos de sua respectiva competência, de maneira que os impostos decorrentes da propriedade quando instituídos e não arrecadados, implicam na renúncia de receita, isto é, na perda de receita pública.

Oportuno considerar que a renúncia de receita não deve ser analisada apenas de forma negativa, isto porque é possível que o ente federado renuncie receita, caso tal medida se afigure mais rentável para o município, levando em consideração que a cobrança tributária implica em gastos para o Fisco.

Assim, a renúncia de verba pública deve ser analisada observando todos os elementos que compõem o orçamento fiscal, a fim de zelar pelo equilíbrio financeiro, cumprindo a gestão municipal empregar esforços para analisar a dificuldade financeira municipal e verificar a viabilidade do registro dos imóveis irregulares como forma de obter mais receita.

Embora o aparelhamento arrecadatário e fiscalizatório da administração pública implique em alto custo para o Fisco, tal realidade não pode ser oposta como forma de impedir a aplicação da Regularização Fundiária, visto que os valores trazidos aos cofres públicos

através do processo de fiscalização e arrecadação dos impostos decorrentes da aquisição de propriedade podem superar o ônus inicial aplicado na arrecadação fiscal.

Ademais, medidas menos onerosas já vêm sendo adotadas em alguns territórios, a exemplo da inscrição de municípios pernambucanos no Programa Moradia Legal, que será objeto de análise no tópico subsequente.

#### **4. O PROGRAMA MORADIAL LEGAL E O IMPACTO FINANCEIRO DOS TÍTULOS ENTREGUES AO MUNICÍPIO DE TIMBAÚBA-PE EM 2019**

A Corregedoria Geral de Justiça de Pernambuco, em parceria com a Presidência do Tribunal de Justiça, instaurou o Programa Moradia Legal através do Provimento Conjunto TJPE/CGJ nº 01, de 30 de maio de 2018, visando “definir, coordenar, orientar, implementar e dar celeridade às medidas relativas à Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social - Reurb-S”.

O Programa se destina à desburocratizar o procedimento de Reurb, orientando servidores municipais e cartorários a tomarem as medidas necessárias ao desenvolvimento do projeto de Regularização Fundiária Municipal, de modo que o Município inscrito no “Moradia Legal” passa a dispor de todo direcionamento necessário para a realização da regularização fundiária, sendo cientificado das medidas jurídicas, tributárias e sociais a serem adotadas durante todas as etapas da Reurb, circunstância que confere maior legalidade aos atos preparatórios para a entrega dos títulos de propriedade.

Para conceder maior eficácia e celeridade ao processo de regularização fundiária, o Tribunal de Justiça de Pernambuco firmou parceria com a Associação de Registradores de Imóveis (Aripe), bem como com a Associação Municipalista (Amupe), órgãos responsáveis por direcionar as equipes técnicas dos municípios e dos cartórios de registro de imóveis.

Após a habilitação no Programa, que se dá através de termo de compromisso assinado pelo Prefeito e pelos representantes do Tribunal de Justiça de Pernambuco e da Aripe, inicia-se a capacitação das equipes municipais que atuarão diretamente na regularização das áreas a serem beneficiadas, as quais são formadas por servidores da área jurídica, habitacional, assistência social e registradores cartorários, sujeitando-os ao Curso de Extensão em Regularização Fundiária, curso que atualmente vem sendo ofertado pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) na modalidade virtual.

Ultrapassada a realização do treinamento dos serventuários municipais e registradores, o município deve instaurar o procedimento administrativo, observando as

recomendações previstas na Lei de Regularização Fundiária e, com a devida emissão da Certidão de Regularização Fundiária (CRF), a Prefeitura deverá oficiar o Cartório a fim de que este proceda com os atos registrais. Emitidos os registros imobiliários, os títulos serão entregues mediante solenidade específica.

A entrega dos títulos de propriedade iniciou no ano de 2019, de forma que os municípios contemplados foram Timbaúba e Cumaru, sendo entregues, a princípio, 300 (trezentos) títulos de propriedade e 98 (noventa e oito) títulos de propriedade, respectivamente.

Atualmente 88 (oitenta e oito) municípios participam do “Moradia Legal”, cabendo destacar que tanto os municípios mais populosos como Recife, Jaboatão dos Guararapes, Olinda, Caruaru e Petrolina, como também os de menor número de habitantes, a exemplo de Brejão, Granito, Itacuruba, Palmeirina e Terezinha, os quais possuem número inferior a 10 (dez) mil habitantes, têm integrado o Programa.

A fim de avaliar o impacto financeiro decorrente dos títulos entregues ao município de Timbaúba no Núcleo Urbano Parque Residencial Professor Ismael Vasconcelos Filho, região pioneira no Programa, tendo sido contemplada em 22 de maio de 2019, e mediante contatos fornecidos pela Corregedoria Geral de Justiça, na pessoa da serventuária Sara Lima, foi possível obter do setor tributário da referida localidade a informação de que o valor estimado de IPTU pago pelos beneficiários do Programa Moradia Legal no ano de 2019 consiste no valor de R\$ 30,00 (trinta reais) por contribuinte.

Assente-se que devido à transição de gestão no município de Timbaúba ocorrida entre os exercícios de 2020 e 2021, os servidores responsáveis pelo setor manifestaram a impossibilidade de indicarem os valores exatos recolhidos aos cofres públicos através dos títulos do programa, por não terem obtido, até então, os dados exatos dos impostos recolhidos em 2020.

Considerando o valor estimado (R\$ 30,00) e o número de títulos entregues (300) em 2019, tem-se o acréscimo de R\$ 9.000,00 (nove mil reais) às finanças do município de Timbaúba em 2020, o que, a princípio, pode ser entendido como um valor irrisório.

Segundo dados do IBGE (2020), o município de Timbaúba possui uma população estimada em 52.802 (cinquenta e dois mil, oitocentos e dois). Assim, tendo em vista que 300 (trezentas) famílias foram beneficiadas com o programa, e pressupondo que cada família seja formada por 3 (três) indivíduos, conclui-se que supostamente 900 (novecentos) habitantes foram favorecidos com o “Moradia Legal”.

Nesse aspecto, nota-se que a Regularização Fundiária atingiu parcela ínfima da população de Timbaúba, sendo necessário que o benefício seja expandido para outras áreas do município, principalmente nas regiões aonde se localizam imóveis suntuosos, visto que o valor venal da propriedade influencia diretamente nos valores a serem arrecadados a título de IPTU, cabendo destacar, ainda, que o referido imposto é de recolhimento anual, o que implica na renovação do aumento da base tributária municipal nos anos subsequentes ao da Reurb.

## 5. METODOLOGIA

Esta pesquisa se desenvolveu a partir da revisão bibliográfica de artigos científicos e livros, bem como através da análise da legislação, adotando-se, para tanto, o método de pesquisa qualitativo, de caráter exploratório.

Além da pesquisa bibliográfica, foi utilizada a coleta de dados, sendo executada uma projeção numérica dos impostos decorrentes da Regularização Fundiária realizada através do Programa Moradia Legal no município de Timbaúba-PE (300 títulos entregues), a fim de se obter o impacto financeiro decorrente da regularização fundiária desenvolvida na referida localidade no ano de 2019.

## 6. RESULTADOS ALCANÇADOS

Tabela 1: Impacto financeiro dos títulos entregues ao Município de Timbaúba-PE (2019)

<b>Imóveis regularizados (2019)</b>	<b>IPTU estimado de arrecadação por imóvel</b>	<b>Valor total arrecadado</b>
<b>300</b>	<b>R\$30,00</b>	<b>R\$9.000,00</b>

Fonte: Setor tributário do Município de Timbaúba, 2021.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento da presente pesquisa ocorreu a partir da análise do orçamento deficitário dos municípios em razão da negligência de receita pública mediante a sonegação fiscal dos impostos relacionados à propriedade imobiliária como o IPTU.

A ameaça de extinção dos municípios com estrutura financeira precária, em razão da PEC n° 188/2019, deve ser vista como uma situação que põe em risco o desenvolvimento municipal e, conseqüentemente, a prestação direta dos serviços públicos essenciais à população, merecendo que haja enfrentamento da situação mediante o exercício da autotributação municipal.

A prestação de serviços e obras por parte do poder público é realizada a partir da arrecadação tributária, de modo que se torna necessária uma administração financeira capaz de proporcionar o bem-estar social. Tal conjuntura deve ser pensada pela gestão pública do município e exercida através do Chefe do Poder Executivo Municipal e demais serventuários locais em parceria com os munícipes, estes responsáveis por prover as receitas públicas municipais através de suas contribuições.

Sob esse viés, surgiu o apontamento da Regularização Fundiária como uma alternativa capaz de evitar a perda deliberada de receitas através da formalização registral dos assentamentos imobiliários irregulares.

Diante da necessidade municipal de prover seus próprios recursos financeiros, a utilização da Regularização Fundiária deve ser empregada como ferramenta capaz de robustecer os recursos fazendários e promover o desenvolvimento local.

A gestão pública municipal deve empregar os esforços necessários para identificar o *déficit* habitacional da cidade e implementar medidas de Regularização Fundiária, sendo necessário considerar que a formalização dos núcleos irregulares contribui para o desenvolvimento econômico, urbanístico e social do território.

A Lei de Regularização Fundiária (Lei n° 13.465/17) trouxe a Reurb-S e a Reurb-E como modalidades de Regularização Fundiária capazes de atingir tanto as regiões mais vulneráveis como as de classe social elevada, de modo que ambas devem ser empregadas a fim de que a população contribua dentro de sua capacidade financeira, enriquecendo o tesouro municipal.

A não arrecadação dos impostos relacionados à aquisição de propriedade precisa ser combatida através de uma efetiva fiscalização por parte da gestão pública municipal.

Existindo os dados e a localidade dos contribuintes que prestam anualmente os valores do IPTU, necessário se faz que a edilidade municipal identifique quais áreas ainda não integram a base tributária municipal, a fim de se evitar a perda deliberada de receita pública.

Assente-se que a renúncia de verba pública deve ser analisada observando todos os elementos que compõem o orçamento fiscal, a fim de zelar pelo equilíbrio financeiro, o que reforça a necessidade de a gestão pública municipal empregar esforços para analisar a dificuldade financeira municipal e verificar a viabilidade do registro dos imóveis irregulares como forma de obter mais receita.

À vista dos resultados obtidos, a Regularização Fundiária deve ser implementada para que o município corrija o *déficit* de receita pública concernente à propriedade irregular dos imóveis, sendo a escolha das áreas a serem regularizadas pautada no estudo prévio da irregularidade, levando em consideração o tempo em que os imóveis vêm sendo ocupados, as vias de acesso e a infraestrutura do local, tomando as medidas cabíveis para que os referidos locais integrem a base tributária municipal.

Ademais, a aderência dos municípios pernambucanos ao Programa Moradia Legal, assim como o interesse dos municípios que já foram contemplados pelo Programa em proceder à regularização de novas áreas, pode ser interpretada como um indicativo de rentabilidade econômica e desenvolvimento municipal que tem despertado as gestões municipais para, junto ao Tribunal de Justiça de Pernambuco, agregarem conhecimento e, posteriormente, efetivarem a regularização fundiária em seus respectivos territórios.

Considerando que o Curso de Extensão em Regularização Fundiária dota os municípios de capacidade para gerirem os atos necessários à implementação da Regularização Fundiária em seus territórios, é recomendável que os municípios que integram o Programa Moradia Legal, após absorvidas as instruções necessárias, tracem metas destinadas à formalização das demais áreas irregulares de seu território.

É recomendável que a administração pública municipal promova uma fiscalização periódica no cadastro fundiário municipal, averiguando os locais regularizados, identificando possíveis transferências de titularidade imobiliária e identificando a quitação de IPTU e ITBI de cada assentamento imobiliário, sendo elementar que se inspecione as consolidações urbanas de fácil constatação que ainda não integram a base tributária do município, cabendo a adoção da Reurb inclusive em ambientes como lojas, supermercados, farmácias e demais setores comerciais.

O município deve se dedicar à expansão da Regularização Fundiária em todo seu território, instaurando a Reurb-S nas localidades de baixa renda e a Reurb-E nas demais áreas, sobretudo para evitar a extinção do território em casos de insuficiências de recursos para gerência própria, hipótese que vem sendo discutida através da PEC n° 188/2019.

Ademais, posto que grande parte dos munícipes põe total credibilidade na aquisição de propriedade por escrituras de compra e venda, é preciso que a população do município seja alertada sobre os riscos advindos da não regularização dos imóveis, como também acerca dos benefícios que decorrem da obtenção formal da propriedade, a fim de que os novos assentamentos imobiliários tenham, desde o início, a propriedade formalmente titularizada.

Ressalte-se que a postura do Prefeito quando da aplicação da Regularização Fundiária deve ser, sobretudo, imparcial e desinteressada, pois, apesar de o referido instituto ser considerado uma política pública dotada de facultatividade, visto que o chefe do executivo municipal pode aplicá-la ou não, a adoção da medida se pauta no benefício da administração pública e da população em geral, não podendo o gestor municipal valer-se da medida para engrandecer sua atuação enquanto prefeito e usá-la para promoção pessoal em campanhas políticas, isto porque não se trata de medida que se destina às gestões mais eficientes, mas se encontra à disposição de toda e qualquer gestão pública municipal.

## AGRADECIMENTOS

A Deus que me dá a capacidade de servi-lo em todo lugar, com todos os dons que dispensou sobre minha vida. *Soli Deo gloria* por todos os frutos do meu intelecto.

Ao Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJPE) por proporcionar informações valiosas para a construção desta pesquisa e por todas as experiências que me permite desfrutar como servidora.

## REFERÊNCIAS

GASPARINI, Carlos Eduardo. MIRANDA, Rogério Boueri. **Evolução dos Aspectos Legais e dos Montantes de Transferências Realizadas pelo Fundo de Participação dos Municípios**. Publicado no Repositório do Conhecimento do IPEA, Brasília, dez. 2006. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1805>. Acessado em: 04 dez. 2020.

LEAL, Roger Stiefelmann. **A propriedade como direito fundamental**: Breves notas introdutórias. Publicado na Revista de Formação Legislativa, Brasília, a. 49, n. 194, p. 53-64, abr./jun. 2012. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496577/000952682.pdf>. Acessado em: 15 out. 2020.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Manual de Direito Tributário**. 10ª edição (revista atualizada e ampliada). São Paulo: Ed. Atlas LTDA, 2018.

MENDES, Marcos; MIRANDA, Rogério Boueri; COSIO, Fernando Blanco. **Transferências intergovernamentais no Brasil**: diagnóstico e proposta de reforma. Publicado na Consultoria Legislativa do Senado Federal, Brasília, n. 40, abr. 2008. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-40-transferencias-intergovernamentais-no-brasil-diagnostico-e-proposta-de-reforma>. Acessado em: 04 dez. 2020.

PRADO, Silvio. *et al.* **Transferências intergovernamentais na Federação brasileira**: avaliação e alternativas de reforma. Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros, Rio de Janeiro, v. 1, n. 6, 2007. Disponível em: [http://www.forumfed.org/libdocs/2009/FFBS\\_Transferencias\\_Intergovernamentais\\_Brasil.pdf](http://www.forumfed.org/libdocs/2009/FFBS_Transferencias_Intergovernamentais_Brasil.pdf). Acessado em: 15 nov. 2020.

TARTUCE, Flávio. **A função social da posse e da propriedade e o direito civil constitucional**. Publicado na Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 10, n. 900, 20 dez. 2005. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/7719>. Acesso em: 5 out. 2020.

## COMPILAÇÃO DE DADOS ESPACIAIS A FIM DE AUXILIAR NA IMPLANTAÇÃO DE UMA POLÍTICA URBANA PARA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E ADMINISTRAÇÃO DE TERRAS

Daniel Veras<sup>2</sup>

Luan dos Santos Miranda Tomaz<sup>3</sup>

Thaís Manoela Silva França<sup>1</sup>

Leonardo da Silva dos Santos<sup>4</sup>

- <sup>1</sup> Programa de Pós-Graduação em Ciências Geodésicas e Tecnologias da Geoinformação/Universidade Federal de Pernambuco
- <sup>2</sup> Programa de Pós-Graduação em Ciências Geodésicas e Tecnologias da Geoinformação/Universidade Federal de Pernambuco
- <sup>3</sup> Programa de Pós-Graduação em Ciências Geodésicas e Tecnologias da Geoinformação/Universidade Federal de Pernambuco
- <sup>4</sup> Curso de graduação em Engenharia Cartográfica e de Agrimensura Universidade Federal de Pernambuco

**RESUMO:** O processo histórico de expansão desordenada acarretou na formação de núcleos informais. Logo, a partir da análise dos dados espaciais, cedidos pelo município do Cabo de Santo Agostinho entre os anos 2004/2014 e dados dos núcleos subnormais de 2019 definidos pelo IBGE, é possível observar a expansão sazonal dos núcleos informais. A compilação de dados espaciais temporais proporciona a construção de uma ferramenta que pode ser utilizada no processo de ordenamento do território voltado ao desenvolvimento de política urbana para aplicação dos projetos de regularização fundiária, pois permite uma análise no espaço tempo.

Diante da necessidade da inserção desses núcleos na “cidade formal”, com o objetivo de fornecer qualidade de vida a esses moradores e desenvolver políticas públicas; para pensar a Cidade de forma sustentável e acessível, é necessário conhecer o território, portanto, a construção de insumos cartográficos que permitam análises espaciais temporais possibilitará aos gestores tomadas de decisões urbanísticas, administrativas e políticas, para gerenciamento territorial. Neste artigo, tratamos de uma análise a partir de dados compilados

temporalmente, com objetivo de demonstrar a expansão de núcleos urbanos informais, no âmbito municipal.

Destarte, a compilação de insumos cartográficos permitirá a construção de um mapa temático utilizando a classificação por cores quentes para visualização dessa expansão, tendo em vista que os mapas são instrumento de comunicação responsáveis pela representação espacial do território.

**Palavras-chave:** compilação de dados cartográficos, núcleos informais, política urbana, regularização fundiária.

## 1. INTRODUÇÃO

Segundo IBGE (1996), em 2010 existiam 11,4 milhões de pessoas vivendo em aglomerados subnormais no Brasil. Estima-se que, em torno de 50% da população das grandes cidades brasileiras vive na informalidade, sendo 20% em favelas. (DENALDI, 2016). O investimento em habitação no país cresceu entre os anos de 2003 e 2010, revertendo a estagnação presente no setor desde a extinção do Banco Nacional de Habitação – BNH (DENALDI, 2016). Segundo Marino et al (2011), ao desconsiderar os fatores sociais e econômicos envolvidos, a heterogeneidade de território urbano de determinada área geográfica pode ser notada pelas diferenças no padrão das edificações (aglomeração, dimensão, forma) e no sistema viário (pavimentação, largura e a não uniformidade no traçado).

A falta de planejamento urbano adequado acarreta em inúmeros problemas sociais, ambientais e econômicos para o município. O zoneamento urbano e ambiental surge então como uma forma de mitigar os impactos decorrentes desses conflitos de urbanização e do acesso inadequado ao solo (MORAIS, 2012). A aplicação de ferramentas que possibilitem análises dos territórios de forma dinâmica é importante ao poder público para o desenvolvimento de políticas públicas. É essencial para qualquer estudo entender as características territoriais, a natureza das intervenções do Estado, regulamentação e operacionalização de programas e as limitações institucionais dos Governos Municipais (DENALDI, 2016). Logo, a partir dessas análises utilizando a compilação de dados cartográficos é possível definir prioridades e desenvolver programas como o de regularização fundiária utilizando informações territoriais com impactos socioeconômicos.

Desta maneira, o uso da compilação de cartas (dados espaciais digitais) pode ser utilizado para análises temporais e produção de bases cartográficas, destacando a importância dos usos de dados atualizados para obter insumos sempre condizentes com a

realidade atual, a cartografia temática é primordial para representação espacial de acordo com a finalidade do projeto, proporcionando uma visualização clara e efetiva sobre o objetivo do mapa produzido.

## 2. REVISÃO DE LITERATURA

Segundo Andrade et al (2014) a elaboração de um mapa de caracterização das áreas urbanas com assentamentos precários torna-se importante, podendo contribuir para um eficiente planejamento da ocupação das áreas urbanas. O aprimoramento da intervenção urbana nos assentamentos precários relaciona-se com a valorização do projeto e com a concepção da integração à cidade. Essa concepção leva os municípios a construir equipamentos públicos dentro dos próprios assentamentos ou no seu entorno imediato. E nesse sentido, as políticas públicas e os planos de zoneamento são desenvolvidos com o objetivo de articular as estruturas urbanas locais com as questões estruturais de toda cidade (ANTONUCCI e GOBBI, 2008; DENALDI, 2016).

O IBGE, traz a definição de aglomerados subnormais, como ocupações irregulares de terrenos, em propriedade pública ou privada, para fins de habitação em áreas urbanas, caracterizado por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas com restrição de ocupação. Por isso, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, com intuito de atender à demanda decorrente do COVID-19, disponibilizou de forma preliminar os resultados dos aglomerados subnormais, proporcionando análises para o devido planejamento estratégico, com o objetivo de desenvolver políticas públicas nessas áreas carentes que, sem acesso a saneamento básico e abastecimento de água, necessitar do advento de políticas públicas que proporcione efetiva proteção contra o Covid-19, atuando nas áreas vulneráveis do país.

A legislação de Regularização Fundiária N° 13465/2017, trata de núcleos urbanos informais, que são definidos pelo Decreto N° 9310/2018, que institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à regularização fundiária. Desta forma, de acordo o Decreto, em seu Art. 3° considera núcleo urbano, núcleo urbano informal e núcleo urbano informal consolidado, com as seguintes definições:

I - Núcleo urbano - assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias com área inferior à fração mínima de parcelamento prevista no [art. 8º da Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972](#), independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural;

II - Núcleo urbano informal - aquele clandestino, irregular ou no qual não tenha sido possível realizar a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização;

III - Núcleo urbano informal consolidado - aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município ou pelo Distrito Federal;

A identificação dos assentamentos irregulares é fundamental para análises e estudos técnicos diante de diversas problemáticas históricas, a definição de uma estratégia sólida e coerente está atrelada ao conhecimento do território, proporcionando o gerenciamento eficiente. A inserção dessas análises urbanas, proporciona segurança técnica para identificação desses núcleos informais, tornando possível desenvolver parâmetros na construção das zonas especiais de interesse social, citada no plano diretor e na lei de uso e parcelamento do solo.

Para apoiar o município na implementação das políticas urbanas de sua competência, a definição dos perímetros das Zeis é fundamental para determinar o planejamento estratégico que será adotado para oferecer dignidade as pessoas que vivem em situação de vulnerabilidade, que ocupam esses núcleos urbanos informais e necessitam de um olhar diferente do habitual, como o desenvolvimento de normas urbanísticas especiais, com foco no interesse social de promover a regularização jurídica e integração na estrutura urbana. (MINISTÉRIO DA CIDADE, 2009).

O Ministério das Cidades traz o processo de construção da Zeis, como uma nova ordem urbanística, fundada ao princípio da função social da propriedade, no qual o principal objetivo é a inclusão da população de menor renda no direito à cidade e à terra urbana servida de equipamento e infraestrutura.

Na cidade do Cabo de Santo Agostinho, a Lei Nº 3109, de 31 de dezembro de 2015, dispõe sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo urbano no âmbito municipal, estabelecendo os critérios e parâmetros urbanísticos de parcelamento, uso e ocupação do solo, que surgiu com o objetivo de orientar e ordenar o crescimento da cidade.

O plano diretor Lei nº 3343/2017, que institui a política de desenvolvimento urbano e ambiental, na sua Seção III, Subseção X, Artº 84 define a Zona Especial de Interesse Social

(ZEIS) como as unidades espaciais do território destinadas, prioritariamente, à moradia digna para a população da baixa renda através de melhorias urbanísticas, recuperação ambiental e regularização fundiária dos assentamentos precários e irregulares e no art. 86 categoriza essa ZEIS: ZEIS 1, ZEIS 2 e ZEIS 3, conforme descrito abaixo:

§ 1º A Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) 1 corresponde às áreas caracterizadas pela situação de urbanização precária resultante de processos informais de ocupação do solo, com presença de assentamentos precários, loteamentos irregulares e empreendimentos habitacionais de interesse social ocupados predominantemente por população de baixa renda, onde há interesse público em manter a população moradora e promover a regularização fundiária e urbanística, recuperação ambiental e produção de Habitação de Interesse Social;

§ 2º Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) 2 corresponde às áreas caracterizadas por glebas ou lotes não edificados ou subutilizados, adequados à urbanização para Habitação de Interesse Social.

§ 3º Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) 3 corresponde as zonas de risco caracterizadas por áreas predominantemente ocupadas por moradia precária em sítios que apresentam fragilidade ambiental e elevados riscos geológicos e geotécnicos com condições topográficas desfavoráveis, onde é obrigatória a realização de estudo geotécnico específico para definição de manutenção parcial das unidades habitacionais com a implantação das devidas infraestruturas ou reassentamento total das unidades habitacionais.

Segundo o IBGE (1998) compilação é o processo de elaboração de um novo e atualizado original cartográfico, tendo por base a análise de documentação existente, e segundo a qual um ou vários mapas e cartas, são adaptados e compilados, em base com material estável para escala e projeção única.

O planejamento para aplicação desse método está na aquisição de dados a partir de um inventário de documentação do preparo da base e elaboração da pasta de informações cartográficas, com a finalidade de produzir um original cartográfico, através de um conjunto

de documentos. O inventário da documentação são os dados cartográficos usados para elaboração e identificação da base cartográfica, divididos em documentação básica e documentação informativa. Desta maneira, a documentação informativa complementa a básica.

Os processos de compilação estão descritos pelo IBGE (1998) como: compilação direta, redução fotográfica, redução direta e com seleção, estão categorizadas de acordo com a escala do original cartográfico que se deseja obter, no entanto vale ressaltar que com advento da cartografia digital, o método mais utilizado é o da compilação direta, pois as bases cartográficas já são disponibilizadas em sua escala natural, no entanto quando se faz necessário a digitalização de insumos cartográficos analógico, é necessário definir sua redução ou ampliação, analisando a finalidade do insumo que será produzido.( IBGE, 1998).

O mapa ratifica-se como uma expressão do raciocínio que o autor apreendeu diante da realidade, considerando um determinado ponto de vista, o que o autor do mapa compreende sobre a realidade. Os mapas temáticos são construídos a partir da aplicação de métodos adequados a características e finalidade do produto e da realidade que se deseja apresentar, os métodos podem ser agrupados em representações qualitativa, ordenada, quantitativa e dinâmica. Para a construção de um mapa temático, primeiramente identificamos a realidade a ser problematizada, estabelecendo as diretrizes em torno do tema que se deseja retratar. A partir de um mapa temático é possível desenvolver leitura, análise e interpretação para compreensão do insumo. Logo, é de suma importância que esses três fundamentos estejam coesos e de fácil entendimento no mapa, produzindo uma variação visual de fácil leitura. Sendo assim, o uso da paleta de cores para representação é de suma importância, pois segundo Dent (1999), a cor percebida de um produto gerado na tela do computador é consequência de pontos coloridos tão pequenos que o olho humano não consegue distinguir individualmente, dando origem a mistura de cores. Deste modo, é importante a escolha de padrões de fácil visibilidade e que proporcione clareza na identificação, por isso tem se adotado o sistema RGB ou HSV.

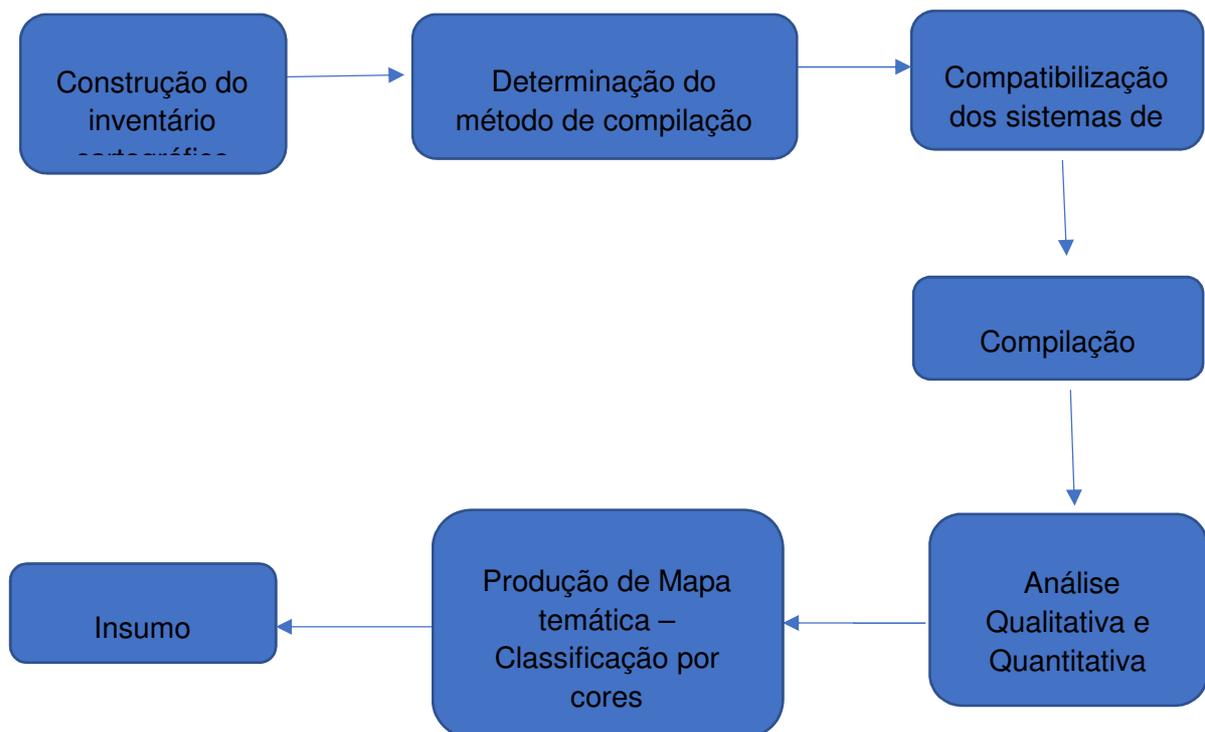
### 3. METODOLOGIA

A aquisição de dados por compilação consiste na construção de um inventário da documentação existente, divididos em documentação básica e informativa. Realizadas pesquisas junto ao município, em seu acervo digital, adquiriram-se as cartas que demonstrassem os núcleos urbanos informais em épocas diferentes, também foram realizadas pesquisas do acervo digital do IBGE. Desta forma, os materiais utilizados foram:

- Mapa das áreas pobres do Município, Lei N° 2179 /2004. (Estudo de ZEHIS) – disponibilizado em formato digital (Dwg e Shapefile).
- Mapa das Macroárea e zonas especiais, de acordo com a Lei N° 3343/2017 – Plano diretor do município. (Define áreas das Zehis) – disponibilizado em formato digital (Dwg e Shapefile).
- Shapefile dos aglomerados Subnormal, disponibilizado pelo IBGE.
- Toda malha referente a documentação informativa, como a malha do sistema viário, fornecida pelo município - disponibilizado em formato digital (Dwg e Shapefile).

A partir da construção do inventário cartográfico com os insumos existentes foi possível realizar a compilação com o objetivo de gerar um original cartográfico que retrata a expansão dos núcleos urbanos informais, seguindo metodologia conforme fluxograma:

Figura 1, Fluxograma metodológico



Fonte: Autores, 2020

A primeira etapa consistiu na aquisição dos dados cartográficos que retratassem o processo histórico de expansão temporal das áreas com ocupações precárias no município de Cabo do Santo Agostinho-PE, a construção do inventário cartográfico sucedeu-se através dos insumos coletados oriundos da secretaria de planejamento municipal, utilizando: o plano diretor que compreendeu o levantamento das áreas definidas como Zonas Especiais de

Interesse Social (ZEIS), os insumos cartográficos existentes no município e os dados do IBGE referentes ao mapeamento dos aglomerados subnormais no ano de 2019.

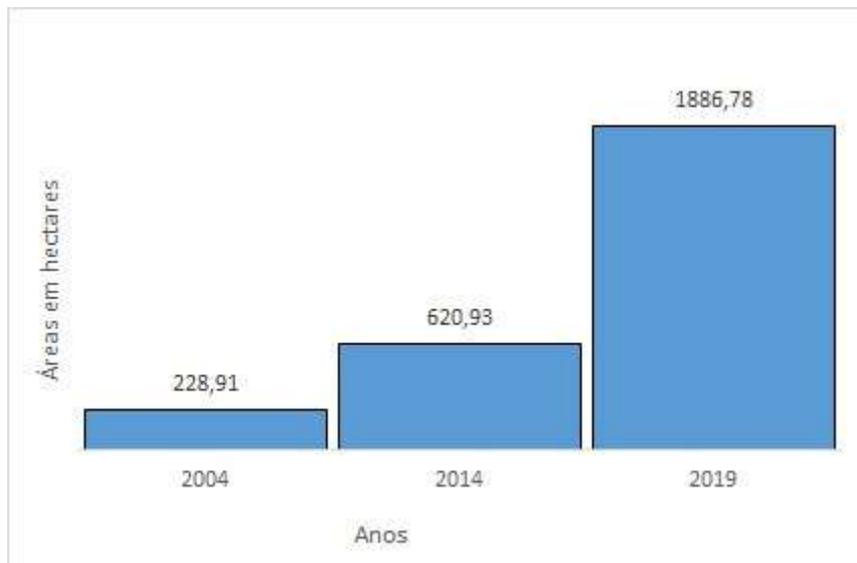
O mapeamento de aglomerados subnormais preliminares 2019 do IBGE não pode ser considerado como definitivo. Os dados integram os esforços para atender a demanda da sociedade brasileira que vive momentos de grave crise de saúde pública, e assim oferecer, de modo preliminar, informações que possam ser úteis no enfrentamento da pandemia do Coronavírus (Sars-Cov-2) (IBGE, 2020). Os dados deverão ser revisados após o recenseamento, que foi adiado 2022 em virtude da política desenhada pelo poder executivo.

A segunda etapa consistiu na manipulação e compilação dos dados coletados utilizando o método direto. Os dados digitais foram armazenados em uma base digital estruturada no software livre - Qgis, versão 3.10, sendo necessário realizar operações para padronização e integração desses dados. Foram realizadas as transformações para uniformizar o sistema de referência dos dados digitais, onde todos os dados foram referenciados ao sistema de referência Sirgas2000, projeção UTM, fuso 25, MC -33, a fim de propiciar o mesmo sistema de referência e projeção plana para calcular as áreas. Por fim, a composição final será um mapa temático contendo os dados dos núcleos informais para os anos de 2004, 2014 e 2019.

#### 4. RESULTADOS ALCANÇADOS

A análise quantitativa dos dados digitais ocorreu a partir das áreas gerais calculadas dos núcleos urbanos informais para o ano de 2004 e 2014, e a área geral dos núcleos subnormais definidos pelo IBGE em 2019, para o município do Cabo de Santo Agostinho o proporcional observar a expansão dos núcleos urbanos informais no município, conforme gráfico abaixo:

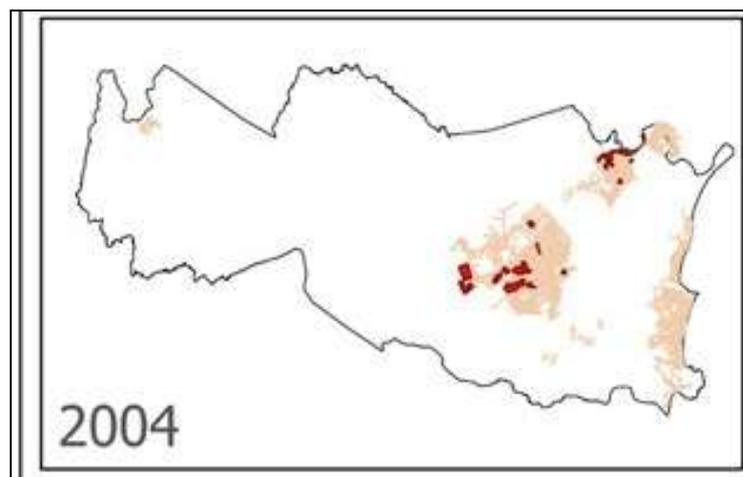
Figura 2, Análise quantitativa

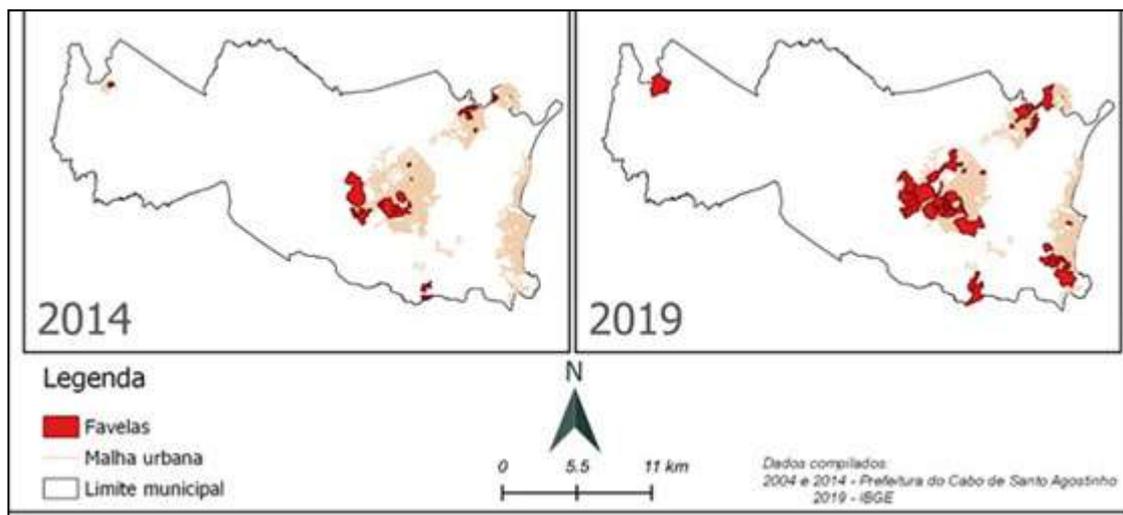


Fonte: Autores, 2020

A análise qualitativa deu-se a partir dos dados que serão compilados, com o objetivo de gerar um original cartográfico que demonstrasse o processo de expansão dos núcleos informais. Desta forma, geramos 3 mapas distintos para visualização e análise da melhor forma de representar as informações de forma compilada, conforme demonstrado abaixo:

Figura 3, Análise qualitativa





Fonte: Autores, 2020

Após a realização das análises e do processo de compilação pelo método direto, pois os insumos utilizados foram oriundos de dados digitais em escala natural, observamos que pela análise quantitativa e qualitativa houve um aumento de mais de trezentos por cento considerando as áreas dos núcleos informais; conclui-se que no lapso temporal analisado tivemos um processo de expansão desordenada sem intervenção do poder público, proporcionando ações antrópicas e desmatamentos, evidenciando a necessidade do desenvolvimento de políticas públicas e instalação do processo de administração e gestão de terras. A representação gráfica deu-se pela construção de um mapa temático utilizando a classificação por cores quentes para demonstrar essa expansão dos núcleos informais, em um novo original cartográfico compilado. A folha utilizada foi A0, para apresentar os insumos numa escala 1:50000 conforme mapa em anexo.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O insumo cartográfico gerado pela compilação de dados espaciais resultou na análise de expansão dos núcleos informais do município do Cabo de Santo Agostinho, demonstrou a necessidade de atualização da legislação municipal vigente, como a lei de parcelamento e uso do solo. É importante o uso desses produtos para gerenciamento do território, para o município estudado foi observado a expansão dos assentamentos para o litoral e próximo ao Complexo Industrial Portuário Governador Eraldo Medeiros – SUAPE. O Complexo Industrial de Suape recebeu diversos investimentos nos últimos anos, no entanto a cidade não se preparou para receber essa demanda habitacional, construindo um complexo de ocupações irregulares acarretando diversos conflitos fundiários. É possível observar o aumento no bairro de Jussaral impulsionado pelo crescimento da Cidade de vitória demonstrando a necessidade de maior controle urbano no bairro.

É importante utilizar produtos cartográficos para desenvolver um plano estratégico envolvendo diversas secretárias para atuação do poder público nesses núcleos aplicando políticas urbanas pensando no déficit habitacional. A utilização desses insumos como uma ferramenta de desenvolvimento urbano e estratégico para cidade podem ser aplicados em análises gerenciais, definindo prioridade de ações para os núcleos informais. Esse original cartográfico pode ser utilizado no desenvolvimento de projetos de regularização fundiária, auxiliando na identificação e caracterização desses núcleos urbanos informais que possibilitará ao município a construção de projetos a partir de critérios técnicos, dentro da realidade de áreas vulneráveis, definindo estratégia de atuação, considerando a análise do território, com a devida indicação de áreas precárias e perfil socioeconômico.

## AGRADECIMENTOS

Agradecemos a equipe do Programa Moradia Legal que sempre esteve de prontidão para auxiliar a equipe; aos professores da Universidade Federal de Pernambuco por suas contribuições pedagógicas e bibliográficas; ao município do Cabo de Santo Agostinho por disponibilizar os insumos para estudo; e ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística por seu comprometimento durante a pandemia disponibilizando os dados espaciais.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, S. L.; FERREIRA, V. O.; SILVA, M. M. **Elaboração de um mapa de risco de inundações da bacia hidrográfica do córrego São Pedro, área urbana de Uberlândia-MG**. Caderno de Geografia, v. 24, n. 41, p. 1-16, 01 jun. 2014. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/geografia/article/view/4927/5986>. Acesso em: 06 jul. 2020.

ANTONUCCI, D.; GOBBI, L. **Expansão urbana e assentamentos precários: Jardim Piratininga, São Paulo**. Revista de Morfologia Urbana, v. 6, n. 1, p. 17-31, 27 dez. 2018. Disponível em: <http://revistademorfologiaurbana.org/index.php/rmu/article/view/24>. Acesso em: 08 jul. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.465. **Lei de Regularização Fundiária, de 11 de julho de 2017**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm). Acesso em: 10 jul. 2020.

BRASIL. Decreto nº 9.310. **Regulamenta a Lei de Regularização Fundiária**, de 15 de março de 2018. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm). Acesso em: 10 jul. 2020.

BRASIL. Lei nº 3343. **Política de Desenvolvimento Urbano e Ambiental e o Plano Diretor Participativo de Desenvolvimento Urbano e Ambiental do Cabo de Santo Agostinho, de 22 de dezembro de 2017**. Disponível em: <http://leismunicipa.is/mvqnu>. Acesso em: 11 Jul. 2020.

BRASIL. Lei nº 3109. **Lei Parcelamento, Uso e Ocupação Do Solo Urbano, Cabo de Santo Agostinho, de 31 de dezembro de 2015**. Disponível em: <http://leismunicipa.is/emvun>. Acesso em: 10 jul. 2020.

DENALDI, R. *et al.* **Urbanização de favelas na Região do ABC no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento-Urbanização de Assentamentos Precários**. *Revista Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 18, n. 35, p. 101-118, abr. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cm/a/vh9kcYbMcVcbXmhn4bZ79fk/?format=pdf>. Acesso em: 11 jul. 2020.

DENTE, B.D. **Principles of thematic Map Design**. McGraw – Hill. 1999

MARINO, T. B.; XAVIER DA SILVA, J.; QUINTANILHA, J. A. **Metodologia para tomada de decisão no âmbito de Riscos Socioambientais em Áreas Urbanas: Desmoronamentos e enchentes em assentamentos precários na bacia do córrego Cabuçu de Baixo - Sp**. *Revista Brasileira de Cartografia*, Rio de Janeiro, v. 64, n. 1, p. 83-101, 2012. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.html>. Acesso em: 09 jul. 2020.

MARTINELLI, Marcello. **Mapas da geografia e cartografia temática**. São Paulo: Contexto, 2003.

MORAIS, S. L.; FONSECA, V. S.; VAZ, D S. **Identificação e mapeamento de áreas de risco geotécnico na área urbana de Timóteo (MG, sudeste do Brasil) e suas implicações na qualidade de vida de seus moradores**. *Revista Territorium*, n. 19, p. 77-83, 2012 em: [https://impactum-journals.uc.pt/territorium/article/view/1647-7723\\_19\\_9/2331](https://impactum-journals.uc.pt/territorium/article/view/1647-7723_19_9/2331) Acesso em: 09 jul. 2020.

MINISTÉRIO DA CIDADE. **Como delimitar e regulamentar Zonas Especiais de Interesse social**. Brasília, 2009.

IBGE, 2020 – disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html?=&t=sobre>. Acesso em: 06 de jul. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA- IBGE, **Noções Básicas de Cartografia**. Rio de Janeiro, 1998. Disponível em: <http://www.cartografica.ufpr.br/portal/wp-content/uploads/2013/09/Nocoas-Basicas-Cartografia.pdf>. Acesso em: 07 de jul. 2020.



## ESPERA UM POQUINHO

Altivo Ovando Júnior <sup>1</sup>

1. Doutorando pela USP (Universidade de São Paulo) no Programa Humanidades, Direitos e Outras Legitimidades. Pesquisador do Diversitas/USP. Mestre pela USP no Programa ProMuSPP. Graduado em Arquitetura e Urbanismo pela PUC Campinas e em Direito pela Universidade Paulista.

**RESUMO:** o presente texto foi redigido com o propósito de causar reflexão sobre a situação real da maioria das grandes cidades brasileiras no tocante às moradias informais e, em decorrência dessa realidade, destacar a importância da Lei 13.465/17 e dos processos de regularização fundiária. São apresentados alguns dados, cuja intenção é tão somente embasar as argumentações colocadas. A linguagem utilizada é coloquial, por opção do autor, para que fique digerível à maior gama possível de profissionais que se dedicam ao tema. Não são apresentadas teses de Direito a serem debatidas, mas se busca demonstrar a realidade vivenciada pelas pessoas, que devem ser o foco de todo o empenho e dedicação dos profissionais e entidades envolvidas com a regularização fundiária.

**Palavras-chave:** comunidade, favelas, regularização fundiária, moradia, dignidade.

### 1. INTRODUÇÃO

O tema escolhido para este texto foi em função da experiência prática do autor com a regularização fundiária. Essa questão é de vital importância atualmente tanto para os cidadãos como para as cidades. Ter o documento oficial de registro de sua moradia é fundamental para as pessoas, a fim de gerar a segurança jurídica tão necessária a uma vida serena no tocante à permanência em seu território. E para as cidades também é de muita importância, pois um imóvel regularizado traz consigo a necessária rede de infraestrutura urbana, ou não se chegará ao fim do processo. As Prefeituras também terão mais controle sobre a cidade, podendo melhor organizar e distribuir os equipamentos de atendimento educacional, cultural, de saúde e de lazer.

O objetivo central desse texto é contribuir para a reflexão sobre esse tema tão complexo e amplo que é a regularização fundiária urbana. O texto traz alguns dados sobre resultados de processos de regularização postos em prática, dados apresentados com o fito apenas de servirem de base para fortalecer as argumentações apresentadas.

## 2. REVISÃO DE LITERATURA

A literatura utilizada para a elaboração do texto foi sucinta, uma vez que a base do texto, como já dito acima, é a experiência prática do autor com o tema em comento. Não houve a pretensão de formular teses acadêmicas ou fundamentar a questão com base num pensamento teórico já construído e consolidado. Dessa forma, foram utilizados autores comuns e conhecidos por quem atua nesse campo do conhecimento, como Nabil Bonduki, Lúcio Kowarick, Edésio Fernandes, David Harvey e Nelson Saule Júnior.

## 3. METODOLOGIA

O texto foi elaborado a partir do método empírico. É transcrito pequeno trecho de entrevista com moradora de um dos edifícios ocupados no centro da cidade de São Paulo. Faz parte de uma pesquisa em andamento feita pelo autor, que utiliza o método da História Oral substancialmente, para o que foram utilizados os ensinamentos de José Carlos Sebe Meihy. Foram realizadas entrevistas no local de moradia, entrevistas abertas, não dirigidas, de forma que o entrevistado se sentisse à vontade para relatar sua vivência com a temática apresentada, que naturalmente, *in casu*, é a questão da moradia e sua formalização jurídica.

## 4. RESULTADOS ALCANÇADOS

Como o texto ora apresentado não é resultante de um projeto de pesquisa, esse tópico fica prejudicado, uma vez que não houve plano de mensuração preliminarmente elaborado. Além disso, não seria o caso mesmo, pois a pretensão era tão somente oferecer questões a serem debatidas com base em experiência empírica do autor.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A jornada percorrida pela Corregedoria Geral de Justiça de Pernambuco no tema da regularização fundiária é, não apenas elogiável, como de extrema relevância para o país. Desde que o tema em discussão fora inserido no conjunto normativo brasileiro, alguns poucos Tribunais se debruçaram sobre ele. Foram poucos, é verdade, mas esses poucos foram e continuam tendo enorme importância para os cidadãos e para as cidades. E esse é o caso do CGJ/TJ/PE. O trabalho desenvolvido é de extrema importância, e serve de exemplo para que outras instituições se voltem para o tema e passem a colaborar para o desenvolvimento social e urbano de nosso país.

Desse modo, necessário concluir que este escrito foi elaborado com enorme carinho e com o desejo de contribuir com essa discussão tão complexa, aberta por iniciativa do CGJ/TJ/PE. Finalizo ressaltando a essencialidade de que os processos de regularização

fundiária urbana se perenizem. A frase que abre e fecha o texto, do Sr. José, pode ser curta e breve, mas é tão repleta de significados que me parece bastar para envolver de vez os profissionais que ainda não abraçaram essa causa como sua, e passem a integrar o rol de agentes que lutam por cidades e vidas mais justas.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a oportunidade oferecida pela UFPE e pela CGJ/TJ/PE de submissão de meu texto para avaliação e deliberação pela Coordenação do evento. E enfatizo com meus cumprimentos pela brilhante iniciativa, rogando para que gere frutos e se espalhe por outras unidades da Federação.

## TEXTO: ESPERA UM POUQUINHO

- Espera um pouquinho, minha filha, vou me arrumar.
- Mas, Seu José, não precisa se arrumar não, é uma foto apenas pra comprovar que eu estive na sua casa colhendo seus dados e documentos para preencher a ficha pra regularização da sua casa.

Esse é um diálogo verdadeiro. Ocorreu no primeiro semestre de 2021, numa pequena cidade do interior de São Paulo. A Assistente Social que fazia o trabalho naquele local é que vivenciou esse momento, e nos enviou a foto e contou o inusitado diálogo.

O Seu José é um dos milhares ou milhões de brasileiros que convivem com essa triste realidade de ter uma casa, mas não ser seu legítimo proprietário juridicamente falando. Os dados existentes, embora não precisos, apontam para a existência de milhões de moradias no Brasil que não se encontram devidamente regularizadas. Todos sabemos as consequências dessa verdadeira mazela, a começar pela permanente insegurança jurídica e física, que pode gerar desde a imediata expulsão da família de sua moradia, até a impossibilidade de sucessão do imóvel aos herdeiros quando do passamento do titular do domínio.

O tema Regularização Fundiária já perpassa pelas discussões sobre políticas públicas de moradia há pouco mais de duas décadas em nosso país. Desde a Constituição Federal de 1988 é que a questão se tornou imperativa, pela previsão constitucional do direito à moradia

digna. O Estatuto das Cidades, que é a Lei Federal nº 10.257, sancionada em 10 de julho de 2001, traz em seu caput: “Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências”.

Esse foi um marco decisivo para as questões atinentes às políticas públicas para se construir, ou se pensar, em cidades mais justas e sustentáveis. Foi fruto de forte articulação entre setores da sociedade civil, tais como movimentos de moradia, organizações sociais, entidades de classe, parte progressista do clero, junto a detentores de mandatos legislativos federais, todos englobados na busca pela reforma urbana, como ficou conhecido o mote daquele movimento. Após o Estatuto da Cidade, outras leis vieram, e dentro delas a questão da regularização fundiária foi ganhando cada mais corpo.

Países como o nosso, em que a maioria das grandes cidades foi crescendo de forma aleatória, sem qualquer planejamento urbano, o tema moradia é expoente. As cidades crescem e com esse crescimento vão aumentando os loteamentos informais, as ocupações, as favelas, os cortiços, e toda uma gama de ‘soluções’ que as pessoas vão adotando para poder se abrigar. Na década de 1970, especialmente, a cidade de São Paulo experimentou um *boom* no número de favelas. Foi a maneira encontrada para abrigar os novos moradores da metrópole, que chegavam em grande contingente dada à oferta de emprego gerada pelas grandes montadoras automotivas que se instalavam na região metropolitana de forma pujante nos anos 60. Dados da PNAD apresentados por Lúcio Kowarick<sup>2</sup> indicavam a existência, em 1972, de 54.739 barracos, com 318.285 moradores. Já no ano seguinte, 1973, o número saltava para 71.840 barracos, representando 1,1% do total de moradores da cidade<sup>3</sup>. E desde então esse número não parou de aumentar. Do Ministério das Cidades<sup>4</sup> os dados apontam que em 2000, moravam em favelas 1.160.590 pessoas, representando 11,12% da população da cidade. Em 2018 são 2.162.368 de pessoas vivendo em favelas, representando a cifra de 20% da população da cidade, número demasiadamente expressivo. Ressalte-se aqui que esses dados se referem apenas às moradias em favelas.

---

<sup>2</sup> KOWARICK, Lúcio. A espoliação urbana, 1980, pp. 31/38.

<sup>3</sup> SARAIVA, Camila, e MARQUES, Eduardo. A dinâmica social das favelas na região metropolitana de São Paulo, p. 17.

<sup>4</sup> MINISTÉRIO DAS CIDADES. Política habitacional e a integração urbana de assentamentos precários: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos. Brasília, 2007, p. 107.

Aqui não estão computadas moradias em loteamentos informais. Dados da Prefeitura de São Paulo<sup>5</sup> apontavam a existência, em abril de 2016, de 385.080 moradias em loteamentos irregulares, o que abriga cerca de um milhão e meio de pessoas. Isso apenas na cidade de São Paulo, sem considerar a região metropolitana, que tem muitas cidades que sofreram as consequências desse crescimento não planejado, tal como um ‘subproduto’ dessa evolução urbana, ou melhor colocado, dessa conurbação. São 39 municípios vizinhos que passaram pelo processo da urbanização sem planejamento urbano algum, e que foram palco da espoliação indiscriminada de parcelamentos do solo sem qualquer infraestrutura urbana e sem a mínima preocupação com segurança jurídica aos adquirentes dos milhares de lotes abertos de forma ilícita.

Apenas como ilustração, e sem mais acesso aos dados de então, esse pesquisador fez um trabalho, na década de 80, para o Procon de São Paulo, que apontou no meio do caminho, uma situação estarrecedora, que ocorria diante dos olhos das autoridades da época. O fato teve início a partir de uma reclamação de um consumidor junto ao Procon. Relatava ele que havia comprado um lote no município de Ferraz de Vasconcelos e que, ao ir o local para começar a planejar a construção de sua casa, não conseguiu localizar o seu lote, mesmo tendo em mão o endereço e os marcos indicativos. Registrou uma reclamação no Procon e este pesquisador entrou em contato com o loteador que gentilmente me atendeu.

Marcamos um ponto de encontro e ele me levou ao local. Chegando lá constatamos que o lote realmente havia ‘desaparecido’, sumido. Estarrecido com a situação e com a enorme despreocupação do loteador, indaguei como poderia ter acontecido aquilo, e ele docemente me explicou tecnicamente: é que para o loteamento ficar melhor, ele ‘baixava o morro’. De fato, avistei enormes máquinas trabalhando no alto de um morro ali ao lado. Ele então me mostrou que era daquela forma que ele ‘baixava o morro’: ia tirando terra desde o alto, levando embora – vendia para os aterros que a construção do metrô na cidade de São Paulo precisava na ocasião – até a cota do morro ficar zerada, ou seja, até todo o loteamento ficar plano! E isso para o bem de todos, frisava ele. Por isso que alguns lotes acabavam sumindo, pois na medida em que o morro ia ficando plano, a metragem quadrada total da gleba ia diminuindo, obviamente. Num hipotético desenho mental, era como se houvesse um triângulo e a hipotenusa dele fosse descendo até encontrar o cateto base. Claro que medida dela seria reduzida. Era isso que acontecia com o loteamento em questão.

---

<sup>5</sup> PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE SÃO PAULO. Disponível em: <[https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2014/08/20161221\\_PMH\\_PL\\_bxa.pdf](https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2014/08/20161221_PMH_PL_bxa.pdf)>. Acesso em: 04 jun. 2020.

Apenas à guisa de curiosidade, a reclamação foi resolvida com a permuta por outro lote, esse existente e já plano, graças às obras de ‘urbanização’ que o loteador fazia em benefício das pessoas e da cidade, segundo ele! De nossa parte, acionamos todos os órgãos possíveis, Ministério Público, Cetesb, Polícia Militar, Prefeitura etc. E de fato esse loteador-benfeitor acabou tendo sua carreira interrompida e sua empreiteira, fechada. Esse episódio demonstra a realidade experimentada na região metropolitana de São Paulo e, provavelmente, de outras cidades também pelo Brasil a fora.

Isso aconteceu há apenas quatro décadas, nada em se tratando da construção de cidades. Não sem motivo, a realidade atual aponta para aqueles números alarmantes apresentados acima.

Por essa realidade é que políticas públicas de moradia não podem se ater à construção de novas unidade habitacionais. E é o que nosso país sempre fez. Política pública de moradia sempre foi vista como edificação de novos conjuntos, desde as pequenas cidades até as grandes metrópoles. O modelo que sempre vigorou no Brasil foi o de financiamento com recursos públicos para a iniciativa privada construir novas moradias.

Em 1937, por exemplo, o Governo Federal criou os Institutos de Pensão por categorias profissionais, que tinham dentre suas atribuições edificar moradias para seus associados. Em 1946, constituiu a Fundação da Casa Popular, e ressuscitou as instituições de crédito para a aquisição da casa própria.<sup>6</sup>

Os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs) por categoria profissional tinham o objetivo de proporcionar benefícios previdenciários e de assistência médica aos trabalhadores vinculados às categorias profissionais de cada um dos Institutos. Havia na década de 30 seis IAPs: IAPM (dos marítimos), IAPB (dos bancários), IAPC (dos comerciários), IAPI (dos industriários), IAPETEC (dos condutores de veículos e de empresas de petróleo) e o IAPE (dos estivadores).<sup>7</sup> Em 1923, pela Lei Elói Chaves, foi regulamentada a previdência social no país, o que deu origem às Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs). Em função da pressão exercida pelos ferroviários, esse sistema foi estendido a outros setores, e isso deu origem à criação dos IAPs. Bonduki discorre sobre a importância desses institutos para a expansão do capitalismo e da industrialização em nosso país, por três fatores principais: manutenção do consumo mínimo pelas classes com menor renda na sua velhice, inclusive com

---

<sup>6</sup> BONDUKI, Nabil G. **Origens da habitação social no Brasil**. São Paulo: Estação Liberdade, 2011, 5ªed., p. 101

<sup>7</sup> Ibidem, p. 102.

pensionamento à família em caso de morte ou doença do chefe de família; assistência médica básica que dava ao trabalhador melhores condições físicas para produzir mais; e incremento de mais recursos na economia nacional.

Como os recursos arrecadados pelos Institutos eram mais do que suficientes para atender a essas questões acima, o excedente passou a ser utilizado em programas estatais de cunho social. Foi então que entrou o financiamento à construção de moradias por meio dos fundos previdenciários no Brasil. Com a ascensão ao poder central do movimento de 1930, Getúlio Vargas edita o Decreto 19.469, em 17/12/1930, que regulamenta a aplicação dos fundos das Caixas de Aposentarias e Pensões. Em seu artigo 2º está a previsão de utilização para financiar a construção de moradias:

*“Art. 2º- Excluídas as importâncias indispensáveis às despesas normais com os pagamentos de benefícios legais e dos serviços administrativos, tais fundos serão aplicados na aquisição de títulos de renda federal e na **construção de casas para os associados das respectivas caixas**, com a suficiente garantia hipotecária”. (grafia original. Grifo nosso)*

Vê-se que há décadas o modelo de política habitacional adotado é esse, de recursos públicos financiarem a construção de novas moradias. Em determinado momento, essa ideia atendia às necessidades existentes. Mas com o crescimento descontrolado das cidades, essa lógica deixou de ser a mais apropriada, bastando ver a situação atual para se chegar a essa conclusão. Programas recentes implantados no país, tidos como exitosos, reproduziram exatamente a mesma lógica, como o Minha Casa Minha Vida. Na verdade, nunca se enfrentou o dilema da existência de milhões de moradias espalhadas pelo país sem ter registro, sem formalizações jurídicas, o dilema de não ‘existirem’ nos bancos de dados onde deveriam constar.

O recente Programa Casa Verde Amarela trouxe essa correção de percurso, ao menos em sua idealização. Por enquanto não se viu reflexos palpáveis do programa, até porque a quantia de recursos para implementá-lo é ínfima. Mas a correção de percurso referida é pela inclusão da regularização fundiária no escopo do programa, o que não havia antes.

É possível minorar a problemática da carência de moradias no país com a adoção de medidas como essa. Um imóvel regularizado permite ao morador a obtenção de créditos para a sua melhoria, possibilita que eventual interessado na aquisição do imóvel consiga financiamento para viabilizar a negociação, coloca no banco de dados oficiais aquele bem imóvel, e, evidentemente, entra no rol de bens passíveis de sucessão hereditária. Além de

todas essas vantagens, ter o 'documento' da casa em mãos é motivo de prazerosa sensação anímica que envolve toda a família. A segurança que o registro do imóvel gera, leva também à família uma sensação de tranquilidade que contagia e permite a construção de planos futuros no seio familiar. Ao contrário disso, a permanente incerteza quanto à permanência ou não no lugar onde se vive, atrapalha o cultivo de sonhos, já que muitas vezes eles têm íntima relação com o bairro, o lócus, a vizinhança, o espírito presente naquele território, que é o seu lugar de vivência.

A Lei 13.465/17 trouxe imensuráveis benefícios e estímulos para a cristalização de trabalho permanente, duradouro e profícuo para regularizar os milhões de habitação nessa condição existentes no país todo.

O desejo de ter sua casa própria é inerente às pessoas, estejam elas em que situação econômica estiverem.

Nesse ponto vale a menção sempre feita pelo Prof. Renato Góes, de que mesmo hoje em dia, com o enorme esforço feito por integrantes dessa corrente pró regularização fundiária, com o enorme empurrão dado pela Lei 13.465/17, lá na ponta o número efetivo de titulações conseguidas é pequeno em relação ao número de unidades regulamentadas. Esse enorme esforço feito por muitos agentes empenhados na regularização resulta em um número expressivo de registros de lotes, mas esse mesmo número não se alcança na hora de passar esse lote efetivamente para o nome de seu morador, que é o objetivo maior da lei e do empenho de todo esse grupo.

Pesquisa<sup>8</sup> feita com grupos de ocupantes de apartamentos em prédios vazios e abandonados no centro de São Paulo, mostra esse desejo de ser dono de sua casa, por um lado, e da sensação de insegurança que o contrário causa. Uma das entrevistadas, Maria Aparecida Dias, assim expressa essas sensações:

“Moro aqui há quatro anos. O prédio está ocupado há cinco. A gente procura fazer o possível para a melhoria daqui. A nossa advogada está entrando com pedido pra ver se consegue legalizar água, luz, porque a gente não quer nada de graça. Não queremos ficar aqui de graça. Se houvesse uma possibilidade de fazer acordo para que a gente pudesse pagar pra eles...Porque assim, as famílias que estão aqui se estabilizariam aqui mesmo. Têm trabalho aqui, os filhos nas escolas daqui do centro. Então, acabaram fazendo sua vida aqui.

---

<sup>8</sup> OVANDO JÚNIOR, Altivo. Pesquisa de doutorado em andamento junto à Universidade de São Paulo.

A gente sabe que é ilegal, a gente tem consciência disso. Mas eu também tenho consciência que muita gente aqui não tem condições de pagar aluguel”.

Estão expressos aqui esses sentimentos antagônicos que a insegurança jurídica gera: o desejo de ser dono de sua casa, e o medo de ser desalojado a qualquer tempo, rompendo os laços estabelecidos com o território.

No caso de imóveis que têm dono, mas não têm proprietário juridicamente reconhecido, as sensações são as mesmas. Por isso a necessidade de implementar rapidamente e em grande escala programas de regularização fundiária em todo o território nacional. Alguns exemplos positivos estão em curso, e podem servir de exemplos encorajadores para que se espalhem. Esse é o caso do Programa Cidade Legal, coordenado pela Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo. Implantado no ano de 2007, o Programa Estadual de Regularização Fundiária Urbana – Cidade Legal, prevê o estabelecimento de convênios de cooperação técnica entre o Estado e os Municípios. Por esse convênio, o Estado disponibiliza equipes técnicas multidisciplinares aos Municípios, realiza treinamentos para capacitar técnicos locais e arca com alguns custos para que se tenha base cartográfica sobre a qual se possa realizar a regularização.

Dados fornecidos pela Coordenação Geral<sup>9</sup> do Programa Cidade Legal indicam que, de janeiro de 2018 até novembro de 2021, foram titulados 43.000 imóveis no Estado de São Paulo, titulados de fato, com o registro imobiliário feito em nome de seu morador. É um dado expressivo, ainda mais em vista das dificuldades conhecidas para se chegar à plenitude da regularização.

Outros Programas existem com pleno êxito, e não apenas com a implementação de atividades práticas, mas também com a capacitação de técnicos, gestores públicos e interessados em geral para que atuem nessa empreitada. Destaque-se aqui o convênio firmado entre o Ministério de Desenvolvimento Regional e a Universidade Federal Rural do Semi Árido do Rio Grande do Norte, que tem realizado cursos gratuitos a centenas de interessados de todas as Unidades da Federação.

Do ponto de vista prático, dados apontam para o êxito dos programas de regularização fundiária implementados, apesar das lacunas existentes que deixam interrogações a serem equacionadas. Ainda sobre o Estado de São Paulo, a ARISP – Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo disponibiliza dados<sup>10</sup> do Sistema Nacional de Registro Eletrônico

<sup>9</sup> Fornecidos pelo Coordenador Geral do Programa Cidade Legal, Sr. Eric Vieira, em nov. 2021.

<sup>10</sup> Disponível em: <https://registradores.onr.org.br/rf/frmgraficos.aspx>. Acesso em: 11 nov. 2021.

de Imóveis que aponta números importantes para nosso estudo. Serão apresentados abaixo três dimensões: Quantidade de Regularizações, Quantidade de Unidades regularizadas e Quantidade de Unidades Registradas, tomados aos anos de 2015, 2016 e 2020. Os dados totais se referem ao período entre os anos de 2001 a 2021.

Quantidade de Regularizações: 2015= 317; 2016= 576; 2020= 629. Total entre os anos 2001 a 2021= 4.511

Quantidade de Unidades Regularizadas: 2015= 35.255; 2016= 42.513; 2020= 40.139. Total entre 2001 e 2021= 299.645

Quantidade de Unidades Registradas: 2015= 5.522; 2016= 7.920; 2020= 8.881. Total entre 2001 e 2020= 60.053

À guisa de elucidação, unidade regularizada é aquela que passou pelo processo de regularização e chegou a bom termo, com a abertura de matrícula desse 'novo' imóvel. Já a unidade registrada é aquela que foi efetivamente titulada, que passou para o nome do titular do domínio do imóvel. Essa é a principal meta do processo de regularização, o que a lei 13.465 classifica de regularização plena.

Vemos nos dados apostos acima que apenas uma parte pequena das unidades regularizadas chegam à titulação. No número total são 60.053 entre 299.654, ou seja, apenas 20% do que foi regularizado. Essa indesejada diferença se deve a vários fatores, dentre os quais eu atribuo: à vontade política de prefeitos que sucederam àqueles que deram início aos processos de regularização e que não quiseram que chegasse à titulação para não valorizar o antecessor; mudança em quadros técnicos de municípios quando da mudança de gestão, que se dá a cada quatro anos e muitos técnicos que são nomeados para o trabalho de regularização serem cargos comissionados, e não funcionários efetivos; demora exagerada entre o início do processo de regularização, especialmente do levantamento planialtimétrico cadastral até o visita da Equipe Social para a coleta de documentos; e ainda, a diferença anímica existente de um Registrador para outro.

Para se ter uma ideia dessa discrepância, seguem dados de dois municípios do Estado de São Paulo, um da região metropolitana e outro do interior, no Vale do Paraíba:

MAUÁ:

Quantidade de Regularizações: 2015= 4; 2016= 0; 2020= 0; Total entre 2001 a 2021= 72

Quantidade de Unidades Regularizadas: 2015= 187; 2016= 0; 2020= 0. Total entre 2001 e 2021= 1.165

Quantidade de Unidades Registradas: 2015= 46; 2016= 14; 2020= 0. Total entre 2001 e 2020= 122

### TAUBATÉ:

Quantidade de Regularizações: 2015= 3; 2016= 8; 2020= 12. Total entre 2001 a 2021= 72

Quantidade de Unidades Regularizadas: 2015= 212; 2016= 1.292; 2020= 468. Total entre 2001 e 2021= 7.358

Quantidade de Unidades Registradas: 2015= 97; 2016= 70; 2020= 125. Total entre 2001 e 2020= 1.208

Chama a atenção a enorme diferença de dados entre os dois municípios. O total de unidades registradas entre 2011 e 2021 é de 122 em Mauá para 1.208 em Taubaté, ou seja, dez vezes mais! E a população de Taubaté é menor que a de Mauá: são 317.915 habitantes em Taubaté e 477.552 em Mauá no ano de 2020.

Esses números tão discrepantes podem ter origem tanto no empenho das gestões administrativas como no do Oficial Registrador, não é possível aferir-se isso.

Outra questão que aponto ainda, caminhando para a finalização deste modesto texto, se refere ao que se está chamando de 'tempo de validade da lei 13.465'. O artigo 9, parágrafo 2º, estipula que "a Reurb promovida mediante legitimação fundiária somente poderá ser aplicada para os núcleos urbanos informais comprovadamente existentes, na forma desta Lei, até 22 de dezembro de 2016".

Pois bem, a discussão se funda na questão do marco temporal a ser utilizado. Para uns, o texto legal é de solar clareza ao definir que o núcleo tem que existir antes dessa data, ou não poderá ser beneficiário desse diploma legal. Para outros, todavia, esse marco temporal é ilusório e foi colocado apenas para dar um parâmetro temporal à lei. Isso por dois motivos: quem declara a existência do núcleo anteriormente a essa data é a Prefeitura. Como essa declaração tem fé pública, não haverá muitas possibilidades de questionamento sobre a veracidade de tal declaração, a menos que haja iminente falsidade; além disso e mais

importante, é que essa lei tem um fito essencialmente social, e um propósito claramente definido, como constam os objetivos elencado no artigo 10, em seus doze incisos. Além dos valores de caráter social, consta também a preocupação em melhorar as cidades, melhorar as condições urbanísticas dos municípios.

Pois bem, aí está a questão: então, se um núcleo não existir comprovadamente antes daquela véspera do Natal de 2016, mas está lá, implantado, existindo, consolidado, então ele não poderá ser objeto de Reurb? E seus moradores não terão direito a usufruírem desse texto legal benéfico à sociedade e à cidade em busca da titulação de seus imóveis em seu nome?

Há posições bem fundamentadas de ambos os lados. Um dizendo que a lei tem que ter um prazo de validade, ou estar-se-á estimulando a instalação de núcleos informais ilimitadamente, uma vez que logo depois, a Prefeitura poderá dar início à sua regularização, um incentivo à ilegalidade de parcelamentos novos; o outro lado afirma que o caráter social e o interesse urbanístico devem prevalecer, pois não é esse marco temporal que freará a implantação de núcleos ilegais, pois existem leis que o proíbem há muitos anos, e nunca se conseguiu barra-los definitivamente.

Fica o tema a ser debatido.

Para finalizar essas breves considerações, volto ao início do texto, completando o diálogo do Sr. José com a Assistente Social. Relembrando, disse o Sr. José:

- Espera um pouquinho, minha filha, vou me arrumar.

- Mas, Seu José, não precisa se arrumar não, é uma foto apenas pra comprovar que eu estive na sua casa colhendo seus dados e documentos para preencher a ficha pra regularização da sua casa.

E concluiu o Sr. José com essa estupenda retratação da realidade:

- Minha filha, vou me arrumar sim. Afinal, espero por esse momento há 30 anos!

## REFERÊNCIAS

BONDUKI, Nabil G. **Origens da habitação social no Brasil**. São Paulo: Estação Liberdade, 2011, 5ªed.

KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 1979.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Política habitacional e a integração urbana de assentamentos precários: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos.** Brasília, 2007.

OVANDO JÚNIOR, Altivo. **Regularização Fundiária Urbana- Comentários à Lei 13.465/17.** Belo Horizonte: Del Rey, 2021.

OVANDO JÚNIOR, Altivo. Pesquisa de doutorado em andamento junto à Universidade de São Paulo.

SARAIVA, Camila, e MARQUES, Eduardo. **A dinâmica social das favelas na região metropolitana de São Paulo.** Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/pensamentorealidade/article/view/8306>>. Acesso em: 12 mar. 2018.

## REFLEXÕES SOBRE O DIREITO À MORADIA DIGNA NO CONTEXTO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.

Guilherme Lopes Pimentel Frazão <sup>1</sup>

<sup>1</sup>Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco

**RESUMO:** É recorrente se incorrer no erro de igualar o direito à moradia com o direito à propriedade, embora realmente estejam relativamente próximos. Contudo, há de se compreender que se tratam de conquistas advindas de momentos históricos distintos, preenchidos materialmente por valores diferentes, importando este pareamento em diminuição da carga axiológica do direito à moradia digna, o qual hodiernamente pena não só para ser reconhecido como direito autônomo, mas também encontra dificuldade na sua concretização, seja por desconhecimento do seu sentido e alcance, assim como pelo desinteresse do Poder Público na plena efetivação e o pouco encorajamento na judicialização. Assim, é preciso não só preservar a conquista advinda da constitucionalização da moradia, bem como é necessário avançar na densificação e extração da máxima eficiência.

**Palavras-chave:** Concretização, Conteúdo, Moradia digna, Tutela e judicialização.

### 1. INTRODUÇÃO

A moradia digna surge como um predicado do direito à propriedade. Todavia, diante da vagueza da expressão “moradia digna”, necessária a busca do seu conteúdo no plano doutrinário, assim como nas experiências internacionais. Atualmente contribui para tal fim um movimento judicial no sentido de reconhecer e conferir o maior alcance a este importante direito social, concretizador da cidadania e possibilitador de uma vida minimamente digna.

Propedeuticamente, cumpre advertir o operador a não focar unicamente no aspecto dominial da propriedade, porquanto o direito à moradia digna por mais amplo compreende também noções de habitação adequada, padrão de vida digno e o direito à cidade.

---

<sup>1</sup> FRAZÃO, G. L. P.

## 2. REVISÃO DE LITERATURA

Segundo Sarlet (2013), a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), não traz a definição expressa quando ao conteúdo do direito à moradia. Para tanto, a recepção e adaptação de premissas firmadas no plano internacional se revela como um bom e seguro caminho para se estabelecer os alicerces do referido direito no plano nacional.

## 3. METODOLOGIA

Utilizou-se da revisão bibliográfica para a produção do presente texto, com a consulta a doutrina nacional e internacional, normas de alta densidade e hierarquia, tal como a Constituição e documentos internacionais incorporados por esta e ainda a análise da formação jurisprudencial sobre o tema, dando ênfase para as decisões emanadas no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF), dada a constitucionalidade do assunto.

## 4. RESULTADOS ALCANÇADOS

### 4.1. DISTINÇÕES ENTRE O DIREITO À PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA E O DIREITO À MORADIA DIGNA

Inicialmente, faz-se oportuno realizar uma digressão acerca do conceito direito de propriedade, o qual, conforme o disposto no art. 1.228, do Código Civil brasileiro (BRASIL, 2002), é traçado nos seguintes termos: “o proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha”.

No conceito histórico Teixeira D’Abreu (1898) classifica a propriedade como direito originário do homem – decorrente do direito de apropriação, sendo reconhecido e protegido pelo ordenamento jurídico. O autor o conceitua nos seguintes termos:

O exercício do direito de apropriação dá origem à propriedade, que o nosso Código define a faculdade, que o homem tem, de aplicar à conservação da sua existência, e ao melhoramento da sua condição, tudo quanto para esse fim legitimamente adquiriu e de que, portanto, pode dispor livremente (art. 2167.<sup>o</sup>) (TEIXEIRA D’ABREU, 1898, p. 12).

Todavia, sabe-se que seria demasiadamente forçoso entender o direito à propriedade como resultante da natureza humana. Deve-se, de modo adequado, compreender se tratar de direito decorrente da vida em sociedade, uma vez que, apenas quando a sociedade passa a se organizar sob o pálio de uma constituição, surge primeiramente a ideia de Estado de Direito, o qual visa garantir direitos mínimos do indivíduo em face do soberano.

Esta fase que costuma ser chamada de constitucionalismo liberal, fomentou a prevalência do princípio da liberdade individual, conferindo aos indivíduos o direito de defesa em face da atuação estatal, ou seja de resistir ou se opor ao Estado. Deste advento surgem os direitos fundamentais de primeira geração (BONAVIDES, 2004), rol do qual o direito à propriedade integra.

No atual plano jurídico nacional, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) prevê o direito à propriedade como direito fundamental e individual, sendo referenciado no *caput* do art. 5º e reiterado no inciso XXII do mesmo dispositivo, bem assim no art. 170, inciso II, erigido a princípio geral da atividade econômica.

Toda essa narrativa apenas encontra afinidade com o aspecto privado da propriedade, ligada a forma de aquisição e oponibilidade contra terceiros. A bem da verdade, até então a relação do particular com o poder público estava unicamente atrelada à questão da limitação da atuação estatal, considerado o necessário respeito ao direito individual de propriedade. Neste contexto, tornava-se impositivo um agir negativo do Estado face ao direito do particular, próprio dos direitos de primeira geração.

No entanto, o direito à propriedade não é exercido pelo cidadão sem qualquer baliza e de modo ilimitado, pois deve almejar os fins sociais, sendo por isso que o Poder Público também age positivamente, intervindo na propriedade, para promover e facilitar o atingimento de outros objetivos que irão atender precipuamente a coletividade (BONAVIDES, 2004).

A postura ativa do Estado advém, em grande medida, da consagração dos direitos de segunda geração a partir do século XX, no período compreendido entre o fim da Primeira Guerra Mundial e início da segunda. Com a crise do estado liberal, mostrou-se insuficiente para a vida em sociedade apenas a abstenção estatal, sendo necessário que o princípio da liberdade conviva harmoniosamente com o princípio da igualdade, ocorrendo a incorporação constitucional dos direitos sociais (BONAVIDES, 2004).

Doravante, o Estado é demandado para entregar prestações positivas em favor do cidadão, através de utilidades concretas (bens ou serviços públicos), objetivando garantir as condições materiais mínimas para uma existência digna. Advirta-se, não se admitir, em abstrato, conflitos entre direitos sociais e individuais, inexistindo incompatibilidade da noção de estado liberal com o social, porquanto os direitos sociais são compreendidos como uma evolução dos direitos individuais, a estes acrescentados às vezes necessitando para a sua concretização de um não fazer estatal, quanto a proibição de que a penhora recaia sobre o bem de família, como entende o STF:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. PENHORABILIDADE DO BEM DE FAMÍLIA DO FIADOR NO CONTRATO DE LOCAÇÃO DE IMÓVEL COMERCIAL. IMPOSSIBILIDADE. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA AOS ARTS. 1º, III, 6º E 226, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I – É impenhorável o bem de família do fiador em contrato de locação de imóvel comercial, dada a necessidade de observância ao princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF), ao direito fundamental à moradia (art. 6º da CF) e à preservação da unidade familiar (art. 226 da CF). II - A orientação firmada no Tema 295 da Repercussão Geral (RE 612.360-RG/SP) não se aplica aos casos em que se discute a penhorabilidade de bem de família do fiador em contrato de locação comercial. III – Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 1304844 AgR, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 22/03/2021 (BRASIL, 2021).

No período que sucedeu a Segunda Guerra Mundial, nota-se um movimento de reaproximação entre o Direito e a ética, momento em que o princípio da dignidade da pessoa humana ganha especial relevância, empreendendo uma releitura e desenvolvimento de uma nova teoria a respeito dos direitos fundamentais. O momento em referência ganhou a alcunha de constitucionalismo democrático, marcado pela elaboração da Declaração Universal dos Direitos Humanos, fruto da Assembleia Geral das Nações Unidas de dezembro 1948.

Importa dizer que, a Declaração traz em seu art. 17 preceito atinente à garantia da propriedade privada, afirmando que “todo ser humano tem direito à propriedade, só ou em sociedade com outros”, e acrescenta “ninguém será arbitrariamente privado de sua propriedade” (ONU, 1948).

Vê-se, pois, que propriedade é compreendida como um direito limitador da atuação estatal, sobretudo pelo contexto de pós-guerra, assim como um direito real, oponível *erga omnes*, neste caso também contra particulares, adquirido a partir do exercício regular da posse, ou, com maior segurança jurídica, com a titularidade formal do bem.

De outra banda, referida declaração em seu art. 25, não por acaso insere a habitação em um contexto de convivência plural com demais direitos sociais, ligados a uma ideia central de “padrão de vida”, ressaltando uma leitura a partir do primado da dignidade da pessoa humana, com o fito único de o concretizar. A propósito, vejamos o teor do mencionado dispositivo:

1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle (ONU, 1948).

No ordenamento pátrio a moradia passou a integrar a CRFB/88, na relação de direitos sociais, contida no art. 6º: “São direitos sociais a educação, a saúde, 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” (BRASIL, 1988), que apenas em fevereiro de 2000, com a promulgação da Emenda Constitucional (EC) de nº 26 (BRASIL, 2000), por pressão exercida após a participação do Brasil na Conferência Habitat II, ocorrida em junho de 1996, por convocação da Organização Nacional das Nações Unidas (ONU).

Destaque-se ainda a anterioridade da promulgação do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ocorrido em julho de 1992, o qual carrega no art. 11 a previsão do direito à moradia adequada. Confira-se:

#### ARTIGO 11

1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento (BRASIL, 1992).

Portanto, após esboço histórico e categorização dos direitos aqui debatidos, todavia, sem a pretensão de esgotar o tema, pode-se entender o direito à moradia como atributo e fator qualitativo do direito à propriedade imobiliária.

O sentido fica evidenciado quando da releitura implementada pelo princípio da dignidade da pessoa humana, redundante no indispensável atendimento à função social pela propriedade, por considerar a pessoa humana como epicentro dos benefícios da proteção estatal.

## 4.2. REFLEXÕES ACERCA DO CONTEÚDO DO DIREITO À MORADIA DIGNA

Na legislação nacional, a expressão “moradia digna” se encontra positivada no art. 37 do Estatuto do Idoso (BRASIL, 2003), o qual prescreve que “o idoso tem direito à moradia digna”.

Outrossim, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), instituído com a edição da Lei Federal 11.124/2005 (BRASIL, 2005), criado para atender a população de baixa renda, tem dentre os seus objetivos esculpidos no art. 2º, I e II e I, “b”, viabilizar “o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável”, através de “políticas e programas de investimentos e subsídios”, baseado no princípio da “moradia digna como

direito e vetor de inclusão social”. No entanto, nenhuma disposição legal visa, minimamente, dar corpo ao direito à moradia digna.

A dificuldade de retirar toda a ambiguidade e vagueza do termo “direito à moradia”, segundo explica Sarlet (2013), é enfrentada com esforços legislativos e jurisprudenciais, ao recepcionar e adequar os critérios materiais desenvolvidos no âmbito do sistema internacional.

Para esta finalidade, deve-se rememorar a ideia de “padrão de vida” encartado na Declaração Universal, vez que se entende que o direito humano a moradia digna deriva desta concepção.

Nesta senda, o Comitê do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) das Nações Unidas, ao comentar o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ONU, 1966) é eloquente na interpretação do direito à moradia previsto no art. 11 acima referenciado, inadmitindo interpretações restritivas, não aceitando qualquer tipo de habitação como digna ou que se trate a moradia como mera mercadoria, entendendo que tais condutas se praticadas pelos países impedirão a efetivação do direito à moradia adequada. Sendo assim, o Comitê enumera critérios básicos que devem ser verificados em qualquer contexto a fim de se viabilizar o direito à moradia adequadamente, vejamos:

(A) Segurança jurídica da posse. A posse assume uma variedade de formas, como o aluguel (público e privado), a moradia em cooperativa, o arrendamento, a ocupação pelo próprio proprietário, a moradia de emergência e assentamentos informais, incluindo a ocupação da terra ou da propriedade. Não obstante o tipo de posse, todas as pessoas devem possuir um grau de segurança de posse que lhes garanta proteção legal contra despejo forçado, assédio e qualquer tipo de outras ameaças. Os Estados Partes devem, conseqüentemente, tomar medidas imediatas para conferir segurança jurídica da posse às pessoas e propriedades que careçam atualmente de tal proteção, em consulta genuína as pessoas e grupos afetados.

(B) Disponibilidade de serviços, materiais, benefícios e infraestrutura. Uma moradia adequada deve dispor de certos serviços essenciais para a saúde, a segurança, o conforto e nutrição. Todos os beneficiários do direito à moradia adequada devem ter acesso sustentável aos recursos naturais e comuns, à água potável, à energia para cozinhar, serviço de aquecimento e iluminação, de saneamento e de limpeza, meios de armazenamento de alimentos, eliminação de resíduos, de drenagem do local e serviços de emergência.

(C) Custo acessível. Os custos financeiros domésticos ou pessoais associados à moradia devem ser de um nível tal que a realização e a satisfação de outras necessidades básicas não sejam ameaçadas nem comprometidas. Devem ser tomadas medidas pelos Estados partes para garantir que uma porcentagem dos gastos relacionados à moradia seja, como regra, proporcional aos níveis de renda. Os Estados partes devem criar subsídios de moradia para aqueles incapazes de obtê-la, bem como formas

e níveis diferentes de financiamento habitacional, que correspondam adequadamente às necessidades da moradia. De acordo com o princípio da possibilidade de custear a moradia, os inquilinos devem ser protegidos por medidas adequadas contra níveis ou aumentos desproporcionais do aluguel. Nas sociedades em que a matéria prima constitui a principal fonte de materiais de construção para habitação, medidas devem ser tomadas pelos Estados partes para assegurar a disponibilidade de tais materiais.

(D) Habitabilidade. A moradia adequada deve ser habitável, oferecendo aos seus habitantes o espaço adequado e protegendo-os do frio, da umidade, do calor, da chuva, do vento ou de outras ameaças à saúde, dos riscos estruturais e dos vetores de doenças. A segurança física dos ocupantes deve ser garantida também. O Comitê encoraja os Estados Partes a aplicar de forma abrangente os Princípios de Higiene da Moradia preparados pela OMS, que consideram a moradia o fator ambiental que mais frequentemente associa-se às condições favoráveis à transmissão de doenças em análises epidemiológicas, significando que, as condições inadequadas e deficientes de moradia e de vida são invariavelmente associadas às taxas mais elevadas de mortalidade e morbidade.

(E) Acessibilidade. A moradia adequada deve ser acessível aos titulares do direito. Os grupos desfavorecidos devem ter acesso pleno e sustentável aos recursos adequados para conseguir uma moradia. Assim, a esses grupos desfavorecidos como os idosos, as crianças, os deficientes físicos, os doentes terminais, indivíduos HIV positivos, as pessoas com problemas persistentes médicos, os doentes mentais, as vítimas de desastres naturais, os grupos que vivem em área de risco e outros grupos deve ser assegurado um certo grau de prioridade na esfera da moradia. Tanto a legislação quanto as políticas públicas em matéria de moradia devem levar integralmente em conta as necessidades especiais destes grupos. Em muitos Estados partes, o maior acesso à terra por segmentos desprovidos de terra ou empobrecidos da sociedade deve constituir objetivo central da política. Os Estados devem assumir obrigações governamentais apreciáveis destinadas a assegurar o direito de todos a um lugar seguro para viver com paz e dignidade, incluindo o acesso à terra como um direito (ONU, 1996).

Tais critérios orientam a atividade estatal em virtude de a legislação não estabelecer parâmetros ou standards para a determinação do conteúdo do direito à moradia. Entretanto, devem ser consideradas as peculiaridades locais, tais como os fatores sociais, climáticos, culturais, ecológicos e urbanísticos.

### **4.3. CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À MORADIA DIGNA ATRAVÉS DAS AÇÕES DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E A INDISPENSÁVEL URBANIZAÇÃO DA LOCALIDADE**

A vigente Constituição Federal, ao dispor especificamente sobre a Política Urbana, inaugura o respectivo capítulo de modo dirigente, ao estabelecer, em seu art. 182, como principais objetivos da política urbana, “o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (BRASIL, 1988). Referido dispositivo constitucional condiciona à edição de lei específica a fixação das diretrizes gerais da política

de desenvolvimento nacional urbano, tendo sido realizada, em parte, quando da publicação da Lei Federal 13.465, de 11 de julho de 2017 (BRASIL, 2017).

A Lei Federal nº 13.465/2017, dentre outras matérias, dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, de áreas públicas ou privadas, conjugado com o visível escopo aglutinador e de formação de verdadeira consolidação normativa ampla e genérica acerca do tema fundiário, contido na CF/88, em seu art. 24, I, que estabelece a natureza concorrente da competência para legislar sobre direito urbanístico, cabendo, portanto, à União, a edição de normas gerais (BRASIL, 1988).

Com a publicação da aludida norma, animada pela aspiração geral de permitir o cumprimento efetivo das disposições constitucionais pertinentes, objetivou-se dar tratamento imediato à instabilidade jurídica que residira na execução da política urbana com a coexistência de vários diplomas esparsos. Especificamente com relação às regularizações fundiárias urbanas, objetivou-se assegurar a segurança jurídica nas situações ocupacionais e registrais precárias, com a concessão de registro da titularidade dos imóveis.

Diz-se, assim, almejar a inserção dos beneficiados na cadeira produtiva, possibilitando o acesso às políticas públicas, tomada de crédito bancário, além de consequentemente gerar receitas derivadas para os entes públicos através de tributo e facilitar o ordenamento da expansão do ambiente urbano.

Extreme de dúvidas, decorre do registro e da sua ínsita publicidade a segurança jurídica para o comércio imobiliário, a qual depende da confiança depositada pelos vários agentes do mercado nos bancos de dados notariais e de registro, tornando concreta e hábil a apuração do estado jurídico do bem frente a posições decorrentes de situações privadas e públicas.

Com efeito, a Lei Federal nº 13.465/17, nos incisos de seu art. 11, ampliou as hipóteses de regularização fundiária, adotando para definir seu âmbito de atuação o critério da destinação, fazendo com que não apenas alcance imóveis localizados na área urbana, assim como aqueles situados nas zonas rurais, desde que possuam ocupação e destinação urbana.

Desta forma, filiou-se ao entendimento firmado pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) no tema repetitivo nº 174, onde firmou a tese de que “Não incide IPTU, mas ITR, sobre imóvel localizado na área urbana do Município, desde que comprovadamente utilizado em exploração extrativa, vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial (art. 15 do DL 57/1966).”

Outrossim, destacou o protagonismo dos Municípios para a condução de procedimentos menos burocráticos tendentes ao registro cartorial dos imóveis objeto da Reurb, não se olvidando ser da competência comum de todos os entes federativos a execução de políticas públicas relacionadas à moradia do art. 23, III, IV e IX, CF/88, sendo esse preceito enfático do princípio da cooperação, o qual decorre da forma federativa de Estado adotada pela nossa Carta Magna.

Sobre o tema, assevera Novelino (2016, p. 466):

O direito à moradia, mesmo antes de sua consagração expressa entre os direitos sociais pela Emenda Constitucional nº 26/2000, já era considerado por parte da doutrina como direito fundamental implícito, com base no dispositivo que prevê a competência dos entes federativos para promover programas de construção de moradias, assim como a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (CF, art. 23, IX).

Sobreleva, no âmbito do procedimento administrativo municipal da Reurb, o estímulo da solução altruísta de litígios, do Art. 10, V, da Lei nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017), lançando-se mão de meios consensuais de autocomposição, tais como a mediação e a arbitragem, contidos nos §§ 3º e 4º, do art. 21, da Lei nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017), que podem ser desempenhados por câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania ou as câmaras de mediação credenciadas junto aos Tribunais de Justiça, *vide* os §§ 3º e 5º, do art. 34, da Lei Federal nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017).

No amplo rol de pessoas legitimadas para requerer a regularização fundiária, incluem-se os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores, além dos entes públicos, inclusive entidades da administração indireta, beneficiários considerados individualmente ou através da sociedade organizada, Defensoria Pública e Ministério Público, conforme preconiza o art. 14, da Lei Federal nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017).

Tratando-se de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S), a gratuidade das custas e emolumentos notariais e registrais, estabelecidos no §1º, do art. 13, da Lei Federal nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017), guarda significativa relevância como facilitador da implementação.

Sobre o assunto, convém destacar a atuação do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco (TJPE), quando do julgamento do Agravo de Instrumento nº 0008042-63.2017.8.17.9000, onde enfrentou celeuma havida em programa ofertado por município em convênio com entidade privada. A celeuma colocou-se inicialmente em razão da empresa

conveniente realizar a cobrança de valores aos particulares candidatos à regularização de seus imóveis.

*In casu*, segundo os termos contratuais, após o pagamento, ainda assim a regularização estava condicionada ao êxito de demanda judicial a ser proposta. A Corte estadual entendeu que a referida conduta importa em violação dos princípios da Administração Pública e do Direito do Consumidor.

Em nosso sentir, um ponto bastante sensível, registrado na decisão paradigma, é o atinente à urbanização da localidade, o que acredita-se que, dificilmente, em momento posterior, poderia ser alcançada ou, no mínimo, seria retardada pela presumível dispensa do importantíssimo Projeto de Regularização Fundiária e seu conteúdo mínimo, tal como o projeto urbanístico e a Certidão de Regularização Fundiária (CRF), da qual devem constar as responsabilidades de execução do cronograma físico de obras e serviços a ser realizados no local.

Neste quesito, sobrevém a importância da execução do planejamento urbano para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, através dos instrumentos oficiais dispostos em legislação, visto que, se e somente se observadas as “regras do jogo”, os ocupantes poderão cogitar de um direito subjetivo de ser beneficiados com a prestação de serviços públicos e a melhoria das condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal, assim como prevê o inciso IV, do art. 41, da Lei nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017).

Deste modo, revela-se preponderante a questão da classificação do interesse da Reurb (social ou específico) para definir o ônus da realização das obras de infraestrutura essenciais, voltadas, principalmente, à prestação de serviços públicos de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, distribuição de energia elétrica, drenagem, dentre outros contidos no §§ 5º e 7º, do art. 13, c/c §1º do art. 36, todos da Lei Federal nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017).

Portanto, a política urbana, ainda que desenvolvida em caráter programático, é requisito para a efetivação de direitos fundamentais individuais e sociais ligados à propriedade, nomeadamente o direito à moradia digna, visto que, consoante o disposto no §3º, do art. 36, da Lei Federal nº 13.465/2017, dispõe que “As obras de implantação de infraestrutura essencial, de equipamentos comunitários e de melhoria habitacional, bem como sua manutenção, podem ser realizadas antes, durante ou após a conclusão da Reurb” (BRASIL, 2017).

A consecução do direito à moradia regularizada por meio da Regularização Fundiária urbana deve ser encorajada, posto que exequível a partir da realização de estudos das condições, meios e situações nas quais pode ser realizada, através de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, todavia deve fazer parte da opção política dos governantes, ou a melhoria da técnica em nada representará de benefício para a população.

Neste sentido, relevante cotejar a lição de Norberto Bobbio (2004, p. 16), o autor expõe que “O problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los. Trata-se de um problema não filosófico, mas político”.

#### 4.4. TUTELA JURÍDICA DO DIREITO À MORADIA DIGNA

Elucidativa é a lição de Le Corbusier (1941, p. 130) no manifesto urbanístico denominado A Carta de Atenas, para o qual, "as chaves do urbanismo estão nas quatro funções: habitar, trabalhar, recrear-se (nas horas livres), circular". A habitação era o elemento principal de suas investigações e o seu pensamento é acompanhado pela doutrina jurídica brasileira, a exemplo de José Afonso da Silva (2018) e Diogo Figueiredo Moreira Neto (1977), ao qual, para o último, a moradia deve ser privilegiada em um eventual conflito entre finalidades.

Nesta toada, a habitação adequada, compreendida como necessidade primária a ser realizada através da promoção de políticas públicas pelo Estado, ganha exigibilidade, posto que nas palavras do Ministro Barroso (2009, p. 73), “as normas constitucionais definidoras de direitos são as que tipicamente geram direitos subjetivos, investindo o jurisdicionado no poder de exigir do Estado – ou de outro eventual destinatário da norma – prestações positivas ou negativas”.

Moura Agra (2012, p. 611) bem tratou da coercibilidade dos direitos sociais e das suas hipóteses de violação por ação ou omissão estatal e a judicialização, fatos que ensejam a atuação jurisdicional, sendo realmente recomendável a compreensão de seu ensinamento, adiante reproduzido:

Dessa forma, quando os direitos sociais são descumpridos, qualquer um dos poderes estabelecidos deve atuar para sanar o acinte. As hipóteses mais comuns de máculas encontradas na atualidade são quando essas prerrogativas não podem ser efetivadas por falta de regulamentação ou quando a administração pública não assegura determinado serviço ou prestação material em uma intensidade suficiente. No escopo de garantir efetividade aos direitos sociais, o Poder Judiciário assume um papel muito relevante. Quando houver uma omissão de regulamentação por parte do Legislativo ou a inexecução de serviços ou prestações materiais por parte do Executivo, ele pode legislar de forma supletiva ou forçar a implementação da

prestação não executada, desde que se atendo à densidade suficiente do direito pleiteado.

A omissão da administração pública na formulação e execução de políticas públicas, que culminem por comprometer objetivos e direitos consagrados pela Lei Maior, mostra-se passível de sofrer intervenção do Poder Judiciário. Vem se firmando no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF) que a inércia estatal não é superada com a invocação da discricionariedade administrativa, por se revelar como juízo de simples conveniência ou de mera oportunidade, insignificante diante dos direitos constitucionalmente contemplados.

Neste diapasão, confirmam-se os precedentes adiante ementados:

CENSO DEMOGRÁFICO DO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. DECISÃO GOVERNAMENTAL QUE NÃO CONTEMPLA O IBGE COM DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS SUFICIENTES PARA PLANEJAMENTO, ORGANIZAÇÃO E REALIZAÇÃO DO CENSO DEMOGRÁFICO DE 2021. LEGITIMIDADE DO PODER JUDICIÁRIO PARA AVALIAR A ALOCAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS NO QUE DIZ RESPEITO A AÇÕES ESTATAIS QUE SERVEM DE ANTEPARO PARA FRUIÇÃO DE DIREITOS CONSTITUCIONAIS. DETERMINAÇÃO PARA QUE A UNIÃO ADOTE AS MEDIDAS NECESSÁRIAS À REALIZAÇÃO DO CENSO DEMOGRÁFICO NO EXERCÍCIO FINANCEIRO SEGUINTE AO DA CONCESSÃO DA TUTELA DE URGÊNCIA (2022). 1. Reconhecimento de que a inércia da Administração Pública no que toca à organização, ao planejamento e à execução do Censo Demográfico do IBGE produzirá graves consequências para a formulação, atualização e acompanhamento de políticas sociais, além de manter inalteradas – ou desatualizadas – informações que influenciam acentuadamente no rateio do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Existência de conflituosidade grave o suficiente para desestabilizar a autossuficiência dos entes subnacionais. Omissão em torno de ação estatal que visa à promoção de objetivos de envergadura constitucional, fornecendo subsídios demográficos para o constante monitoramento de políticas de transferência de renda. Redução da discricionariedade do gestor público em se tratando de políticas públicas das quais dependem, de um lado, a preservação da autossuficiência dos Estados da Federação e, de outro, a efetividade de ações de combate à pobreza. Concessão de medida liminar para determinar a adoção das medidas administrativas e legislativas necessárias à realização do Censo Demográfico do IBGE no exercício financeiro seguinte ao da concessão da tutela de urgência (2022). (ACO 3508 TA-Ref, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 17/05/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-134 DIVULG 05-07-2021 PUBLIC 06-07-2021).

RECURSO EXTRAORDINÁRIO - CRIANÇA DE ATÉ SEIS ANOS DE IDADE - ATENDIMENTO EM CRECHE E EM PRÉ-ESCOLA - EDUCAÇÃO INFANTIL - DIREITO ASSEGURADO PELO PRÓPRIO TEXTO CONSTITUCIONAL (CF, ART. 208, IV) - COMPREENSÃO GLOBAL DO DIREITO CONSTITUCIONAL À EDUCAÇÃO - DEVER JURÍDICO CUJA EXECUÇÃO SE IMPÕE AO PODER PÚBLICO, NOTADAMENTE AO MUNICÍPIO (CF, ART. 211, § 2º) - RECURSO IMPROVIDO. - A educação infantil representa prerrogativa constitucional indisponível, que, deferida às crianças, a estas assegura, para efeito de seu desenvolvimento integral, e como primeira etapa do processo de educação básica, o atendimento em creche e o acesso à pré-escola (CF, art. 208, IV). - Essa prerrogativa jurídica,

em conseqüência, impõe, ao Estado, por efeito da alta significação social de que se reveste a educação infantil, a obrigação constitucional de criar condições objetivas que possibilitem, de maneira concreta, em favor das "crianças de zero a seis anos de idade" (CF, art. 208, IV), o efetivo acesso e atendimento em creches e unidades de pré-escola, sob pena de configurar-se inaceitável omissão governamental, apta a frustrar, injustamente, por inércia, o integral adimplemento, pelo Poder Público, de prestação estatal que lhe impôs o próprio texto da Constituição Federal. - A educação infantil, por qualificar-se como direito fundamental de toda criança, não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da Administração Pública, nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental. - Os Municípios - que atuarão, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil (CF, art. 211, § 2º) - não poderão demitir-se do mandato constitucional, juridicamente vinculante, que lhes foi outorgado pelo art. 208, IV, da Lei Fundamental da República, e que representa fator de limitação da discricionariedade político-administrativa dos entes municipais, cujas opções, tratando-se do atendimento das crianças em creche (CF, art. 208, IV), não podem ser exercidas de modo a comprometer, com apoio em juízo de simples conveniência ou de mera oportunidade, a eficácia desse direito básico de índole social. - Embora resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário, determinar, ainda que em bases excepcionais, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam estas implementadas pelos órgãos estatais inadimplentes, cuja omissão - por importar em descumprimento dos encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter mandatório - mostra-se apta a comprometer a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional. A questão pertinente à "reserva do possível". Doutrina. (RE 410715 AgR, Relator(a): CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 22/11/2005, DJ 03-02-2006 PP-00076 EMENT VOL-02219-08 PP-01529 RTJ VOL-00199-03 PP-01219 RIP v. 7, n. 35, 2006, p. 291-300 RMP n. 32, 2009, p. 279-290).

Por fim, apenas de modo elucidativo, saliente-se que a Lei Federal nº 13.465/2017 é objeto de controle concentrado de constitucionalidade, veiculado nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5771, 5787 e 5883, onde são apontados diversos vícios formais e materiais, tratando-se de um processo natural do funcionamento democrático das instituições, exercido de forma a preservar a independência e a harmonia dos Poderes, além de perfectibilizar a legislação vigente.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Curso de extensão promovido pela UFPE em parceria com o TJPE, por meio do Programa Moradia Legal, permitiu levar a experiência vivenciada pela equipe da UFPE em Regularização Fundiária, a grande parte dos municípios do Estado de Pernambuco.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Tribunal de Justiça de Pernambuco, na pessoa do seu Presidente, o Exmo. Des. Fernando Cerqueira Norberto dos Santos, o qual em contato com a temática em sua passagem pela ENFAM, resolveu acertadamente promover o I Webinário do Programa Moradia Legal: regularização fundiária como política pública, por meio do Programa Moradia Legal, evento que permitiu uma aproximação dos servidores do Tribunal de Justiça de Pernambuco com um tema de extrema relevância, possibilitando a qualificação técnica dos participantes para atuar em demandas judiciais em que se discuta direitos ligados a moradia.

## REFERÊNCIAS

D'ABREU, Dr. Antonio José Teixeira. **Direito Civil Português**. Coimbra: França Amado, 1898.

BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da constituição brasileira**. 9. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 11 dez. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação.. Brasília, 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm). Acesso em: 16 nov. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000**. Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. Brasília, 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm). Acesso em: 16 nov. 2021.

BRASIL. **Código Civil 2002**. Brasília, 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm). Acesso em: 16 nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 11.124 de 16 de junho de 2005**. Dispõe sobre o sistema nacional de habitação de interesse social - SNHIS, cria o fundo nacional de habitação de interesse social - FNHIS e institui o conselho gestor do FNHIS. Brasília, 2005. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=11124&ano=2005&ato=1f5g3aE5EMRpWT60a#:~:text=DISP%C3%95E%20SOBRE%20O%20SISTEMA%20NACIONAL,O%20CONSELHO%20GESTOR%20DO%20FNHIS>. Acesso em: 11 dez. 2021.

BRASIL. **Lei Federal 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana (...) e dá outras providências. Brasília, 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm). Acesso em: 16 nov. 2021.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

LE CORBUSIER. **A Carta de Atenas**. 1. ed. São Paulo: EDUSP, 1941.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Introdução ao direito ecológico e ao direito urbanístico**: instrumentos jurídicos para um futuro melhor. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1977.

NOVELINO, Marcelo. **Curso de direito constitucional**. 11. ed. Salvador: Juspodivm, 2016.

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos de 10 de dezembro 1948**. Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III). Genebra, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 16 nov. 2021.

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Adotada pela Resolução n.2.200-A (XXI) da Assembléia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966. Genebra, 1966. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%C3%B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. Comentário ao art. 6.º. *In*: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; Streck, Lenio L.; SARLET, Ingo Wolfgang (Coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva; Almedina, 2013.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **RE 1304844 SP AgR 2243959-42.2018.8.26.0000**. Relator Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, julgado em 22/03/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-084 DIVULG 03-05-2021 PUBLIC 04-05-2021. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1202560731/agreg-no-recurso-extraordinario-re-1304844-sp-2243959-4220198260000/inteiro-teor-1202560740>. Acesso em: 11 dez. 2021.

## A INFLUÊNCIA DO paradigma da moradia adequada Da ONU PARA A ATUAÇÃO DO CENDHEC

Manoel Severino Moraes de Almeida <sup>1</sup>

Luis Emmanuel Barbosa da Cunha <sup>2</sup>

<sup>1</sup> Doutorando em direito pela UNICAP, Advogado e Professor Universitário. Presidente do Centro Dom Helder Camara de Estudos e Ação Social – CENDHEC -.

<sup>2</sup> Doutor em direito pela UFPE e Professor Universitário. Advogado do Programa Direito à Cidade do Centro Dom Helder Camara de Estudos e Ação Social – CENDHEC -.

**RESUMO:** A Organização das Nações Unidas (ONU), através seus órgãos de *softlaw* do sistema global de direitos humanos, construiu um paradigma sobre moradia adequada ao tempo de 22 anos. O Centro Dom Helder Camara (CENDHEC), como organização da sociedade civil, atua há 32 anos em prol do direito à cidade no Recife, Pernambuco, Brasil. Nesse tempo, a ONU delimitou sete aspectos básicos sobre moradia adequada combinados com o princípio da não discriminação. O CENDHEC se firmou a partir da construção do novo texto constitucional de 1988 e do uso de instrumentos jurídicos e administrativos de segurança da posse. A problematização consiste em se questionar sobre a contribuição da ONU, durante 22 anos, desde o trabalho do Comitê do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Comitê PIDESC) até a Relatoria Especial sobre Moradia Adequada para o trabalho do Centro Dom Helder Camara, como organização da sociedade civil atuante no campo do direito à cidade. O objetivo geral do artigo é explorar os limites do conceito de moradia adequada a partir do sistema internacional e nacional de promoção e proteção de direitos humanos no Brasil. Já o objetivo específico cuida de delimitar as balizas axiológicas de atuação do Cendhec, como entidade da sociedade civil organizada, aberta à experiência internacional.

**Palavras-chave:** segurança na posse, recomendações internacionais, sistema internacional de direitos humanos.

### 1. INTRODUÇÃO

O direito à moradia adequada já é tratado pela Organização das Nações Unidas (ONU) desde o ano de 1991, através do Comentário Geral número 4 do Comitê do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Comitê PIDESC). O Centro Dom Helder Camara de Estudos e Ação Social – CENDHEC – foi criado em 1989 e é

contemporâneo desse debate internacional, ainda que não tivesse atuação internacional mais estrita à época.

O Comitê PIDESC tratou de definir o direito à moradia como uma combinação de sete aspectos: segurança na posse, infraestrutura disponível, economicamente acessível, habitabilidade, acessibilidade por grupos vulnerabilizados, localização e adequação à experiência e técnicas locais (ONU, 1991, pp.2-3).

Na época, o Cendhec atuou fortemente para o texto constitucional trazer, na sua redação final, os artigos 182 e 183. Diferentemente do sistema ONU com sua capacidade de detalhar os sete aspectos inerentes à efetivação do direito à moradia adequada, os artigos 182 e 183 da CF/88 estabelecem que o desenvolvimento urbano acontecerá à medida que a função social à cidade, de fato, for respeitada com garantia do bem-estar dos habitantes (artigo 182). Combinado a isso, a usucapião especial constitucional, um instrumento associado ao primeiro aspecto do conceito da ONU com a segurança na posse (posse em sentido amplo, ou seja, a ponto de ser sinônimo da aquisição de propriedade do artigo 183) (CENDHEC, 2021a). Temos aí uma combinação de regras gerais e uma instrumentalidade jurídico-processual.

Entre 1991 e 2013, portanto, em 22 anos, a Relatoria Especial das Nações Unidas sobre Moradia Adequada, à época, presidida pela Professora Raquel Rolnik, complementou para acrescentar a concretude em relação ao que se pensa sobre princípio da não discriminação aos sete aspectos inerentes à moradia adequada.

O Relatório da Relatoria Especial sobre Moradia Adequada de 2013 se especializa no primeiro aspecto trazido em 1991 e vai além do instrumento da usucapião constitucional de 1988. A relatoria retoma o tema da segurança da posse e elenca dez itens a serem observados. Com isso, a segurança da posse pode ser entendida como um aspecto complexo em se tratando do direito à moradia adequada.

A complexidade não implica um fazer excessivo que o torne inexecutável. Bem longe disso, a complexidade implica que segurança posse não pode ser desvinculada da sua pluralidade de formas de ocorrência, do melhoramento contínuo, de soluções locais, da função social da propriedade, do enfrentamento à discriminação e à desigualdade de gênero, da proteção às atividades econômicas, do fortalecimento da cooperação, do empoderamento dos grupos vulnerabilizados em relação a *accountability* do Estado e do acesso à Justiça (ONU, 2013).

A problematização consiste em se questionar sobre a contribuição da ONU, durante 22 anos, desde o trabalho do Comitê PIDESC até a Relatoria Especial sobre Moradia

Adequada para o trabalho do Centro Dom Helder Camara, como organização da sociedade civil atuante no campo do direito à cidade.

O objetivo geral do artigo é explorar os limites do conceito de moradia adequada a partir do sistema internacional e nacional de promoção e proteção de direitos humanos no Brasil.

Já o objetivo específico cuida de delimitar as balizas axiológicas de atuação do Cendhec, como entidade da sociedade civil organizada, aberta à experiência internacional.

## 2. REVISÃO DE LITERATURA

Os sistemas internacionais de direitos humanos, aos quais o Estado brasileiro está vinculado: sistema global e sistema interamericano, têm destaque para as recomendações internacionais. Evidentemente, há as decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos em linha do *hardlaw*, mas, em termos de *softlaw*, as recomendações são o destaque.

O fato de serem recomendações, de forma alguma, deve ser entendido em linguagem vulgar ou comum. A recomendação internacional tem um lastro prévio que lhe dá fundamento de direito, ou seja, tanto baseado no princípio do *pacta sunt servanda* internacional como também em lastro convencional, portanto, não se trata de uma mera faculdade do Estado seguir ou não. Trata-se de um modelo internacional de conduta e também de uma forma de efetivação de um texto normativo abstrato, cuja aplicação, eventual não aplicação e até adequação aos contextos locais devem ser explicadas.

Com efeito, essa forma de agir difere um pouco da forte tradição legislativa brasileira, cuja abstração chamada vontade do legislador direciona a atuação da pessoa jurisdicionada. O destinatário da norma pouco contribui diretamente para a definição de como o universo de condutas é realmente efetivado. Apenas excepcionalmente, enquanto a regra cabe ao legislador (CUNHA, 2010, p.106).

Pois bem, com isso em mente. Tomamos inicialmente o conteúdo do Comentário Geral n.4 do Comitê PIDESC de 1991. Nesse documento, o Comitê PIDESC consolidou sua experiência sobre moradia adequada desde o ano de 1979 com 75 relatórios sobre o tema (DPSP, USP, MPF, 2018, p.257).

O Comitê PIDESC estabeleceu sete aspectos básicos sobre o direito à moradia adequada: segurança na posse, infraestrutura disponível, economicamente acessível, habitabilidade, acessibilidade por grupos vulnerabilizados, localização e adequação à experiência e técnicas locais. Com isso, pode se perceber que o ponto de partida é o artigo

11, item 1<sup>2</sup>, do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais que trata do direito à vida adequada, do qual a habitação é parte. O direito à moradia adequada é o resultado do trabalho interpretativo sobre o direito à vida adequada e o direito à habitação, seguindo-se essa linha de realização de direitos.

Daí, a importância das recomendações internacionais. A realização e a efetivação de direitos humanos são tão importantes quanto o paradigma civilizatório<sup>3</sup> pós II Guerra Mundial. Tão importante que o Estado não detém mais a exclusividade dessa realização e nem é a única autoridade a tratar disso.

Por sua vez, a Relatoria Especial das Nações Unidas sobre Moradia Adequada, em 2013, de forma complementar, trouxe mais dez itens sobre a moradia adequada, focado na realização do aspecto 1 de 1991, ou seja, a melhoria quanto à segurança jurídica da posse: a pluralidade de formas de ocorrência da posse, o melhoramento contínuo, prioridade para as soluções locais, cumprimento da função social da propriedade, o enfrentamento à discriminação e à desigualdade de gênero, a proteção às atividades econômicas, o fortalecimento da cooperação, o empoderamento dos grupos vulnerabilizados em relação a *accountability* do Estado e o acesso à Justiça (ONU, 2013).

A formalização da posse ainda passa pelo registro de propriedade, no entanto, as vias costumeiras de percepção de vínculo da pessoas com seus territórios devem produzir efeitos jurídicos, mas isso não acontece tão facilmente assim.

Frise-se o modelo de *continuum*, uma grande flecha que parte da esquerda para direita. Isso implica partir de meios informais de percepção de direitos sobre a terra para a ponta a flecha, onde estão os direitos formais sobre a terra<sup>4</sup>. Esse formato de flecha sugere uma linha binária e evolutiva, ou seja, da informalidade (não desejada) para a formalidade (buscada e modelar) sobre a segurança na posse (ROLNIK, 2015, pp.216-217). Dois arranjos que menos favorecem a pluralidade de formas de posse e mais reforçam um paradigma de legalidade, muito pouco acessível, principalmente, pelas pessoas em ocupações irregulares.

<sup>2</sup> Artigo 11. 1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

<sup>3</sup> A expressão paradigma civilizatório não encerra em si mesmo a perfeição da construção cultural humana. Pensar esse paradigma significa pensar a hegemonia cultural do ocidente para o oriente, do norte global para o sul global, do centro para a periferia capitalista, significa pensar os direitos humanos criticamente, a desconstrução a partir dos estudos decoloniais também.

<sup>4</sup> Um exemplo dessa flecha pode ser acessada em: <https://dai-global-developments.com/articles/from-land-tenure-regularisation-to-a-sustainable-land-register>

Vale frisar também, um aspecto trazido pela ONU-HABITAT: a participação de todos os *stake holders* envolvidos no macro tema da moradia adequada. No caso das favelas, a participação inclusiva e geral de atores estatais, não estatais, moradoras e moradores e de outras pessoas em situação de vulnerabilidade social no processo de desenho, planejamento, execução, monitoramento e avaliação das intervenções em favelas permite a oportunidade de melhor identificação das causas dos problemas que afligem as comunidades, bem como, a definição de soluções adequadas (UN-HABITAT, 2017, p.25-26).

O Sistema Global de Direitos Humanos partiu do direito à vida adequada, em seu recorte habitação, para construir que a efetivação desse direito passa pela moradia adequada e ela se efetiva a partir de sete aspectos básicos, dos quais o aspecto segurança jurídica da posse se desdobra em dez outras condições de efetivação. Esse grau de detalhamento faz reconhecer a complexidade do direito desde a sua abstração convencional até a sua efetivação perante a pessoa titular do direito, onde quer que ela esteja, à qual jurisdição nacional ela esteja submetida.

E por falar em agenda internacional, a agenda 2030 da ONU, no Objetivo do Desenvolvimento Sustentável 11 (ODS 11), traz o objetivo de se almejar as cidades sustentáveis. Nesse sentido, a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) sustenta que as cidades são um berçário de ideias, cultura e desenvolvimento. Daí, estabelecerem-se as metas: universalizar o acesso à moradia, acessar sistema de transportes seguros e acessíveis, aumentar a urbanização inclusiva, proteger o patrimônio cultural, reduzir as mortes devidas a eventos extremos, reduzir o impacto ambiental e proporcionar acesso a zonas verdes (CEPAL, 2018, pp.51-53).

Nem a própria sociedade civil brasileira, com seu empenho característico de laboratório em política pública e com o ânimo inerente à recém promulgada Constituição Federal de 1988, produziu algo tão detalhadamente parecido, logo o sistema internacional é um complemento importantíssimo na estrutura instrumental de efetivação de direitos humanos.

Em se tratando da atuação da sociedade civil brasileira, delimitamos a atenção no trabalho do CENDHEC em seus 32 anos de existência para fins dessa pesquisa, sabendo-se que o direito à cidade é muito bem trabalhado por várias outras entidades e organizações.

O grupo constitutivo do CENDHEC, após deixar a Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Olinda e Recife, quando da sua dissolução, atuou fortemente na temática do direito à cidade durante a assembleia nacional constituinte. Hoje, essa atuação seria chamada

de uma experiência de *advocacy* bem-sucedido, em vista do arranjo dos artigos 182 e 183 da CF/88.

Com isso, temos o direito à cidade tomado a partir da chamada política urbana. Um viés geral sobre diretrizes para o desenvolvimento urbano com a eleição do plano diretor como o instrumento básico, com a função social da propriedade urbana, com os parâmetros para desapropriação e utilização compulsória dos imóveis urbanos (artigo 182). O outro viés recai sobre a garantia para declaração da propriedade aquisitiva. Esse viés diz respeito à usucapião especial constitucional: área limite, tempo, finalidade moradia e não existência de outra titularidade de propriedade (artigo 182).

O CENDHEC tem atuado no acesso à Justiça, seja pela via jurisdicional propriamente dita, seja via administrativa. A via jurisdicional compreende os processos judiciais da usucapião em comunidades das zonas especiais de interesse social no Recife (ZEIS): Mustardinha, Mangueira, Entra Apulso, Três Carneiros, Sítio Grande e Torrões. A via administrativa compreende os pedidos à Prefeitura do Recife de dez Concessões de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM) na ZEIS Mangueira e 300 unidades de Regularização Fundiária Urbana (REURB-S) nas ZEIS Mangueira e Mustardinha.

Ademais, o CENDHEC tem atuado em parceria com os órgãos internacionais sobre moradia adequada. Em 2004, participou da visita *in-loco* do Relator da Relatoria Especial das Nações Unidas sobre Moradia Adequada e da Relatoria Nacional sobre Moradia Adequada na interlocução das comunidades com as relatorias (SAULE JÚNIOR, Nelson; CARDOSO, 2005, p.). E mais recentemente, com o envio de comunicações às relatorias especiais da ONU (Relatorias Especiais das Nações Unidas sobre Liberdade de Expressão, sobre Moradia Adequada, sobre Direitos das Crianças, sobre Detenção Arbitrária, sobre Execução Sumária, Arbitrária e Extrajudicial) e à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CENDHEC, 2021b).

Toda essa experiência de acesso à Justiça pela via jurisdicional nacional, pela administrativa e pela via internacional permitiu o CENDHEC fazer uma avaliação de sua atuação e revisão de seus pilares axiológicos na luta pela efetivação do direito à cidade.

Nessa passada, cumpre registrar o esforço do governo federal brasileiro quando publicou o Direito à Moradia Adequada, uma publicação para fins de empoderamento sobre o direito de moradia adequada, sua base constitucional, infraconstitucional, sobre os grupos socialmente vulnerabilizados como principal público destinatário e, principalmente, as formas de efetivação desse direito e costumes equivocados sobre o direito à moradia adequada

(BRASIL, 2013). Um esforço pontual que se mostra desarticulado em vistas das ações e práticas atuais do governo federal.

Nos 32 anos de existência do CENDHEC, suas bases são atualizadas. Isso implica pensar holisticamente todos estes fatores: a cidade, projetos de vida, acesso a bens sociais, Dignidade Humana, povos originários, grupos socialmente vulnerabilizados, função social da propriedade, direito de consulta e deliberação, desenvolvimento econômico inclusivo e instrumentalidade jurídica efetiva em prazo razoável.

Isso passa por se refletir sobre a regularização dos assentamentos urbanos e suas dificuldades, dentre elas: a incorrigibilidade de muitos imóveis para fins de regularização (CARVALHO, 2019). Nem todos os imóveis a serem regularizados devem ser incorporados em um processo mecanizado de regularização. Isso implica ainda, mais detalhadamente, pensar a partir dos contextos urbanos a serem regularizados que nem todas unidades urbanas devem ser regularizadas sem a devida adequação aos padrões de moradia adequada. As ocupações irregulares existem, são uma realidade na maior parte dos territórios e das cidades brasileiras. Um exemplo concreto consiste um dos resultados obtidos pelo Projeto executado pelo CENDHEC para fins de REURB'S das ZEIS Mustardinha e Mangueira, ainda em fase de sistematização.

A vontade de Maria (nome fictício da pessoa atendida pelo CENDHEC) em ver sua casa regularizada é muito grande, mas ela, sem se dar conta, tem uma “casa” que não se adequa a quase nenhuma regra jurídica ou urbanística, com exceção à subjetiva atuação de (...) *possuir como seu um imóvel*<sup>5</sup> (...). Ela vive em um espaço físico de 5m<sup>2</sup>, sob o número 126-A (número fictício também), com uma área molhada, chamada de banheiro, com paredes de alvenaria, sem janelas, mas com uma porta, que lhe dá autonomia, em relação à casa de número 126 (número fictício também), de acesso a um beco e, daí, à rua, na ZEIS Mustardinha.

Situações concretas como a de Maria são percebidas a todo instante pela atuação *in-loco* do CENDHEC e de tantas entidades da sociedade civil que atuam para efetivar o direito à cidade e à moradia adequada. Essas situações extremas demandam uma base axiológica firme das entidades da sociedade civil, de forma a colocá-la sempre na perspectiva dessas pessoas vulnerabilizadas, alijadas do direito humano à moradia adequada.

---

<sup>5</sup> Art. 1.238. Aquele que, por quinze anos, sem interrupção, nem oposição, possuir como seu um imóvel, adquire-lhe a propriedade, independentemente de título e boa-fé; podendo requerer ao juiz que assim o declare por sentença, a qual servirá de título para o registro no Cartório de Registro de Imóveis. Código Civil brasileiro de 2002.

Em outras palavras, o exemplo da Maria é a tal cidade ilegal, para a qual o urbanismo brasileiro não tem planejamento algum e nem pretende conhecer. O modelo burguês de urbanismo vigente não tem compromisso com a realidade concreta, na qual a maior parte das cidades está inserida. As ideias urbanísticas não estão onde deveriam estar (MARICATO, 2000, pp.121-122).

### 3. METODOLOGIA

A metodologia dessa pesquisa consiste em desenhar o paradigma sobre moradia adequada trazida pela ONU desde 1991 até 2013 e como esse paradigma pode ser o ponto de partida para uma atualização dos referenciais trabalhados pelo Programa Direito à Cidade do Cendhec, como marco de seus 32 anos de existência e atuação em prol dos direitos humanos.

Para tanto, o caminho tomado passa pelo uso da técnica bibliográfica, com destaque aos documentos da ONU: Comentário Geral número 4 do Comitê do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) e o Relatório da Relatoria Especial sobre Moradia Adequada de 2013.

### 4. RESULTADOS ALCANÇADOS

A experiência nacional e internacional faz o Centro Dom Helder Camara de Estudos e Ação Social visitar suas práticas, sua própria experiência local e nacional e se pautar a partir das seis teses basilares para sua atuação:

**Tese 1:** A Cidade é reconhecida como espaço privilegiado de expressão dos aspectos inerentes à Dignidade humana, de realização de projetos de vida, de acesso a bens sociais necessários a essa realização, logo, qualquer forma de discriminação que não seja para afirmação de direitos fundamentais a grupos socialmente vulnerabilizados configura uma violação de Direitos Humanos. O acesso à Cidade é irrenunciável;

**Tese 2:** A ocupação originária de Povos Indígenas, Tribais e de Comunidades Tradicionais, urbanas ou rurais, é uma forma de aquisição de direitos sobre a extensão territorial de expressão dessa identidade de acordo com suas práticas tradicionais e com sua memória, inclusive passada oralmente. Trata-se de uma aquisição originária anterior à ordem jurídica formal vigente, fundamentada nos costumes tribais com efeitos jurídicos cogentes;

**Tese 3:** A propriedade individual ou coletiva é mais uma forma de aquisição de direitos sobre a terra urbana ou rural. A função social dessa propriedade aos moldes do *hardlaw* e do

*softlaw* dos Direitos Humanos define os limites de sua prestabilidade, de forma que, fora desses limites, a propriedade é ilícita;

**Tese 4:** O direito à moradia adequada é um direito humano em interdependência com os demais. Isso implica uma construção tecnicamente segura, em ambiente seguro, acessível e adequado, sem riscos à vida e à integridade das pessoas, especialmente das mulheres, crianças e adolescentes, pessoas idosas e pessoas com deficiência, acessível, por modais sustentáveis, a todos os espaços da Cidade, com posse juridicamente segura e *palco* para as mais diversas expressões culturais;

**Tese 5:** As políticas, programas e projetos de desenvolvimento econômico são legítimos à medida que se mostrem de abordagem e resultados holísticos, ou seja, combinados com referenciais e com o compromisso na melhoria dos aspectos sociais da Cidade e das Comunidades atingidas por eles. Isso implica a ouvida e deliberação das Comunidades, participação na execução e partilha dos resultados atingidos;

**Tese 6:** Os instrumentos jurídicos e administrativos disponibilizados pela ordem jurídica formal devem refletir uma real acessibilidade para a fruição concreta dos direitos à moradia adequada e à Cidade em suas especificidades. Todo instrumental dessa natureza que permita a perpetuidade das situações concretas sem uma decisão definitiva em prazo razoável ou que permita decisões discriminatórias e/ou sem participação efetiva das Comunidades na deliberação e execução de políticas públicas, programas e projetos configura um instrumento violador dos Direitos Humanos.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A problemática trazida nessa pesquisa diz respeito à contribuição dos órgãos do sistema global de direitos humanos, seja da relatoria especial, seja do comitê de tratado. Em 22 anos de construção e revisão dos aspectos básicos sobre moradia adequada, a ONU trouxe efetivamente uma contribuição positiva para a sociedade civil.

No caso do CENDHEC, essa contribuição internacional, associada à sua experiência local-internacional, permitiu uma revisão constante das suas bases paradigmáticas a ponto de se construírem as seis teses que movimentam a sua atuação quanto ao direito à cidade.

A capacidade de aprofundamento na interpretação normativa pelo sistema de *softlaw* para fins de efetivação é uma realidade. Isso implica uma criatividade jurídica extremamente bem-vinda para um contexto jurisdicional institucional e humano gradeado em um exercício hermenêutico na literalidade do texto legal ou convencional.

Da experiência literal legal ou convencional para a experiência holística, temos o exemplo do direito à vida adequada, do direito à moradia adequada (literalidade convencional) para a moradia adequada, sendo segurança na posse e a qualidade de habitabilidade, dois aspectos, por exemplo, cujo imóvel da Maria de Mustardinha não tem e se torna um desafio à regularização fundiária para os atores nessa temática na cidade do Recife.

As recomendações internacionais têm esse condão de trazer à baila um conteúdo normativo que não pode esperar pelo exercício instrumental institucional de *hardlaw* para ser exposto. Em se tratando de direitos humanos, não existe exclusividade de fonte interpretativa e efetivadora. Toda e qualquer pessoa, individualmente ou em grupo, institucionalizada ou não, tem a legitimidade de interpretar os direitos humanos para fins de sua efetivação.

Nesses termos, o Cendhec, como entidade da sociedade civil com histórico na defesa dos direitos humanos, que partiu de uma primeira geração da sociedade civil brasileira no período de redemocratização nos fins na década de 1980, refletiu sobre suas bases para o Programa Direito à Cidade e construiu as seis teses paradigmáticas, apontadas para a Agenda 2030 da ONU com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

Com isso, não se trata de “obedecer” ao paradigma internacional sem qualquer reflexão. Ao contrário, cuida-se de elevar os direitos humanos à condição de efetivação a partir da atuação dos mais diversos atores e das suas experiências, além de mostrar que os direitos inerentes à formação e à realização da Dignidade Humana não é exclusivo a qualquer entidade mitológica panóptica.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Direito à Moradia Adequada**. Série: Por uma Cultura de Direitos Humanos. Brasília: SEDH, 2013.

BRASIL (Lei Ordinária). **Código Civil 2002**. Brasília, DF: Presidência da República, (2021). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm). Acesso em 01 nov 2021.

CARVALHO, Guilherme. **Entraves históricos na Regularização Fundiária de Interesse Social**. ENANPUR: Natal, RN (2019). Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiienanpur/anais-sts/>. Acesso em 01 nov 2021.

CENDHEC. **33 anos de Constituição Cidadã**: saiba como o Cendhec contribuiu para a Carta Magna. Recife: CENDHEC, (2021a). Disponível em: <https://www.cendhec.org.br/single-post/33-anos-de-constitui%C3%A7%C3%A3o-cidad%C3%A3-saiba-como-o-cendhec-contribuiu-para-a-carta-magna>. Acesso em 28 out 2021.

CENDHEC. **Coletiva: Quem deu a ordem? A Violência Policial em Pernambuco. Recife: CEDNHEC (2021b). Disponível em: <https://www.cendhec.org.br/single-post/coletiva-quem-deu-a-ordem-a-viol%C3%Aancia-policial-em-pernambuco>. Acesso em 01 nov 2021.**

CEPAL. **La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe.** Santiago: CEPAL (2021). Disponível em: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/24/S1801141\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/24/S1801141_es.pdf). Acesso 2 nov 2021.

CUNHA, Luis Emmanuel Barbosa da. A Incorporação das Decisões do Sistema Interamericano de Direitos Humanos sob o Olhar do Projeto de Lei 4.667/2004. In: CUNHA, Luis Emmanuel Barbosa da Cunha (Org). **Advocacia Popular: a busca pelo respeito a direitos e os desafios legislativos.** Recife: GAJOP. 2010.

DPSP, USP, MPF. **Comentários Gerais dos Comitês de Tratados de Direitos Humanos da ONU: Comitê de Direitos Humanos e Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.** São Paulo: DPSP, 2018.

MARICATO, Ermínia. As Ideias Fora do Lugar e o Lugar Fora das Ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília, VAINER, Carlos, MARICATO, Ermínia (Orgs). **A Cidade do Pensamento Único: desmanchando consensos.** Petrópolis: Editora Vozes, 2000.

ONU. **Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.** Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%C3%B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>. Genebra: ONU (1966). Acesso em 27 out 2021.

ONU. Comitê do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. **Comentário Geral do Comitê PIDESC n.4.** Genebra: ONU (1991). Disponível em: [https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CESCR/Shared%20Documents/1\\_Global/INT\\_CESCR\\_GEC\\_4759\\_E.doc](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CESCR/Shared%20Documents/1_Global/INT_CESCR_GEC_4759_E.doc) Acesso em 27 out 2021.

ONU. Relatoria Especial das Nações Unidas sobre Moradia Adequada. **Relatório da Relatoria Especial sobre Moradia Adequada como parte do Direito ao Padrão Adequado de Vida e ao Direito à Não-discriminação.** Genebra: ONU, (2013). Disponível em: <https://undocs.org/A/HRC/25/54> Acesso em 27 out 2021.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças.** São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.

SAULE JÚNIOR, Nelson; CARDOSO, Patrícia de Menezes. **O Direito à Moradia no Brasil: Violações, práticas positivas e recomendações ao governo brasileiro.** Relatório da Missão Conjunta da Relatoria Nacional e da ONU 29 de maio a 12 de junho de 2004. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

UN-HABITAT. **Human Rights in Series: The Human Rights-based approach to housing and slum upgrading.** Nairobi: UN-HABITAT, 2017.

## O REGISTRO DE IMÓVEIS E A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À PROPRIEDADE ATRAVÉS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

Mariane Paes Gonçalves de Souza <sup>1</sup>

<sup>1</sup> Oficiala de Registros e Tabeliã. Mestranda da Faculdade Damas da Instrução Cristã de Recife-PE, com área de concentração em História do Pensamento Jurídico na linha de pesquisa de Historicidade dos Direitos Fundamentais. Especialista em Direito Notarial e Registral pela Faculdade Arthur Thomas. Especialista em Direito e Mercado Imobiliário pelo Instituto Luiz Mário Moutinho em parceria acadêmica com a FIS – Faculdade de Integração do Sertão. Bacharela em Direito pela Faculdade Católica do Recife – UNICAP (2011).

**RESUMO:** O presente artigo visa expor o papel das Serventias Extrajudiciais de Registro de Imóveis na efetivação do direito fundamental à propriedade concretizado através da Regularização Fundiária Urbana. Apresenta-se, com esta finalidade, os benefícios na implementação e regularização dos imóveis devidamente ocupados por assentamentos informais consolidados, nos termos ressaltados pela Lei nº 13.465/2017, possibilitando a concretização do direito fundamental à propriedade de forma mais célere e sem deixar depreciar a segurança jurídica em todos os atos. Neste sentido e em conclusão, pode-se afirmar que a Regularização Fundiária Urbana resgata o fundamento da própria República Federativa do Brasil, a dignidade da pessoa humana.

**Palavras-chave:** Direito Fundamental à Propriedade, Direito Fundamental à Moradia, Regularização Fundiária Urbana, Serventias Extrajudiciais de Registro de Imóveis.

### 1. INTRODUÇÃO

É cediço a problemática que envolve o direito de moradia e de propriedade frente aos atuais desenhos que tomaram os grandes centros urbanos: a ocupação desordenada livre de qualquer garantia de aplicação do direito urbanístico, do direito ambiental ou até da compatibilização com a própria dignidade humana.

O direito a uma moradia digna é por demasiado estampado na Carta Magna brasileira e, mais ainda, contemplado como direito humano fundamental na Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU) e por diversos tratados internacionais.

---

M. P. G. de SOUZA

Ocorre que, para parcela substancial da sociedade, tal direito a uma moradia digna é concretizado ou, pelo menos, carrega a falsa sensação de concretização com os assentamentos informais, aqui entendidos tanto pela ocupação direta nas vilas, favelas e cortiços como pelos mercados informais formados por lotes clandestinos, loteamentos ilegais, ocupações de áreas de risco e de preservação ambiental, entre tantos outros exemplos de desordem jurídico-urbanística.

Não obstante a inacessibilidade da propriedade da forma e com todas as garantias estampadas na Carta Magna, resta sobremodo latente na esfera urbana a lesão ao princípio da função social da propriedade, pois com o grande fenômeno da favelização, “a função social da propriedade só atinge chance de eficácia se amenizada a sua violação, a vitimar aqueles que não têm condições de morar senão fora dos espaços legais” (NALINI, 2011, p. 101).

Pode-se apontar, entretanto, diversos fatores que puderam contribuir para a criação dos assentos informais em espaços públicos – especulação imobiliária, falta de moradia, omissão do Poder Público etc. –, inclusive em áreas de proteção ambiental (LOUREIRO, 2018, p. 886).

Ora, como efetivar o direito fundamental à moradia ou, quiçá, o direito fundamental à propriedade, estampado como valor ínsito ao ser humano, consagrado na Constituição Federal brasileira e ainda compatibilizar com a função social, igualmente consagrada no Texto Constitucional?

Nesta perspectiva, colaciona-se passagem do livro de José Renato Nalini (2011, p. 104), quando menciona Jacques Távora Alfonsín, na qual resta defendido que se deve atribuir um novo olhar para as propriedades com o fim não só de fazer cumprir a função social da propriedade, mas atribuir à moradia o viés da dignidade humana. Cita-se:

Parece hora de se conceber uma fidelidade tal ao princípio constitucional da função social da propriedade e das cidades que legitime um desforço imediato em favor da dignidade humana dos munícipes necessitados de espaço, coisa que, no atual estado de distribuição do solo urbano, justamente pela diferença de poder entre a defesa do direito de propriedade e a do direito a dignidade, explica mais não justifica o amontoado de gente necessitada de moradia que reside nas zonas apelidadas de “clandestinas”, “irregulares”, “favelas”, “vilas”.

Neste tom, tentará evidenciar a complexa relação do direito de moradia e propriedade na esfera urbana com a dignidade humana frente à ocupação irregular dos imóveis, expondo os benefícios da Regularização Imobiliária Urbana e o papel decisório das Serventias Extrajudiciais de Registro de Imóveis.

Para tanto, apresenta-se as discussões sobre o direito de moradia e o direito de propriedade, estabelecendo as diferenças de suas funcionalidades e fazendo uma apresentação sobre a função social da propriedade e a Regularização Imobiliária Urbana, nos moldes estampados pela Lei nº 13.465/2017, para, em conclusão, expor o papel dos Registros de Imóveis na concretização do direito de propriedade nas Regularizações Fundiárias Urbanas.

## 2. REVISÃO DE LITERATURA

### 2.1. Do direito de moradia ao direito de propriedade

A ideia de pertencimento e ser proprietário de bens acompanha a própria história da humanidade; o homem como indivíduo capaz de ser proprietário conferindo, inclusive, *status* na sociedade pelo que possuía: bens imóveis, móveis, financeiro e até a propriedade sobre escravos.

Ocorre que os conceitos de direito à propriedade e direito à moradia não se confundem, possuindo características e formatações distintas, todavia, se entrelaçam pelo seu objeto, ambos possuindo *status* de direito fundamental igualmente consagrados pela Carta Magna de 1988.

Sem ter pretensões de exaurir a temática da diferenciação histórica, conceitual e até dos efeitos decorrentes do direito à moradia e do direito à propriedade, tenta-se, neste ponto, distinguir tais direitos fundamentais.

Hodiernamente, no cenário brasileiro, o direito de propriedade é objeto de normas constitucionais e integra o catálogo de direitos fundamentais, porém ainda continua com traços marcantes do direito romano, “quando reconheceu ao titular desse direito a faculdade de uso, gozo e disposição da coisa, além do direito de reivindicação e sequela” (RODRIGUES JÚNIOR, 2012).

O direito à propriedade pode ser caracterizado com a junção dos atribuídos da coisa com *jus utendi + jus fruendi + jus disponendi*, atribuindo ao proprietário plena disposição da coisa.

Todavia, Elaine Adelina (2007, p. 16) discorre que o direito à propriedade deve ter uma leitura de forma a compatibilizar o direito à propriedade da forma estampada com os demais princípios e fundamentos do Estado brasileiro, a saber:

Os novos delineamentos da propriedade urbana imóvel conferem características com aspectos mais humanitários e menos materialistas como resultantes da necessidade de oportunizar a todos os habitantes das cidades o acesso à moradia como principal elemento propiciador de acesso e concretização a outros direitos humanos conexos.

Por outra banda, o conceito de direito à moradia está intimamente ligado ao aspecto social e “inclui o direito de ocupar um lugar no espaço, assim como o direito às condições que tornam este espaço um local de moradia, de tal sorte que morar [...] constitui um existencial humano” (SARLET, 2003).

O direito de moradia, por seu turno, pode ou não compreender um direito à propriedade, não podendo, desta forma, classificar aquele que tem a posse sobre determinado imóvel como uma propriedade, pois tal pode deter a posse por meio do exercício de um contrato – locação – ou até pelo exercício de outro direito real – legitimação de posse.

A comparação entre o direito à moradia e o direito à propriedade, no entanto, não escapa aos doutrinadores. Cita-se, neste ponto, Elaine Adelina (2007, p. 17), para quem o direito à moradia pode ser conferido pela concretização de outros direitos fundamentais que não necessariamente seja a propriedade:

Em relação ao direito de propriedade e o direito à moradia existem distinções específicas para cada um dos institutos jurídicos. Logo, a efetivação do direito social à moradia não pressupõe a coexistência do direito de propriedade. A efetivação do direito à moradia pode ocorrer por meio de outros direitos que não o de propriedade. O Estado pode efetivar o direito social à moradia por meio da criação e execução de políticas públicas para a concessão de uso especial para fins de moradia sobre imóveis públicos ou particulares. Entre os sujeitos particulares podem-se exemplificar as prestações de cunho obrigacional, como a locação ou o comodato. Por outro lado, nem todo aquele que tem propriedade necessariamente vai utilizá-la para fins de moradia.

Assim, pode-se concretizar o direito à moradia com outros instrumentos que não seja o direito real à propriedade, como, por exemplo, a concessão de uso especial para fins de moradia ou até os aluguéis.

É de salientar, por outra banda, que a posse não é necessariamente subsidiária à propriedade, possuindo tanto o direito de propriedade quanto o direito à moradia *status* de direito fundamental, sendo estampados, ambos, na Carta Magna.

Por fim, apresenta-se correlação inafastável do direito à moradia, aqui incluindo qualquer direito à posse ou propriedade sobre um imóvel, e o princípio fundamental da dignidade da pessoa humana. Citando Sarmento e Sarlet (2011), para quem o direito de moradia consiste na exteriorização do próprio direito de gozar a vida:

Por outro lado, [é] útil lembrar que a intensidade da vinculação entre a dignidade da pessoa humana e os direitos sociais é diretamente proporcional em relação à importância destes para a efetiva fruição de uma vida com dignidade, o que, por sua vez, não afasta a constatação elementar de que as condições de vida e os requisitos para uma vida com dignidade constituam dados variáveis de acordo com cada sociedade e em cada época. Nesta perspectiva, talvez seja ao direito à moradia – bem mais do que ao direito de propriedade – que melhor se ajusta a conhecida frase de HEGEL, ao sustentar – numa tradução livre – que a propriedade constitui (também) o espaço de liberdade da pessoa (*Sphäre ihrer Freiheit*). De fato, sem um lugar adequado para proteger a si próprio e a sua família contra as intempéries, sem um local para gozar de sua intimidade e privacidade, enfim, de um espaço essencial para viver com um mínimo de saúde e bem-estar, certamente a pessoa não terá assegurada a sua dignidade, aliás, a depender das circunstâncias, por vezes não terá sequer assegurado o direito à própria existência física, e, portanto, o seu direito à vida. Aliás, não é por outra razão que o direito à moradia, tem sido incluído até mesmo no elenco dos assim designados direitos de subsistência, como expressão mínima do próprio direito à vida e, nesta perspectiva (bem como e função de sua vinculação com a dignidade da pessoa humana) é sustentada a sua inclusão no rol dos direitos de personalidade.

O direito à moradia, por este turno, é inerente à própria condição humana que necessita de um espaço físico mínimo para exercer com dignidade outros direitos existenciais, como a saúde (inclusive psicológica), a privacidade, a intimidade, entre outros.

## 2.2. Função social da propriedade

O direito à propriedade deve ser compatibilizado com a função social da propriedade que prevê a supremacia do interesse coletivo no uso e nas finalidades da propriedade, em detrimento das destinações particulares.

Ao direito civil constitucional coube o grande desafio da compatibilização do direito fundamental à propriedade com a função social: deixando de lado o viés particular como direito absoluto à propriedade, de concepção individualista, para enxergar o direito de propriedade em conformação aos interesses sociais.

Assinala-se, neste ponto, um breve histórico da função social, pois apesar de apenas ganhar contornos mais robustos no Brasil na Constituição Federal de 1988 – com o rompimento da concepção individualista e liberal do direito de propriedade e a assunção do Estado Social –, a sua primeira aparição foi na Constituição de 1934 – inspirada na Constituição Alemã de Weimar – e apenas repetida na Constituição de 1946, inserta no título que tratava da Ordem Econômica e Social.

Aliás, havia discussões sobre a aplicabilidade da função cristã da propriedade já com os textos na Suma Teológica de São Tomás de Aquino e mais adiante, em 1912, Léon Duguit

desenvolveu a ideia própria de função social inspirada nas lições sociológicas desenvolvidas por Comte e Durkheim (FREITAS FILHO; PEREIRA, 2016).

Ademais, cabe apontar que a função social da propriedade não pode ser condicionada sob uma interpretação da priorização da função social sobre a garantia da propriedade, pois consiste em “uma mera interpretação sistemática do texto maior, que põe em evidência os valores existenciais e solidários, a cuja concreta realização não apenas a propriedade, mas todas as situações jurídicas subjetivas devem se direcionar” (TEPEDINO; SCHREIBER, 2005).

Neste tom, registra-se o enquadramento apontado por Roberto Freitas Filho e Flora Regina Camargos Pereira (2016), sob fundamento nas lições de Robert Alexy e Dworkin, para quem a função social da propriedade possui *status* de princípio em nosso ordenamento jurídico e, por consequência, deve ser aplicada como mandamento de otimização.

Ocorre que o princípio da função social da propriedade possibilitou, em muitos aspectos, a regularização fundiária urbana, uma vez que prevê a utilização da propriedade de forma a compatibilizar o interesse coletivo daquela sociedade.

O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), de forma especial, tornou-se um grande instrumento de demonstração da tentativa de compatibilização do direito de propriedade e a função social quando estipulou que a função social da propriedade é plenamente atingida quando “atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas” (BRASIL, 2001, *online*).

Adicionalmente, vale registrar que o Estatuto da Cidade designou como competência de planejamento municipal o zoneamento do município, delimitando, por consequência, as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, as quais podem ser definidas como áreas de eleição do interesse público por serem ocupadas, em sua predominância, à moradia de população de baixa renda.

A delimitação das áreas demarcadas como ZEIS torna-se de grande valia para a caracterização do tipo de regularização fundiária que tal área pode sofrer (Reurb-S ou Reurb-E). Assim, resta concluir que o princípio da função social da propriedade tornou-se mais um grande argumento para ratificar a regularização fundiária e torná-la exequível, tudo em observância à supremacia do interesse coletivo.

### 2.3. A regularização fundiária urbana

A problemática do crescimento desordenado das cidades, provocada, em suma, pela especulação imobiliária, pela omissão do Poder Público na fiscalização e gerenciamento do uso do solo e pelo grande fenômeno da favelização, com o movimento crescente de criação de assentamento informais, gerou a ocupação, por diversas famílias, de espaços que não eram destinados a tal fim, sem possuir qualquer título jurídico a ensejar essa ocupação.

Neste tom, colaciona-se Elaine Adelina (2007, p. 10), para quem, dentre outros fatores, a omissão do Poder Público no cumprimento eficaz de suas funções ocasionou a grave crise habitacional:

Apesar de ser previsível que o crescimento desordenado dos centros urbanos levaria ao inevitável colapso das grandes cidades e o impacto ambiental, décadas de omissão somaram-se gerando inúmeros problemas sociais que culminaram com a perda da segurança e da qualidade de vida da população, inclusive daquela população abastada que hoje vive cercada em suas residências com medo daqueles que moram nas periferias e nas cercanias dos grandes centros urbanos. Conseqüentemente, devido à falta de documentos jurídicos que dotassem a Administração Pública de meios para dirigir, conter e controlar o processo de crescimento e desenvolvimento urbano tinha-se um modelo de cidade em que os recursos públicos eram aplicados em determinadas áreas urbanas, normalmente diversas daquelas situadas na periferia.

Denota-se, desta forma, que as controversas tentativas de regularização dos assentamentos informais são, de longe, conhecidas como o eixo da problemática fundiária brasileira: o distanciamento da realidade fática encontrada principalmente nas áreas de baixa renda do constante nos assentos registrais nas Serventias Extrajudiciais de Registro de Imóveis, combinado com aquelas previsões de direitos reais até então existentes juridicamente para uma possível regularização, parecia uma barreira intransponível.

Em contrapartida, diversas foram as tentativas jurídicas de compatibilizar a realidade fática com aquela encontrada no mundo jurídico e solucionar a questão fundiária brasileira, cita-se algumas: a MP nº 2.220/2001 (Concessão Especial de Uso para Fins de Moradia), Lei nº 4.504/1964 (Estatuto da Terra), Lei nº 11.977/2009 (Lei Minha Casa, Minha Vida), Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), entre outras. Todavia, tais tentativas restaram frustradas, pois “apresentavam soluções de alcance limitado, já que eram cercadas por restrições fáticas e jurídicas” (LIMA, 2019, p. 48).

Advém que carregado com um espírito de repensar as cidades de forma acessível e desburocratizada, a Lei nº 11.977/2009 e, posteriormente, a Lei nº 13.465/2017 instituíram instrumentos jurídicos que possibilitaram introduzir a Regularização Fundiária Urbana de

forma mais concreta, com mecanismos exequíveis para possibilitar a concretização do direito à propriedade.

Colaciona-se, assim, a conceituação da regularização fundiária nas palavras de Márcio Serra e Monete Serra (2020, p. 358), para quem a regularização dominial é apenas um dos passos a serem observados no processo de regularização fundiária:

A regularização fundiária pode ser conceituada como sendo o conjunto de medidas jurídicas, ambientais e sociais que visam à regularização de ocupações irregulares de imóveis e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia e o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e rural e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Desta forma, com o processo de Regularização Fundiária Urbana efetivado com a devida expedição da Certidão de Regularização Fundiária, haverá uma coexistência dos direitos de moradia e de propriedade, daquela situação fática então existente com a situação jurídica. Ou, nas palavras de Lamana Paiva (2019, p. 25), a regularização fundiária permite “que a situação fática alcance efeitos jurídicos plenos, torne-se situação jurídica regular e, a partir daí, permitir que as situações fáticas e jurídicas andem *pari passu*”.

Ora, os benefícios ocasionados pelo procedimento de Regularização Fundiária Urbana adequado são de longa data conhecidos como capazes de proporcionar a efetiva concretização dos direitos fundamentais à moradia, à propriedade e à dignidade da pessoa humana.

Lamana Paiva (2019, p. 23), neste sentido, afirma que os benefícios de uma Regularização Fundiária alcançam não apenas aos ocupantes e moradores daquele assento informal, mas também aos municípios, à sociedade e ao próprio sistema registral:

Aqui veio muito bem a Lei n. 13.465/17 porque, pelos institutos aperfeiçoados da Lei n. 11.977/09, permitirá que se estanque a proliferação do problema e que se permita o acesso de quase todo imóvel ao sistema registral e ao mercado formal. Isso interessa (i) aos Municípios, pelo controle urbanístico e pela arrecadação de tributos; (ii) ao posseiro ou ocupante, que passará a ser proprietário e ainda poderá acessar o sistema financeiro, conseguindo, assim, com o seu trabalho e esforço pessoal, promover melhorias na sua vida, no imóvel e, conseqüentemente, na coletividade, materializando a dignidade humana; (iii) à sociedade em geral, que passará a conhecer com precisão os direitos que precisa respeitar, além de que poderá contar com imóveis a um preço mais justo (quanto mais imóveis formais no mercado a tendência é a de que os preços se tornem mais atrativos em decorrência da lei da oferta e da procura); e, (iv) ao sistema registral, que poderá, através de seus atos, oportunizar segurança jurídica a todos, e não só a parcela da população que dispõe de recursos.

Ademais, com a devida titulação dos possuidores em verdadeiros proprietários, transformando aquele direito à moradia em um direito à propriedade plena, “constitui uma

importante alavanca para a produção e circulação de riquezas e, conseqüentemente, para o progresso econômico e social” (LOUREIRO, 2018, p. 887).

Ou seja, restam evidentes todos os benefícios alcançados pela efetivação da propriedade formal naqueles núcleos informais, não restando dúvidas do seu real alcance na efetivação dos direitos fundamentais dos ocupantes, no progresso da economia local e até no fortalecimento do sistema registral de imóveis.

Sobre a delimitação na definição de “núcleo consolidado”, registra-se que a Lei não fez qualquer menção a prazo mínimo de preexistência da ocupação, tornando a caracterização de “núcleo consolidado” a critério do Poder Público municipal como aquela que “apresenta cenário fático de difícil reversão, considerando-se o tempo de ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias” (LIMA, 2019).

Todavia, aponta-se que tais instrumentos de Regularização Fundiária Urbana apenas podem ser implementados para aqueles núcleos informais comprovadamente existentes até 22 de dezembro de 2016 (art. 9º, § 2º, da Lei nº 13.465/2017), “do contrário, o instrumento legal serviria de estímulo a novos esbulhos e violações dos direitos civil, urbanístico e ambiental” (LOUREIRO, 2018, p. 898).

Destaca-se, por outro turno, que a Regularização Fundiária Urbana pode ocorrer sob duas modalidades: a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social – Reurb-S e a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico – Reurb-E.

A Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social, Reurb-S, é cabível nos casos de núcleos informais ocupados por população de baixa renda, desde que devidamente declarados por ato do Poder Executivo municipal; já a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico, Reurb-E, é cabível nos casos dos núcleos informais ocupados por pessoas que não se enquadram em baixa renda.

A principal característica e diferenciação das espécies de regularização consiste na determinação e identificação do responsável pela elaboração e custeio do projeto de regularização, que, na Reurb-S, caberá ao município ou ao Distrito Federal, enquanto na Reurb-E será contratada e custeada por seus potenciais beneficiários/requerentes privados ou “se houver interesse público, o Município poderá proceder à elaboração e ao custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial, com posterior cobrança aos seus beneficiários” (BRASIL, 2017, *online*).

Observa-se, neste sentido, que a Reurb-S será contemplada com a concessão de gratuidade dos atos que envolvem a regularização, como perante a Serventia Extrajudicial de Registro de Imóveis e até a isenção do pagamento de tributos e penalidades tributárias, o que não ocorre nos casos enquadrados como Reurb-E.

Nos moldes propostos pela Lei nº 13.465/2017, a Reurb passou a ser de competência primordial da municipalidade, sendo tal ente competente por ditar todo o processamento, a elaboração e a execução do projeto regulatório.

A Reurb é composta pelas seguintes fases: (i) fase postulatória, que consiste no requerimento de regularização proposto entre o rol daqueles legitimados pela própria Lei; (ii) fase instrutória, que consiste no processamento, elaboração, apresentação e saneamento do núcleo urbano informal consolidado, estabelecendo a possibilidade de manifestação e um contraditório de possíveis interessados; (iii) fase decisória, que abrange desde a deliberação do projeto até a expedição da Certidão de Regularização Fundiária, pelo município; e (iv) fase registrária, que compreende a última fase da regularização perante a Serventia de Registro de Imóveis competente.

#### **2.4. O registro de imóveis**

Às Serventias Extrajudiciais de Registro de Imóveis cabe a atuação na última fase que compreende o procedimento de Regularização Fundiária Urbana, a fase registrária. Tal fase é iniciada logo após a emissão da Certidão de Regularização Fundiária – CRF e apresentação à Serventia de Registro de Imóveis competente.

Em primordial, destaca-se a qual Serventia de Registro de Imóveis compete a aptidão para o processamento da fase registrária e, por consequência, detém a competência para a lavratura do registro do núcleo informal consolidado e das CRFs, com o registro dos direitos reais decorrentes.

Pertence a Serventia de Registro de Imóveis que compreende a circunscrição do núcleo informal consolidado a competência para o trâmite desta fase, ressaltando que se o núcleo informal compreender mais de uma circunscrição imobiliária, em todas as Serventias devem ser realizados o procedimento e o registro e se o núcleo informal localizar na divisa de circunscrições, a competência será da Serventia Registral que detém a competência da maior porção a ser regularizada.

Observando que, seguindo a tendência de objetivar e operacionalizar uma desjudicialização e desburocratização, o procedimento de registro deve ser efetivado

independentemente de determinação ou manifestação judicial ou do Ministério Público e devem ser observadas algumas peculiaridades pelos Oficiais de Registro.

Assim, recebido pedido de registro da CRF, a Serventia Registral deve prenotar, autuar e instaurar o procedimento registral, procedendo com a qualificação de praxe e observando o prazo de quinze dias para a devida qualificação e o prazo máximo para todo o procedimento de registro, que deve ser de sessenta dias, prorrogáveis fundamentalmente por igual período (art. 44, caput e § 5º da Lei nº 13.465/2017).

A CRF deve ser instruída com a lista dos beneficiários, planta da gleba (com a descrição precisa do perímetro), memoriais com identificação da gleba e das unidades imobiliárias e o projeto urbanístico.

Sobre a qualificação registral, deve-se salientar que não cabe ao Oficial de Registro analisar alguns aspectos do título, como a legitimidade, mas apenas proceder com a qualificação dos requisitos legais. Neste sentido, cita-se lição de Luiz Guilherme Loureiro (2018, p. 912):

Por isso, a qualificação registral deve se limitar à verificação da observância dos requisitos legais, sem questionar a licitude ou legitimidade da atividade da autoridade municipal, tendo em vista que o ato administrativo goza de presunção de legalidade. Do mesmo modo, os princípios e interesses sociais, ambientais e de ordenação territorial implicam na mitigação de determinados princípios registrares, como o da especialidade, desde que não resulte prejuízo à segurança do Registro e à violação de outros direitos fundamentais por ele tutelados, como a propriedade, a informação correta e o livre tráfico de bens.

Uma primeira peculiaridade neste procedimento é que, ao realizar a qualificação, o Oficial de Registro não pode exigir a quitação de eventuais débitos fiscais ou de cancelamento de eventuais cadastros perante órgãos de controle para imóveis rurais, como o INCRA.

Deve-se também proceder com o destacamento na matrícula origem, se tiver, sendo dispensada a imediata apuração de remanescente, com a abertura de matrícula para registro de todo o projeto, bem como deverão ser abertas matrículas próprias, individualizadas, para a destinação das áreas de uso comum do povo que serão incorporadas automaticamente ao patrimônio público municipal.

Eventual ausência de registro tabular anterior que compreende a área alvo da Regularização Fundiária Urbana não pode ser motivo de qualificação negativa do título, devendo o Oficial Registrador proceder com os registros e aberturas de matrículas necessárias, devendo ser observado pelo registrador se a descrição da área-objeto cumpre

com o preenchimento do princípio da especialidade objetiva, ou seja, se descreve a área de forma segura e precisa.

Aos Oficiais de Registros deve ser atribuída a incumbência de verificar se na CRF indicou o(s) tipo(s) de organizações jurídicas para a Regularização Fundiária, apontando se houve parcelamento de solo, constituição de condomínio etc. Todavia, segundo Loureiro (2018, p. 913), a qualificação neste ponto não pode adentrar no mérito da escolha dos instrumentos de regularização:

A qualificação registral se resume à verificação de tal menção, não cabendo ao registrador verificar se o tipo de organização escolhida (v.g. loteamento) observa o regime legal aplicável. Com efeito, diante da presunção de legalidade do título administrativo, considera-se que a organização do imóvel observa o regime legal aplicável à espécie.

Em continuação, observa-se que os memoriais com identificação da gleba e das unidades imobiliárias devem, além de obedecer ao princípio da especialidade objetiva do imóvel, contendo a descrição precisa da gleba total e das áreas a serem individualizadas, ser subscritos pelo responsável técnico do projeto, sendo dispensável, entretanto, aprovação dos órgãos públicos municipais ou de outros entes federativos, bem como a exigência de reconhecimento de firmas.

Loureiro (2018, p. 914) aponta que será necessária a apresentação de licenças urbanísticas e ambientais. Para aquelas regularizações fundiárias que abrangerem áreas de proteção ambiental, devem ser exigidos relatório de impacto ambiental e a anuência do órgão responsável pela administração e preservação da área alvo de proteção:

O oficial de registros deve verificar se consta do título se a aprovação municipal abrange, além da licença urbanística, a ambiental (art. 12, Lei n. 13.465), ou declaração do Município no sentido que a licença foi efetuada pelo órgão estadual competente. Na falta de menção à aprovação ambiental pelo Município ou da declaração substitutiva, deve o registrador exigir a apresentação da licença concedida pela autoridade estadual competente. Quando o imóvel regularizado estiver situado em área de proteção ambiental, é necessária, ainda, a existência de relatório de impacto ambiental e a anuência da autoridade responsável pela administração da área protegida.

Observa-se que, procedida a qualificação e esta sendo positiva, deve-se registrar a CRF com a abertura de tantas matrículas imobiliárias quantas forem as unidades regularizadas, expressando o direito real correspondente delimitado no título (art. 52 da Lei nº 13.465/2017).

Para tanto, é imprescindível que a CRF seja instruída com uma lista dos nomes dos beneficiários pela Regularização, devendo tal lista conter o nome completo, o número do CPF e a menção de eventual cônjuge ou companheiro do beneficiário.

Para aqueles casos em que a delimitação do sujeito beneficiário não corresponder ao atual ocupante, poderá ser aplicado o parágrafo único do art. 52, o qual prevê a possibilidade de os atuais ocupantes valerem-se de compromissos de compra e venda, as cessões e as promessas de cessão como título hábil para a aquisição da propriedade, desde que acompanhados da prova de quitação das obrigações do adquirente.

Há quem, neste ponto, chame atenção para a diferenciação, na delimitação subjetiva do sujeito beneficiário, de possíveis possuidores e detentores sobre o imóvel. Cabe apontar que o título deve ser conferido àquele possuidor, pois a detenção apenas “conserva a posse em nome deste [possuidor] e em cumprimento de ordens ou instruções suas” (LOUREIRO, 2018, p. 900). Contudo, salienta-se que a delimitação subjetiva é atribuída ao ente municipal e não cabe aos registradores qualquer qualificação neste sentido.

Por fim, destaca-se a atuação das Serventias Extrajudiciais de Registro de Imóveis nas notificações de eventuais interessados no processo de Regularização Fundiária Urbana, possibilitando a publicidade e o contraditório de tal procedimento.

Insta salientar que era atribuição dos Oficiais de Registro de Imóveis perante a Lei nº 11.977/2009 – atualmente revogado o Capítulo que tratava de Regularização Fundiária Urbana pela Lei nº 13.465/2017 – a notificação dos titulares registrares e eventuais interessados, bem como proceder com eventuais tentativas de conciliação.

Ocorre que, pela atual formatação da lei hodierna – Lei nº 13.465/2017 –, tal atribuição foi transferida para a entidade municipal, que tem a incumbência de notificar pessoalmente ou por meio de publicação de editais os proprietários, confinantes e demais pessoas interessadas para, querendo, apresentar impugnações.

Cabe as Câmaras de Prevenção e Resolução Administrativa, no âmbito das Advocacias Públicas, a competência para intermediar qualquer conciliação ou mediação, caso haja impugnação ao processo de regularização, bem como celebrar quaisquer Termos de Ajustamento de Condutas.

Sem adentrar na discussão a respeito da oportunidade legislativa de mudança na competência das notificações necessárias, uma vez que os Oficiais de Registro possuem um maior “preparo jurídico e experiência profissional”, podendo desempenhar as atividades com maior presteza e eficiência (LOUREIRO, 2018, p. 906), registra-se que a competência da municipalidade é ato vinculado e não pode ser afastada.

Sucedem, todavia, que a Lei nº 13.465/2017 atribuiu competência para os Oficiais de Registro efetuarem as notificações necessárias, desde que estas não sejam cumpridas efetivamente pela entidade municipal, a saber:

Art. 44. Recebida a CRF, cumprirá ao oficial do cartório de registro de imóveis prenotá-la, autuá-la, instaurar o procedimento registral e, no prazo de quinze dias, emitir a respectiva nota de exigência ou praticar os atos tendentes ao registro. [...] § 6º O oficial de registro fica dispensado de providenciar a notificação dos titulares de domínio, dos confinantes e de terceiros eventualmente interessados, uma vez cumprido esse rito pelo Município, conforme o disposto no art. 31 desta Lei (BRASIL, 2017, *online*).

Verifica-se, neste tom, que aos Oficiais de Registro foi outorgada uma atribuição sancionadora de possíveis vícios no processo de notificação e na instauração do contraditório, quando a própria Lei autoriza a providenciar tais notificações em caso de não cumprimento pela entidade municipal.

Ademais, também se aponta a competência dos Oficiais de Registro para notificar o INCRA, o Ministério do Meio Ambiente, a Secretaria da Receita Federal do Brasil e demais órgãos necessários a fim de que “esses órgãos cancelem, parcial ou totalmente, os respectivos registros existentes no Cadastro Ambiental Rural (CAR) e nos demais cadastros relacionados a imóvel rural, relativamente às unidades imobiliárias regularizadas” (BRASIL, 2017, *online*).

### 3. METODOLOGIA

A pesquisa aqui empreendida é bibliográfica com viés descritivo e exploratório, pois se debruça sobre a temática a partir de publicações em livros e periódicos e na legislação correlata. O objetivo é conhecer o universo sociojurídico da Regularização Fundiária Urbana e da função social da propriedade, entendendo, através do método de abordagem qualitativo, como estes institutos se entrelaçam rumo à concretização da dignidade humana.

A pesquisa também apresenta uma percepção prática do procedimento de Regularização Fundiária Urbana, enfatizando a atuação das Serventias Extrajudiciais de Registro de Imóveis na fase registrária.

### 4. RESULTADOS ALCANÇADOS

As Serventias Extrajudiciais de Registro de Imóveis detêm a competência de finalizar todo o procedimento de Regularização Fundiária e conferir segurança jurídica para os beneficiários, os antigos titulares dos direitos reais e demais interessados na regularização.

Dessarte, aos Registros de Imóveis cabe a inscrição para a efetiva concretização do direito à moradia, transformando, via de regra, em direito fundamental a propriedade, conferindo aos beneficiários todos os direitos reais tabulados na Certidão de Regularização Fundiária.

Aliás, sobrevém destacar que a efetiva Regularização Fundiária garante benefícios não apenas aos titulares de direitos reais contemplados na CRF e, sim, à sociedade de um modo geral, alcançando consequências e resultados nos municípios, no sistema tributário, na sociedade, no mercado imobiliário e no sistema registral.

Ademais, pode ser capaz de provocar a paz social e o desenvolvimento econômico, tendo em vista que a publicidade passa também a cumprir o nobre mister de proteção aos direitos dos *não-proprietários*. Logo, o Registro de Imóveis está a serviço da materialização da função social da propriedade (RIBEIRO, 2019).

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer deste artigo, buscamos demonstrar e trazer elementos para corroborar com a discussão proposta: o papel das Serventias Extrajudiciais de Registro de Imóveis na efetivação do direito fundamental à propriedade concretizado através da Regularização Fundiária Urbana.

A Regularização Fundiária Urbana é o conjunto de medidas que visa proporcionar àqueles ocupantes de assentamentos informais consolidados uma inclusão social, tornando e transportando para o mundo jurídico o direito fundamental à propriedade (em seu sentido estrito) dos ocupantes, realizando uma adequação entre a realidade fática e jurídica dos imóveis componentes.

As Serventias Extrajudiciais de Registro de Imóveis, por seu turno, detêm a competência de finalizar o procedimento da Regularização Fundiária Urbana, materializando nos seus arquivos estes direitos reais que garantem a propriedade plena aos seus ocupantes.

Aos Registros de Imóveis cabe a qualificação do título administrativo, da Certidão de Regularização Fundiária – CRF, que possui natureza de ato administrativo, titulando, em regra, um direito originário sobre a propriedade – aqui ressaltando a problemática que envolve a titulação sobre um possível direito real à propriedade quando a área objeto da regularização do assento for considerada um imóvel público.

Desta forma, a regularização da habitação traz para o mundo jurídico e torna oponível *erga omnes* os direitos sobre aquele imóvel que o indivíduo identifica como sua moradia, proporcionando a concretização da própria dignidade humana.

Ademais, a Regularização Fundiária Urbana é o procedimento ativo mais ágil capaz de concretizar o direito fundamental à moradia e à propriedade, ratificando o princípio da função social da propriedade urbana e, em consequência, densificando o próprio princípio da dignidade humana.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 21 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 20 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm). Acesso em: 23 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm). Acesso em: 20 out. 2020.

FREITAS FILHO, Roberto; PEREIRA, Flora Regina Camargos. A eficácia da função social na propriedade pública. **Universitas Jus**, v. 27, n. 2, 2016.

LIMA, Leo Vinicius Pires de. Reurb e seus instrumentos. In: MARCHI, Eduardo C. Silveira; KUMPEL, Vitor Frederico; BORGARELLI, Bruno de Ávila (Orgs.). **Regularização Fundiária Urbana**: Estudos sobre a Lei nº 13.465/2017. 1. ed. São Paulo: YK Editora, 2019. p. 47-73.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos**: teoria e prática. São Paulo: Grupo Gen-Método, 2018.

NALINI, José Renato. **Direitos que a cidade esqueceu**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

PAIVA, João Pedro Lamana. Da moradia à propriedade. In: MARCHI, Eduardo C. Silveira; KUMPEL, Vitor Frederico; BORGARELLI, Bruno de Ávila (Orgs.). **Regularização Fundiária Urbana**: Estudos sobre a Lei nº 13.465/2017. 1. ed. São Paulo: YK Editora, 2019. p. 21-44.

PAGANI, Elaine Adelina. **O direito de propriedade e o direito à moradia: um diálogo comparativo entre o direito de propriedade urbana imóvel e o direito à moradia**. EDIPUCRS, 2009.

RIBEIRO, Moacyr Petrocelli de Ávila. O Condomínio Urbano Simples no Registro de Imóveis. In: MARCHI, Eduardo C. Silveira; KUMPEL, Vitor Frederico; BORGARELLI, Bruno de Ávila (Orgs.). **Regularização Fundiária Urbana: Estudos sobre a Lei nº 13.465/2017**. 1. ed. São Paulo: YK Editora, 2019. p. 251-288.

RODRIGUES JÚNIOR, Otávio Luís. Propriedade e função social: Exame crítico de um caso de “constitucionalização” do direito civil. **Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda**, Coimbra, v. 3, p. 61-90, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. **Revista de Direito do Consumidor**, v. 46, p. 193-244, 2003.

SARMENTO, Daniel; SARLET, Ingo Wolfgang (Coords.). **Direitos fundamentais no Supremo Tribunal Federal: balanço e crítica**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

SERRA, Márcio Guerra; SERRA, Monete Hipólito. **Registro de imóveis**. 4. Ed. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2020.

TEPEDINO, Gustavo; SCHREIBER, Anderson. A garantia da propriedade no direito brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, v. 6, n. 7, 2005.

## REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO MUNICÍPIO DE BONITO: NO NÚCLEO INFORMAL DO ALTO ALEGRE,

Cícera Franciele de Gomes Veloso <sup>1</sup>

Benício José Cavalcanti Ferreira <sup>2</sup>

Maria Carolina Diógenes Cavalcanti<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Prefeitura Municipal do Bonito

<sup>2</sup> Prefeitura Municipal do Bonito

<sup>3</sup> Prefeitura Municipal do Bonito

**RESUMO:** A Regularização Fundiária, de natureza administrativa, consiste numa intervenção do Poder Público, sob a influência de ações jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, com o intuito de garantir uma moradia digna, o resgate da cidadania as pessoas ocupantes de áreas informais em uma cidade, conferindo as titulações como proprietárias, o desenvolvimento de forma plena das funções sociais da propriedade, bem como o equilíbrio do meio ambiente, podendo ser de ordem urbana ou rural. Iniciou-se a Regularização Fundiária de Interesse Social na cidade Bonito, no estado de Pernambuco, no núcleo informal consolidado Alto Alegre localizado no Distrito de Alto Bonito, Bairro Alto Alegre, na Cidade do Bonito, através da parceria entre a Prefeitura Municipal e o Espaço Feminista após serem identificadas por um estudo realizado em 2018 que muitas famílias na área supracitada não tinham a posse da terra, especificamente as mulheres. Deste modo, foi dado início ao procedimento administrativo para a entrega das titulações de proprietários.

**Palavras-chave:** Regularização, Bonito, Propriedade, Alto Alegre

**ABSTRACT:** Land regularization, of an administrative nature, consists of an intervention by the Public Power, under the influence of legal, urban, environmental and social actions, in order to ensure decent housing, the rescue of citizenship for people occupants of informal areas in a city, conferring titles as owners, the full development of the social functions of the property, as well as the balance of the environment, which may be urban or rural. Land Regularization of Social Interest started in Bonito city, Pernambuco state, in the consolidated informal nucleus Alto Alegre located in Alto Bonito District, Bairro Alto Alegre, in Bonito City, through a partnership between the City Hall and Espaço Feminist after being identified by a study carried out in 2018 that many families in the aforementioned area did not have land ownership, specifically women. Thus, the administrative procedure for the delivery of titles of owners was started.

---

C. F. do G. VELOSO, B. J. C. FERREIRA, M. C. D. CAVALCANTI

**Key words:** Regularization, Bonito, Property, Alto Alegre

## 1. INTRODUÇÃO

A Regularização Fundiária é a garantia de princípios previstos constitucionalmente, como os do direito a moradia e ao da propriedade, sendo estes intimamente ligados com a dignidade da pessoa humana, também prevista na Carta Magna e considerada cláusula pétrea.

Segundo Roger Stiefelmann Leal:

A propriedade, a exemplo da liberdade, como direito do homem – pois inerente à condição humana – precedente, portanto, ao Estado. Comporia o conjunto de direitos que se encontram na base da ordem política, que constituem seu fundamento, seus direitos fundamentais. Consiste em direito anterior às instituições políticas, que, reconhecido formalmente, cumpre-lhes o dever de assegurar e proteger.

O direito à moradia, considerado um direito humano, é previsto no Estatuto da Cidade (10257/01) como necessário para o desenvolvimento sustentável das cidades. Veja-se:

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:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

Também presente no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que foi promulgado em 1996, o qual determina que todos os países que assinaram o pacto:

“Reconhecem o direito de toda pessoa a nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia

adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida.”

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 também compactua a defesa deste direito.

Com esse intuito de promover a Regularização Fundiária, foi criado no município do Bonito o programa “Minha Casa é Legal”. Não há dúvidas que o projeto “Minha Casa Legal consiste numa política pública urbana para efetivação dos direitos sociais.

Com o intuito de regularizar os Núcleos Urbanos Informais da Cidade do Bonito, a Prefeitura Municipal juntamente com o espaço Feminista iniciaram esse procedimento administrativo através do estudo das áreas que se enquadram nessa situação, dando início ao projeto chamado “Minha Casa é Legal”, o qual além de garantir a função social da propriedade, permite a segurança na posse e propriedade do imóvel, havendo uma transição de ocupante para proprietário, preferencialmente, no nome da mulher da casa. O presente trabalho analisou a regularização realizada no Alto Alegre, situado no Distrito de Alto Bonito, pertencente a cidade do Bonito.

## **1. Regularização Fundiária e o Projeto “Minha é Casa Legal” no Município do Bonito.**

Iniciou-se o procedimento de Regularização Fundiária no Núcleo Informal Urbano, no distrito de Alto Bonito, pertencente ao município do Bonito, através de procedimento administrativo instaurado pela Procuradoria Geral do Município, autorizado pelo Decreto Municipal nº 60, de 09/10/20, a qual se enquadra de Interesse Social (REURB-S), conforme determinação do § 2º do art. 9º e demais dispositivos da Lei Federal nº 13.465/17, do Decreto Federal nº 9.310/18 e da Lei Municipal nº 1.145/18.

O Distrito de Alto Bonito é localizado a uma da distância de, aproximadamente, 09 (nove quilômetros) de Bonito e com o passar dos anos vem crescendo consideravelmente comparando-se aos demais pertencentes ao município, chegando a uma população de, aproximadamente, 08 (oito) mil habitantes. Em decorrência disso, houve o crescimento habitacional e até mesmo econômico, o qual acarretou o

surgimento de Núcleos Informais Urbanos Consolidados, como é o caso do Alto Alegre, objeto de estudo desse presente artigo.

No presente ano, toda equipe que compõe o projeto Minha Casa Legal, cumpriu os requisitos impostos pela lei de Regularização Fundiária, promovendo todos os cadastros, os quais contêm: nome do (a) adquirente (s), endereço, estado civil, nome do (a) cônjuge ou companheiro (a), regime de comunhão de bens, se casados, medição da casa, e deverá apresentar a seguinte documentação: RG, CPF, certidão de casamento, união estável, comprovante de como adquiriu o imóvel, constas de luz ou água – para comprovação o tempo de residência.

Posto isto, foi elaborada a Certidão Fundiária – (CRF) e entregue, em mãos, ao Tabelião de Registro Geral de Imóveis da cidade do Bonito, juntamente com a planta do Núcleo Informal Urbano Consolidado do Alto Alegre, elaborado pela arquiteta responsável técnica do projeto. O último passo será a entrega das certidões do registro dos imóveis, lavradas pelo tabelião supramencionado, como já ocorrido no Bairro do Mutirão no ano de 2020, sendo entregues 396 certidões de registro de imóveis aos adquirentes, alterando os nomes das ruas, numeração das casas, conseqüentemente, organizando.

Indubitavelmente, a Regularização Fundiária realizada é procedimento administrativo que se insere em políticas públicas urbanas para garantir a função social da propriedade. Conforme Carlos Mello:

A política urbana tem por escopo máximo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. E assim, para tal, traça diretrizes que promove de forma ordenada e eficaz o processo em tela.

Trata-se de garantia do direito a cidade, de forma sustentável, que compreendem direitos à geração contemporânea, bem como às futuras gerações. Estabelece garantia à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos de primeira necessidade, ao trabalho e ao lazer.

O município do Bonito vem cumprindo o que determina a Carta Magna, avançando em relações aos outros de forma relevante, no sentido de promover o

desenvolvimento na ordem urbana bem como no resgate da cidadania, pois está nas mãos do gestor municipal o comprometimento para oferecer uma vida digna a população e ordenação das cidades. Carlos Mello, já citado acima, aduz que:

Cabe, especialmente ao governo municipal, instituir o controle do processo de desenvolvimento urbano, através da formulação de políticas do ordenamento espacial, nas quais interesses individuais dos proprietários coexistam, necessariamente, com outros interesses coletivos, como os sociais, culturais, econômicos, ambientais.

Complementando o raciocínio acima, há a necessidade da execução de políticas para o desenvolvimento urbano, conforme artigo 182 da Constituição Federal do Brasil:

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

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

## **2. Adquirentes mulheres: projeto “Minha Casa é Legal” e seu papel de integração do sexo feminino na sociedade.**

São de extrema importância os benefícios trazidos na Regularização Fundiária no Núcleo Informal do Alto Alegre para as mulheres, em sua ascensão social, garantindo a estas a igualdade de gênero, conforme preceitua o artigo 5º, inciso da Constituição Federal do Brasil de 1988. Veja-se:

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

I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição.

Como sabido, o processo de igualdade de direitos e deveres entre homens e mulheres é um processo diário o qual está incluso muitas lutas, movimentos, tanto nacionais quanto internacionais, ao longo tempo. Deste modo, a parceria do Movimento Feminista juntamente com a Prefeitura Municipal do Bonito vem garantindo o cumprimento da ordem constitucional, construindo um Município verdadeiramente democrático, visto que, mais da metade dos cadastrados realizados no Núcleo Informal do Alto Alegre feita, determinou como adquirente ou a mulher ou o homem e a mulher que são casados ou vivem em união estável. Deste modo, a mulher passa a ter os mesmo deveres e direitos que o homem, deixando de lado a idéia do “patriarcado” que existe, principalmente, nos bairros mais pobres, dando mais segurança e deixando de lado a idéia de submissão, infelizmente, realidade de muitas mulheres e mães de família na sociedade.

## 2. REVISÃO DE LITERATURA

Foram encontradas na literatura, pesquisas relacionando a Regularização Fundiária e a sua importância de através de políticas públicas do gestor público para o cumprimento da função social da propriedade bem como a garantia dos direitos sociais para o cidadão. Através de um estudo minucioso de artigos científicos que trazem essa associação do procedimento administrativo supracitado e dos princípios constitucionais.

Um estudo aduz que “a Regularização Fundiária urbana por ser composta de vários campos, assenta-se de forma interdisciplinar e, por conseguinte, alcança inúmeros segmentos, sendo que, a nosso ver, o mais essencial deles é a função da propriedade e suas consequências sociais” (MELLO, CARLOS. 2018).

## 3. METODOLOGIA

Este estudo baseou-se em uma estratégia quantitativa de pesquisa, de caráter descritivo, através de uma pesquisa de campo.

Foi analisado o Núcleo Informal Urbano Consolidado do Alto Alegre, onde foi para campo uma equipe responsável para realizar os cadastros. Cada um recebe um tablet, o qual tem um programa com o mesmo nome do projeto “Minha Casa é Legal” e nele terá um mapa com todas as coordenadas, confrontantes, de forma precisa, da

área objeto de regularização fundiária. Todas as casas do núcleo são visitadas e as que possuem interesse precisam responder um formulário de coleta de dados socioeconômicos. A equipe técnica fica responsável para medições dos imóveis.

Para se chegar aos resultados do trabalho, foi necessária a análise de todos os dados colhidos durante o cadastramento dos adquirentes.

#### 4. RESULTADOS ALCANÇADOS

Através da pesquisa realizada em campo por uma equipe formada por 10 (dez) pessoas, concluiu-se que o Núcleo Informal Consolidado Alto Alegre localiza-se no distrito de Alto Bonito, no Bairro do Alto Alegre, na cidade do Bonito, limitando-se com a Rua Coronel Francisco Tibúrcio, com as Terras de Antônio Davi da Silva e as Terras de Alberto Cabral de Espíndola, em uma perímetro de 1.198,98m, em uma área de 69.200,00m, onde localizam-se 440 (quatrocentos e quarenta) imóveis, os quais 150 (cento e cinquenta), por meio de seus ocupantes, cadastraram-se. Dos imóveis totais existentes na área objeto de Regularização Fundiária, 34,09% (trinta e quatro vírgula por cento) receberão título de proprietários.

Renda Familiar	Nº de elementos	Percentual
Casas visitadas	440	100%
Casas cadastradas	150	34,09%
Recusa para cadastro	290	65,91%

Fonte: Equipe técnica da Minha Casal Legal, 2021.

Como já mencionado em tópico anterior, a Constituição Federal defende a igualdade entre gêneros. Os adquirentes dividem-se da seguinte maneira:

ADQUIRENTES	Número
Apenas em nome da mulher	82
Apenas em nome do homem	16

Em nome do casal	43
------------------	----

Fonte: Equipe técnica da Minha Casal Legal, 2021.

Conclui-se que: o número total de mulheres que serão adquirentes do imóvel será de 125 (cento e vinte cinco), sendo mais da metade. Portanto, sem dúvidas, houve a observância da paridade de gênero preconizada na Carta Magna Brasileira.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desse trabalho foi realizar um estudo quantitativo da Regularização Fundiária em um distrito de uma cidade do interior de Pernambuco. O Núcleo Informal Urbano do Alto Alegre localiza-se no Distrito de Alto Bonito. De início, o número de cadastrados aparenta ser baixo comparando-se com os demais Núcleos Informais que foram realizados na mesma cidade. No entanto, ressalta-se, ele foi um dos primeiros no procedimento administrativo de Regularização Fundiária tendo ocorrendo a resistência dos ocupantes para o cadastramento por mais que tenham sido levadas, pela equipe da Prefeitura do Bonito, as informações necessárias com intuito de transmitir segurança para a população. Portanto, considerando as circunstâncias supramencionada, o Núcleo Informal do Alto Alegre marcou o início da Regularização Fundiária na cidade do Bonito, bem como, a partir dela a cidade tornou-se pioneira na regularização dos núcleos informais, sendo parâmetro para as cidades vizinhas.

O Curso de extensão promovido pela UFPE em parceria com o TJPE, por meio do Programa Moradia Legal, permitiu levar a experiência vivenciada pela equipe da UFPE em Regularização Fundiária, a grande parte dos municípios do Estado de Pernambuco.

#### AGRADECIMENTOS

O presente trabalho tentou retratar a dedicação, esforço e maestria de toda equipe envolvida. A garantia dos direitos sociais só acontece se existir uma grande rede de apoio voltada com esse intuito dentro da sociedade. Inicialmente, nossos votos de estima ao Prefeito da Cidade do Bonito, Gustavo Adolfo, por ter acreditado

na “Minha Casa Legal” e nos ter confiado à realização desse projeto; ao Espaço Feminista pela defesa e garantia dos direitos da mulher e parceria, especialmente as Doutoradas Tereza Borba e Patrícia Chaves; a arquiteta Mariana, por compartilharem tanto conhecimento e serem tão solícitas nos desafios do dia a dia; ao Tabelião do Cartório de Imóveis de Registro Geral, Doutor Zacarias Barreto, por cumprir de forma ilustre sua função conforme os moldes da lei. Por fim, por toda equipe envolvida que, incansavelmente, deslocou-se por toda área a fim de realizar os cadastros necessários para regularização fundiária. Que isso o projeto “Minha Casa é Legal” seja sinônimo do desenvolvimento social e urbano da Cidade do Bonito, garantido dignidade para todas as pessoas.

Agradecemos a ESMAPE pelo apoio logístico durante todo o Curso de Extensão, assim como toda a equipe do Programa Moradia Legal, que permitiu culminar na promoção deste evento.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição Da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm)>. Acesso em: 18/11/2021

BRASIL. **Lei nº 13.465/17 de 11 de julho de 2017**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm)> Acesso em: 18/11/2021

CÂMARA DOS VEREADORES DO BONITO. **Lei Municipal nº 1.145/18**.

CASTRO, Matheus Felipe de; SAUER, Tais Mirela. **A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA COMO INSTRUMENTO EFICAZ DO PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E A IDEOLOGIA CONSTITUCIONALMENTE ADOTADA**. Disponível em: <<https://www.indexlaw.org/index.php/revistaDireitoUrbanistico/article/view/502/499>> Acesso em: 17/11/2021.

LEAL, Roger Stiefelmann. **A propriedade como direito fundamental**. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496577/000952682.pdf>> Acesso em: 17/11/2021

MELLO, Carlos. **REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO FORMA DE PROMOVER O BEM ESTAR SOCIAL**. Disponível em: <<https://jeonline.com.br/noticia/13225/regularizacao-fundiaria-como-forma-de-promover-o-bem-estar-social>> Acesso em: 17/11/2021

MERELES, Carla. **Direito à moradia**. Disponível em: <<https://www.politize.com.br/direito-a-moradia/>> Acesso em: 18/11/2021

MORAIS, Paula; TAVASSI, Ana Paula Chudzinski. “**Homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição.**”. Disponível em: <<https://www.politize.com.br/artigo-5/igualdade-de-genero/>> Acesso em: 18/11/2021

SENADO FEDERAL. **Decreto Federal nº 9.310/18 de 15 de março de 2018**. Disponível em <

<https://legis.senado.leg.br/norma/26374512#:~:text=Institui%20as%20normas%20gerais%20e,aliena%C3%A7%C3%A3o%20dos%20im%C3%B3veis%20da%20Uni%C3%A3o.&text=POLITICA%20FUNDIARIA%20%2C%20POLITICA%20URBANA%20>> Acesso em: 17/11/2021

## REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SUSTENTÁVEL: A CONSTRUÇÃO DE PROJETO PILOTO NO MUNICÍPIO DE SERRA TALHADA - PERNAMBUCO

Ana Karolina Novaes Gomes<sup>1</sup>

Secretaria de Assistência Social, Mulher e Cidadania do Município de Serra Talhada/PE.

**RESUMO:** A regularização fundiária é hoje um dos maiores desafios das políticas de desenvolvimento urbano e desenvolvimento ambiental, sendo tratada constantemente como algo a ser revisto e posto em prática como garantia de uma vida digna para as gerações correntes e futuras. Como sabemos, trata-se de uma política urbana reparatória frente a constante omissão do poder público por décadas. Dessa maneira, o presente artigo, busca mostrar regularização fundiária como instrumento de desenvolvimento urbano sustentável e a possibilidade de transformação desse instrumento como algo além do estabelecido na legislação que a ele se destina, permitindo uma atuação que além de multidisciplinar seja humanizada, que além de regularizar, busque a regularização de forma sustentável. Será esse o viés à que o Município de Serra Talhada se destina, cujo embora ainda não integrante do Programa Moradia Legal teve como alicerce as orientações e participações que lhes eram propostas. Em um primeiro plano, numa fase pré-participação muito foi feito e grandiosa foi a parceria desenvolvida ao que já possuímos hoje no município e que permitirá tornar o núcleo do Bairro José Tomé de Souza Ramos – Mutirão, parceria entre a Companhia de Habitação do Estado de Pernambuco e Município de Serra Talhada/PE, se tornar referência de regularização fundiária no Estado de Pernambuco através de seus ideais de humanização nas relações e sustentabilidade.

**Palavras-chave:** Regularização fundiária, sustentabilidade, humanização das relações, projeto piloto.

### 1. INTRODUÇÃO

O processo de urbanização<sup>2</sup>, no estado brasileiro é um dos pontos críticos de desenvolvimento do país. Isso se dá frente ao alto índice de precariedade da urbanização e

<sup>1</sup> Gomes, A.K. N. Advogada. Mestranda em Desenvolvimento e Meio Ambiente pela Universidade Federal de Pernambuco. Coordenadora de Fiscalização e Controle Urbano do Município de Serra Talhada/PE. Integrante da Comissão de Regularização Fundiária de Serra Talhada pela Secretaria de Assistência Social, Mulher e Cidadania. Especialista em Direito Administrativo.

<sup>2</sup> Entendemos aqui que urbanização seria uma interação entre os processos que envolvem o social e o espaço, permitindo ao modelo capitalista sua manutenção e reprodução das suas relações essenciais e a criação do espaço social com características de abrangência, instrumentalidade e mistificação (LEFEBVRE, 1991), na compreensão de que “é neste espaço dialectizado (conflitual) que se realiza a reprodução das relações de produção. É este espaço que produz a reprodução das relações de

regularização fundiária nos mais de 5 mil municípios integrantes da República Federativa do Brasil, desencadeando graves consequências socioespaciais<sup>3</sup>.

Dados do IBGE<sup>4</sup> do ano de 2017 indicam que municípios brasileiros apresentam alto índice de loteamentos irregulares e/ou clandestinos (3.374), favelas e palafitas (957), ocupações irregulares (724) e cortiços (684), corroborando apresentou assentamentos irregulares em 100% das cidades com mais de 500.000 habitantes e 97% das cidades entre 100.000 e 500.000.

Mencionados dados mostram qualidades de vida totalmente discrepantes, não somente nas maiores cidades, mas inclusive naquelas pequenas cidades de interior que praticamente surgem a partir de vilas, assentamentos informais e invasões, tornando-se assim mais um instrumento de crescimento acelerado, sem o desenvolvimento sustentável que o urbanismo requer.

Visualizar as mazelas desses moradores, é visualizar falta de estrutura, vulnerabilidades afloradas, espacialidades de insegurança e retornos quase que inexistentes para uma vida digna, que tenha cotidianamente estruturas social, ambiental, urbanística e arquitetônica capazes de despontar recursos basilares da convivência humana podem ser objeto de usufruto.

A constatação de falta de um desenvolvimento urbano é um traço presente veementemente em muitas cidades brasileiras, ou seja, é algo ainda que independe do porte ou da sua localização, pois a especificidade de cada uma delas mostra um percalço comum e constante, primordialmente nos grandes centros urbanos, e não exclusivamente nas pequenas cidades em desenvolvimento.

Lidar com uma estrutura que busca uma atuação constante de um desenvolvimento urbano, requer a imersão de uma linha tênue entre disciplinas e contextos variados, sendo imprescindível uma atuação multidisciplinar, sob um olhar de todo um contexto histórico, social e cultural que desencadeará em temas como economia, meio ambiente e sócio espacialidade.

---

*produção, introduzindo nela contradições múltiplas, vindas ou não do tempo histórico". LEFEBVRE, 1973: A Re-Produção das Relações de Produção. Porto, Escorpião (1ª parte de La Survie du Capitalisme). Paris: Anthropos.*

<sup>3</sup> Ademais, ressalta-se que a urbanização e o seu então fenômeno da expansão urbana estão interligados aos pilares do desenvolvimento sustentável: econômico, social e ambiental. Compreende-se, então, que situações adversas decorrentes do processo de urbanização – construções de moradias em locais inadequados, por exemplo – são um agente vulnerável e que pode vir a causar vulnerabilidade, riscos e danos ao meio e ao homem como parte da natureza. Cabral, L. N., & Cândido, G. A. (2019).

<sup>4</sup> Perfil dos municípios brasileiros: 2017 / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

Para tanto, ao falarmos em desenvolvimento urbano, vamos ao previsto na Política Nacional de Desenvolvimento Urbano<sup>5</sup>, quando insere como preceito a possibilidade de melhorias no aspecto material e subjetivo das cidades, mencionando a diminuição da desigualdade social e garantia de sustentabilidade ambiental, social e econômica e a uma ampliação da expressão social, cultural e política do indivíduo e da coletividade.

Nesse sentido, buscar o desenvolvimento urbano sustentável é ir em contraponto preconceitos, a segregação, a discriminação, ao clientelismo e a cooptação; é discutir uma gestão e planejamento com novos olhares ao uso de políticas públicas e instrumentos que funcionam como mecanismos de promoção do desenvolvimento socioespacial.

A demonstração de interação da gestão e planejamento junto à instrumentos de promoção é dispendida por Rosetto, quando assim se posiciona:

Repensar a gestão, o planejamento e a governabilidade urbana a partir de um considerável contingente de limitações não será tarefa das mais fáceis, entretanto precisa ser imediatamente assumida. Como solução possível para o enfrentamento dessas questões encontra-se a priorização na elaboração de instrumentos que viabilizem, na prática, as ações públicas para o desenvolvimento sustentável.<sup>6</sup>

Dessa maneira, destacamos a regularização fundiária<sup>7</sup> prevista na Lei 13.465/2017 e sobretudo, a sua utilização como meio de instrumentalização ao desenvolvimento urbano, sobretudo sustentável, sendo grande desafio enfrentando para quem detém o poder-dever de agir.

O que se observa, é a instituição de programas que erradiquem as irregularidades fundiárias, tão amplamente quanto em um efeito cascata, permita o desenvolvimento urbano sustentável deixa em evidência o que nas palavras da renomada arquiteta e urbanista Rolnick, “A democratização do país veio acompanhada de avanços no campo da gestão urbana, especialmente no reconhecimento do direito à moradia e à cidade e na incorporação dos mais pobres, como objeto de políticas urbanas.”<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> MINISTERIO DAS CIDADES. Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Brasília: Ministério das Cidades, 2004c (Cadernos MCidades: vol. 1).

<sup>6</sup> ROSSETTO, A. M.; ORTH, D. M.; ROSSETTO, C. R. Gestão ambiental integrada ao desenvolvimento sustentável: um estudo de caso em Passo Fundo (RS). Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro - RJ, v. 40, p. 809-840, 2006.

<sup>7</sup> a regularização fundiária é um processo conduzido em parceria pelo Poder público e população beneficiária, envolvendo as dimensões jurídica, urbanística e social de uma intervenção que, prioritariamente, objetiva legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia e, acessoriamente, promove melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento, bem como incentiva o pleno exercício da cidadania pela comunidade sujeito do projeto. ALFONSIN (2007, p. 78).

<sup>8</sup>

Rolnick, continua ao mencionar que é a primeira vez que o Brasil vem se preocupando com a regularização fundiária de forma plena, ou seja, englobando aspectos urbanístico/ambiental/administrativo e patrimonial em uma força tarefa, que requer atuação de prefeituras, associações, oficiais de registro, estados e juízes.

Essa atuação conjunta contra as irregularidades se justifica pelo fato de em um mesmo território urbano coexistirem duas realidades totalmente contrastantes: em um lado infraestrutura regular, com urbanização, cumprimento das normas e bons serviços prestados, em contraponto à uma realidade precária, carente de olhar do poder público e elevado índice de degradação ambiental.

Nesse sentido, sob um olhar mais voltado ao ambiental e a Agenda 2030, lançada em 2015, podemos atribuir ao tema reflexo nos ODS - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável através de seu ideal de planejamento em benefício da humanidade. Assim sendo, damos destaque: 01 – Erradicação da pobreza, 10 – redução de desigualdades, 11 – cidades e comunidades sustentáveis, 12 – consumo e produções responsáveis, 16 – paz, justiça e instituições eficazes, 17 – parcerias e meios de implementação.

Trazendo a um ponto mais estratégico, temos o caso envolvendo Zona Especial de Interesse Social<sup>9</sup> no bairro José Tomé de Souza Ramos, popularmente conhecido como Mutirão, no município de Serra Talhada – Pernambuco, correspondente ao maior bairro a que se propõe a necessária regularização fundiária, sob dois aspectos: promover a titularidade aos invasores de áreas estaduais e municipais e verificar a viabilidade de se garantir o desenvolvimento urbano sustentável.

Para tanto, merece destaque o fato do Município de Serra Talhada ainda não ser integrante do Programa Moradia Legal, porém com grande conhecimento e evolução no processo de composição e instalação do programa de ordem municipal a quem incontestável participação se deu através do modelo proposto pelo Moradia Legal.

A partir da escolha do núcleo, que coincidentemente é um núcleo de atuação da Companhia Estadual de Habitação de Pernambuco e vendo as propostas trazidas pelo programa ora citado, o Município não se esquivou em participação, conversas e busca de parceiras para integrar-se no próximo edital, agindo antecipadamente no que era permitido para adquirir conhecimento e formar uma equipe técnica, visto a importância para o desenvolvimento urbano sustentável do município e a idealização de projeto piloto voltado à sustentabilidade e humanização.

---

<sup>9</sup> As zonas especiais de interesse social (ZEIS) são um instrumento jurídico-urbanístico que permitem a flexibilização dos parâmetros estabelecidos nas leis de parcelamento, de uso e ocupação do solo, com vistas à moradia de interesse social. (PONTES 2012, p.154)

Dentre as decisões tomadas, apontamos a Secretaria de Assistência Social, Mulher e Cidadania como a Secretaria responsável pelo trâmite e recebimento do requerimento, pois através da tomada dessa decisão, tantas outras serão tomadas, e, sobretudo, é a parte assistencial a nossa maior abertura junto à sociedade, que em sua grande maioria é carente e já integrantes de Centros Especializados como CRAS e CREAS.

O bairro com alta densidade demográfica, e baixíssimo índice de regulação fundiária se apresenta para nossa pesquisa como modelo empírico de pesquisa na relação desenvolvimento urbano sustentável e regulação fundiária. Assim, a abordagem considera imprescindível a conexão desenvolvimento urbano sustentável, multidisciplinar na efetivação dessa política, como bem explicita Cavalcanti, ao defini-lo como sendo “o que tem a capacidade de permanecer ao longo do tempo. Em outras palavras: é o desenvolvimento durável, em todas as suas dimensões”<sup>10</sup>.

Assim sendo, delimitamos a tratar da política da regularização fundiária em ZEIS existente há décadas, localizada em cidade do Sertão do Pajeú, no interior do Estado de Pernambuco, enquanto área urbana que precisa se desenvolver urbanamente e sustentavelmente para garantir uma regularização fundiária em sua plenitude.

Diante o apresentado, a perspectiva social é latente, por ser a comunidade local e a sociedade em geral as maiores beneficiárias de programas permitirão a forma mais viável de garantir desenvolvimento urbano, econômico, social, ambiental.

Do ponto de vista da arquitetura, urbanismo e jurídico, que compõem a multidisciplinariedade, tratar de desenvolvimento urbano sustentável, mais especificamente do instrumento de regularização fundiária, mostra como equipamentos e áreas de destinação pública e condições de habitabilidade são essenciais no desenvolvimento urbano da população que vive em condições de vulnerabilidade, interligando ao direito de moradia, à cidade e dignidade humana como preceito fundamental do Estado Democrático de Direito.

Maricato<sup>11</sup>, bem se posiciona ao citar que: “A regularização fundiária é um complemento natural da urbanização. Não se trata de um mero apego à norma legal. Apenas com a regularização jurídica podemos reconhecer como cidadãos os moradores dessas áreas”.

---

<sup>10</sup> CAVALCANTI, Clóvis. **Desenvolvimento e natureza: Estudos para uma cidade sustentável.** / Clóvis Cavalcanti – Organizador. - 4Ed. – São Paulo: Cortez; Recife, PE Fundação Joaquim Nabuco, 2003. p.419.

<sup>11</sup> MARICATO, Ermínia. **Brasil Cidades: alternativas para a crise urbana.** 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

Em consonância a esse mesmo raciocínio, Pontes<sup>12</sup> também destaca ao papel curativo da regularização fundiária, visto que se destina a resolver problemas já existentes, não agindo preventivamente. Assim, trata-se de uma parte de uma política habitacional, mas não por excelência em sua totalidade.

Quanto à justificativa de vista pessoal, trabalhar em duas gestões como Coordenadora de Fiscalização e Controle Urbano e advocacia, acabou sendo necessário incentivar a atual gestão a efetivar pretensões das gestões passadas em buscar mecanismos de instituição da regularização fundiária em um município de grande destaque no sertão, com uma população de quase 100 mil habitantes, Zonas Especiais de Interesse Social<sup>13</sup> passível de multidisciplinar processo.

Sendo assim, apontamos no estudo como objetivo geral a ideia de analisar a Regularização Fundiária como política de desenvolvimento urbano sustentável através de um estudo de caso da ZEIS do bairro Mutirão em Serra Talhada/PE. Entre os específicos nos debruçamos: a) Repertoriar bibliografia sobre que tratem sobre desenvolvimento urbano sustentável e a regularização fundiária como instrumento de eficácia deste. B) Proceder estudo das legislações referentes ao tema da regularização fundiária e sustentabilidade; c) Analisar o Plano Diretor do município no referente ao tratamento da ZEIS do bairro José Tomé de Souza Ramos (Mutirão) em Serra Talhada/PE. D) Analisar documentos e processos de regularização fundiária do Município objeto de estudo; e) Fazer levantamento quantitativo e qualitativo ZEIS do bairro José Tomé de Souza Ramos (Mutirão) em Serra Talhada/PE. F) Apresentar proposta de Regularização Fundiária Municipal a partir de procedimentos multidisciplinares de desenvolvimento sustentável. G) Propor uma regularização fundiária pautada nos objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS).

Para tanto, abordamos como hipóteses a criação de programas de melhorias sociais e urbanas que venham a tornar uma ZEIS do Sertão do Pajeú, área em sua totalidade passível de Regularização Fundiária, em um modelo de território desenvolvido urbanamente e sustentavelmente de forma sustentável, já que estamos tratando de uma área de ocupação irregular há mais de 20 anos.

<sup>12</sup> PONTES, Daniele Regina. Direito municipal e urbanístico / Daniele Regina Pontes, José Ricardo Vargas de Faria. - ed. rev. - Curitiba, PR : IESDE, 2012, p.152.

<sup>13</sup> A Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) é um instrumento utilizado na promoção da regularização urbanística e jurídico-fundiária de áreas de urbanização precária. (...) A Zona Especial de Interesse Social 2 (ZEIS 2) o bairro José Tomé de Sousa (Mutirão) será objeto de intervenções urbanísticas com vistas a melhorar as condições das moradias, promovendo se necessário a sua substituição; implementar serviços de infra-estrutura básica, sobretudo saneamento básico, drenagem e pavimentação; melhorar as condições de mobilidade e acessibilidade; e estruturar os espaços e equipamentos de uso coletivo.

O conjunto de medidas multidisciplinares também pode ser grande vetor de estabelecimento de políticas que não venham a ocasionar mais irregularidades e até mesmo migração dos beneficiários para novas áreas irregulares, de modo que ter como objetivo a permanência em um ambiente saudável sob o ponto de vista jurídico, urbanístico, social e ambiental são matrizes para uma habitação modelo e referência ao país, pautada pela manutenção do vínculo social e afetivo pela localidade.

Diante disso, um trabalho voltado ao primeiro núcleo de regularização do Município através dos 45 imóveis em parceria com a Companhia de Habitação do Estado de Pernambuco tornou viável ao pensamento de escolha da área em especial como instrumento de atuação para a criação de plano piloto para proposta de regularização fundiária sustentável no município, tendo então todos os apoiadores influenciado para que antes da instituição por meio de decreto municipal do REURB nessa área venha a ser apresentado de forma especial e com projeções especiais.

## 2. REVISÃO DE LITERATURA

O geógrafo e professor Santos<sup>14</sup> ressalta sempre a ingerência do sistema capitalista no desenvolvimento do território brasileiro<sup>15</sup>, citando o meio técnico-científico, de sua autoria, para explicar todo esse processo e importância de se levar em conta o citado meio para alcançar um futuro formato de espaço urbano através de meio geográfico que traz os fatores como mecanismo de elaboração. Em suas acepções, o momento de construção, ou até mesmo a reconstrução do espaço vai se dar pelo crescimento dos três vieses de conhecimento: a técnica, a ciência e a informação, havendo substituição do meio natural por um meio mais técnico, em que a ciência estaria em sobreposição ao processo de remodelagem do território.

Isso significa que para nosso referencial, a utilização do método correto é o caminho mais propício a se ter êxito em alcançar o futuro de forma racional, sem a utilização de empirismos e estatísticas. Para ele, é importante enxergar como a diferença de enfoques produz diferenças nos resultados, permanentemente defendendo que “o espaço como instância social, conjunto inseparável da materialidade e das ações do homem”.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> SANTOS. M. A urbanização brasileira. São Paulo: Editora Hucitec, 1993.

<sup>15</sup> O território passa a ser entendido, aplicado e analisado numa perspectiva integradora, que pode expressar uma espécie de “síntese” das múltiplas determinações objetivas e, portanto, de suas diferentes dimensões. O território manifesta uma totalidade que expressa a correlação entre a natureza e o social, materializando uma unidade no diverso e uma diversidade na unidade. COSTA, 2019. p. 35

<sup>16</sup> *Ib. id.*

Santos<sup>17</sup> acrescenta: “Esse meio técnico-científico configura o que hoje se poderia chamar Brasil emergente, um Brasil diferente daquele onde ciência, tecnologia e informação ainda não eram características fundamentais do território, nem dados essenciais de explicação [...]”. A questão do espaço urbano e território se associa abertamente ao desenvolvimento urbano brasileiro e ao processo de segregação residencial<sup>18</sup>, ao que cabe mencionar Souza<sup>19</sup> quando menciona que a autenticidade de um desenvolvimento sustentável, não se baseia somente na expansão de um tecido urbano, mas sobretudo na qualidade de vida e concretização da justiça social.

Remontamos então à concepção de direito à cidade de Lefebvre<sup>20</sup>, filósofo e sociólogo que teve como ideal a construção de um espaço social urbano e apontamento de que “é impossível considerar a hipótese de reconstituição da cidade antiga; possível apenas encarar a construção de uma nova cidade, sobre novas bases, numa outra escala, em outras condições, numa outra sociedade.” Desta maneira nos aponta já a impossibilidade de fazer o novo, mas a possibilidade de remontar.

Entre os Municipalistas, no viés jurídico da multidisciplinariedade, abordamos as considerações trazidas por Pontes<sup>21</sup> ao mencionar que a regularização fundiária é uma necessidade, frente a uma possível forma de solucionar problemas originados pela forma em que foram se produzindo e desenvolvendo as cidades na contemporaneidade.

A um olhar *lato sensu*, tratar de desenvolvimento urbano sustentável através do instrumento da regularização fundiária nos permite trilhar caminhos que em sua essência chega às garantias de uma vida digna, previsível a garantia do direito social à moradia, incluindo recentemente pela Emenda Constitucional 06/2000 e todos os demais decorrentes de uma estrutura capaz de proporcionar qualidade de vida aos cidadãos.

A partir da iniciativa constitucional, a própria Lei 13.465/2017 traz em seu artigo 10 que constitui um dos objetivos da Regularização fundiária a serem observados pelos entes federados: “identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior”

---

<sup>17</sup> *ib. id.*

<sup>18</sup> O fenômeno da segregação residencial, é sem dúvida, muito geral ao longo da história da urbanização. Quase sempre existiram grupos que, devido à sua pobreza, à sua etnia ou a outro fator eram forçados a viverem em certas áreas (geralmente menos atraentes e bonitas, menos dotadas de infraestrutura, mais insalubres, etc.), sendo, na prática ou até formalmente excluídos de certos espaços, reservados para as classes e grupos dominantes da sociedade. SOUZA, M. L. de. ABC do Desenvolvimento Urbano. 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005, p.68.

<sup>19</sup> SOUZA, M. L. de. ABC do Desenvolvimento Urbano. 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005, p.101.

<sup>20</sup> LEFEBVRE, Henri. Direito à cidade. 5. ed. Tradução Rubens Eduardo Faria. São Paulo:Centauro, 2001, p.106

<sup>21</sup> PONTES, Daniele Regina. Direito municipal e urbanístico / Daniele Regina Pontes, José Ricardo Vargas de Faria. - ed. rev. - Curitiba, PR: IESDE, 2012.

Já Fernandes, aponta que o termo “regularização” sob dois vieses, são capazes de denotar uma linha jurídica e outra social:

tem sido usado pelas diversas municipalidades com sentidos diferentes, referindo-se em muitos casos somente à urbanização das áreas informais, isto é, aos programas de implementação de obras de infraestrutura urbana e prestação de serviços públicos. Em outros casos, o termo é usado para se referir tão-somente às políticas de legalização fundiária das áreas e dos lotes ocupados informalmente. Algumas experiências mais compreensivas tentam combinar, em alguma medida, essas duas dimensões fundamentais, quais sejam, urbanização e legalização. São ainda mais raros os programas que têm se proposto a promover a regularização das construções informais.<sup>22</sup>

Acrescenta o fato de ter sido um dos temas do direito coletivo reconhecidos pela Constituição Federal de 1988 a tríade do desenvolvimento urbano, meio ambiente equilibrado e a gestão democrática das cidades, base fundamental do esforço jurídico-político, garantindo assim a regularidade fundiária não somente a segurança jurídica aos ocupantes, mas sobretudo a integração socioespacial dos assentamentos informais.<sup>23</sup>

### 3. METODOLOGIA

O trabalho se deu através de tipo pesquisa-ação, que pode ser definida como “[...] um tipo de pesquisa com base empírica que é concebida e realizada em estreita associação com uma ação ou com a resolução de um problema coletivo e no qual os pesquisadores e participantes representativos da situação ou do problema estão envolvidos de modo cooperativo ou participativo.”<sup>24</sup>, utilizando também o estudo de caso, entendida assim como o tipo de pesquisa que busca atingir diferentes propósitos: “a) explorar situações da vida real cujos limites não estão claramente definidos; b) preservar o caráter unitário do objeto estudado; c) descrever a situação do contexto em que está sendo feita determinada investigação; d) formular hipóteses ou desenvolver teorias; e e) explicar as variáveis causais de determinado fenômeno em situações muito complexas que não possibilitam a utilização de levantamentos e experimentos”<sup>25</sup>; adotaremos, por fim, a pesquisa documental, sobretudo em virtude da análise de processos de regularização fundiária, que pode ser compreendida como

<sup>22</sup> ROLNICK. Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes / Raquel Rolnik... [et al.]. – Brasília : Ministério das Cidades, 2007, p. 21.

<sup>23</sup> *Ib. Id.* p.22.

<sup>24</sup> THIOLENT, Michel. Metodologia da pesquisa-ação. São Paulo: Cortez, 1985, p. 14.

<sup>25</sup> GIL, Antonio Carlos. Como elaborar projeto de pesquisa. 4.ed. São Paulo: 2002, p. 54.

aquela que [...] vale-se de materiais que não recebem ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa<sup>26</sup>.

As técnicas de pesquisa estão estreitamente ligadas à coleta de dados, relacionadas com a parte prática da pesquisa; assim a técnica utilizada na nossa pesquisa será a documentação indireta, que abrange a um só tempo a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental.

O método de abordagem será essencialmente dialético – que penetra o mundo dos fenômenos por meio de sua ação recíproca, da contradição inerente ao fenômeno e da mudança dialética que ocorre na natureza e na sociedade. Toda verdade para o método dialético é uma “verdade-processo”, que assume as configurações históricas enquanto componentes materiais condicionantes da própria atividade científica.

Por isso, é possível afirmar, nesta esteira de argumentação, que a tese fundamental da dialética é a da “especificidade histórica da vida humana: nada existe totalmente dado, eterno, fixo e absoluto. Portanto, não há nem ideias, nem instituições e nem categorias estáticas”.<sup>27</sup>

#### 4. RESULTADOS ALCANÇADOS

- a) Obtenção de um repertório bibliográfico referente a desenvolvimento sustentável e regularização fundiária;
- b) Levantamento e conclusão da análise da legislação com interlocuções que as relacionam um tema central;
- c) Conhecimento acerca das características e peculiaridades da ZEIS do bairro José Tomé de Souza Ramos (Mutirão) em Serra Talhada/PE por meio do Plano Diretor Municipal;
- d) Manejo com os dados feitos pelo levantamento quantitativo e qualitativo ZEIS;
- e) Manejo com os documentos para a regularização fundiária do Município objeto de estudo;
- g) Colaboração multidisciplinar quando da instituição de programa na ZEIS objeto de estudo.
- h) Exposição de conhecimento sobre a regularização fundiária através de conciliação com os objetivos de desenvolvimento sustentável – ODS.

---

<sup>26</sup> *Ib id.* p.45.

<sup>27</sup> MINAYO, Maria Cecília de Souza. Pesquisa, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 111.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como pode ser visualizado, o Município de Serra Talhada/PE não foi um dos integrantes do Programa Moradia Legal do ano corrente, tendo a pretensão de participação no próximo edital.

Entretanto, o acompanhamento do Programa, a participação no I Webinário do Programa foi elemento importantíssimo para a construção e idealização de um plano piloto no município de Serra Talhada.

A expectativa de se alcançar a essência do desenvolvimento sustentável através de instrumento como a regularização fundiária se mostra como uma composição a mais do que o previsto na legislação. É a garantia da dignidade humana em sua plenitude, é a humanização que o espírito da lei traz para que nós, integrantes de uma equipe multidisciplinar venhamos a por em prática na sua completude.

Dessa maneira, como dito, não se trata apenas de uma entrega de título. Não se trata de uma possibilidade de financiamento. Se trata de uma dignidade ambiental, logística, do direito à cidade e participação na cidade. Corresponde ao profissional da equipe técnica participar individualmente da vida daquele beneficiário, orientando nas possíveis melhorias como se estivesse visualizando a sua casa, a sua família, os seus vizinhos, o seu bairro.

Nesse sentido, a possibilidade de participação prévia do Webinário permitiu uma pré-compreensão da dimensão do Programa Moradia Legal, capacitando previamente um equipe que hoje conta com profissionais que possuem uma perspectiva do idealizado pela coordenação, permitindo inclusive a participação direta no projeto de lei municipal, membros de comissão, dentre tantas outras atribuições importante para a instituição do Programa Minha Casa Legal, hodiernamente em pauta na Câmara de Vereadores do Município.

#### AGRADECIMENTOS

Agradecemos a ESMape e a equipe do Programa Moradia Legal, pelo incentivo pioneiro aos integrantes das equipes de regularização fundiária nos municípios do Estado de Pernambuco, permitindo a promoção de um evento completo e de grande expectativa por nós alunos.

Agradecemos as parcerias da Universidade Federal de Pernambuco pelo apoio e esclarecimentos sempre que necessários, inclusive através de esclarecimentos, a Aripe por acreditar no objetivo grandioso da regularização fundiária nos municípios do Estado de Pernambuco.

Em especial, agradecemos à Prefeitura do Município de Serra Talhada/PE, nas pessoas da Prefeita do Município – Márcia Conrado e da Secretária de Assistência Social, Mulher e Cidadania – Karina Rodrigues, por toda contribuição e incentivo ao crescimento e aprimoramento da equipe técnica de regularização fundiária.

## REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia. **O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil**, in Regularização Fundiária Plena. Brasília, Ministério das Cidades. 2007.

BRASIL. **Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm) Acesso em: 22 de setembro de 2021.

CABRAL, L. N.; CÂNDIDO, G. A. (2019). **Urbanização, vulnerabilidade, resiliência: relações conceituais e compreensões de causa e efeito**. Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, 11, e20180063. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.011.002.AO08> Acesso em: 22 de setembro de 2021.

CAVALCANTI. Clóvis. **Desenvolvimento e natureza: Estudos para uma cidade sustentável**. / Clóvis Cavalcanti–Organizador.4Ed.–São Paulo: Cortez; Recife, PE Fundação Joaquim Nabuco, 2003.

COSTA, Joaquim Gonçalves da. **Estado, território e políticas públicas** [recurso eletrônico] / Joaquim Gonçalves da Costa (Orgs.) [et al.].Rio de Janeiro: UERJ, LPP, 2019. 1 recurso online (140 p.): PDF. – (Coleção trabalho, subjetividade e políticas públicas/organização da coleção Roberto Arruda; v. 2)

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projeto de pesquisa**. 4.ed. São Paulo: 2002.

Perfil dos municípios brasileiros: 2017 / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. – Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2008.

PONTES, Daniele Regina. **Direito municipal e urbanístico** / Daniele Regina Pontes, José Ricardo Vargas de Faria. – ed. Ver. – Curitiba, PR: IESDE, 2012.

ROLNIK, R. **Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes** / Raquel Rolnik... [et al.]. – Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

ROSSETTO, A. M.; ORTH, D. M.; ROSSETTO, C. R. **Gestão ambiental integrada ao desenvolvimento sustentável: um estudo de caso em Passo Fundo (RS)**. Ver. Adm. Pública, Rio de Janeiro – RJ, v. 40, p. 809-840, 2006.

SANTOS. M. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Editora Hucitec,1993.

\_\_\_\_\_. Milton. **Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial** – Editora Lamparina. 3ªed.2011

SOUZA, M. L. de. **ABC do Desenvolvimento Urbano**. 6. Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

\_\_\_\_\_. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas**. 6. Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

THIOLLENT, Michel. **Metodologia da pesquisa-ação**. São Paulo: Cortez, 1985.

## BANNERS

1. Regularização fundiária no município de Bonito: núcleo informal consolidado do Alto Alegre
2. Regularização fundiária: concretização do direito à moradia (Gravatá)
3. Programa Moradia Legal – Lagoa dos Gatos -PE
4. Manari: regularização fundiária urbana em um jovem município
5. Moradia Legal e a regularização de núcleos urbanos no município de Moreno
6. Regularização Fundiária do Conjunto Habitacional Olindinha
7. Programa Moradia Legal- Panelas- PE
8. Parná na Moradia Legal
9. O impacto da regularização fundiária no núcleo informal (Salgueiro)

## Regularização fundiária no município de Bonito: núcleo informal consolidado do Alto Alegre



I Seminário do Programa de Regularização Fundiária da UFPE e  
II Webinário do Programa Moradia Legal Pernambuco do PJPE

### Regularização Fundiária no Município de Bonito: Núcleo Informal Consolidado do Alto Alegre.

Cícera Franciele Gomes de Carvalho<sup>(1)</sup>; Benício José Cavalcanti Ferreira<sup>(2)</sup>; Maria Carolina Diógenes Cavalcanti<sup>(3)</sup>

#### Resumo

A Regularização Fundiária, de natureza administrativa, consiste numa intervenção do Poder Público, sob a influência de ações jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, com o intuito de garantir uma moradia digna, o resgate da cidadania as pessoas ocupantes de áreas informais em uma cidade, conferindo as titulações como proprietárias, o desenvolvimento de forma plena das funções sociais da propriedade, bem como o equilíbrio do meio ambiente, podendo ser de ordem urbana ou rural. Iniciou-se a Regularização Fundiária de Interesse Social na cidade Bonito, no estado de Pernambuco, no núcleo informal consolidado Alto Alegre localizado no Distrito de Alto Bonito, Bairro Alto Alegre, na Cidade do Bonito, através da parceria entre a Prefeitura Municipal e o Espaço Feminista após serem identificadas por um estudo realizado em 2018 que muitas famílias na área supracitada não tinham a posse da terra, especificamente as mulheres. Deste modo, foi dado início ao procedimento administrativo para a entrega das titulações de proprietários.

**Palavras-chave:** Regularização, Bonito, Propriedade, Alto Alegre.

#### Introdução

A Regularização Fundiária é a garantia de princípios previstos constitucionalmente, como os do direito a moradia e ao da propriedade, sendo estes intimamente ligados com a dignidade da pessoa humana, também prevista na Carta Magna e considerada cláusula pétria. Com o intuito de regularizar os Núcleos Urbanos Informais da Cidade do Bonito, a Prefeitura Municipal juntamente com o espaço Feminista iniciaram esse procedimento administrativo através do estudo das áreas que se enquadram nessa situação, dando início ao projeto chamado “Minha Casa Legal”, o qual além de garantir a função social da propriedade, permite a segurança na posse e propriedade do imóvel, havendo uma transição de ocupante para proprietário, preferencialmente, no nome da mulher da casa. O presente trabalho analisou a regularização realizada no Alto Alegre, situado no Distrito de Alto Bonito, pertencente a cidade do Bonito, que apesar da distância de, aproximadamente, 12 (doze quilômetros), avançou de forma relevante no sentido de promover o desenvolvimento na ordem urbana bem como no resgate da cidadania.

#### Objetivos

Os objetivos do trabalho foram descrever a Regularização Fundiária de Interesse Social na cidade Bonito, no estado de Pernambuco, no Núcleo Informal Consolidado Alto Alegre, Bairro Alto Alegre, localizado no Distrito de Alto Bonito, na Cidade de Bonito e o número de matrículas que serão abertas no Cartório de Registro Geral de Imóveis de Bonito dos ocupantes das unidades, considerados, atualmente, como adquirentes, conforme Certidão de Regularização Fundiária – CRF.

#### Metodologia

Este estudo baseou-se em uma estratégia quantitativa de pesquisa, de caráter descritivo, através de uma pesquisa de campo



#### Resultados Alcançados

Através da pesquisa realizada em campo por uma equipe formada por 10 (dez) pessoas, concluiu-se que o Núcleo Informal Consolidado Alto Alegre localiza-se no distrito de Alto Bonito, no Bairro do Alto Alegre, na cidade do Bonito, limitando-se com a Rua Coronel Francisco Tibúrcio, com as Terras de Antônio Davi da Silva e as Terras de Alberto Cabral de Espíndola, em uma perímetro de 1.198,98m, em uma área de 69.200,00m, onde localizam-se 440 (quatrocentos e quarenta) imóveis, os quais 150 (cento e cinquenta), por meio de seus ocupantes, cadastraram-se. Dos imóveis totais existente na área objeto de Regularização Fundiária, 34,09% (trinta e quatro vírgula por cento) receberam título de proprietários.

#### Considerações Finais

O objetivo desse trabalho foi realizar um estudo quantitativo da regularização fundiária em um distrito de uma cidade do interior de Pernambuco. O Núcleo Informal Urbano do Alto Alegre localiza-se no Distrito de Alto Bonito. De início, o número de cadastrados aparenta ser baixo comparando-se com os demais Núcleos Informais que foram realizados na mesma cidade. No entanto, ressalta-se, ele foi um dos primeiros no procedimento administrativo de Regularização Fundiária tendo ocorrendo a resistência dos ocupantes para o cadastramento por mais que tenham sido levadas, pela equipe da Prefeitura do Bonito, as informações necessárias com intuito de transmitir segurança para a população. Portanto, considerando as circunstâncias supramencionada, o Núcleo Informal do Alto Alegre marcou o início da Regularização Fundiária na cidade do Bonito, bem como, a partir dela a cidade tornou-se pioneira na regularização dos núcleos informais, sendo parâmetro para as cidades vizinhas.



#### Agradecimentos

O presente trabalho tentou retratar a dedicação, esforço e maestria de toda equipe envolvida. A garantia dos direitos sociais só acontece se existir uma grande rede de apoio voltada com esse intuito dentro da sociedade. Inicialmente, nossos votos de estima ao Prefeito da Cidade do Bonito, Gustavo Adolfo, por ter acreditado na “Minha Casa Legal” e nos ter confiado à realização desse projeto; ao Espaço Feminista pela defesa e garantia dos direitos da mulher e parceria, especialmente as Doutoras Tereza Borba e Patrícia Chaves; a arquiteta Mariana, por compartilharem tanto conhecimento e serem tão solícitas nos desafios do dia a dia; ao Tabelião do Cartório de Imóveis de Registro Geral, Doutor Zacarias Barreto, por cumprir de forma ilustre sua função conforme os moldes da lei. Por fim, por toda equipe envolvida que, incansavelmente, deslocou-se por toda área a fim de realizar os cadastros necessários para regularização fundiária. Que isso o projeto “Minha Casa Legal” seja sinônimo do desenvolvimento social e urbano da Cidade do Bonito, garantido dignidade para todas as pessoas!

#### Referências

BONITO. Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano. Plano Diretor de 2016. Recife, 2016. 112p.  
BRASIL. Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. Regulamenta o § 1º do art. 23 da Constituição, que dispõe sobre a política de habitação urbana, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 de julho de 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2001/le10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2001/le10257.htm). Acesso em: 10/05/2021.  
BRASIL. Lei nº 11.053 de 11 de junho de 2002. Dispõe sobre o Estatuto da Cidade e altera a Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 de junho de 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/le11053.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/le11053.htm). Acesso em: 10/05/2021.  
BRASIL. Lei nº 11.053 de 11 de junho de 2002. Dispõe sobre o Estatuto da Cidade e altera a Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 de junho de 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/le11053.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/le11053.htm). Acesso em: 10/05/2021.  
BRASIL. Lei nº 11.053 de 11 de junho de 2002. Dispõe sobre o Estatuto da Cidade e altera a Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 de junho de 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/le11053.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/le11053.htm). Acesso em: 10/05/2021.  
BRASIL. Lei nº 11.053 de 11 de junho de 2002. Dispõe sobre o Estatuto da Cidade e altera a Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 de junho de 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/le11053.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/le11053.htm). Acesso em: 10/05/2021.  
BRASIL. Lei nº 11.053 de 11 de junho de 2002. Dispõe sobre o Estatuto da Cidade e altera a Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 de junho de 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/le11053.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/le11053.htm). Acesso em: 10/05/2021.

1. Prefeitura Municipal do Bonito, francisabge@hotmail.com  
2. Prefeitura Municipal do Bonito, benicio.cavalcanti@fomail.com  
3. Prefeitura Municipal do Bonito, mcavali.cavalcanti.adv@gmail.com

Recife (PE), 16/11/2021.

## Regularização fundiária: concretização do direito à moradia (Gravatá)



### I Seminário do Programa de Regularização Fundiária da UFPE e II Webinário do Programa Moradia Legal Pernambuco do PJPE

## Regularização Fundiária: Concretização do Direito à Moradia

AMANDA FERREIRA DA SILVA(1), RENNÉ CESAR GONÇALVES SANTOS(2), MARCONI TORRES LIMA(3), LUCÍ AMARO DA SILVA(4), BRUNA FERREIRA SANTO (5) JOÃO VICTOR SANTANA SANTOS (6), WEYDSON WALTERLIN MONTEIRO (7), JOSÉ GUILHERME DE ANDRADE SANTOS (8), FÁBIO CÍCERO DE LIMA (9), DIEGO ALVES FERREIRA(10), MENDSON PEDRO RODRIGUES DA SILVA (11), ALDA MAYARA FERREIRA DA SILVA(12), JOÃO BATISTA DOS SANTOS FILHO (13), LUIZ FELIPE SOARES DE OLIVEIRA (14), JOÃO GABRIEL DA SILVA (15), RENATA ALDEIZE DA COSTA (16).

### Resumo

O presente Banner, tem como objetivo expor o trabalho executado pela equipe da REURB/ Gravatá, no NUIC Porta Florada II. Trabalho executado utilizando a metodologia do cadastro mobiliário e atualização do Google Maps, sob orientação do tribuna de justiça

### Introdução

Com base no que preceitua a LEI 13.465, de 11 de julho de 2017 a Regularização Fundiária (REURB) incorpora ao município os núcleos urbanos informações (NUIC) dando a titulação de propriedade a seus ocupantes (posseiros). E com apoio na legislação acima citada que se vem dando andamento nessa incorporação do NUIC denominado Porta Florada II na cidade de Gravatá/PE, área carente do município de ocupação consolidada a mais de 10 anos. O sistema de cadastro imobiliário adotado facilitou a execução do serviço, onde foi aplicada a metodologia do cadastro imobiliário para a divisão de quadras e lotes. Diante da planta do NUIC encontrada, houve a necessidade de atualizá-la no GOOGLE MAPS, onde só foi possível através de imagens capturadas por drone. Visto que a antiga planta não corresponde a área atual, foi necessário fazer o remembramento e desmembramento da área supracitada, para facilitar a abertura de matrículas no cartório de registro de imóveis, bem como o cadastro dos imóveis no sistema da prefeitura municipal.

### Objetivos

Os objetivos desse trabalho buscam apresentar a metodologia adotada para Regularização Fundiária do NUIC Porta Florada, Gravatá/PE, através da orientação fornecida pelo Tribunal de Justiça de Pernambuco e metodologia de cadastro imobiliário adotada pelo município.

### Metodologia

A metodologia utilizada foi de cadastro social das família posseiras do NUIC. Bem como, a metodologia do cadastro imobiliário da Prefeitura Municipal de Gravatá, visto que o Município não dispunha de estação total, nem de recursos para contratar uma empresa para realizar topografias da área do NUIC. Mapeamento realizado através de imagens obtidas por voos de drones e atualização no Google Maps.



### Resultados Alcançados

Os resultados ainda serão alcançados, com a entrega dos Títulos de Propriedade.

### Considerações Finais

Diante o exposto no decorrer do trabalho, não restam dúvidas que a Regularização Fundiária em si é um meio de aplicação de políticas públicas voltadas a concretização do direito constitucionalmente garantido no rol de Direitos Sociais e de responsabilidade dos entes públicos.

### Agradecimentos

Primeiramente queremos agradecer ao Presidente do Tribunal de Justiça de Pernambuco e toda sua equipe dedicada e compromissada. Ao Prefeito do Município Gravatá Sr. Joselito Gomes da Silva pela confiança e por acreditar que seríamos capazes de tocar um projeto de extrema importância para os municípios da área contemplada.

Ao mesmo tempo agradecemos as secretarias envolvidas: Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural, Secretária de Assistência Social e Juventude, Procuradoria Geral e Secretária de Comunicação e Imprensa.

### Referências

BRASIL.[Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. 4.  
LEI 13.465, de 11 de julho de 2017.

1. Prefeitura de Gravatá, [amandajaris2015@gmail.com](mailto:amandajaris2015@gmail.com)  
2. Prefeitura de Gravatá, [rennecesar\\_tjs@hotmail.com](mailto:rennecesar_tjs@hotmail.com)  
3. Prefeitura de Gravatá, [marcomioncs86@gmail.com](mailto:marcomioncs86@gmail.com)  
4. Prefeitura de Gravatá, [amarinhosilva73@gmail.com](mailto:amarinhosilva73@gmail.com)  
5. Prefeitura de Gravatá, [lbrunasantos1@gmail.com](mailto:lbrunasantos1@gmail.com)  
6. Prefeitura de Gravatá, [joa\\_ovicior@hotmail.com](mailto:joa_ovicior@hotmail.com)  
7. Prefeitura de Gravatá, [weydson.wm@hotmail.com](mailto:weydson.wm@hotmail.com)

8. Prefeitura de Gravatá, [Guilherme\\_andrade27@hotmail.com](mailto:Guilherme_andrade27@hotmail.com)  
9. Prefeitura de Gravatá, [fabiolima261185@gmail.com](mailto:fabiolima261185@gmail.com)  
10. Prefeitura de Gravatá, [diegoalves33366@gmail.com](mailto:diegoalves33366@gmail.com)  
11. Prefeitura de Gravatá, [mendson.pedro.mp@gmail.com](mailto:mendson.pedro.mp@gmail.com)  
12. Prefeitura de Gravatá, [mayasda2020@gmail.com](mailto:mayasda2020@gmail.com)  
13. Prefeitura de Gravatá, [joobotista.engl@gmail.com](mailto:joobotista.engl@gmail.com)  
14. Prefeitura de Gravatá, [luizzoliveira2001@gmail.com](mailto:luizzoliveira2001@gmail.com)

15. Prefeitura de Gravatá, [j.gabrielsilva2001@gmail.com](mailto:j.gabrielsilva2001@gmail.com)

16. Prefeitura de Gravatá, [renataaldezine@gmail.com](mailto:renataaldezine@gmail.com)

Recife (PE), 29 / 11 / 2021.

## Programa Moradia Legal – Lagoa dos Gatos – PE



I Seminário do Programa de Regularização Fundiária da UFPE e  
II Webinário do Programa Moradia Legal Pernambuco do PJPE

## Programa Moradia legal – Lagoa dos Gatos-PE

Camila Assunção<sup>1</sup> e Maria Dulce Morais<sup>2</sup>

### Resumo

No Município de Lagoa dos Gatos, Estado de Pernambuco, existem sérios problemas de ordem habitacional e urbanística, tais problemas acabam por gerar danos à sociedade. A implantação do Programa Moradia Legal, solucionará problemas referentes ao urbanismo e trará segurança, quanto à moradia, para a população onde será aplicado.

*Palavras-chave: regularização habitacional, urbanismo e sociedade*

### Introdução

Grande parte da urbanização brasileira se efetivou de forma desordenada, sem nenhum planejamento ou controle. Desta desordem, decorreram sérios problemas de ordem habitacional e urbanística, cuja gravidade vem provocando, em vários casos, a ausência da dignidade humana em virtude do desrespeito ao direito constitucional, social e fundamental à moradia. Conforme dispõe o artigo 6º, da Constituição da República Federativa do Brasil. Destarte, tais problemas urbanísticos exigem a urgente implementação de soluções, visando dar efetividade à legislação brasileira.

Com uma estimativa de 16.345 (dezesesseis mil, trezentos e quarenta e cinco) habitantes, de acordo com o IBGE (Senso 2010), o Município de Lagoa dos Gatos, no interior do Estado de Pernambuco, instaurou o Programa Moradia Legal, que tem como objetivo garantir o direito à posse e à propriedade plena, às famílias que ocupam áreas públicas ou privadas para construírem suas residências, assegurando o direito constitucional à moradia digna, segurança jurídica e paz social, na modalidade REURB-S, que se aplica aos núcleos urbanos informais ocupados por populações de baixa renda.

Identificado o núcleo urbano informal, o qual deverá ser regularizado, NUIIC VILA CIPÓ, com mais de 500 (quinhentos) lotes catalogados; dividido em quatro etapas, que preveem organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior.

### Objetivos

O programa tem o objetivo de contribuir para o alcance da justiça social, ao garantir ao cidadão a documentação efetiva de seu bem, promover integração social, melhoria urbanística e ambiental.

### Metodologia

O programa está sendo desenvolvido em etapas, iniciando pelo planejamento das atividades, com o estudo da área a ser regularizada, levantamento topográfico, cadastramento socioeconômico das famílias do presente núcleo, elaboração do projeto urbanístico e a entrega dos títulos das propriedades

### Resultados Alcançados

Ao analisar a NUIIC VILA CIPÓ, com cerca de 9ha (nove hectares), foi constatado que: nenhuma das casas apresentam registro de imóveis junto ao cartório, apenas comprovantes de compra e venda; não há área de risco; zona predominantemente residencial; ausência de espaços comuns público; presença de saneamento básico; tipologia de até dois pavimentos; renda familiar de até cinco salários mínimos; poucos lotes sem construção; e ausência de vegetação em todo a área

Figura 01- Mapa do NUIIC VILA CIPÓ



Fonte: google earth

Figura 02- Dados Geodésico

LOCALIDADE: Ovale do Município de Lagoa dos Gatos-PE	
Sistema Geodésico (DATUM): SBRG - SBRG	
El. No	10242.589
Coord. No	504278.10
Coord. E	454300
Sistema Geodésico (DATUM): SBRG - SBRG	
El. No	10242.589
Coord. No	504278.10
Coord. E	454300
Unidade de Medida: metros	
El. No	10242.589
Coord. No	504278.10
Coord. E	454300
El. No	10242.589
Coord. No	504278.10
Coord. E	454300
El. No	10242.589
Coord. No	504278.10
Coord. E	454300
Unidade de Medida: metros	
El. No	10242.589
Coord. No	504278.10
Coord. E	454300
Unidade de Medida: metros	
El. No	10242.589
Coord. No	504278.10
Coord. E	454300

Fonte: Autoria, 2021.

Figura 03- Levantamento Topográfico



Fonte: Autoria, 2021.

### Considerações Finais

O direito à moradia digna é de todo e qualquer brasileiro. Garantir a regularização fundiária é um instrumento de promoção da cidadania, segundo a Lei nº 13.465/2017 e o Decreto Federal nº 9.310/2018 asseguram tal direito. Além disso, é essencial que o local do assentamento, loteamento, condomínio tenha todas as condições ambientais, de segurança e sociais para que as pessoas possam morar nesse lugar com tranquilidade.

Por isso são essenciais as políticas de habitação, saneamento básico, meio ambiente, mobilidade urbana, integração social e a garantia do domínio do lote.

### Agradecimentos

A toda equipe que compõe o programa Moradia Legal no Estado de Pernambuco, pelo conhecimento passado e pelo apoio ao desenvolvimento social e urbanístico do Município de Lagoa dos Gatos.

### Referências

TJPE. Tribunal de Justiça de Pernambuco. Programa Moradia Legal. Disponível em: <<http://www.tjpe.jus.br/web/corregedoria/acoes-e-projetos/moradia-legal>>. Acesso em: 8 nov. 2021.

Google Earth website: <http://earth.google.com/>, 2009.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, *População Estimada - Censo Brasileiro de 2021*. Lagoa dos Gatos: IBGE, 2020.

1. Prefeitura Municipal de Lagoa dos Gatos – Carla\_ccassuncao@hotmail.com  
2. Prefeitura Municipal de Lagoa dos Gatos – Dulcemoraiss@outlook.com

## Manari: regularização fundiária urbana em um jovem município



I Seminário do Programa de Regularização Fundiária da UFPE e

II Webinário do Programa Moradia Legal Pernambuco do PJPE

## MANARI: REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA EM UM JOVEM MUNICÍPIO.

Norma Waleska Monteiro Lima<sup>1</sup>, Michelle Leite Fortes<sup>2</sup>, Maria Cileide Alves da Silva<sup>3</sup>, Paula Melquides de Souza<sup>4</sup>.

### Resumo

O Município de Manari, ao ingressar no programa moradia legal através da parceria firmada com o Tribunal de Justiça de Pernambuco e com a Universidade Federal de Pernambuco, pretende inaugurar uma nova forma de administração pública municipal planejada e executar políticas públicas que assegurem a regularização do espaço urbano. Atualmente, a realidade local demonstra total dissonância com a legislação brasileira. Neste sentido, o programa de regularização fundiária urbana vem para atender aos anseios locais assegurando a titulação da propriedade aos beneficiários de baixa renda, além de demonstrar interesse em traçar os parâmetros locais necessários para o desenvolvimento urbano que garanta dignidade a seus munícipes.

**Palavras-chave:** Município. Regularização Urbana.

### Introdução

Com as ferramentas e metodologia trabalhadas no Curso de Extensão Universitária promovido pela Escola de Magistratura de Pernambuco (ESMAPE) em parceria com a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), a equipe municipal e o Cartório Único de Registro de Imóveis de Inajá conseguiram definir as estratégias utilizadas para apresentação e divulgação do programa moradia legal no Município de Manari.

Após a definição da área urbana a ser trabalhada, a mobilização da equipe municipal conseguiu atingir o público alvo do programa. Por ser um município pequeno, com pouco tempo de autonomia administrativa – Manari é território autônomo há apenas 26 anos – a dificuldades em administrar passam por baixa arrecadação fiscal, necessidade de desenvolver uma infraestrutura local mínima para o funcionamento dos aparelhos públicos, baixa renda das famílias residentes no Município e, falta de planejamento no parcelamento do solo.

Por esta razão, a adesão ao programa pelo Município foi reforçada e ganhou mais legitimidade com a anuência e apoio da Diocese de Floresta – responsável pela administração do Patrimônio dos Santos localizada na cidade – além da cooperação técnica fornecida pela UFPE em visita realizada no Município que proporcionou a implementação e execução do projeto piloto no núcleo urbano informal consolidado Arcelino Cursino I.

Por fim, o Município espera concluir todo o processo de regularização fundiária da área objeto de REURB-S, com a respectiva entrega dos títulos de propriedade para os beneficiários garantindo, assim, o acesso à moradia digna através de uma política pública participativa que evidencie o cidadão como protagonista de suas conquistas sociais.

### Objetivos

Execução do projeto piloto de regularização fundiária de interesse social (REURB-S) na sede do Município de Manari, beneficiando 50 imóveis situados próximo à Praça Central no centro da cidade.

### Metodologia

O Programa foi lançado através de entrevista em rádio comunitária de grande alcance local. O gestor do Município, acompanhado do secretário de governo e da coordenação municipal, apresentou o NUIJ Arcelino Cursino I como primeira etapa a ser contemplada. Panfletagem e porta-a-porta também foi realizada na comunidade para explicação do programa junto aos beneficiários. Além disso, foi utilizado questionário estruturado para o cadastro dos beneficiários.

### Resultados Alcançados

Implantação de 03 pontos de controle para georreferenciamento urbano. Definição do Núcleo Urbano Informal Consolidado Arcelino Cursino I com 32 beneficiários cadastrados, além de 18 beneficiários com cadastro em andamento. Inclusão do programa na Lei de Diretrizes Orçamentárias do ano de 2022.



### Considerações Finais

A escolha do NUIJ Arcelino Cursino I, uma das áreas mais antigas do sítio urbano da cidade de Manari, mostrou-se importante uma vez que as famílias beneficiadas se tornaram protagonistas do programa durante o processo do cadastro social. Com o avançar dos trabalhos da equipe municipal, o interesse da população cresce em torno das questões voltadas para a vida em comunidade – preocupações com calçamento, iluminação pública, esgotamento sanitário, melhoria dos imóveis para habitação. A execução do programa piloto demonstra a necessidade que o município possui em definir um plano arquitetônico e paisagístico voltado para uma melhor ocupação urbana, em toda a extensão de seu território.

### Agradecimentos

A Diocese de Floresta, na pessoa de Dom Gabriel Marchesi, que apoiou o programa reconhecendo impacto social da REURB-S em um Município carente. A população de Manari que, de forma acolhedora, recebe a equipe municipal em cada visita domiciliar. Ao executivo municipal pela implantação de uma nova forma de integrar política participativa e comunitária. Por fim, a equipe da Universidade Federal de Pernambuco, na pessoa do professor Silvio Jacks dos Anjos Garnés, pelo carinho e atenção com a nossa terra.

### Referências

MONTEIRO LIMA, Norma Waleska. **Moradia plena, preservação histórica e regularização do espaço urbano: o nascimento de uma cidade de Mariana a Manari**. Anais da I Mostra Científica Online, vol. V: resumos. Extensão e pesquisa durante o isolamento social. UPE. Recife. 2020. ISSN 2674-9173.  
SILVA, Carlos André da. **A missa do vaqueiro em Manari/PE: as relações entre história, memória e cultura (1986-2018)**. Dissertação (Mestrado em História). Instituto de Ciências humanas, Comunicação e Artes. Programa de Pós-Graduação em História. UFAL. Maceió, 2020.

1. Advogada. Coordenadora municipal do programa moradia legal. e-mail: waleska Monteiro@gmail.com  
2. Engenheira civil. Membro da equipe municipal do programa moradia legal. e-mail: mg\_micheldefortes@gmail.com  
3. Assistente social. Membro da equipe municipal do programa moradia legal. e-mail: cileide07@gmail.com  
4. Estagiária em engenharia civil. T-mail: paulamelquides19@gmail.com

Recife (PE), 29/ 11/ 2021.

## Moradia Legal e a regularização de núcleos urbanos no município de Moreno



I Seminário do Programa de Regularização Fundiária da UFPE e  
II Webinário do Programa Moradia Legal Pernambuco do PJPJ

### MORADIA LEGAL E A REGULARIZAÇÃO DE NÚCLEOS URBANOS NO MUNICÍPIO DE MORENO.

AUTORES: Bárbara Moura Camelo Fonseca e Claudia Cristiny Montenegro Mendes Ferreira.

#### Resumo

O trabalho aborda a experiência do município no curso do programa Moradia Legal de Regularização Fundiária Urbana em área de interesse social. O curso teve por objetivo ensinar a realizar o projeto de regularização, criando mecanismos para município e cartório trabalharem de forma conjunta e célere, na busca garantir o título de propriedade aos moradores que vivem em núcleos urbanos informais.

Palavras chaves: moradia; regularização; propriedade.

#### Introdução

Neste trabalho, iniciado no curso Moradia Legal de regularização fundiária, ministrado pelo TJPE e UFPE, apresentamos resultados de atividades realizadas durante o curso, cujo intuito é fazer o projeto de regularização de um núcleo informal urbano de nossa cidade.

#### Objetivos

- Instauração do processo administrativo de Regularização Fundiária em núcleo urbano de interesse social;
- Realização de atividades como levantamento planialtimétrico e levantamento social dos dados dos ocupantes beneficiários, para elaboração do projeto de regularização;
- Entrega do projeto de regularização com a titulação dos ocupantes.

#### Metodologia

A equipe utilizou de informações cartorárias para comprovação da titularidade da propriedade e identificação dos titulares das áreas confinantes, bem como, realizou o levantamento de informações cadastrais na prefeitura. Foram efetuados levantamentos topográficos e levantamento social dos dados dos ocupantes beneficiários em loco para preenchimento dos dados no software.



#### Resultados Alcançados

As atividades realizadas com os levantamentos de dados ajudaram a identificar os ocupantes de cada imóvel, constatando que possuem os requisitos necessários para ser beneficiário de acordo com a Lei Federal 13.465/2017 e do Decreto do município de nº 033/2021. O levantamento social juntamente com o levantamento topográfico, planialtimétrico resultaram na elaboração do memorial descritivo da área e a elaboração do projeto de regularização, o qual beneficiará 510 famílias com o titulação de sua propriedade.

#### Considerações Finais

O curso de regularização fundiária ministrado pelo TJPE em parceria com a UFPE foi de suma importância para o nosso município, pois nos ensinou e ajudou a elaborar o projeto de regularização de um núcleo urbano informal, adotando as medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais necessárias para incorporação o núcleo urbano informal ao ordenamento territorial urbano. Desta forma, podemos garantir o direito à moradia daqueles que residem no núcleo, dando segurança jurídica e direito real de propriedade com a titulação.

#### Agradecimentos

Agradecemos a Prefeitura Municipal de Moreno e ao Cartório de Registro de Imóveis de Moreno por todo apoio dado para o projeto de regularização fundiária, assim como toda a equipe do Programa Moradia Legal que nos ajudou durante todo o curso.

#### Referências

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União (...); Diário Oficial da União, Brasília, DF, 06 set. 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm). Acesso em: 05 nov. 2021.

BRASIL. Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 dez. 1973. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6015compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm). Acesso em: 05 nov. 2021.

MORENO. Lei nº 585, de 23 de julho de 2019. Dispõe sobre o Plano Diretor de Moreno.

WEBINÁRIO DO MORADIA LEGAL, site: <https://moradialegal.blogspot.com>. Acesso em 05 nov. 2021.

## Regularização Fundiária do Conjunto Habitacional Olindinha



### I Seminário do Programa de Regularização Fundiária da UFPE e II Webinário do Programa Moradia Legal Pernambuco do PJPE

## Regularização Fundiária do Conjunto Habitacional Olindinha

Urquiza, Izabel<sup>(1)</sup>; Barreto, Aurora<sup>(2)</sup>; Aureliano, Joana<sup>(3)</sup>; Fonseca, Ana Claudia<sup>(4)</sup>; Muro, Susy<sup>(5)</sup>; Dantas, Carolina<sup>(6)</sup>; Silva, Luiz<sup>(7)</sup>; Aguirre, Suzana<sup>(8)</sup>; Jordão, Elcir<sup>(9)</sup>...

### Resumo

O Conjunto Habitacional Olindinha, localizado no Bairro de Jardim Brasil, Olinda/PE, foi construído com recursos do PAC1 em 2009, destinado a abrigar as famílias reassentadas provenientes de projetos de renovação urbana, cujo processo de titulação se encontrava pendente devido a problemas com o zoneamento do terreno e a falta da finalização de obras de saneamento básico.

**Palavras-chave:** Regularização Fundiária, Olindinha.

### Introdução

No período de abril a novembro, de 2021, o Município de Olinda, através de sua equipe multidisciplinar, coordenada pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Tecnologia e Inovação, participou dentro de suas áreas de atuação, do curso de extensão e formação promovidos pelo Tribunal de Justiça, de reuniões internas e com órgãos externos e acompanhamento técnico de implementação, a fim de adotar as medidas necessárias para instituir procedimento administrativo de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social REURB-S, do núcleo urbano informal, consolidado, denominado **Conjunto Habitacional Olindinha**, localizado no Bairro de Jardim Brasil, conforme Lei Federal nº 13.465/2017.

A Lei Complementar Municipal nº 54/2020, que institui o Plano Diretor do Município de Olinda, estabeleceu a mudança no zoneamento do terreno, possibilitando a regularização fundiária do mesmo.

O Conjunto Habitacional Olindinha está constituído por 12 blocos de quatro unidades habitacionais cada, com um total de 96 unidades, construídos com financiamento da Caixa Econômica Federal.



### Metodologia

A metodologia empregada se embasou nos ensinamentos do **CURSO DE EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA EM REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA** realizado de forma híbrida (por webconferência ao vivo), ministrado pela Universidade Federal de Pernambuco, nos módulos de acordo com o Programa CDRF, desenhado pelo Prof. Silvío dos Anjos Gamês.

Na primeira etapa, Levantamento de Informações, foi realizado o levantamento das informações existentes nas Secretarias Municipais, Cartório, COMPESA, a fim de poder selecionar as informações necessárias para embasar a elaboração dos temas seguintes.

Na segunda etapa, Trabalho de Campo, foram realizadas visitas ao Conjunto Residencial Olindinha para identificar as lideranças, registro fotográfico, problemas e necessidades.

Na terceira etapa, Cadastramento, foram elaborados os Cadastros de Beneficiários e de Benefetórias, seguindo os modelos do Curso, levantados por equipe da Assistência Social da PMO. Esta fase se encontra em andamento, devido a que vários beneficiários ainda não cumpriram com apresentação das informações necessárias.

Na quarta etapa, Trabalho de Gabinete, as informações cadastrais serão alimentadas no programa CDRF, a fim de produzir as informações registraes que serão enviadas ao Cartório, assim como os Planos Urbanístico e de Regularização Fundiária, ambos em fase de elaboração.

Posteriormente será enviado o processo finalizado ao Cartório de Imóveis para iniciar o Trâmite de Regularização Fundiária, culminando com a emissão da Posse dos Títulos de Propriedade dos moradores.



### Objetivos

1. Implementação do Programa Moradia Legal e do Projeto Piloto de Regularização Fundiária do Conjunto Habitacional Olindinha.
2. Aplicação dos conteúdos do Curso de Extensão Universitária



### Resultados Alcançados

Do Projeto:

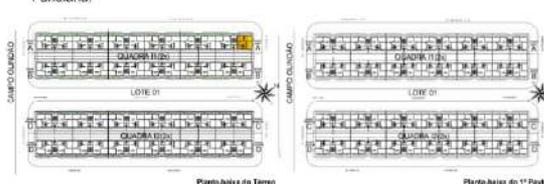
1. Definição da situação de propriedade do terreno onde se encontra implantado o Conjunto Habitacional Olindinha.
2. Compilação, organização e sistematização das informações históricas, planimétricas, cartográficas e topográficas do terreno.
3. Cadastramento dos moradores do Habitacional Olindinha.
4. Articulação entre a PMO e a COMPESA com o objetivo de definição das obras pendentes para viabilizar a implementação do Sistema de Água e Esgoto.
5. Coordenação, com a Secretaria de Obras, para implantação da Estação Elevatória de Esgoto, no marco das obras do PAC2, assim como, para Execução das Obras de Drenagem Urbana, Pavimentação da Via e a Implantação da Praça de Recreação.
6. Elaboração da minuta do Plano Urbanístico do Conjunto Habitacional Olindinha, que contempla as obras estruturantes necessárias para melhorar as condições de vida dos moradores.

Da Gestão Municipal:

1. Atualização do conhecimentos da equipe técnica das Secretarias Municipais, em temas sobre Regularização Fundiária.
2. Criação de um Grupo de Trabalho para a condução da Regularização Fundiária do Conjunto Habitacional Olindinha.
3. Incremento do interesse da Gestão Municipal na implementação de projetos de Regularização Fundiária.

### Considerações Finais

1. Foi importante a utilização das ferramentas digitais (Programa CDRF) e do trabalho da equipe multidisciplinar, na implementação da Regularização Fundiária do Projeto Piloto Conjunto Habitacional Olindinha.
2. Evidenciou-se a necessidade da criação de um órgão dedicado exclusivamente à Regularização Fundiária no Município, estando na fase de identificação a Secretaria Municipal competente para desempenhar dita função.
3. Resulta necessário contar com uma equipe técnica capacitada, dedicada exclusivamente a esse objetivo, e dotada com instrumentos e ferramentas adequadas (software e hardware) para a implementação do Programa de Regularização Fundiária.



### Agradecimentos

Ao Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJPE) e à Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), pelo apoio na realização do Programa Moradia Legal. À Associação de Registradores de Imóveis de Pernambuco (Aripe) e à Associação Municipalista de Pernambuco (Amupe) pelo apoio na realização do mesmo.

Ao Prof. Silvío dos Anjos Gamês pela dedicação, criação e disponibilização do programa CDRF. Aos professores do Curso de Extensão de Regularização Fundiária.

À Equipe Técnica da Prefeitura Municipal de Olinda

### Referências

Lei Complementar do Município de Olinda nº 54/2020, Plano Diretor de Olinda; Lei Federal nº 13.465/2017, que estabelece o regramento para a regularização fundiária urbana de interesse social; Diagnóstico das Lagoas de Jardim Brasil. SEMAPU, 2020.

1. Prefeitura Municipal de Olinda/SEURB/TribunaL\_esp@unifpe.com.br
2. Prefeitura Municipal de Olinda/SEURB/TribunaL\_esp@unifpe.com.br
3. Prefeitura Municipal de Olinda/SEURB/TribunaL\_esp@unifpe.com.br
4. Prefeitura Municipal de Olinda/SEURB/TribunaL\_esp@unifpe.com.br
5. Prefeitura Municipal de Olinda/SEURB/TribunaL\_esp@unifpe.com.br
6. Prefeitura Municipal de Olinda/SEURB/TribunaL\_esp@unifpe.com.br
7. Prefeitura Municipal de Olinda/SEURB/TribunaL\_esp@unifpe.com.br
8. Prefeitura Municipal de Olinda/SEURB/TribunaL\_esp@unifpe.com.br
9. Prefeitura Municipal de Olinda/SEURB/TribunaL\_esp@unifpe.com.br
10. Prefeitura Municipal de Olinda/SEURB/TribunaL\_esp@unifpe.com.br
11. Prefeitura Municipal de Olinda/SEURB/TribunaL\_esp@unifpe.com.br
12. Prefeitura Municipal de Olinda/SEURB/TribunaL\_esp@unifpe.com.br
13. Prefeitura Municipal de Olinda/SEURB/TribunaL\_esp@unifpe.com.br
14. Prefeitura Municipal de Olinda/SEURB/TribunaL\_esp@unifpe.com.br
15. Prefeitura Municipal de Olinda/SEURB/TribunaL\_esp@unifpe.com.br
16. Prefeitura Municipal de Olinda/SEURB/TribunaL\_esp@unifpe.com.br
17. Prefeitura Municipal de Olinda/SEURB/TribunaL\_esp@unifpe.com.br
18. Prefeitura Municipal de Olinda/SEURB/TribunaL\_esp@unifpe.com.br
19. Prefeitura Municipal de Olinda/SEURB/TribunaL\_esp@unifpe.com.br
20. Prefeitura Municipal de Olinda/SEURB/TribunaL\_esp@unifpe.com.br

Olinda (PE), 11 / 11 / 2021

## Programa Moradia Legal – Painelas – PE



### I Seminário do Programa de Regularização Fundiária da UFPE e II Webinário do Programa Moradia Legal Pernambuco do PJPE

## Programa Moradia Legal- Painelas-PE

Aline Muniz<sup>(1)</sup>; Edília Felix<sup>(2)</sup>; Lucas Rodrigues<sup>(3)</sup>

### Resumo

A regularização fundiária urbana de interesse social, é a alternativa apta a contribuir para que a Administração Pública cumpra com os objetivos da política urbana no sentido de garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, sem deixar de destacar as problemáticas que envolvem a adoção do mecanismo. Para tanto, o trabalho parte da conceituação da expressão adotada, tendo como referência principalmente a Lei 13.465/17

*Palavras-chave: Política urbana, moradia, função social da propriedade, regularização fundiária urbana de interesse social*

### Introdução

O moradia legal (programa de Regularização Fundiária) vem viabilizar a busca ao reconhecimento constitucional do direito social de moradia, materializados através de diversos instrumentos Jurídicos, Urbanísticos, Ambientais e Sociais tem como finalidade proporcionar a regularização dos núcleos urbanos informais.

A maneira de reconhecimento de segurança da posse, de promoção de integração sócio especial, das áreas e comunidades, de diminuição da pobreza social e uma condição de enfrentamento do enorme passivo socioambiental gerado ao longo dessas décadas de crescimento urbano intenso nas cidades brasileiras.

A regularização fundiária de interesse social (Reurb-s) está sendo desenvolvida no município de Painelas no distrito da vila de São José do bola, na qual tem aproximadamente 400 casas a serem beneficiadas com o programa moradia legal.



### Objetivos

- Proporcionar a regularização de imóveis e lotes do núcleo urbano informal.
- Promover melhorias na infraestrutura básica do presente núcleo, com a finalidade de conceder moradias dignas.

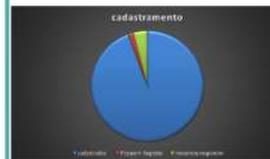
### Metodologia

O seguinte programa está sendo desenvolvido em etapas.

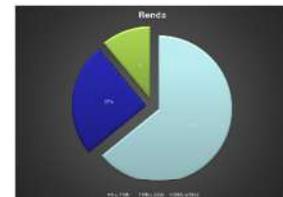
- Planejamento das atividades;
- Estudo da área a ser regularizada;
- Medição de ruas e quadras para o levantamento topográfico;
- Realização do cadastramento socioeconômico das famílias do presente núcleo;
- Realização do levantamento topográfico;
- Realização do cadastramento dos imóveis e lotes.

### Resultados Alcançados

Durante quatro meses de trabalho, no distrito da vila de São José do Bola, observou-se que cerca 98,57% das casas onde foram entrevistadas não possuem registro de imóveis; dentre elas cerca de 80 casas não possuíam documento que comprove sua compra ou construção.



Realizamos estes levantamentos através de questionários sócio econômico, e questionário do imóvel onde constatou-se que 100% das famílias se encontra na faixa salarial considerada pela lei 13.465/17 como baixa renda.



### Considerações Finais

A regularização fundiária possibilita ao cidadão proprietário a certidão de nascimento do patrimônio. Título, que permite a venda, a alienação, o agendamento, com a devida segurança jurídica, possibilitando a alforria dos proprietários. Dito isto; a atuação do poder público e a cooperação de toda a população conseguira alcançar parâmetros necessários para que as pessoas de baixa renda, geralmente estas mais atingidas, possam ter a condição de viver em um ambiente mais sadio, com o mínimo de dignidade possível, pois conforme demonstrado neste, apesar de atingir toda a população, as de baixa renda são as mais atingidas pela irregularidade fundiária, já que não possuem condições de comprar um terreno todo regularizado.

### Agradecimentos

Primeiramente a Deus pela oportunidade de conceder ao nosso município a oportunidade de desenvolver o programa moradia legal. Ao TJPE na pessoa da Sara Lima e UFPE na pessoa do professor Silvano Garnês por todo apoio e orientações que vem proporcionando ao nosso município.

### Referências

TJPE. Tribunal de Justiça de Pernambuco. Programa Moradia Legal. Disponível em: < <http://www.tjpe.jus.br/web/corregedoria/acoes-e-projetos/moradia-legal>>. Acesso em: 8 nov. 2021.

1. Prefeitura de Painelas, alinenmuniz14@gmail.com  
2. Prefeitura de Painelas, ediliasilva1215@gmail.com  
3. Prefeitura de Painelas, lucas.sam\_ro@hotmail.com

Recife (PE), 16 / 11/ 2021.

## Parná na Moradia Legal



### I Seminário do Programa de Regularização Fundiária da UFPE e II Webinário do Programa Moradia Legal Pernambuco do PJPE

## PARNÁ NA MORADIA LEGAL

MOACIR PEREIRA DE MIRANDA FILHO, FRANCISCO EDSON LOPES JUNIOR

### Resumo

**Palavras-chave:** Programa Moradia Legal, Núcleo São Francisco, Núcleo Nossa Senhora de Fátima.

### Introdução

O Moradia Legal é o Programa de Regularização Fundiária Interesse Social (Reurb-S).

Conforme previsão constitucional Federal Lei 13.465/2017, Decreto Federal 9.310/2018, Lei Municipal 1.011/2019, Decreto Municipal 031, 031 A/2021, bem como efetivar medidas jurídicas e administrativas junto aos cartórios de registro imobiliário, o princípio da Moradia Legal deve ser obedecido pela administração pública no exercício de suas funções, pois tal contexto é frequentemente estudado e aplicado na esfera administrativa.

Entendendo a legalidade como o princípio que reflete a obediência à lei, é nítido o viés moral que o norteia, sendo o mesmo, sem sombra de dúvidas, pautado na dignidade da moradia Legal.

### Objetivos

O programa foi instituído através do Provimento Conjunto 01/2018, publicado na Edição 102 do Diário de Justiça eletrônico (DJe), em 5 de junho de 2018, e tendo como objetivo geral do presente trabalho a busca por uma análise reflexiva acerca da aplicação da Moradia Legalde, nas relações entes público e mutuatários.

### Metodologia

Quanto à natureza a Pesquisa é Direcionada, quanto à forma de abordagem a Pesquisa é Quantitativa, pois considera que há uma relação dinâmica entre o poder público e o mutuatário, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que pode ser traduzido em números. Os cadastros são eficazes no processo de pesquisa quantitativos. Requerendo os uso de métodos e técnicas estatísticas, topográficas e do programa CDRF criado pelo Univeccida Rural de PE.

O ambiente natural é a fonte direta para coleta de dados e o pesquisador é o instrumento chave. É descritiva. Os pesquisadores tendem a analisar seus dados indutivamente. O processo e seu significado são os focos principais de abordagem individual.

### Resultados Alcançados

Neste, houve grande avanço da nossa equipe, pois fora mais de 548 cadastros realizados com sucesso nos dois bairros nucleados, bem como união da equipe municipal desde o início do programa em nossa cidade.



### Considerações Finais

Diante de todo o conteúdo abordado no presente trabalho, a principal e mais evidente conclusão que se pode observar, inicialmente, é sobre a importância e relevância do princípio do implemento do Programa Moradia Legal em nosso município pela administração pública em parceria com o Tribunal de Justiça, Corregedoria de Justiça de PE e UFPE. Bem como todos os demais parceiros que contribuíram de forma excepcional para o bom andamento do curso e da implantação do programa.

### Agradecimentos

Agradeço as Instituições envolvidas, além do nosso gestor municipal, que realizaram seu trabalho sempre com dedicação, me permitindo aprender e viver grandes experiências.

Agradeço aos meus colegas de trabalho do Programa Moradia Legal pelo companheirismo de verdade, os quais pretendo levar sempre comigo.

Agradeço aos novos e grandes amigos professor Sílvio Gómes e Sara Lima que conheci nos cursos, onde aprendi muito não só sobre a área Fundiária, mas sobre ser um profissional de verdade.

Por fim, agradeço especialmente ao Prefeito Ferdinando Carvalho (NININHO), seus secretários municipais, funcionários e colaboradores, por todo o apoio com que me foi dado, pela confiança depositada em mim, além de toda paciência, atenção e dedicação. Agradeço pela honra de ter sido o interlocutor deste magnífico Projeto.

A todos citados, meu MUITO OBRIGADO!

PREFEITURA MUNICIPAL DE PARNAMIRIM  
SECRETARIA DE FINANÇAS  
DEPARTAMENTO DE TRIBUTOS

1. Departamento de Tributos e e-mail: gasparcentauro@hotmail.com
2. Departamento de Tributos e e-mail: edson\_junior2016@hotmail.com

Parnamirim (PE), 22/11/2021.

## O impacto da regularização fundiária no núcleo informal (Salgueiro)



### I Seminário do Programa de Regularização Fundiária da UFPE e II Webinário do Programa Moradia Legal Pernambuco do PJPE

## O impacto da Regularização Fundiária no Núcleo Informal

Rita de Kássia Bezerra Cordeiro de Oliveira; Karlla Inakieb Batista de Carvalho; Arthur Joenderson da Silva

### Resumo

*Palavras-chave: Regularização Fundiária, Moradia Legal, Núcleo Divino Espírito Santo.*

Regularização fundiária no município de Salgueiro, no bairro do Divino Espírito Santo realizada através do Programa Moradia Legal.

### Introdução

O Programa Moradia Legal foi instituído através da Corregedoria do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco com o intuito de regularizar núcleos urbanos informais incorporando-os ao ordenamento territorial urbano propiciando a titulação de seus ocupantes de baixa renda. Através do Provimento Conjunto 01/2018, e com base legal na Lei Federal 13.465/2017, Decreto Federal 9.319/2018 e Lei Municipal 2.233/2020, o município de Salgueiro aderiu ao Programa em março de 2021.

### Objetivos

O objetivo principal do Moradia Legal é a regularização do território urbano onde há população de baixa renda que preencha os requisitos previsto em lei.

Entretanto, o programa vai muito além da titulação dos beneficiários. É propiciar dignidade e segurança jurídica para as famílias contempladas.

### Metodologia

Em reunião com a equipe multidisciplinar foi debatido qual seria a melhor forma de chegar a população em um momento tão crítico como o que vínhamos passando desde 2020 com a pandemia do COVID-19 e resolvemos realizar as inscrições dos interessados de forma online através do site da prefeitura.

Selecionamos o bairro do Divino Espírito Santo para ser o primeiro Núcleo a ser regularizado, tendo em vista ser um dos maiores bairros da cidade. Salientamos que no bairro em questão já existe toda a infraestrutura necessária para a instauração da Reurb.

Após conversa com a associação do bairro foi nos relatado que a população resistência em realizar a inscrição pois, tinham a idéia que poderiam perder a residência e não que receberiam o título de sua propriedade. Diante deste fato, decidimos montar um plantão de inscrição e tira dúvidas na creche existente dentro do Núcleo e reforçamos o horário de atendimento através de carro de som que circulava na comunidade.

Diante deste fato, decidimos montar um plantão de inscrição e tira dúvidas na creche existente dentro do Núcleo e reforçamos o horário de atendimento através de carro de som que circulava na comunidade.

Posteriormente, realizamos duas visitas domiciliares que consistiram em; visita social com o recebimento da documentação necessária bem como posterior confecção de relatório social e visita técnica da equipe de obras que tirou fotos das residências, realizou as medições necessárias, bem como a selagem os imóveis. Utilizamos ainda um número e-mail exclusivo como forma de esclarecimento para a população em tempos de distanciamento social.

### Resultados Alcançados

Das 450 inscrições realizadas, 230 já tem cadastros deferidos visto que preencheram os requisitos básicos e após as duas visitas domiciliares, bem como entrega de todos os documentos necessários. Atualmente, encontramos-nos no estágio de lançamento dos cadastros no programa CDRF criado pelo Professor Silvio Garnês juntamente com a Universidade Federal de Pernambuco.



### Considerações Finais

Diante de todo o exposto, verificamos que a regularização além de trazer paz e segurança social aquela família que reside naquele núcleo há um bom tempo, no processo de realização das visitas também podemos identificar outros problemas sociais existentes.

Podemos assim, através da visita social identificar tais questões e fazer os encaminhamentos necessários daquele beneficiários. Logo, o núcleo a ser regularizado passa por uma transformação sociológica e estrutural.

### Agradecimentos

Agradeço aos profissionais da área social e da área técnica como engenheiro, arquiteto e topógrafo por estarem juntos em todas as etapas buscando entender o processo de regularização como o todo. Agradeço ainda aos estagiários que não mediram esforços nas visitas domiciliares sob o sol escaldante do nosso interior do sertão pernambucano.

Por fim, agradeço ao prefeito Marcones Libório de Sá pela confiança depositada em mim e por acreditar que o programa muda vidas e muda a sociedade ao seu redor.

A todos que de alguma forma contribuíram e não foram citados individualmente, meu muito obrigado!

### Referências Bibliográficas

Programa CDRF criado pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE);

BRASIL, Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017; em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm)

SALGUEIRO, Lei nº 2.233, de 02 de janeiro de 2020.



1. Prefeitura Municipal de Salgueiro - [moradialegal@salgueiro@gmail.com](mailto:moradialegal@salgueiro.pe.br)

Recife (PE), 25/ 10 / 2021.

## Moradia Legal Pernambuco: dignidade e direito à moradia regular

.....