

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
DEPARTAMENTO ACADÊMICO DE GESTÃO E ECONOMIA
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

LILIANE GRAZIELA FERREIRA DOS SANTOS

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL DOS
IMÓVEIS URBANOS E RURAIS NO BAIRRO DE TRONQUEIRAS NO
MUNICÍPIO DE PASSA QUATRO - MG**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

CURITIBA - PR

2018

LILIANE GRAZIELA FERREIRA DOS SANTOS

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL DOS
IMÓVEIS URBANOS E RURAIS NO BAIRRO DE TRONQUEIRAS NO
MUNICÍPIO DE PASSA QUATRO - MG**

Monografia de Especialização apresentada ao Departamento Acadêmico de Gestão e Economia, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná como requisito parcial para obtenção do título de “Especialista em Gestão Pública Municipal.” - Orientador: Prof. Dr. Anderson Catapan

CURITIBA - PR

2018



Ministério da Educação
Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Diretoria de Pesquisa e Pós-Graduação
Especialização em Gestão Pública Municipal



TERMO DE APROVAÇÃO

Regularização fundiária de interesse social dos imóveis urbanos e rurais no bairro de Tronqueiras no município de Passa Quatro - MG

Por

LILIANE GRAZIELA FERREIRA DOS SANTOS

Monografia apresentada às 16:00, do dia 9 de agosto de 2018, como requisito parcial para a obtenção do título de especialista no Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, Turma , ofertado na modalidade de Ensino a Distância, pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Câmpus Curitiba. O candidato foi arguido pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho APROVADO.

anderson catapan
UTFPR - Curitiba
(orientador)

Joao Mansano Neto
UTFPR - Curitiba

leonardo tonon
UTFPR - Curitiba

Dedico o presente trabalho a minha querida mãe biológica Salma Lúcia, que eu perdi no decorrer do curso, por sempre ter acreditado nos meus sonhos e na minha capacidade. Sei que onde estiver estará muito orgulhosa por essa grande conquista.

AGRADECIMENTOS

À Deus em primeiro lugar, pela força, esperança e refrigério nos momentos difíceis dessa caminhada.

Ao meu querido marido, por todo apoio e incentivo que tem me dado durante todos esses anos juntos, principalmente nesses momentos de realização nos estudos, sem a sua cumplicidade não teria chegado até aqui.

Aos meus familiares e amigos pela compreensão em momentos de ausência por conta dos estudos.

Agradeço aos funcionários do Município de Passa Quatro, principalmente meus amigos de trabalho que se mostraram disponíveis e interessados em colaborar com o presente trabalho, aguentando por meses minhas indagações, minhas fases de empolgação e desânimo, sempre me confortando com palavras de ânimo e incentivo.

Ao meu orientador professor Anderson Catapan, pela paciência, presteza e disponibilidade com que sempre me atendeu e ajudou.

À Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), por meio do Departamento Acadêmico de Gestão e Economia, por propiciar a realização deste curso de especialização em Gestão Pública Municipal e realizar meu sonho em estudar em uma Universidade Federal.

Aos colaboradores, professores, tutores, secretaria do Pólo de São José dos Campos, pelos seus serviços e suporte proporcionados no decorrer da pós-graduação.

A todos, que contribuíram de forma direta ou indireta para realização desse trabalho, meus sinceros agradecimentos.

“O homem que volta ao mesmo rio, nem o rio é o mesmo rio, nem o homem é o mesmo homem”.

Heráclito

RESUMO

SANTOS, Liliane Graziela Ferreira dos. Regularização Fundiária de interesse social dos imóveis urbanos e rurais no bairro de tronqueiras no município de Passa Quatro - MG. 2018. 56 f. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal) – Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública Municipal, Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba, 2018.

Esta pesquisa apresenta um estudo de caso do tipo descritivo sobre o tema da regularização fundiária de interesse social no município de Passa Quatro. Ainda como metodologia foi utilizada uma pesquisa qualitativa realizada através de entrevistas e participação do pesquisador em audiência pública realizada no bairro de Tronqueiras, sendo este, o foco desse estudo e o primeiro bairro do município a ser implantado o processo de regularização fundiária. O objetivo geral da pesquisa foi analisar as providências tomadas pelo município para alcançar a solução do problema da irregularidade fundiária nesse bairro, sendo que a irregularidade fundiária enfrentada por essa cidade faz parte da problemática nacional acerca do assunto da expansão urbana que ocorreu de forma desordenada em várias cidades brasileira. Para enfrentamento desse quadro, os municípios contam atualmente com diversos instrumentos regulamentados no Estatuto da Cidade - Lei Federal n.º10.257/01 e pela Lei n.º 13.465/17, embasados em um capítulo próprio da nossa Constituição Federal de 1988, denominado de Política Urbana. Essas leis garantem a efetividade ao Plano Diretor que é o responsável pelo estabelecimento da política urbana na esfera municipal e pelo pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, como preconiza o artigo 182 da Constituição Federal de 1988, sendo assim essa matéria será o embasamento teórico para esse estudo.

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

ABSTRACT

SANTOS, Liliane Graziela Ferreira dos. Land use regularization of urban and rural properties in the district of tronqueiras in the municipality of Passa Quatro - MG. 2018. 58 f. Monograph (Specialization in Municipal Public Management) - Postgraduate Program in Municipal Public Management, Federal Technological University of Paraná. Curitiba, 2018.

This research presents a case study of the descriptive type on the subject of land tenure regularization of social interest in the municipality of Passa Quatro. Also as a methodology was used a qualitative research carried out through interviews and participation of the researcher in a public hearing held in the Tronqueiras neighborhood, this being the focus of this study and the first neighborhood of the municipality to be implemented the land regularization process. The general objective of the research was to analyze the measures taken by the municipality to reach the solution of the problem of the land irregularity in this neighborhood, being that the land irregularity faced by this city is part of the national problematic about the subject of the urban expansion that occurred in a disorderly way in cities. To cope with this situation, municipalities currently have several instruments regulated in the City Statute - Federal Law No. 10,257 / 01 and Law 13,465 / 17, based on a specific chapter of our Federal Constitution of 1988, called of Urban Policy. These laws guarantee the effectiveness of the Master Plan which is responsible for the establishment of urban policy in the municipal sphere and for the full development of the social functions of the city and urban property, as recommended in Article 182 of the Federal Constitution of 1988.

Keywords: Urban Policy. Land regularization. Statute of the City. Master plan.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 – VISTA GERAL DE PASSA QUATRO	32
FIGURA 2 – MAPA DE PASSA QUATRO	34
FIGURA 3 – FOTO ÁREA DO BAIRRO TRONQUEIRAS	42
FIGURA 4 – CRONOGRAMA DO SERVIÇO DE DEMARCAÇÃO URBANÍSTICA	43
FIGURA 5 – AUDIÊNCIA PÚBLICA EM TRONQUEIRAS	44
GRAFICO 1 – COLETA DE ASSINATURAS NO BAIRRO DE TRONQUEIRAS	46

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS
CRF	CERTIDÃO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA
CUEM	CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA MORADIA
DER	DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM
ERP	ENTERPRISE RESOURCE PLANNING
FNHIS	FUNDO NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL
IBGE	INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA
INCRA	INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA
IPTU	IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO
ITBI	IMPOSTO SOBRE A TRANSMISSÃO DE BENS IMÓVEIS
ITR	IMPOSTO TERRITORIAL RURAL
MPV	MEDIDA PROVISÓRIA
NBR	NORMA BRASILEIRA
PMCMV	PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA
REURB	REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA
REURB-E	REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE ESPECÍFICO
REURB-S	REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL
SNHIS	SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL
SPU	SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO
ZEIS	ZONA ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	REFERENCIAL TEÓRICO	14
2.1	URBANIZAÇÃO DO BRASIL	14
2.2	ESTATUTO DA CIDADE.....	18
2.3	REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA	22
2.3.1	A legislação e a regularização fundiária.....	25
2.3.2	Regularização fundiária e as leis n.º 11.977/09 e n.º 13.465/17.....	27
2.3.3	Instrumentos da lei n.º 13.465/17	30
2.4	BREVE HISTÓRICO DA ORIGEM DO MUNICÍPIO DE PASSA QUATRO	32
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	34
3.1	CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA.....	35
3.2	PROCEDIMENTOS DA PESQUISA.....	36
4	APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	38
4.1.	A SITUAÇÃO DO BAIRRO TRONQUEIRAS	38
4.2.	DIFICULDADES E OBSTÁCULOS IDENTIFICADOS NA EFETIVAÇÃO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BAIRRO DE TRONQUEIRAS.....	40
4.3.	PROVIDÊNCIAS TOMADAS PELO MUNICÍPIO DE PASSA QUATRO QUANTO A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM TRONQUEIRAS	43
4.4.	ENTREVISTAS SOBRE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BAIRRO DE TRONQUEIRAS	48
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	51
	REFERÊNCIAS.....	52
	APÊNDICES	55

1 INTRODUÇÃO

O processo de urbanização no Brasil foi marcado por um crescimento rápido, porém desordenado e desenfreado das cidades, segundo dados do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), em 1960 cerca de 55% da população vivia nas áreas rurais dos municípios brasileiros, cerca de 10 anos depois essa realidade se inverteu, o número de habitantes na área urbana só cresceu, em 2000 já ultrapassava os 80%, ou seja “[...] Este processo de urbanização se torna mais recorrente a partir da década de 60, em que o país, que era de maioria rural, passa ter uma população majoritariamente urbana, em decorrência do processo de industrialização nacional, que em apenas 40 anos, mais de cem milhões de novos moradores chegaram às nossas cidades.” (PINHEIRO, 2010)

Esse cenário somado com alguns fenômenos sociais ocorridos nas décadas anteriores, como por exemplo: recessão econômica, o êxodo rural, a baixa renda da população e ausência de políticas públicas de construção de moradias, resultou em uma crescente proliferação de processos informais de desenvolvimento urbano, instalado por todo território nacional, agravando um quadro de irregularidade e informalidade fundiária existente em diversos municípios brasileiros.

Para enfrentar esse quadro, do ponto de vista do marco jurídico urbanístico, o Brasil avançou na Constituição Federal de 1988 ao aprovar o capítulo da Política Urbana e com sua regulamentação no Estatuto da Cidade, Lei Federal n.º 10.257/01. (FARIA, 2011)

Essa legislação é intitulada como um mecanismo considerado apto a trazer para a legalidade uma situação fundiária irregular que possa ser identificada como de interesse social ou interesse específico, ele reúne importantes instrumentos urbanísticos, tributários e jurídicos que podem garantir efetividade ao Plano Diretor, responsável pelo estabelecimento da política urbana na esfera municipal e pelo pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, como preconiza o artigo 182. (OLIVEIRA, 2001)

É obrigação do Poder Público implementá-lo como uma das formas de concretizar um direito dos cidadãos brasileiros, que é moradia digna, reconhecido como um direito fundamental nos termos do artigo 6º da Constituição Brasileira. O compromisso com a implementação do Estatuto, cuja aplicação concreta nas cidades depende do estabelecimento de processos inovadores de planejamento urbano e gestão fundiária locais, requer uma atuação decidida do Ministério das Cidades, no sentido de disponibilizar meios e recursos,

assim como mobilizar e sensibilizar o país para a necessidade de sua implementação. (ROLNIK, 2007, pg. 8).

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

No tocante ao município estudado, o mesmo também enfrenta a irregularidade fundiária instalada no seu território, fazendo assim parte do quadro da problemática nacional acerca do assunto da expansão urbana.

Como enfrentamento para essa situação, foi implantado através do poder público local o primeiro processo de regularização fundiária no bairro de tronqueiras no município de Passa Quatro-MG, portanto a delimitação do estudo foi exclusivamente nesse bairro, trazendo como objetivo geral da pesquisa a seguinte problemática:

Quais as ações e providências tomadas pela gestão municipal para alcançar a solução do problema da irregularidade fundiária no bairro de tronqueiras?

Ainda como objetivos da pesquisa, temos os específicos: (1) Analisar as providências adotadas pelo município, bem como as ações tomadas para solução da problemática da irregularidade fundiária em tronqueiras. (2) Apresentar as perspectivas dos envolvidos no processo da regularização fundiária. (3) Relacionar e apontar as dificuldades e obstáculos enfrentados pelo município para efetivação da regularização fundiária nesse bairro.

Segundo Pinheiro (2014, pg. 54): A Constituição de 1988 fortaleceu o poder local e delegou ao município a competência sobre a Política de Desenvolvimento Urbano “[...] que deverá ter por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da Cidade e garantir o bem-estar dos seus habitantes.” (BRASIL, 1988, art. 182).

Desse modo, justifica-se a presente pesquisa pela relevância que o capítulo relativo à Política Urbana traz para o cenário nacional através das políticas públicas, que por meio de seus instrumentos ajudam não só as cidades grandes, mas municípios pequenos como Passa Quatro a atingirem o objetivo de reverter o crítico quadro de irregularidades fundiárias instalados em seus territórios, contribuindo assim, para planos de ação de melhorias para os próximos processos a serem implantados em outros bairros do município.

Para o desenvolvimento do presente estudo, foi adotado como metodologia um estudo de caso do tipo descritivo aliado com uma pesquisa qualitativa realizada através de duas entrevistas e participação do pesquisador em audiência pública realizada no bairro de tronqueiras.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo traz conceitos e compreensões sobre a urbanização no Brasil, o estatuto da cidade e regularização fundiária urbana, onde a pesquisa apóia para investigar o caso do bairro de tronqueiras. Para finalizar o capítulo, será apresentado um breve histórico da origem do município estudado.

2.1 URBANIZAÇÃO DO BRASIL

As raízes da urbanização brasileira são decorrentes da história observadas a partir das primeiras construções nas vilas de São Vicente e Santo André, fundadas a mando do Rei de Portugal por Martim Afonso de Souza, em 1537, sendo a origem da ocupação do solo diretamente ligado à ocupação da terra pela Coroa Portuguesa, que ao chegar no litoral brasileiro por força das expansões marítimas comuns na época, adquiriu o título originário da posse de toda a sua extensão territorial.

Para Diniz (2013, p. 106):

Com o descobrimento do Brasil, em 1500, inicia-se a história da propriedade imobiliária brasileira, uma vez que todas as terras passaram ao domínio público. A Coroa portuguesa instituiu a propriedade privada mediante doações, reguladas pelas Ordenações do Reino, aqueles que aqui aportaram, estimulando-as dessa forma a ocupar a terra descoberta, embora não lhes transferisse o domínio pleno das Capitâneas. Os capitães recebiam da Coroa como patrimônio uma área de dez léguas, chamada sesmaria isenta de qualquer tributo, e as cinquenta léguas restantes seriam do Reino [...].

De acordo com Sarmiento Filho (2013) a colonização Portuguesa através da Carta de Sesmarias passou a oferecer terras gratuitamente para os chamados homens de qualidade que exerciam poder de mando e jurisdição no cível e no crime e a repassavam, a quem se propusesse a cultivá-la. Essa legislação vigorou no Brasil até a proclamação da independência, e foi revogada por meio da resolução do Governo Real, editada em 17 de julho de 1822, que incorporou ao Estado brasileiro todas as terras que pertenciam à Coroa Portuguesa (SARMENTO FILHO, 2013).

Desde o período da colonização, a coroa Portuguesa estava mais preocupada com a ocupação do Oriente e, por isso, transferiu aos particulares, por meio das Capitânicas Hereditárias, a tarefa de ocupar o território nacional, assentar vilas e urbanizá-las. A partir desse momento, e acompanhando a história econômica do Brasil, nossas cidades têm origem nas atividades produtivas do açúcar, da mineração, do café, do gado, da borracha, do algodão e da industrialização. Os grandes aglomerados urbanos surgiram e se desenvolveram ao longo da costa e posteriormente à margem dos rios em direção ao interior, em um movimento em direção ao oeste e ao norte que continuam até os nossos dias. (PINHEIRO, 2010).

Avançando em passos largos na história, o processo de urbanização no Brasil teve início no Século XX, ligado fortemente com o processo de industrialização, sendo um dos fatores determinantes para o deslocamento da população da área rural para área urbana, em busca de melhores condições de vida. Dados do IBGE apontam que em 1940 apenas 31% da população brasileira viviam em cidades, posteriormente com a mecanização de máquinas as quais substituíram o homem do campo, o êxodo rural aumentou significativamente a partir de 1950, fator esse influenciado pelos governos de Getúlio Vargas e Juscelino Kubistchek com sua Política Desenvolvimentista onde houve a formação de um mercado interno integrado que atraiu milhares de pessoas para o Sudeste do país, região que concentra o maior número de indústrias e uma maior infraestrutura.

Esse êxodo rural elevou grandemente o número de pessoas nos centros urbanos, fazendo com que a partir de 2000 essa porcentagem chegasse a mais de 80% da população concentrada na cidade, ao passo que esse crescimento das cidades também tivesse sua aceleração em relação ao tamanho, formando imensas malhas urbanas, ligando uma cidade à outra e criando as regiões metropolitanas, sem estrutura, planejamento ou políticas públicas, trazendo consequências gravíssimas para a população, como: exclusão social provocado pela desigualdade, marginalização e violências urbanas.

O processo de urbanização brasileira se deu com muita rapidez, mas sem o acompanhamento no mesmo ritmo das políticas públicas o que promoveu o surgimento de problemas urbanos, que, por sua vez, dificultam o parcelamento e a gestão do território e acabam por tornar a cidade um ambiente segregado (VILLAÇA, 2003, P.341). O que faz com que a população de baixa renda, não dispondo de meios legais e financeiros para a sobrevivência acabe recorrendo a ocupações irregulares e informais como opção de moradia, pois o Estado não proporciona subsídios suficientes para todos da mesma maneira, já que os interesses do grande capital e dos grandes empresários são tidos como “prioridade” por parcela dos administradores públicos. Como reflexo dessa desigualdade surgem duas

categorias distintas da mesma cidade, sendo uma formal que é rica, regularizada e com infraestrutura e a outra informal, sem infraestrutura, ilegal e precária.

Segundo Pinheiro (2010, p.31) as cidades estão divididas socialmente e espacialmente como:

Cidade formal, rica, regularizada, com infraestrutura completa, usufruindo do melhor que a comunidade pode ter em comércio, serviços, cultura e lazer. É a parte da cidade que concentra a população com maior renda, maior escolaridade, mais branca. Cidade Informal, ilegal, precária, eternamente inacabada, é a cidade dos mais pobres, com menos estudo, mais negra e com maior índice de mortalidade.

Então, percebe-se que através da irregularidade fundiária grande parcela da população encontra as próprias medidas para alcançar as condições mínimas de sobrevivência.

Deve-se ressaltar que, ainda que por todas essas razões a ocupação informal tem se tornado a única opção de moradia permitida aos pobres nas cidades, não se trata certamente de uma boa opção – em termos urbanísticos, sociais e ambientais – e nem, ao contrário do que muitos pensam, de uma opção barata, já que o crescimento das práticas de informalidade e o adensamento das áreas já ocupadas, tem gerado custos muito elevados dos terrenos e aluguéis aí localizados (ROLNIK et al. , 2007).

De acordo com Reschke et al. (2009, p.32), as formas de irregularidade fundiária são variadas, tais como favelas, assentamentos autoproduzidos, loteamentos clandestinos ou irregulares. É nesse contexto que a cidade ilegal vai crescendo e tomando forma nos diversos municípios do Brasil e assim a irregularidade fundiária se tornar recorrente, pois a população ocupa terras periféricas, loteamentos irregulares que não são aprovados pela Prefeitura, não possuem registro em Cartório de Registros de Imóveis, ocupando ainda áreas de preservação ambiental, localizados tanto na área rural como na urbana.

Essa ocupação urbana desenfreada torna essa situação uma regra e não exceção como deveria ser afrontando o direito à moradia dos cidadãos, isto porque, em consequência desse não planejamento da qual a cidade se desenvolve, muitos não possuem acesso a serviços básicos como água e esgoto tratado, além da ausência de infraestrutura, equipamentos e outras serviços urbanos, ou seja, a população vive sem o mínimo de dignidade ou segurança jurídica.

Diante dessa problemática, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios têm por dever constitucional tomar efetivo o exercício do direito à moradia, proporcionando aos moradores o direito de morar, sobretudo, em condições dignas, como preconiza o artigo 6º da Constituição Federal de 1988: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o

trabalho, a **moradia**, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” (BRASIL, 1988)

Por esta razão, frente ao direito à moradia, garantido na Constituição Federal de 1988, principalmente tratando-se de um direito social fundamental, é que a Política Urbana é estabelecida pela Constituição Federal em um capítulo específico com a finalidade da regularização fundiária nacional, destacando ainda que a Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade – veio regulamentar por meio dos artigos 182 e 183 as exigências constitucionais e reunir normas relativas à ação do poder público na regulamentação do uso da propriedade urbana em prol do interesse público, da segurança e do bem estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Além disso, fixar os importantes princípios básicos que irão nortear estas ações. (CARTILHA..., 2001).

A aprovação do Estatuto, em 2001 representou um novo marco regulatório para política e gestão urbana brasileira. Uma das questões mais importantes abordada pelo Estatuto da Cidade foi a definição do que representa o conceito da função social da propriedade. A função social da propriedade era, até então, apenas uma ideia já prevista em várias das Constituições brasileiras e reforçada na Carta de 1988, que merecia regulamentação para se tornar um conceito mais explícito e de fácil aplicabilidade, o que somente aconteceu com o Estatuto. A sua conceituação tem proporcionado novas possibilidades de atuação técnica, sobretudo no que diz respeito às questões relacionadas ao acesso à moradia digna como um dos pré-requisitos do direito à cidade.

Para Silva (2008, p.77-78):

Enfim, a função social manifesta-se na própria configuração estrutural do direito de propriedade, pondo-se, concretamente, como elemento qualificante na predeterminação dos modos de aquisição, gozo e utilização dos bens. Por isso é que se conclui que o direito de propriedade não pode mais ser tido como um direito individual. A inserção do princípio da função social, sem impedir a existência da instituição, modifica a sua natureza.

Diante dessa reflexão é possível constatar que a propriedade foi inserida nesse diploma como um direito fundamental, cuja finalidade é garantir ao ser humano uma moradia digna. Nesse sentido a propriedade foi destacada como indispensável para que, efetivamente, o respeito aos direitos humanos fosse concretizado no princípio da dignidade da pessoa humana. Então, pode-se verificar que o direito real de propriedade ostenta, ainda, um caráter existencial, principalmente quando vinculado ao direito fundamental de moradia. Por meio da constitucionalização desse direito real é possível obter a garantia à dignidade do ser humano que pode inclusive exigir do Estado à realização de políticas públicas para viabilizar o acesso

a esse direito fundamental. (CARNACCHIONI, 2014)

2.2 ESTATUTO DA CIDADE

O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) tem um papel fundamental na gestão democrática das cidades, já que ele é uma lei que regulamenta a questão da política urbana na Constituição Federal de 1988 (artigos 182 e 183), podendo ser considerado um marco para os municípios, já que tem respaldo constitucional e, através dele, é possível pensar no desenvolvimento de novas formas de planejamento urbano, pois possui diversos instrumentos que ajudam a regulamentar as questões de ordenação do território e da participação comunitária, e objetiva promover a inclusão social, bem como estabelece regras referentes ao uso e a ocupação do solo urbano e ao controle da expansão do território urbano, e propõe a definição da função social da cidade e da propriedade, a ser especificada no Plano Diretor.

Importante mencionar que no artigo 182 compete aos Municípios a questão da política de desenvolvimento urbana, visando o desenvolvimento da população e o cumprimento da função social da cidade, além de garantir o bem-estar de seus habitantes, definido pelo instrumento básico que é o Plano Diretor. No artigo 183 temos a fixação que todo aquele que possuir, como sua, área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para moradia ou de sua família, adquirirá o seu domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. Este artigo abriu a possibilidade de regularização de extensas áreas de nossas cidades ocupadas por favelas, vilas, alagados ou invasões, bem como loteamentos clandestinos espalhados pelas periferias urbanas, transpondo estas formas de moradia para cidade denominada formal. (CARTILHA..., 2001).

O Estatuto estabelece a gestão democrática, garantindo a participação da população urbana em todas as decisões de interesse público. A participação popular está prevista e, através dela, as associações representativas dos vários segmentos da sociedade se envolvem em todas as etapas de construção do Plano Diretor – elaboração, implementação e avaliação – e na formulação, execução e acompanhamento dos demais planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano municipal. Está fixada, ainda, a promoção de audiências públicas. Nelas, o governo local e a população interessada nos processos de implantação de empreendimentos públicos ou privados, ou atividades com efeitos potencialmente negativos

sobre o meio ambiente natural ou construído, podem discutir e encontrar, conjuntamente, a melhor solução para a questão em debate, tendo em vista o conforto e a segurança de todos os cidadãos. Para que os objetivos da política urbana fossem alcançados, foram estabelecidos algumas diretrizes, conforme o Art. 2º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001:

- 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;
- II. Gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
- III. Cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;
- IV. Planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;
- V. Oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;
- VI. Ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:
 - a) A utilização inadequada dos imóveis urbanos;
 - b) A proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
 - c) parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;
 - d) A instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;

- e) A retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;
 - f) A deterioração das áreas urbanizadas;
 - g) A poluição e a degradação ambiental;
 - h) A exposição da população a riscos de desastres.
- VII. Integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência.
- VIII. Adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;
- IX. Justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;
- X. Adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;
- XI. Recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;
- XII. Proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;
- XIII. Audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;
- XIV. Regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

- XV. Simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;
- XVI. Isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.
- XVII. Estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais. (Incluído pela Lei nº 12.836, de 2013)
- XVIII. Tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura de energia, telecomunicações, abastecimento de água e saneamento. (Incluído pela Lei nº 13.116, de 2015)

As diretrizes gerais estabelecidas no Estatuto da Cidade buscam orientar a ação de todos os agentes responsáveis pelo desenvolvimento na esfera local. Indica que as cidades devem ser tratadas como um todo, rompendo a visão parcelar e setorial do planejamento urbano. Além disso, evidencia que o planejamento deve ser entendido como processo construído a partir da participação permanente dos diferentes grupos sociais para sustentar e se adequar às demandas locais e às ações públicas correspondentes.

Para concretizar as diretrizes, o Estatuto oferece aos municípios alguns instrumentos urbanísticos que deverão ser utilizados para corrigir as distorções e induzir o desenvolvimento da cidade com mais equidade e sustentabilidade. A maioria desses instrumentos para serem aplicados deverão constar no Plano Diretor e outros, como as ZEIS (zonas especiais de interesse social, podem ser aplicados por meio de lei específica. Para que ocorra realmente a aplicação destes instrumentos, é necessário que o município desenvolva um Plano Diretor, que, segundo os autores:

É obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes, e sua função principal é expressar os instrumentos por meio dos quais o município vai garantir o cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbanas e garantir o atendimento às necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida e justiça social (CYMBALISTA, SANTORO, 2001, s/p.).

Caberá a cada município, em função da sua realidade, escolher as diretrizes e os instrumentos mais apropriados para solucionar de forma criativa seus problemas. Os

instrumentos devem ser compatíveis com a realidade local e com os objetivos que se quer alcançar (PINHEIRO, 2010).

Se considerarmos que para aplicação da maioria dos instrumentos previstos no Estatuto, além de terem que constar no Plano Diretor (peça chave para a política de desenvolvimento local), precisa ainda ser remetido a Leis complementares que devem preceder e orientar sua aplicação, além do cumprimento das exigências burocráticas e prazos para que possam ser implementados, podemos concluir que estes não permitirão respostas rápidas aos atuais problemas urbanos, mas que se bem planejados e executados, poderão surtir resultados positivos no processo final da implantação, assegurando que os objetivos propostos nesses instrumentos sejam cumpridos e vivenciados na prática pela população.

No próximo tópico abordaremos o conceito da regularização fundiária e sua aplicabilidade para o desenvolvimento das políticas públicas locais.

2.3 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

O termo regularização fundiária pode ser definido como um processo de reconhecimento de direitos previstos na Constituição Federal, especificamente o direito à moradia e à cidade, aos moradores de assentamentos irregulares, especificamente os de baixa renda, por meio da promoção da segurança na posse, do endereçamento oficial, do acesso a serviços públicos essenciais, a créditos e a financiamentos imobiliários para melhoria física das suas habitações (BARROS; BRUNO, 2010). Podemos acrescentar ainda que é o processo que inclui medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais com a finalidade de integrar assentamentos irregulares ao contexto legal das cidades e garantir o direito social à moradia de seus ocupantes, esse processo deve buscar soluções para a provisão de infraestrutura, a produção habitacional, a implantação de serviços e equipamentos públicos, bem como propiciar a compatibilização do direito à moradia com a recuperação de áreas ambientalmente degradadas, conforme as características do assentamento irregular. (CARTILHA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, 2010).

A Constituição Federal solidifica a Política Urbana, e permite que a regularização fundiária possa ser tratada como matéria de importância constitucional. A matéria é regulamentada pelo Estatuto da Cidade (Lei n.º10.257/01), que disciplina maiores detalhes

sobre o desenvolvimento da Política Urbana. Posteriormente, a legislação federal trouxe mais novidades e instrumentos para auxiliar na política de regularização fundiária, sendo tratada pela Lei n.º 11.977/09 que dispõe sobre o “programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas”, alterada pela Lei n.º 13.465/17 que dispõe ainda 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”.

Para o desenvolvimento da presente pesquisa, e buscando o melhor conceito do que seja a Regularização Fundiária como Política Urbana, usamos a definição dada pela Lei n.º 13.465/17, em seu artigo 9º que dispõe:

A regularização fundiária urbana (Reurb), abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. Os poderes públicos formularão e desenvolverão no espaço urbano as políticas de suas competências de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional (BRASIL, 2017).

É importante ressaltar que não se deve compreendê-la apenas como a regularização jurídica dos lotes, nem como a recuperação urbana do assentamento, por meio de urbanização da área, muito menos como a regularização urbanística do espaço urbano ocupado. A regularização fundiária engloba todos esses conceitos, e os ultrapassa.

Ainda, de acordo com o artigo 13º da Lei n.º 13.465/17, a Reurb compreende duas modalidades:

- I. Reurb de Interesse Social (Reurb-S) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal;
- II. Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo.

A caracterização do tipo interesse social ou interesse específico é o primeiro passo para iniciar o processo de regularização fundiária. Isso porque há instrumentos, como a demarcação urbanística, a legitimação de posse e legitimação fundiária, que só podem ser

aplicados na regularização fundiária de interesse social, bem como há especificidades na aprovação do projeto de regularização fundiária.

De acordo com o artigo 36, o projeto urbanístico de regularização fundiária deverá conter no mínimo, indicação:

- a) das áreas ocupadas, do sistema viário e das unidades imobiliárias, existentes ou projetadas;
- b) das unidades imobiliárias a serem regularizadas, suas características, área, confrontações, localização, nome do logradouro e número de sua designação cadastral, se houver;
- c) quando for o caso, das quadras e suas subdivisões em lotes ou as frações ideais vinculadas à unidade regularizada;
- d) dos logradouros, espaços livres, áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, quando houver;
- e) de eventuais áreas já usucapidas;
- f) das medidas de adequação para correção das desconformidades, quando necessárias;
- g) das medidas de adequação da mobilidade, acessibilidade, infraestrutura e relocação de edificações, quando necessárias;
- h) das obras de infraestrutura essencial, quando necessárias;
- i) de outros requisitos que sejam definidos pelo Município.

Além desses elementos, é importante associar ao projeto a etapa do cadastro físico, que compreende o levantamento e a identificação das edificações e dos lotes existentes na área. O cadastro físico constitui a base para o cadastro social dos moradores, atividade central para todo o processo de regularização fundiária. O projeto é obrigatório para as modalidades de regularização fundiária de interesse social e de interesse específico, sendo indispensável para o registro do parcelamento dele decorrente. No projeto de regularização fundiária, independente da modalidade, podem ser adotados parâmetros especiais de parcelamento, uso e ocupação do solo, inclusive área dos lotes inferior à definida na Lei do Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766/1979). (CARTILHA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, 2010).

No Brasil, a regularização fundiária urbana percorreu um caminho jurídico tortuoso, até esta alcançar o formato no qual atualmente está estruturado. É imprescindível investigar esse caminho, por meio da legislação que, ao longo das décadas, foi sendo editada buscando resolver o problema da moradia, iniciando pela esfera federal e finalizando pela estadual,

percorrendo os meios de regularização das glebas maiores, a fim de aclarar o mecanismo utilizado para a legalização dos terrenos individualmente considerados.

2.3.1 A LEGISLAÇÃO E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Breve histórico das leis relacionadas com a regularização fundiária ao longo das décadas:

- a) 1979 – Aprovação da Lei Federal n.º 6766 que dispõe sobre o Parcelamento do Solo.
- b) 1988 – Incorporação do Capítulo da Política Urbana na Constituição Federal, aprimorando o conceito de função social da propriedade.
- c) 1999- Alteração da Lei de Parcelamento do Solo, dando tratamento especial aos assentamentos populares regularizados no âmbito de ações públicas locais.
- d) 2000 – Definição da Moradia como um direito social pela Emenda Constitucional n.º 26.
- e) 2001 – Aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal n.º 10.257) pelo Congresso Nacional, e edição da Medida Provisória n.º 2220, que disciplinou a CUEM (Concessão de Uso Especial para Moradia) de imóveis públicos ocupados.
- f) 2003 – Criação do Ministério das Cidades e Instituição da Política Nacional de Regularização Fundiária.
- g) 2004 – Aprovação da Lei Federal n.º 10.931, que estabelece a gratuidade do primeiro registro decorrente da regularização fundiária.
- h) 2005 – Aprovação da Lei Federal n.º 11.124, que institui o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS).

- i) 2007 – Aprovação da Lei Federal n.º 11.481, que define mecanismos para a regularização fundiária em terras da União.
- j) 2009 – Aprovação da Lei Federal n.º 11.952, que define mecanismos para a regularização fundiária em terras da União na Amazônia Legal e aprovação da Lei Federal n.º 11.977 que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida e dedica um capítulo à regularização fundiária de assentamentos urbanos.
- k) 2016 – Medida Provisória n.º 759, atualiza as Leis n.º 8.629/1993 e n.º 11.952/2009, que tratam da reforma agrária e regularização das ocupações em Estados da Amazônia pelo Programa Terra Legal. Faz uma extensa atualização sobre a regularização fundiária urbana (REURB), incluindo disposições gerais, regularização fundiária urbana em áreas da União, legitimados para requerer a regularização fundiária urbana, legitimação fundiária e legitimação de posse – a instituição do direito de laje como direito real – acréscimo do art. 1510-A ao Código Civil; a fixação de diretrizes para o processo administrativo de regularização fundiária urbana nos Municípios; arrecadação dos imóveis abandonados; dentre outros assuntos. A Medida institui, por fim, mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União.
- l) 2017 – Aprovação da Lei Federal n.º 13.465 (convertida da Medida Provisória n.º 759), que 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 ainda mecanismo para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União.

De acordo com a evolução no decorrer dos anos das leis relacionadas a regularização fundiária, pode-se verificar que o tema Política Urbana ganhou uma atenção especial a partir da Constituição Federal de 1988 e posteriormente ganhou ênfase com a regulamentação da matéria Constitucional a partir de 2001 com o Estatuto da Cidade trazendo os mecanismos necessários para regulamentar as questões relacionadas com a ordenação do território, da participação comunitária, além de promover a inclusão social.

2.3.2 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E AS LEIS N.º 11.977/09 e N.º 13.465/17

A Lei nº 11.977/09 se destacou pela flexibilização dos parâmetros urbanísticos e ambientais de forma a permitir que os assentamentos urbanos informais ganhassem juridicidade. Observe-se que tal flexibilização não foi feita sem critérios. Assim, por exemplo, a possibilidade de redução de áreas públicas e do tamanho mínimo dos lotes se aplicava apenas aos assentamentos consolidados anteriormente à data de publicação da lei. Da mesma forma, a viabilidade da ocupação de áreas de preservação permanente encontrava limitação temporal. Havia clara distinção entre a regularização fundiária de interesse social e a de interesse específico, com expressa opção da lei pelo favorecimento ao primeiro caso, que se refere às camadas da população em situação de maior vulnerabilidade socioeconômica. Também devem ser lembrados os novos mecanismos que visavam à segurança jurídica da posse, como a demarcação urbanística e a legitimação de posse, bem como a possibilidade do usucapião administrativo. (CARTILHA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA, 2017).

A citada lei é importante para a institucionalização da regularização fundiária, que passou a fazer parte obrigatória da agenda urbana de Estados e Municípios, porém ela foi expressamente revogada pela Medida Provisória nº 759, 22 de dezembro de 2016, que passou a tratar integralmente da regularização fundiária urbana e rural.

Essa medida foi criticada por várias entidades da sociedade civil porque possui regras menos rígidas sobre a regularização em terras da União na chamada Amazônia Legal, favorecendo a grilagem de terras e defendida pelo governo como instrumento de desenvolvimento econômico, além de praticamente eliminar as diferenças entre a regularização fundiária de interesse social e de interesse específico, assim como suprimir alguns dispositivos que relacionavam a regularização ao planejamento urbano, o que pode resultar em prejuízos à população mais carente e ao adequado cumprimento das funções sociais da cidade.

Para Pinto (2017), "... O Capítulo III da Lei n.º 11.977/09, foi integralmente revogado, mas sua base foi mantida: a regularização envolve levantamento da situação fundiária dos imóveis ocupados, negociação entre os proprietários, os ocupantes e o poder

público; elaboração e aprovação de um projeto urbanístico; e registro do projeto e dos títulos atribuídos a cada ocupante”. Ainda segundo o autor:

A regularização fundiária abrange duas dimensões essenciais: a criação de unidades imobiliárias compatíveis com o urbanismo municipal e a constituição de direitos reais em favor dos seus ocupantes (art. 10, II). A primeira se dá pela aprovação pelo município de um projeto urbanístico e pelo seu subsequente registro no cartório de registro de imóveis. A segunda, pelo reconhecimento de alguma modalidade de aquisição originária da propriedade ou pela transmissão de direitos reais por parte do proprietário. (PINTO, 2017)

Quanto a Reurb, ela inicia pelo requerimento de algum dos legitimados, podendo ser os entes da Federação, os ocupantes, os proprietários ou empreendedores, a Defensoria Pública ou o Ministério Público.

Em seguida, promove-se um levantamento e uma consulta aos proprietários e confrontantes da área ocupada quanto à sua regularização. Na ausência de oposição, elaborase o projeto urbanístico. Se houver oposição, procede-se a uma etapa de negociação. Caso não se chegue a um acordo entre as partes, não se prossegue com a Reurb.

Na Lei nº 11.977, de 2009, esse processo se denominava “demarcação urbanística”, era realizado pelo cartório de registro de imóveis e encerrava-se com a averbação do auto de demarcação na matrícula dos imóveis abrangidos. A Medida Provisória n.º 759 passou essa competência para o município, eliminou a necessidade de averbação e deixou de adotar qualquer denominação específica para o procedimento. A Lei facultou ao município optar entre o regime da lei anterior, com algumas alterações destinadas a desburocratizá-la, e o da MPV.

O projeto urbanístico promoverá o parcelamento do solo, ou seja, constituirá lotes particulares e áreas públicas. Deverá considerar os aspectos ambientais, urbanísticos e de defesa civil, adotando como critério básico a melhoria da situação em que o assentamento se encontra. No caso de áreas de risco ou de preservação permanente, a Lei prevê a realização de estudos específicos, que deverão orientar a elaboração do projeto.

A elaboração do projeto de regularização e a execução das obras e medidas nele previstas serão de responsabilidade do município, se a regularização for de interesse social (Reurb-S), e dos proprietários e beneficiários, se for de interesse específico (Reurb-E). Tendo em vista, no entanto, que os beneficiários e proprietários podem não dispor de organização ou recursos suficientes para tanto, a Lei procedeu a uma alteração na Lei nº 10.257, de 2001 (Estatuto da Cidade), para facultar o estabelecimento de consórcio imobiliário entre estes e o município (art. 79). Nesse caso, caberia ao poder público adotar todas as providências,

ressarcindo-se dos gastos pela incorporação ao patrimônio público de parte dos lotes produzidos.

No caso da Reurb-S, a Lei manteve a gratuidade dos atos de registro instituída pela Lei nº 11.977, de 2009. Para viabilizar esse benefício, em lugar de um fundo federal a ser instituído pelo Conselho Nacional de Justiça, como estabelecera originalmente a Medida Provisória, atribuiu a cada Estado e ao Distrito Federal a responsabilidade de criar seus próprios fundos, que poderão receber recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS).

A principal inovação da Medida Provisória, mantida na Lei, é a legitimação fundiária, que consiste na atribuição da propriedade dos lotes aos seus ocupantes, como modalidade de aquisição originária, independentemente do tempo e da natureza da posse (art. 23). Tal instituto será aplicado tanto em áreas privadas quanto em áreas públicas e em ambas as modalidades de Reurb, mas limita-se à regularização de núcleos informais consolidados existentes em 22 de dezembro de 2016, que é a data de publicação da Medida Provisória.

No regime da Lei nº 11.977, de 2009, a regularização concluía-se com o registro do título de legitimação de posse, pelo qual o município reconhecia a posse do ocupante, para fins de usucapião, a ser realizado depois de cinco anos perante o registro de imóveis. A Lei mantém a legitimação de posse para os casos não abrangidos pela legitimação fundiária.

A fim de simplificar a regularização, a Medida Provisória criou e a Lei manteve a certidão de regularização fundiária (CRF), que é o documento final da Reurb, emitido pelo município, constituído do projeto de regularização aprovado, do termo de compromisso relativo a sua execução e da listagem dos ocupantes beneficiários de legitimação fundiária e de posse. A constituição de direitos reais em favor dos beneficiários será feita mediante o registro desse conjunto de documentos, dispensando-se procedimentos individuais.

A Lei estende a Reurb também aos conjuntos habitacionais, constituídos de unidades já edificadas, que poderão ser regularizados independentemente de habite-se, mediante atribuição das unidades aos seus ocupantes reconhecidos, salvo quando houver obrigações pendentes junto ao ente público promotor do programa habitacional. A Lei manteve as mudanças promovidas pela MPV na Lei nº 11.952, de 2009, que dispõe sobre a regularização fundiária sobre terras federais na Amazônia Legal, entre as quais se destaca a possibilidade de doação ao município de bens federais, independentemente de sua qualificação como zona urbana, de expansão urbana ou de urbanização específica, caso haja “equipamentos públicos a serem implantados”. A Lei acrescenta, ainda, a proibição de que os bens recebidos sejam alienados pelo município por valor superior ao cobrado pela União. Visando a facilitar a

aplicação da usucapião e da concessão de uso especial para moradia, a Lei altera a redação das respectivas normas, para que a modalidade coletiva possa ser adotada sempre que a divisão da área ocupada pelo número de moradores resultar em fração ideal inferior a 250 metros quadrados por habitante (art. 79).

Para concluir, a Lei 13.465/17 altera a Lei nº 11.977, de 2009, para autorizar o Ministério das Cidades a renegociar as condições de pagamento e os prazos de conclusão das unidades habitacionais contratadas no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida em municípios com população inferior a 50 mil habitantes. Ela também altera os artigos do Código Florestal relativos à regularização fundiária em áreas de preservação permanente, para suprimir a remissão à Lei nº 11.977, de 2009, que está sendo revogada nessa matéria.

É evidente que a Lei n.º 13.465/17 é mais um passo importante no marco regulatório da regularização fundiária urbana, sendo que ela desburocratiza, simplifica, agiliza e destrava os procedimentos da Reurb, além de ampliar a possibilidade de acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda e promover o resgate da cidadania, aquecendo o mercado imobiliário, com os novos registros de imóveis e o crescimento econômico do Município, mesmo levantando alguns pontos polêmicos e deficientes, essa Lei contribui muito para o desenvolvimento da Política Urbana no nosso país.

2.3.3 INSTRUMENTOS DA LEI N.º 13.465/17

Além dos instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade, a Lei Federal n.º 13.465 de 11 de julho de 2017, traz no Capítulo II, Art.15 os Instrumentos da Reurb. Para a presente pesquisa foram selecionados alguns desses principais instrumentos, conforme citado abaixo:

- a) A legitimação Fundiária - constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade, conferido por ato do Poder Público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver área pública ou possuir área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016. (BRASIL, 2017, Art. 23)
- b) A legitimação de posse – constitui ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto de Reurb, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse, o qual é conversível em direito real de propriedade. (BRASIL, 2017, Art. 25)

- c) Usucapião – Aquele que possuir como sua área ou edificação de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. (BRASIL, 2001, Art. 9º)
- d) Da Demarcação Urbanística - O poder público poderá utilizar o procedimento de demarcação urbanística, com base no levantamento da situação da área a ser regularizada e na caracterização do núcleo urbano informal a ser regularizado. O auto de demarcação urbanística deve ser instruído com os seguintes documentos: a) planta e memorial descritivo da área a ser regularizada, nos quais constem suas medidas perimetrais, área total, confrontantes, coordenadas georreferenciada dos vértices definidores de seus limites, números das matrículas ou transcrições atingidas, indicação dos proprietários identificados e ocorrência de situações de domínio privado com proprietários não identificados em razão de descrições imprecisas dos registros anteriores; b) planta de sobreposição do imóvel demarcado com a situação da área constante do registro de imóveis. O auto de demarcação urbanística poderá abranger uma parte ou a totalidade de um ou mais imóveis inseridos em uma ou mais das seguintes situações: a) domínio privado com proprietários não identificados, em razão de descrições imprecisas dos registros anteriores; domínio privado objeto do devido registro no registro de imóveis competente, ainda que de proprietários distintos; ou domínio público. Os procedimentos da demarcação urbanística não constituem condição para o processamento e a efetivação da Reurb. (BRASIL, 2017, Art. 19)
- e) Zona Especiais de Interesse Social (ZEIS) – Considera-se ZEIS a parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada preponderantemente à população de baixa renda e sujeita a regras especificadas de parcelamento, uso e ocupação do solo. (BRASIL, 2017, Art. 18, § 1º)

2.4 BREVE HISTÓRICO DA ORIGEM DO MUNICÍPIO DE PASSA QUATRO

A história do município de Passa Quatro, remonta ao tempo dos bandeirantes, que após passagem pela Garganta do Embaú, nas terras altas da Serra da Mantiqueira, descobriram e ocuparam essa região, servindo como ponto de apoio para os viajantes que passavam pela região. Essa área era cortada por um rio, que tinha que ser atravessado quatro vezes, dando origem ao nome da cidade.

Segundo Carrara (1999, p. 40, 50, 52 -54) em 1718 foram concedidas sesmarias para Domingos Rodrigues Correia no “PassaQuatro” (hoje atual município de Passa Quatro) e em 1730 para João Cardoso e Domingos Rodrigues Correia na “paragem de Tranqueiras” (hoje o bairro de Tronqueiras), mas segundo outros historiadores foi só em 1733 que ocorreu a concessão de Carta de Sesmaria, pela Coroa Portuguesa, a Domingos Rodrigues Correia, dando-lhe posse de “meia légua de terra” no sítio então já denominado Passa Quatro.

A formação do povoado primitivo ocorreu a partir dos meados do século XIX, sendo a fundação do arraial de Passa Quatro atribuída ao casal José Ribeiro Pereira e Ana da Motta Paes que, em 1850, foram os principais responsáveis pela construção de uma capela dedicada a São Sebastião, em torno da qual se formou o povoado. Em 1888, separou-se de Pouso Alto e emancipou-se como município de Passa Quatro pela Lei 3.657 de 1 de setembro, passando esse dia a ser feriado municipal em comemoração do Dia da Cidade.

Na década de 1950, o Município passou a apresentar características marcadamente urbanas, impulsionadas pelo crescimento das atividades industriais, comerciais e de serviços. Na zona rural o cultivo do fumo, que entrou em decadência nos meados da década de 1940, foi substituído pela produção de batata-inglesa. A atividade turística passaquatrense incrementou-se a partir de meados da década de 1980, quando a inauguração de grande empreendimento hoteleiro incentivou novos investimentos no setor.

O cultivo e a comercialização do fumo em corda, que contribuiu para o desenvolvimento e a emancipação administrativa da localidade, foi também a principal atividade econômica de Passa Quatro no final do século XIX e nas primeiras décadas do século XX. Neste período, o capital proveniente da indústria fumageira viabilizou a urbanização da cidade e sua expansão demográfica, atraindo vinda de imigrantes italianos, franceses e portugueses que se ocuparam, inicialmente, nos armazéns de fumo e demais ramos do comércio local. Passa Quatro entrou para história republicana do Brasil ligada às revoluções de 1930 e de 1932, quando foi transformada em palco de combates militares entre

tropas legalistas e revolucionárias, devido sua localização estratégica na ligação dos estados de Minas Gerais e São Paulo. Na figura abaixo pode-se observar uma foto do município.

Figura 1 – Vista Geral de Passa Quatro



Fonte: Prefeitura Municipal de Passa Quatro

O município é cortado pelo Rio Passa Quatro e pelo Rio das Pedras, que são parte integrante da bacia do Rio Grande. O francês botânico Saint Hilaire registrou em sua segunda viagem a Minas: “Desde que viajo na Capitania de Minas Gerais, talvez nada visse de mais belo do que a região hoje atravessada.” Inúmeras paisagens cênicas naturais, como cachoeiras e matas nativas, além das montanhas, preenchem a região que se encontra praticamente equidistante (cerca de 270 km) dos dois principais pólos geradores de fluxo turístico do Brasil, as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro.

Por este motivo, atualmente, a cidade tem apresentado forte desenvolvimento no setor turístico, notadamente com o ecoturismo, o que vem mudando sua vocação tradicionalmente agrícola e de criação de gado leiteiro, passando a focar as atividades que fomentam o turismo na cidade contribuindo assim para o desenvolvimento local.

Nessa seção foi possível conhecer por meio de um resumo a origem do município estudado, no próximo capítulo serão abordados os procedimentos metodológicos utilizados nessa pesquisa.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O procedimento principal da pesquisa foi um estudo de caso do tipo descritivo, pois o fenômeno da irregularidade fundiária foi estudado através de coleta e análise de dados já existentes, diante da atual situação fundiária do município de Passa Quatro.

Também foi utilizado uma pesquisa qualitativa, tendo o ambiente natural como fonte direta dos dados e o pesquisador como instrumento chave, sendo que no trabalho de campo ele é fundamental no processo de coleta e análise de dados. (TRIVIÑOS, 1987)

A princípio foi analisada a legislação acerca do assunto, partindo do ponto principal dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal que trata da Política Urbana. Da mesma maneira, buscou-se maior delimitação do tema com a proposta do Estatuto da Cidade (Lei federal n.º 10.257/01), Lei n.º 11.977/09 e a Lei n.º 13.465/17, que tratam especificamente da regularização fundiária, apresentando instrumentos para que os municípios possam alcançar a solução para essa problemática, esse estudo foi à fundamentação teórica dessa pesquisa, conforme capítulo 2. Após o levantamento bibliográfico necessário sobre o assunto, principalmente acerca da legislação, foi observado a legislação municipal pela Lei Complementar n.º 36/2003 (alterada pela Lei Complementar n.º 41/2004) que trata de “Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências”, da Lei Nº 2.104/2016 que dispõe sobre os critérios de identificação das áreas de regularização fundiária por interesse social e dá outras providências, bem como o Decreto n.º 8808/2015, que suspende a permissão de serviços de ligação de água e esgoto, numeração e de transferência de IPTU para novos adquirentes de imóveis instrumentalizados somente por compromissos de compra e venda.

A pesquisa realizada também foi documental, porque o pesquisador teve acesso a documentos públicos do município estudado, disponíveis pelo setor de tributação, sendo fundamentais para a realização do trabalho, tais como: escrituras públicas, matrículas de imóveis, processos administrativos, mapas, espelhos mobiliários, plantas e memoriais descritivos.

Quanto à coleta de dados, ela foi realizada junto ao Município de Passa Quatro através de levantamento da atual situação cadastral dos imóveis localizados nessa área delimitada para a regularização, por meio de visita presencial no Cartório de Registro de Imóveis para consulta das matrículas dos 200 imóveis que possuíam dados incompletos no setor de cadastro. Além de duas entrevistas semiestruturadas realizadas, primeiramente com

Oficial do-Cartório e posteriormente com o Chefe do Setor Tributário, foi utilizado um roteiro para essas entrevistas, conforme apresentado no capítulo Apêndices.

A justificativa para utilização da entrevista como instrumento para coleta de dados, corroboram com Manzini (1990/1991, p.150), quando se refere à entrevista como uma forma de buscar informações que não estão registradas ou disponíveis a não ser na memória ou no pensamento das pessoas, então, a entrevista pode ser um meio apropriado.

Para finalizar o pesquisador também participou de audiência pública utilizando ficha de observação, o evento ocorreu em 25/04/2018 no bairro de Tronqueiras, sobre o tema “regularização fundiária no município”.

3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

A pesquisa foi realizada no município de Passa Quatro, Estado de Minas Gerais, levando-se em consideração dados obtidos juntos dos setores da Prefeitura Municipal, por meio do Setor de Tributação, Secretaria de Obras/Engenharia e Procuradoria Jurídica.

O município fica localizado na região Sul Mineira, num ponto estratégico, fazendo divisa com o Estado de São Paulo e tendo fácil acesso para o estado do Rio de Janeiro, ficando a 439,20 km da capital de Minas Gerais, Belo Horizonte. Possui uma área territorial de 276,568 km², sendo considerada uma estância hidromineral e região turística. Conforme mostra figura 2:

Figura 2 – Mapa de Passa Quatro



Fonte: Mapas App (2018)

A maior parte da população da cidade encontra - se na zona urbana, distribuídos em aproximadamente 21 bairros, considerados urbanos, e outros 20 bairros rurais, sendo que alguns bairros já possuem características de urbano, mas ainda não foram inseridos na zona de expansão urbana, estabelecido pelo município através da Lei Nº 1.761/06 (alterada pelas Leis nº 1.966/14, nº 1.977/14 e nº 2.025). Para o estudo, foram considerados apenas os imóveis localizados no bairro de Tronqueiras, que passou a ser inserido no perímetro urbano a partir de 2006, trazendo o problema dos parcelamentos irregulares existente na zona rural para então, a nova zona urbana. Esse é o bairro com a situação mais grave no que tange a pendências de regularidade de documentos, sendo que a maioria dos proprietários possuem títulos na forma de compromissos particulares de compra e venda pendentes de registro junto ao Cartório de Registro de Imóveis, existem ainda, alguns casos que os proprietários não têm nenhum título que comprove a posse do seu imóvel.

3.2 PROCEDIMENTOS DA PESQUISA

Para dar início a pesquisa, primeiramente foi estudada a legislação municipal acerca do Planejamento Urbano do município de Passa Quatro. Devido ao tamanho do município, pouco mais de 15.000 habitantes, o mesmo não possui Plano Diretor, sendo a única Lei que dispõe sobre esse assunto a Lei Complementar n.º 36/2003 (alterada pela Lei Complementar n.º 41/2004) que trata de “Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências”.

Adiante, foi estudada a Lei Nº 2.104/2016 que dispõe sobre os critérios de identificação das áreas de regularização fundiária por interesse social e dá outras providências a regularização fundiária, essa Lei foi publicada após o Processo de Ação Civil Pública nº 0001730-85.2013 instaurado pela Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais através do Defensor Público da Comarca de Passa Quatro, obrigando o Município a proceder à Regularização Fundiária dos imóveis urbanos situados em seu território, obrigando-o ainda, por conseguinte, a regularizar os títulos aquisitivos irregulares e a legitimar as posses “ ad usucapionem”¹ encontradas na zona urbana.

¹ Ad usucapionem – é enquadrada como um dos requisitos formais necessários para existência do Instituto da Usucapião ao passo que vislumbrará em toda e qualquer espécie desse Instituto.

Posteriormente também foi estudado o Decreto Nº 8.808/ 2015 publicado em 05 de maio de 2015, após decisão judicial do processo nº 0476.15.00961-3 que determina a suspensão das ligações de pena d'água e esgoto a novos adquirentes de imóveis por aquisições irregulares e também de permitir a transferência de IPTU para novos adquirentes de imóveis por aquisições instrumentalizadas somente por compromissos de compra e venda, ficando o município sob pena de multa diária de R\$ 1.000,00.

Houve ainda no setor tributário, a coleta de dados em relação à situação cadastral dos imóveis localizados no bairro de Tronqueiras, sendo delimitado o campo de pesquisa dentro do perímetro desse bairro focando os imóveis com situação irregular e que foram inclusos no 1º processo de regularização fundiária promovido pelo Município. Nesse mesmo setor houve consultas aos memoriais descritivos, plantas, fotos e documentações dos imóveis entregues pelos moradores para a empresa contratada para os serviços de georreferenciamento no bairro de Tronqueiras, esse material foi repassado para o setor responsável pelos cadastros imobiliários na Prefeitura Municipal, após a conclusão das medições.

Para completar e finalizar a pesquisa foram realizadas duas entrevistas, sendo do tipo semiestruturada, com perguntas abertas realizadas para Oficial do Cartório de Registro de Imóveis do Município de Passa Quatro e para o Chefe do Setor de Tributação, responsável pela parte das atualizações cadastrais dos imóveis no sistema ERP da Prefeitura, elas serão apresentadas mais adiante, juntamente com outros resultados alcançados pela pesquisa no capítulo 4.

4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Nesse capítulo será abordado a origem do problema fundiário em tronqueiras, as dificuldades e obstáculos identificados na efetivação da Reurb, análise das providências e ações tomadas pelo município quanto a regularização fundiária, para encerrar será apresentado as entrevistas realizadas com integrantes essenciais para o processo da regularização no município de Passa Quatro.

4.1. A SITUAÇÃO DO BAIRRO TRONQUEIRAS

O problema fundiário recorrente nesse município com pouco mais de 15.500 habitantes (de acordo com o último Censo do IBGE 2010), teve sua origem assim como nos outros municípios brasileiros, com a não observância ao longo dos anos para as legislações que tratavam diretamente ou indiretamente do ordenamento territorial. Podemos dizer que as Gestões Públicas passadas não se atentaram para os comandos normativos das Leis que tratam tanto do conceito de módulo rural (Lei Federal nº 5.868/72), como da que disciplinou o parcelamento do solo urbano (Lei Federal nº 6.766/79), no momento que deixaram de cumprir seu papel fiscalizador, agindo de forma negligente ao permitirem que fossem instalados diversos loteamentos clandestinos em seus territórios, originando assim os “parcelamentos irregulares”, tanto na zona urbana como na zona rural.

Até meados dos anos 90 esse bairro era predominantemente rural, com diversos proprietários de terras que ao longo dos anos foram fracionando essas áreas e passando não só para herdeiros ou parentes, como vendendo para terceiros por contratos de compra e venda ou às vezes com escrituras públicas registradas no cartório imobiliário em uma única matrícula, sem se submeterem aos rigores da Lei de Parcelamento do Solo Urbano.

Essa prática foi ficando tão “comum” que no ano de 2000 quase 100% dos imóveis localizados no bairro já se encontrava nessa situação irregular, a exemplo é a matrícula nº 1.429 sendo de um único imóvel, mas com 173 atos de registro/averbações no Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Passa Quatro, ou seja, o proprietário parcelou seu terreno em frações ideias diversas vezes e os novos adquirentes também fizeram o mesmo sucessivamente.

O mais agravante é que o Município teve acesso às informações que davam conta das transferências efetuadas pelas referidas escrituras públicas, porquanto todos os ITBIS

(imposto de transmissão de bens imóveis) das transmissões das frações ideias dos imóveis foram efetivamente pagos junto à tesouraria da Prefeitura Municipal antes das lavraturas dessas escrituras, mesmo assim o Município não tomou nenhuma providência para barrar essa prática, ficando inerte diante da situação, por outro lado na época também ocorreu um grande conflito de entendimento entre os cartórios mineiros referente ao parcelamento do solo, já que as Instruções Normativas n.º 176/88 e n.º 213/93 com o objetivo de coibir os parcelamentos irregulares, limitou-se a traçar normatização para imóveis que estivessem situados em zonas urbanas ou de expansão urbana.

No caso de Tronqueiras apesar do bairro já possuir “características de urbano”, inclusive a Prefeitura já prestava alguns serviços públicos, como água /esgoto e coleta de lixo, ele ainda não estava no perímetro urbano ou de expansão urbana. Sendo assim, os oficiais de Registro de Imóveis limitavam-se a verificar se o imóvel estava situado em zona rural ou em zona urbana/expansão urbana. Quando o mesmo estava situado em zona rural, nenhuma das Instruções Normativas citadas eram observadas.

Outro fato interessante foi que persistiu durante muitos anos o entendimento, no âmbito da administração pública e no âmbito cartorário, de que não havia proibição da instalação de condomínio voluntário em zona rural. Durante longo tempo, entendiam –se que as únicas normas que deveriam ser observadas na transmissão eram Código Civil Brasileiro e a Legislação Agrária, os quais sempre permitiram a transferência de frações ideais de terreno rural a quem o proprietário bem entendesse (condomínio pró-indiviso).

Utilizavam-se, como fundamento legal, as normas do condomínio pró-indiviso, quando, na realidade da prática, instalava-se no terreno um condomínio pró-diviso irregular. Com isso, se instalaram inúmeros loteamentos clandestinos nesse bairro.

Conforme já mencionado, esses loteamentos estavam localizados na zona rural do município, pois não havia lei municipal que considerasse como urbanos os locais onde se encontravam. Contudo, em 27 de dezembro de 2006, foi sancionada a já referida Lei Municipal n.º 1.761 a qual redefiniu a nova zona urbana do Município de Passa Quatro, passando grande parte desses imóveis rurais (destinados à urbanização) a integrar o novo perímetro urbano.

Dessa data em diante, o Município de Passa Quatro pode iniciar o procedimento para a cobrança de IPTU. Assim tomou a iniciativa de tributar o IPTU aos possuidores dos imóveis individualizados de fato (não de direito), identificando as posses encontradas no novo perímetro urbano, ao invés de tributar o IPTU (da área total do imóvel parcelado irregularmente) integralmente ao proprietário original, ora culpado pelo parcelamento

irregular. Para tal iniciativa o Município tributou as posses embasado no caput do artigo 32 do código Tributário Nacional (Lei nº 5.172 de 25/10/1966): “O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município”.

Segundo o Defensor Público da Comarca de Passa Quatro, “O Município equivocou-se ao aplicar o referido comando legal, indistintamente, aos parcelamentos irregulares, com efeito, no momento em que lançou os IPTUs discriminadamente aos possuidores que identificou, chancelando assim o parcelamento irregular”.

O correto seria notificar os parceladores irregulares para que os mesmos efetuassem a regularização dos loteamentos junto à Prefeitura Municipal, além de oficiar ao Ministério Público da Comarca de Passa Quatro para que o mesmo pudesse tomar conhecimento dos referidos parcelamentos, possibilitando-lhe a oportunidade de responsabilizá-los com as penas da lei. Salienta-se, que não havia legislação que permitisse o lançamento individual do IPTU a parcelamentos irregulares após a Lei nº 6.766/79, isso só ocorreu em 2009, com o advento da Lei nº 11.977 que dispõe sobre o “programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas”.

Dessa forma, para solucionar o problema da irregularidade no bairro de Tronqueiras, o município foi “forçado” por meio da Ação Civil Pública nº 0001730-85.2013 instaurado pela Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais através do Defensor Público da Comarca de Passa Quatro a proceder com a regularização fundiária no município, primeiramente para esse bairro e posteriormente para os outros bairros localizados tanto na zona rural como na zona urbana que se encontram numa situação parecida, como: Quilombo, Santa Luzia, Fazenda Velha, Caixa d’água, Mato Dentro.

4.2. DIFICULDADES E OBSTÁCULOS IDENTIFICADOS NA EFETIVAÇÃO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BAIRRO DE TRONQUEIRAS

Diante do material estudado e análise dos documentos: memoriais descritivos, plantas, processo administrativo referente à REURB no município, pesquisas das matrículas efetuadas no Cartório de Registro de Imóveis, escrituras rurais, anotações em fichas de

observação, análise de relatórios dos cadastros mobiliários gerados no sistema TERRA do setor tributário juntamente com as entrevistas realizadas com integrantes essenciais envolvidos nesse processo de regularização fundiária, foi possível identificar algumas dificuldades para alcançar a efetividade da implantação da regularização fundiária no bairro de Tronqueiras, evidenciando assim os **pontos negativos nesse processo de implantação:**

- a) Divergências nas áreas levantadas pela empresa responsável pelos serviços de topografia e georreferenciamento, esses erros foram detectados pelo setor de cadastro e por alguns moradores ao receber o IPTU 2018, como a medição foi feita por drone através de imagens aéreas, foram considerados como áreas construídas alguns anexos característicos de zona rural como: currais, galinheiros, celeiros, etc. Para solucionar o problema, foi encaminhado para a empresa caso por caso e a mesma se comprometeu em refazer as medições acompanhadas de um servidor do setor de engenharia.
- b) Dúvidas quanto ao pagamento do IPTU e do ITR, como alguns imóveis ainda possuem inscrição no INCRA (porque até a nova redefinição do perímetro urbano eles ainda eram considerados rurais), alguns contribuintes acharam que podiam optar por continuar a pagar o ITR que até então era mais barato que o IPTU, não entendendo que com a regularização fundiária o imóvel será baixado no INCRA após o registro da CRF (certidão de regularização fundiária) no cartório de registro de imóveis, com isso diversos moradores protocolaram requerimentos de solicitação de cancelamento do imposto predial territorial na sede da Prefeitura Municipal, ficando o setor de tributação responsável por essas pendências.
- c) Falta de planejamento e definição de cronograma específico para condução do cumprimento das etapas do projeto de regularização fundiária. A equipe responsável pelo projeto encontra-se muitas vezes perdida, sempre aguardando decisão ou orientação do Setor Jurídico ou da Secretaria de Administração para o avanço para as próximas etapas, não possuem autonomia e nem iniciativa para dar andamento no trabalho sem consulta prévia dessas secretarias.
- d) Má interpretação da gratuidade sobre as averbações no cartório de registro de imóveis, muitos moradores acham que o registro será 100% gratuito, sendo que na Lei n.º 13.465/17 é bem claro quanto as condições para tal, com destaque para a primeira averbação de construção respeitando o limite de até 70 m², no caso do bairro de

Tronqueiras segundo o setor de tributação, apenas 10% dos imóveis possuem casas até essa metragem, portanto se for do interesse dos moradores, eles terão que arcar com a averbação da diferença. Na audiência pública realizada no bairro em 25/04/2018 não foi esclarecido esse ponto. Falaram de gratuidade sem entrar em detalhes dos requisitos para possuir o mesmo, gerando assim uma má “interpretação” pelos moradores.

- e) Quando a empresa responsável pela demarcação urbanística efetuou as medições das casas do bairro de Tronqueiras considerou os beirais dos telhados no calculo das áreas construídas, embasados na norma NBR 1272:2006 da ABNT, com isso gerou questionamentos por parte de alguns contribuintes por acharem que as áreas estavam muito maiores que as medições feitas pelos próprios moradores, os mesmos foram orientados a solicitarem no setor de engenharia da Prefeitura a revisão de variáveis desses imóveis, sendo assim foi detectado na Lei Complementar nº 39/2004 que trata do Código de Obras do município que não existiu nenhuma menção sobre os beirais, justificando assim a decisão da empresa em considerar norma da ABNT, já que a legislação municipal é omissa nesse ponto. Como solução para essa problemática, a Prefeitura terá que alterar a legislação vigente que trata desse assunto e retificar as áreas lançadas para todo o bairro de tronqueiras, já que atualmente a maioria dos projetos aprovados pela Prefeitura e o último levantamento feito no município em 2006, não consideraram os beirais como área construída.
- f) Cerca de 169 imóveis estão espalhados pelas “faixas de domínio” da rodovia estadual DER (Departamento de Estradas de Rodagem) e da ferrovia que corta a cidade, o setor jurídico informou que esta com visita agendada no SPU (Secretaria do Patrimônio da União) para tratar desse caso específico.
- g) Descrença por parte de muitos moradores que a administração atual irá resolver o problema de regularização no bairro, resultante da demora e lentidão que esta ocorrendo o processo de regularização fundiário no município, muitos acham que o governo atual está enrolando para deixar esse problema para a próxima gestão.

4.3. PROVIDÊNCIAS TOMADAS PELO MUNICÍPIO DE PASSA QUATRO QUANTO A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM TRONQUEIRAS

É evidente que a gestão administrativa atual esta empenhada em dar continuidade no processo da regularização fundiária que começou na gestão passada, porém não foi possível concluir se é a prioridade desse governo. Portanto, a primeira providência observada, foi o andamento no referido processo iniciado pelo bairro de Tronqueiras, esse processo já perdura por quase 5 anos, após a sentença do Exm.º Sr. Juiz de Direito da Comarca de Passa Quatro condenando o Município a obrigação de fazer a regularização fundiária dos imóveis de seu território, ocorreram algumas audiências no fórum com representantes de cada órgão envolvido para as tratativas dos próximos passos desse processo. A princípio foi nomeada uma empresa pela justiça para realização dos trabalhos de topografia e georreferenciamento, com as despesas fixadas em um montante acordado, essa empresa não foi a que realizou os serviços, ela foi substituída por uma outra empresa da região, (não tive acesso ao motivo da troca). Ainda na administração passada foi decretada a suspensão dos serviços de ligação de água e esgoto, numeração e de transferência de IPTU com o objetivo de inibir a prática de compra e venda de imóveis munidos apenas de compromissos particulares de compra e venda. Após esse Decreto Municipal publicado em 05 de maio de 2015, a empresa iniciou os trabalhos de demarcação urbanística que ocorreu apenas no bairro de Tronqueiras, custando ao cofre público municipal R\$ 329.000,00. Na figura 3 pode-se visualizar de forma genérica a área levantada.

Figura 3 – Foto área do bairro tronqueiras, feita por drone.



Sendo assim, foi definido pela empresa o cronograma de serviços a serem realizados, tendo início em dezembro de 2015 e término em maio de 2016. Conforme figura 4.

Figura 4 – Cronograma do serviço de demarcação urbanística em tronqueiras

ENTREGAS	Valores	Meses					
		dezembro/15	janeiro/16	fevereiro/16	março/16	abril/16	maio/16
1ª PRIMEIRA ENTREGA - REF. ESCOPO - 1.1.1, 1.1.4 (100%)							
Implantação dos marcos de referência geodésicos.							
Vistoria técnica acompanhado do engenheiro ou preposto nomeado pela prefeitura municipal para definição dos limites físicos do Bairro Tronqueiras.							
Levantamento junto ao cadastro municipal da documentação existente em relação ao cadastro imobiliário atual.	R\$ 29.635,64	R\$ 29.635,64	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
Levantamento junto ao Cartório de Registro de Imóveis (CRI) da documentação existente em relação as matrículas de origem da área.							
2ª SEGUNDA ENTREGA - REF. ESCOPO - 1.1.3 (100%)							
Cadastro georreferenciado das quadras e áreas públicas destinadas ao trânsito e acessos.							
Ortoreferenciada do bairro Tronqueiras originado através de voos de VANT com o objetivo de determinação dos pontos de divisas das áreas dentro das quadras para comparação com o cadastro imobiliário e início da individualização dos lotes.	R\$ 60.000,00	R\$ -	R\$ 60.000,00	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
3ª TERCEIRA ENTREGA - REF. ESCOPO - 1.1.5, 1.1.2, 1.1.6 (30%)							
Individualização das quadras, lotes, áreas públicas, definição de áreas de interesse social ou específico.	R\$ 60.000,00	R\$ -	R\$ -	R\$ 60.000,00	R\$ -	R\$ -	R\$ -
4ª QUARTA ENTREGA - REF. ESCOPO - 1.1.5, 1.1.2, 1.1.6 (30%)							
Individualização das quadras, lotes, áreas públicas, definição de áreas de interesse social ou específico.	R\$ 60.000,00	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ 60.000,00	R\$ -	R\$ -
5ª QUINTA ENTREGA - REF. ESCOPO - 1.1.5, 1.1.6, 1.1.2 (40%) 1.2.1 (100%)							
Individualização das quadras, lotes, áreas públicas, definição de áreas de interesse social ou específico.	R\$ 60.000,00	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ 60.000,00	R\$ -
Plantas e memoriais descritivos das áreas individualizadas.							
6ª SEXTA ENTREGA - REF. ESCOPO - 1.2 (100%)							
Entrega do mapa cartográfico digital do bairro Tronqueiras.	R\$ 60.000,00	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ 60.000,00
TOTAL	R\$ 329.635,64	R\$ 29.635,64	R\$ 60.000,00	R\$ 60.000,00	R\$ 60.000,00	R\$ 60.000,00	R\$ 60.000,00
%	100%	9,0%	18,2%	18,2%	18,2%	18,2%	18,2%
TOTAL ACUMULADO	R\$ 329.635,64	R\$ 29.635,64	R\$ 89.635,64	R\$ 149.635,64	R\$ 209.635,64	R\$ 269.635,64	R\$ 329.635,64
% ACUMULADA	100%	9,0%	27,2%	45,4%	63,6%	81,8%	100,0%

Fonte: Arquivo do Setor de Tributação da Prefeitura Municipal de Passa Quatro

Após essa etapa, a empresa efetuou a entrega da documentação (memoriais descritivo, planta, escrituras públicas ou contratos particulares de compra e venda, etc.) para o setor de cadastros da Prefeitura no final de 2016, os lançamentos dos novos cadastros foram iniciados a partir de 2017, esse trabalho levou aproximadamente 6 meses. Foi designado apenas um servidor para cuidar dessa etapa, o trabalho foi bem minucioso, em alguns momentos era necessário entrar em contato com a empresa contratada para efetuar correção em alguns memoriais, isso prolongou um pouco mais a finalização da etapa. Outro fator que também contribuiu para essa demora, foi o aguardo de retorno do setor jurídico quanto às próximas etapas do processo e de eventuais dúvidas que iam surgindo no decorrer do trabalho. Sendo assim o setor de cadastro ficou meses aguardando definições para dar andamento no processo.

Diante disso foi possível observar que não tinha um cronograma específico sendo seguido por ambos os setores. Após muitos questionamentos e reclamações pelos moradores do bairro na Prefeitura Municipal, o Executivo efetuou uma reunião com o setor de cadastro e jurídico, para ficar a par do andamento do processo. Por fim, marcaram uma audiência pública com o objetivo de esclarecer para a população as diversas dúvidas sobre o processo de regularização.

Essa audiência ocorreu na Escola Pública Municipal do bairro de Tronqueiras no dia 25/04/2018 e contou com a participação do Exm.º Juiz da Comarca de Passa Quatro, do Defensor Público do município, do Oficial do Cartório de Registro de Imóveis, de todo Poder Executivo, do Presidente da Câmara, do Setor de Cadastro e Setor Jurídico, além dos técnicos que representaram a empresa de topografia. Quanto à população, compareceram aproximadamente uns 80 moradores, como pode-se observar na figura 5.

Figura 5 – Audiência pública em tronqueiras



Fonte: Arquivo pessoal do próprio pesquisado

A audiência pública teve um resultado positivo para ambos os lados (Prefeitura e moradores), de forma sucinta o Sr. Exm.º Juiz da Comarca de Passa Quatro explanou a importância desse processo de regularização fundiária para os moradores desse bairro e da oportunidade que eles terão de ter a documentação legal de seu imóvel, além de alertar sobre os malefícios da prática de vendas de imóveis instrumentalizados apenas de contrato particular de compra e venda.

O Defensor Público abordou o mesmo assunto, mas dando ênfase nos benefícios que a população terá com a obtenção de um título que lhe dará segurança jurídica quanto a sua ocupação, definindo ainda que o objetivo principal da regularização é a inclusão social das famílias, devolvendo a dignidade aos moradores dessa região, promovendo de fato mudanças na realidade destas pessoas. Relatou também, o porquê da iniciativa em entrar com ação civil pública que culminou na sentença que obrigou o município a fazer a regularização fundiária.

Mais adiante o Oficial do Registro de Imóvel, falou resumidamente sobre a gratuidade das custas e emolumentos notariais e registrais em favor daqueles a quem será atribuído o domínio das unidades imobiliárias regularizadas. Não entrou em detalhes quanto alguns requisitos necessários para essa “gratuidade”, mas de forma genérica abordou o assunto. Depois quem se apresentou foi à equipe técnica da empresa contratada para a demarcação urbanística, eles falaram da tecnologia e precisão dos equipamentos usados para a coleta de dados na área levantada, bem como ficaram a disposição da população para eventuais dúvidas quanto às medições.

O Prefeito e a Assessora Jurídica finalizaram a audiência, dando algumas orientações gerais sobre os próximos passos da regularização, que seria a coleta de assinaturas nos memoriais descritivos, iniciando pelas quadras do “Zé Gonçalves”, que é a área com maior número de imóveis numa única matrícula. Essa parte ficou prevista para acontecer uma semana após a audiência. O local escolhido foi o posto de saúde do bairro de Tronqueiras, sendo de fácil acesso para todos os moradores.

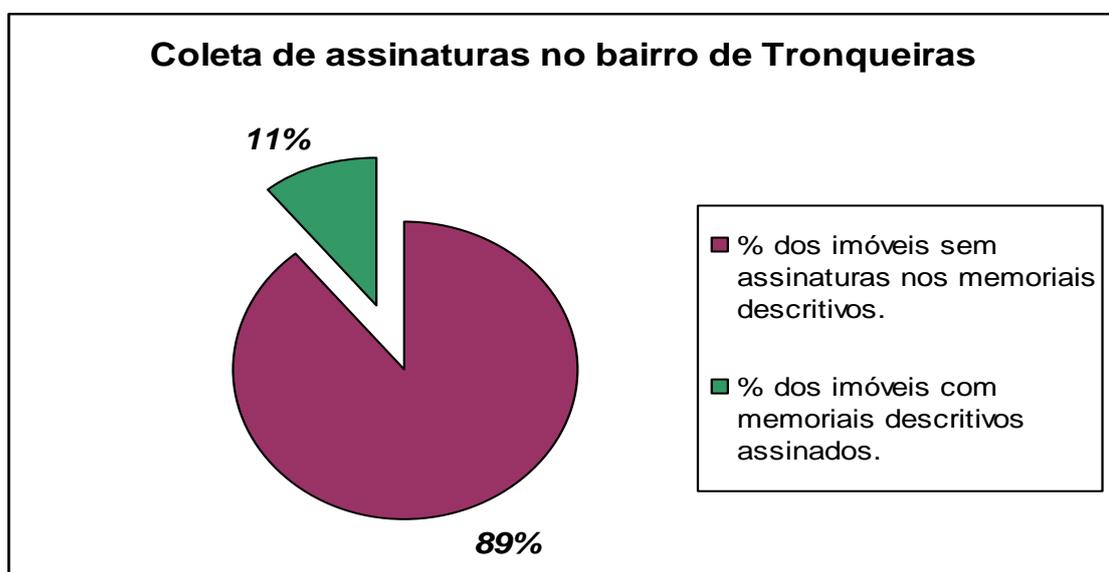
No outro dia, vários moradores que não compareceram na audiência pública, procuraram a Prefeitura para ter conhecimento do que foi tratado e esclarecer dúvidas quanto ao processo. Em geral a audiência pública foi positiva porque aproximou o poder público municipal dos cidadãos permitindo uma maior interação e conhecimento sobre esse tipo de políticas públicas, apresentado de uma forma simples e bem resumido, mas de fácil compreensão.

Quanto às assinaturas dos ocupantes dos imóveis e seus respectivos confrontantes é importante atentarmos para alguns dados coletados no Setor de Tributação e com a fiscal

responsável pela coleta das assinaturas. De acordo com o setor, o bairro possui 542 imóveis, divididos em 43 quadras, sendo que em 4 quadras (denominadas sob os números 23, 24, 26 e 36) constam 80 imóveis, matrícula geral nº 1.429 -“ Zé Gonçalves”, escolhidos para serem os primeiros na coleta de assinaturas por estarem com a documentação 100% completa, no decorrer das duas semanas que a servidora ficou no posto de Tronqueiras, compareceram os moradores de 65 imóveis, ficando pendentes de assinatura os outros 15 imóveis dessas quadras. Sendo assim, podemos concluir que ainda faltam coletas das assinaturas nos memoriais descritivos dos outros 477 imóveis.

Dessa forma, para uma melhor visualização, de acordo com os dados levantados junto ao setor de tributação, foi elaborado o Gráfico abaixo:

Gráfico 1 - Referente à etapa das coletas de assinaturas no bairro de tronqueiras



Fonte: Desenvolvido pelo pesquisador com dados fornecidos pelo setor de tributação

Podemos verificar que em duas semanas de trabalho, apenas 11% dos 477 imóveis, estão com os memoriais descritivos assinados e prontos para a próxima etapa. Portanto ainda restam os outros 89% pendentes de assinaturas, segundo o setor de tributação eles não possuem uma data prevista para dar continuidade nessa etapa devido algumas “questões jurídicas” a serem esclarecidas. Para solucionar essas questões, foi agendado pelo setor jurídico uma reunião na Prefeitura Municipal com o poder executivo local, Juiz da Comarca de Passa Quatro e o setor de tributação. Sendo assim, essa etapa será prolongada e provavelmente atrasara as outras, impactando diretamente nos prazos da conclusão do processo da regularização fundiária. Lembrando que o trabalho de Regularização Fundiária é complexo e realizado em várias etapas, sendo que em todas a participação da comunidade é essencial, um agravante é que

nem sempre é possível estimar um prazo para sua conclusão, pois, cada órgão tem uma dinâmica diferente e exigências próprias que precisam ser cumpridas.

Outra providência já realizada foi investimento com treinamentos para capacitação dos servidores responsáveis pela condução do processo de regularização fundiária, bem como a estruturação dessa equipe para cuidar especificamente da implantação de políticas públicas na área de habitação do município. Ainda para sanar as dúvidas da população a gestão atual tem planos de promover mais audiências públicas no bairro de Tronqueiras até a finalização desse processo, tendo também o intuito de aumentar a confiança dos moradores quanto à solução para o problema da irregularidade do bairro.

4.4. ENTREVISTAS SOBRE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BAIRRO DE TRONQUEIRAS

A entrevista utilizada nessa pesquisa tem como objetivo demonstrar as perspectivas dos integrantes que exercem papéis chaves na regularização fundiária no município e coletar informações que podem ser úteis no entendimento da implantação desse processo. Foram realizadas duas entrevistas semi-estruturadas, curtas e objetivas sobre o processo de regularização fundiária no bairro de Tronqueiras. “A entrevista é um encontro entre duas pessoas, a fim de que uma delas obtenha informações a respeito de determinado assunto, mediante uma conversação de natureza profissional. É um procedimento utilizado na investigação social, para a coleta de dados ou para ajudar no diagnóstico ou no tratamento de um problema social.” (MARCONI e LAKATOS, 1996:84).

Partindo da definição acima, o primeiro entrevistado foi o oficial do Cartório de Registro de Imóveis do município, a entrevista teve como base um questionário inicial que serviu de roteiro para que os assuntos principais fossem focados, conforme consta no apêndice A.

Segundo oficial o principal fator que determinou a sugestão da regularização fundiária no bairro de Tronqueiras foram as crescentes queixas de moradores que não conseguiam financiamento nas instituições financeiras para reforma de suas residências ou de obterem empréstimos ofertando seus imóveis como garantia, já que os mesmos em quase sua totalidade estavam com a documentação irregular, de modo que os imóveis constantes nesses títulos sequer poderiam ser novamente alienados.

Diante dessa situação ele passou a estudar os fatos ocorridos em Passa Quatro e concluiu que no município havia diversos parcelamentos irregulares do solo e que muitos moradores principalmente do bairro de Tronqueiras encontravam-se nessa situação.

A frente do cartório pouco mais de 15 anos, viu diversos gestores entrarem e saírem da administração pública local sem demonstrarem interesse na situação da irregularidade fundiária do município, além dos gestores e servidores não possuírem o conhecimento técnico-jurídico suficiente para identificar o problema concernente ao parcelamento irregular que vinha se instaurando ao longo das últimas décadas, os demais profissionais do direito, tais como delegatários dos cartórios, juízes de direito e advogados também não perceberam que o fato social “parcelamento do solo irregular” estava ocorrendo com bastante intensidade no município. Sendo assim acredita que a responsabilidade quanto a esses parcelamentos irregulares são atribuídos ao Poder Público, no momento que deixou de cumprir seu papel fiscalizador e não investiu em políticas públicas voltadas para os problemas de habitação. Ainda com o objetivo de ajudar a solucionar esse problema, em 2013 sugeriu na Defensoria Pública da Comarca de Passa Quatro a abertura de um processo de regularização fundiária para o município, mesmo tendo ciência que esta iniciativa poderia ter partido da Gestão que atuava na época, mas não demonstravam vontade política para enfrentamento das irregularidades fundiárias existente no município. O oficial acredita que o município através da Lei nº. 13.465/17 terá os instrumentos necessários para efetivar a regularização fundiária no município, porém alerta para a necessidade de uma análise crítica quanto aos personagens envolvidos na regularização, no sentido que a matéria é profundamente técnica, demandando extrema atenção por parte dos mesmos quanto à observância dos requisitos legais, fases e produção de documentos adequados para se atingir ao fim pretendido, que é a entrega do título de propriedade regularizado do imóvel individual ao seu legítimo proprietário – cidadão Passa-Quatrense.

A segunda entrevista foi com o Chefe do Setor de Tributação que possui mais de 10 anos nessa área e está diretamente envolvido com o 1º processo de regularização fundiária no município, a entrevista completa foi apresentada no apêndice B.

Ele ressalta que esse processo é novidade para todos os envolvidos e que os servidores estão empenhados em cumprir a realização desse trabalho, mesmo enfrentando alguns obstáculos como: divergências nos documentos entregues e a não confiabilidade nas medidas dos imóveis apresentadas pela empresa que efetuou o mapeamento do bairro, ressaltou que estão debruçados em solucionar essas pendências e dar continuidade no processo, objetivando o êxito na conclusão da entrega dos títulos regularizados para os

moradores do bairro de tronqueiras. Acrescentou ainda que nos próximos processos a serem implementados no município o foco será um melhor planejamento com o intuito de diminuir o prazo de entrega do resultado final, melhorar a segurança na apresentação das informações dos imóveis, envolvendo e incentivando a população a participarem dos cálculos e medições realizados nos imóveis, a fim de evitar dúvidas e questionamentos na fase final dos trabalhos. Citou ainda que o Município precisa de mais fiscalização para acabar com a prática de parcelamento irregular de solo.

Sendo assim podemos concluir que essa ação é indispensável e não pode ser negligenciada pelo poder público local, já que o enfrentamento da irregularidade fundiária demanda um rigoroso planejamento, investimentos, muita vontade política para realmente resultar em uma Política Pública que possa fazer frente a todas as questões envolvidas em um projeto de Regularização Fundiária.

Cabe ressaltar ainda a importância de uma política pública urbana bem planejada para que os instrumentos disponibilizados pelas Leis federais e municipais sejam aplicados de forma eficiente, para isso é necessário que a gestão pública municipal saia da inércia e passe a realizar planejamentos adequados às características e necessidades que o município carece para promover o bem-estar e qualidade de vida para seus habitantes e ainda desenvolver economicamente o seu espaço urbano.

Diante das entrevistas realizadas e das providências tomadas pelo município referente a situação no bairro de tronqueiras, pode-se observar como o município de Passa Quatro ainda carece de estruturação do seu setor de fiscalização e de leis específicas para tratar o ordenamento urbano de seu território, sendo indispensável à elaboração do Plano Diretor levando em consideração a participação da população nas tomadas de decisões e ações públicas, para que todos os munícipes sejam os maiores beneficiados.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Atualmente a regularização fundiária vem ganhando destaque no cenário nacional como uma política de desenvolvimento urbano por ser a política pública adequada para enfrentar e dar conta da situação de informalidade já consolidada nos municípios brasileiros.

Podemos dizer que com essa política existem alternativas para se trabalhar, porém seu êxito depende basicamente da habilidade do Poder Público em efetivar os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade e na Lei 13.465/17 para transformar os tradicionais obstáculos e desafios em oportunidades.

Essa política só se consolida com a aplicação das leis e a implementação de instrumentos capazes de facilitar o processo de regularização, que ainda é muito lento no nosso país, sem essa política bem estruturada e sem aplicabilidade desses instrumentos por parte do Poder Público, fica difícil fazer valer o direito à moradia, que é uma garantia constitucional, por isso necessita ser implementado através de políticas públicas habitacionais dos governos, principalmente dos municipais, como modo de amenizar as históricas diferenças sociais no país, garantindo o bem-estar de todos.

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

Diante do exposto, foi possível observar que, assim como todo território nacional, o município de Passa Quatro tornou-se vítima da urbanização desplanejada decorrente do êxodo rural, haja vista que vários bairros possuem imóveis que não dispõem de uma regularidade documental, calcados em informalidade e irregularidades fundiárias, sendo o principal deles e objeto desse estudo o bairro de tronqueiras. Mesmo com a previsão de tantos instrumentos para a regularização fundiária, seja no Estatuto da Cidade ou na Lei n.º 13.465/17, a não utilização dos mesmos demonstra que o município estudado não evoluiu na Política Urbana, e conseqüentemente sofre os prejuízos e as limitações decorrentes da irregularidade fundiária. Muito embora exista o direito à moradia como direito constitucional, e também o tratamento da Política Urbana em um capítulo próprio na Constituição, regulamentada pela legislação infraconstitucional, o estudo demonstra que a legislação do município de Passa Quatro é precária para alcançar a finalidade que se almeja pelas políticas públicas do Ministério das Cidades.

Todavia, por mais que a intenção da atual gestão pública e as iniciativas tomadas pela própria, visam reverter esse quadro, uma medida de extrema importância precisa ser tomada e colocada como prioridade para que o município consiga atender integralmente a sua função constitucional, que é a realização do Plano Diretor municipal, seja pela carência de legislação que trate do assunto da regularização fundiária com especificidade, ou para alcançar os objetivos que pretende o município em relação à Política Urbana. Outra medida importante que pode trazer resultados positivos para o município, seria implementações em Secretarias e Programas que ajudem a atingir a meta do Ministério das Cidades acerca dessas regularizações. No município não foi observado nenhum convênio ou participações em programas voltados para esse assunto.

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

Dessa forma, os objetivos da pesquisa foram alcançados para chegar à conclusão da necessidade de regularização fundiária para o município de Passa Quatro, diante do diagnóstico da situação das irregularidades no bairro de tronqueiras, das providências ainda insuficientes tomadas pelo município para solucionar esse problema da irregularidade no bairro, e principalmente as dificuldades e obstáculos que são enfrentadas pelo Poder Público local acerca do assunto.

Sendo assim, pautando-se na análise de resultados obtidos, pode-se considerar como sugestão de novas pesquisas àquelas relacionadas à quais instrumentos de regularização fundiária podem ser utilizados pelo município de Passa Quatro diante do atual quadro em que vive, e principalmente no desenvolvimento de uma legislação fundiária eficiente para alcançar esses objetivos. Somente a mudança de comportamento do Poder Público em relação à Política Urbana poderá reverter este quadro de insegurança jurídica que se estabelece frente ao direito de moradia e dignidade dos cidadãos. É notório que o problema ainda é muito complexo e requer muito planejamento, investimento e vontade política, mas é necessário ao Poder Público municipal sendo um órgão competente para promover as políticas urbanas, que as desenvolva de forma eficiente, tratando a regularização fundiária como uma política pública permanente e não vinculada apenas a uma gestão ou administração, para então alcançar resultados positivos que reflitam como um todo para o município de Passa Quatro.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da república federal do brasil**. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf>. Acesso 26 mai. 2018, 10:25.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Cartilha regularização fundiária urbana**. Disponível em: <https://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos_PDF/CartilhaDigital-30.10.2013.pdf>. Acesso em 05 abr. 2018, 22:30.

BRASIL. Planalto do Governo Federal. Presidência da República. **Estatuto da cidade**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>. Acesso em 26 mar. 2018, 23:20.

BRASIL. Planalto do Governo Federal. Presidência da República. **Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm>. Acesso em 26 mar. 2018, 23:26.

BRUNO, A.P.; BARROS, Ana Maria Furbino Bretas. **Regularização fundiária urbana: como aplicar a Lei Federal n.º 11.977/2009**. 2010. Disponível em <<https://www.mobilizacuritiba.org.br/files/2014/06/Cartilha-lei-11977-Regularização-fundiaria.pdf>>. Acesso 15 mai. 2018, 21:00

CARNACCHIONI, Daniel Eduardo. **Curso de direito civil: direitos reais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

CARVALHO PINTO, Victor. **A regularização fundiária urbana na lei 13.465/2017**. Disponível em <https://www.linkedin.com/pulse/regulariza%C3%A7%C3%A3o-fundi%C3%A1ria-urbana-plv-122017-decorrente-carvalho-pinto?trk=mp-reader-card/>. Acesso em 01 jun. 2018.

CYMBALISTA, R e SANTORO, P. **O estatuto da cidade**. In: DICAS: Ideias para a ação municipal, nº 181. São Paulo: Instituto Pólis, 2001.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro: direito das coisas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

FARIA, Rodrigo de. E Schvarsberg Benny, organizadores. **Políticas urbanas e regionais no brasil**. 1ª edição. Brasília: Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2011.

MAPAS APP, Mapa de Passa Quatro. [on line]. Disponível em <<https://mapasapp.com/brasil/minas-gerais/passa-quatro-mg/>>. Acesso em 09 jun. 2018.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1996.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. **Cartilha estatuto da cidade para compreender**. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.

PASSA QUATRO. Prefeitura Municipal de Passa Quatro. Disponível em <https://www.passaquatro.mg.gov.br/galeria-de-fotos.php/>. Acesso em: 26 jun.2018

PINHEIRO, Otilie Macedo. **Plano diretor e gestão urbana**. Florianópolis: CAPES:UAB, 2010.

_____. **Plano diretor e gestão urbana**. 3. ed. rev. atual. Florianópolis: CAPES: UAB, 2014.

RESCHKE, L. M. **Loteamentos irregulares e clandestinos: Sua Regularização no Município de Porto Alegre**. In: Nelson Saule Júnior et alli. Anais do V Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico – Manaus 2008: O Direito Urbanístico nos 20 anos da Constituição Brasileira de 1988 – Balanço e Perspectivas. Porto Alegre, Magister, 2009.

ROLNIK, Raquel. et al. **Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

SARMENTO FILHO, Eduardo Sócrates Castanheira. **Direito registral imobiliário**. 22. Ed. Curitiba, PR: Juruá 2013.

SOARES, Paulo Roberto Rodrigues. **O Estatuto da cidade e a construção de “espaços de esperança”**. In: ENCONTRO ESTADUAL DE GEOGRAFIA, 23, Porto Alegre/Canoas, 2003. Anais... Porto Alegre/ Canoas: AGB/ULBRA, 2003. p. 57-59.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

VILLAÇA. F. **A segregação urbana e a justiça**. In: Revista Brasileira de Ciências Criminais. Ano 11, nº 44, 2003.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Transcrição da entrevista com o Oficial do Cartório de Registro de Imóveis

1. Qual o fator determinante que motivou a sugestão da regularização fundiária para o município de Passa Quatro, mais precisamente no bairro de Tronqueira?

“Exercendo o cargo de delegatário, desde 20/12/2002, do serviço público prestado pelo Estado de Minas Gerais por intermédio do Ofício de Registro de Imóveis da Comarca de Passa Quatro, eu recebia muitas queixas dos cidadãos – que se assemelhavam mais de lamentações – quanto à impossibilidade de, junto às instituições financeiras, obterem financiamento para a reforma de suas residências ou de obterem empréstimos para quaisquer fins ofertando seus imóveis como garantia. Essas queixas eram, em sua maior quantidade, de pessoas que residiam no Bairro Tronqueiras. No entanto, tais queixas não se restringiam ao mesmo. A partir dessas queixas, debruicei-me sobre as mesmas e sobre os fatos que as envolveram, para poder entendê-las com mais profundidade e propriedade técnica. Portanto, após analisar a legislação de regência e os fatos ocorridos em Passa Quatro, cheguei à conclusão de que no território do Município havia diversos parcelamentos irregulares do solo e que os títulos de propriedade dessas pessoas que se queixavam também se encontravam irregulares, de modo que os imóveis constantes nesses títulos e por elas adquiridos sequer poderiam ser novamente alienados”.

2. Por que a iniciativa da regularização municipal não partiu da Gestão Municipal?

“Naquele momento, o cenário jurídico era preocupante, pois, até então, todos os gestores e servidores da administração pública do Município de Passa Quatro dos últimos 40 anos não tinham o conhecimento técnico-jurídico suficiente para identificar o problema concernente ao parcelamento irregular que vinha se instaurando ao longo das últimas quatro décadas. Tampouco os demais profissionais do direito, tais como delegatários dos cartórios, juízes de direito e advogados perceberam que o fato social – parcelamento do solo irregular – estava ocorrendo com bastante intensidade. No entanto, credito a responsabilidade quanto ao parcelamento irregular do território do Município de Passa Quatro ao Poder Público, mais por conta de sua inércia em fiscalizar por conta do poder-dever que detém face ao princípio da indisponibilidade do interesse público, do que propriamente ao particular, que aferiu proveito econômico com as transações de terrenos irregulares com extrema facilidade, já que não enfrentou a burocracia nem despendeu recursos financeiros necessários para implementar as infra-estruturas que um parcelamento do solo demanda, tais como pavimentação, rede de energia elétrica, abastecimento de água e saneamento básico. No entanto, soma-se à falta de conhecimento técnico-jurídico e à inércia de fiscalização o fato de que os Municípios pequenos, como o de Passa Quatro, não terem recursos financeiros para efetuar regularizações fundiárias, mormente porque os recursos de que dispõem já têm destinação

prioritária, isto é, não se relega a um segundo plano as despesas com a saúde dos munícipes bem como as suas necessidades básicas”.

3. Você acha que a gestão municipal tem condições de conduzir esse procedimento dentro das normativas da Lei Federal Nº 13.465/17? Justifique.

“Sim! A Lei nº 13.465/17 é um instrumento de regularização fundiária de vital importância para todos os municípios brasileiros. Compulsando a evolução histórica das sociedades, podemos identificar que a maioria das leis foram feitas para reger relações de pessoas com outras pessoas ou com bens, em decorrência de fatos sociais anteriormente ocorridos. Até o advento da Lei nº 11.977/09, não havia um instrumento legal contundente para as regularizações fundiárias em larga escala. A Lei nº 13.465/17 sucedeu a Lei nº 11.977/09, proporcionando, assim, mais instrumentos para a efetivação da regularização fundiária. Porém, é preciso fazer-se uma análise crítica quanto aos personagens que estarão envolvidos na regularização, no sentido de que a matéria é profundamente técnica, demandando, portanto, extrema atenção por parte dos mesmos quanto à observância dos requisitos legais, fases e produção de documentos adequados para se atingir ao fim colimado que é a entrega do título de propriedade regularizado do imóvel individual ao seu legítimo proprietário – cidadão passa-quatrense – pela Administração Pública”.

4. Qual a contribuição e o papel do cartório de registro de imóveis para o andamento e finalização do processo de regularização fundiária no bairro de Tronqueiras?

“O cartório de registro de imóveis é mais um personagem no procedimento de regularização fundiária do território do Município Passa Quatro que, por ser o repositório dos registros públicos concernentes aos imóveis localizados dentro dos limites territoriais do referido Município, tem preparo técnico-jurídico para poder contribuir para o bom entendimento da legislação pelos demais personagens (servidores, agentes políticos, profissionais do ramo de levantamento topográfico), visando a atingir o fim almejado pela regularização fundiária”.

APÊNDICE B – Transcrição da entrevista com o Chefe do Setor de Tributação

1. Sabemos que qualquer projeto necessita de planejamento, no caso da regularização fundiária, pela sua complexidade vários órgãos (Prefeitura, Câmara de Vereadores e Cartório de Registro de Imóveis) estão envolvidos nesse processo, como foi essa integração para cumprimento das etapas do Projeto?

“Houve uma mobilização por parte do representante do poder executivo municipal, juiz de direito da comarca, defensoria e ministério públicos no sentido de procurar atender a necessidade da população do bairro Tronqueiras, em resolver a questão da legalização dos imóveis, problema que se arrasta por vários anos sem uma solução, até então definida.

Através do diálogo entre essas partes chegou-se em um consenso em criar um caminho pela justiça na regularização fundiária do bairro, algo inédito no município. Foram chamados alguns representantes de cada órgão envolvido e foi nomeada uma empresa, também, pela justiça, para realização dos trabalhos com as despesas fixadas em um montante acordado em uma das audiências realizadas logo após abertura do processo. As etapas do projeto foram entregues para aprovação do poder executivo e protocoladas no fórum. Logo após teve início os trabalhos pela empresa e os pagamentos efetuados, pelo município, a cada entrega dos serviços constantes no cronograma”.

2. Qual o maior obstáculo para a implantação do projeto de regularização fundiária no bairro de Tronqueiras?

“Até o momento a entrega dos documentos e a não confiabilidade nas medidas apresentadas dos imóveis pela empresa que mapeou o bairro de Tronqueiras”.

3. Quais as expectativas para os próximos bairros que também necessitam dessa regularização?

“A expectativa é de um melhor planejamento em busca de uma realização em um menor espaço de tempo, ter mais segurança na apresentação das informações dos imóveis, envolver mais a população nos cálculos realizados nas medidas para evitar questionamentos na fase final dos trabalhos”.

4. Os servidores públicos envolvidos nesse processo receberam capacitação adequada?

Acho que sim. É preciso ressaltar que é a primeira vez que o município está realizando este tipo de trabalho, ou seja, é novidade para todos os envolvidos. A prefeitura, através de seus servidores está cumprindo a realização, por exemplo, do cadastramento de todo o bairro.

5. Qual foi o impacto para o município após a publicação do Decreto 8.808/15?

“A finalidade da edição do decreto foi em regulamentar a decisão da justiça, acredito que a intenção foi em inibir a prática galopante da compra de imóveis instrumentalizadas por apenas contrato de compra e venda e assim diminuir a origem de lotes não legalizados junto à prefeitura e sem registro em cartório. Para a prefeitura foi bom e o resultado foi uma diminuição dos serviços, mas é preciso, ainda, fiscalizar melhor os pedidos feitos pela população para acabar com a prática de parcelamento irregular de solo”.