

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO

ADRIANO GIACOMIN GRAZZIOTTI

**AVANÇO PARA A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA?
UMA ANÁLISE COMPARATIVA DAS LEIS 11.977/2009 (MINHA CASA MINHA
VIDA) E 13.465/2017 (REURB) A PARTIR DO ESTUDO DE CASO DO
LOTEAMENTO SANTA CRUZ, LINHARES-ES**

VITÓRIA

2022

ADRIANO GIACOMIN GRAZZIOTTI

AVANÇO PARA A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA?

**UMA ANÁLISE COMPARATIVA DAS LEIS 11.977/2009 (PROGRAMA MINHA
CASA MINHA VIDA) E 13.465/2017 (REURB) A PARTIR DO ESTUDO DE CASO
DO LOTEAMENTO SANTA CRUZ, LINHARES-ES**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo do Centro de Artes da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito para obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Orientadora: Profa. Dra. Daniella do Amaral Mello Bonatto

VITÓRIA

2022

Ficha catalográfica disponibilizada pelo Sistema Integrado de Bibliotecas - SIBI/UFES e elaborada pelo autor

G429a GIACOMIN GRAZZIOTTI, Adriano, 1982-
Avanço para a regularização fundiária? : Uma análise comparativa das Leis 11.977/2009 (Programa Minha Casa Minha Vida) e 13.465/2017 (Reurb) a partir do estudo de caso do loteamento Santa Cruz, Linhares-ES / Adriano GIACOMIN GRAZZIOTTI. - 2022.
121 f. : il.

Orientadora: Daniella DO AMARAL MELLO BONATTO.
Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) -
Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Artes.

1. Planejamento urbano. 2. Urbanização. 3. Política urbana. 4. Desenvolvimento urbano. I. DO AMARAL MELLO BONATTO, Daniella. II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Artes. III. Título.

CDU: 72

ADRIANO GIACOMIN GRAZZIOTTI

“AVANÇO PARA A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA? UMA ANÁLISE
COMPARATIVA DAS LEIS 11.977/2009 (MINHA CASA MINHA VIDA) E
13.465/2017 (REURB) A PARTIR DO ESTUDO DE CASO DO LOTEAMENTO
SANTA CRUZ, LINHARES-ES”

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Espírito
Santo, como requisito final para a obtenção do grau de Mestre em
Arquitetura e Urbanismo.

Aprovada em 12 de dezembro de 2022.

Comissão Examinadora

Daniella do Amaral Mello Bonatto

Profa. Dra. Daniella do Amaral Mello Bonatto
(orientadora – PPGAU/UFES)

Clara Luiza Miranda

Profa. Dra. Clara Luiza Miranda
(membro interno – PPGAU/UFES)

Gisela Cunha Viana Leonelli

Profa. Dra. Gisela Cunha Viana Leonelli
(membro externo – Unicamp)



AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, grande realizador de todas as coisas em minha vida.

Agradeço à minha família, por depositar sua confiança em mim e me apoiar em todos os momentos. Minha mãe, obrigado pelo carinho e incentivo.

À Lizele Sthel Costa, meu anjo da guarda, sempre ao meu lado, disposta a ajudar nos momentos difíceis. Obrigado pela companhia, pela alegria, pelo carinho e pela compreensão.

Aos meus mestres, em especial, à minha orientadora, Profa. Dra. Daniella do Amaral Mello Bonatto.

À Procuradoria Geral Municipal de Linhares e à Comissão Integrada de Regularização Fundiária da Prefeitura Municipal de Linhares, pelos momentos de aprendizagem ao longo dessa caminhada, sem os quais eu não teria conseguido chegar aqui.

Enfim, agradeço a todos que, de alguma forma, contribuíram com essa trajetória.

RESUMO

A grande procura por habitação, proveniente do contingente populacional atraído pelo desenvolvimento econômico dos municípios, atrelada a uma política habitacional ineficiente, resulta na ocupação urbana, muitas vezes sem o devido ordenamento. No âmbito das ocupações ilegais, há um esforço institucional envolvendo os poderes públicos, inclusive o Judiciário, para criar mecanismos que viabilizem a regularização fundiária dos assentamentos, como a Lei Federal nº 13.465/2017 (Lei da Reurb), que modificou a Lei nº 11.977/2009 (Lei do Programa Minha Casa, Minha Vida). Entretanto, o caráter controverso da Lei da Reurb, somado à sua implementação ainda recente, pode conduzir à utilização inadequada por equipes técnicas municipais, tornando-se uma ferramenta urbanística ineficaz e, conseqüentemente, indo de encontro aos objetivos originais. A aplicação isolada da Lei da Reurb pode promover a mera titulação, sem que haja a manutenção adequada da infraestrutura urbana, elevando o valor da terra, sem efetiva modificação da realidade dos moradores. Visando melhor compreender as alterações trazidas pela Lei da Reurb, o trabalho teve como objetivo analisar a regularização fundiária com base na Lei da Reurb, confrontando-a com a Legislação do PMCMV, a partir do estudo de caso de sua aplicação no processo de regularização do Loteamento Santa Cruz, Linhares-ES, com enfoque especificamente na Reurb-S. O recorte territorial da pesquisa contempla uma realidade de ocupação ilegal por pessoas de baixa renda, que adquiriram o lote por meio de doação do poder público municipal. Linhares replica o cenário de desigualdades socioespaciais frequentes no território nacional, com desenvolvimento pautado na especulação imobiliária e grande quantidade de ocupações informais. Esta pesquisa se justifica pela abordagem de um importante instrumento de Planejamento Urbano e pela necessidade de identificar suas fragilidades e contribuir com a melhor aplicação da Lei da Reurb. Como procedimentos metodológicos, estipulou-se três etapas: 1ª) Revisão bibliográfica e definição do método de análise; 2ª) Pesquisa Documental; e 3ª) Análises e recomendações. Como resultado, observou-se a ratificação dos indícios de um excludente processo de urbanização na região e, partir destes, elaborou-se um panorama acerca das perdas e ganhos oriundos da aplicação da Lei da Reurb quanto à melhoria urbana na área regularizada. Identificou-se que, mesmo que a Lei da Reurb contribua para a desburocratização da Regularização Fundiária, ainda existem aspectos legais a serem aprimorados, como

a classificação da Reurb pelo poder executivo, a regularização das edificações e o cronograma de execução de obras e etapas da Regularização Fundiária. Ao final, o trabalho aponta possibilidades de enfrentamento aos desafios observados a partir da Lei da Reurb. Ressalta-se, como resultado do processo da pesquisa, a definição de um método de análise das aplicações da Lei da Reurb, que pode nortear novos estudos em outros territórios e colaborar para a produção de conhecimento sobre o tema da Regularização Fundiária.

Palavras-chave: Regularização Fundiária; Reurb; Lei nº 13.465/2017; Lei nº 11.977/2009; Reurb-S.

ABSTRACT

The great demand for housing, coming from the population attracted by the economic development of the municipalities, linked to an inefficient housing policy, results in urban occupation, often without a proper planning. In the context of illegal occupations, there is an institutional effort involving public authorities, including the Judiciary System, to create mechanisms that enable the land tenure regularization of settlements, such as Federal Law n° 13.465/2017 ('Reurb'), which amended Law n° 11.977/2009 ('Minha Casa Minha Vida' Program). However, the controversial nature of the Reurb Law, added to its still recent implementation, may lead to inadequate use by municipal technical teams, making it an ineffective urban tool and, consequently, going against the original objectives. The isolated application of the Reurb Law can promote mere titling, without adequate maintenance of the urban infrastructure, raising the value of the land, without effectively changing the reality of the residents. In order to better understand the alterations brought about by the Reurb Law, the research aimed to analyze land regularization based on the Reurb Law, confronting it with the PMCMV Legislation, based on the case study of its application in the process of regularization of the Allotment Santa Cruz, Linhares-ES, with a specific focus on Reurb-S. The territorial scope of the research contemplates a reality of illegal occupation by low-income people, who acquired the lot through a donation from the municipal government. Linhares replicates the scenario of frequent socio-spatial inequalities, frequent in the national territory, with development based on real estate speculation and a large number of informal occupations. This research is justified by the approach of an important Urban Planning instrument and by the need to identify its weaknesses and contribute to the better application of the Reurb Law. As methodological procedures, three steps were stipulated: 1nd) Bibliographic review and definition of the analysis method; 2nd) Documental Research; and 3nd) Analyzes and recommendations. As a result, it was observed the ratification of the signs of an exclusive urbanization process in the region and, from these, an overview was elaborated about the losses and gains arising from the application of the Reurb Law regarding the urban improvement in the regularized area. It was identified that, even if the Reurb Law contributes to the reduction of bureaucracy in Land Regularization, there are still legal aspects to be improved, such as the classification of the Reurb by the executive branch, the regularization of buildings and the schedule for the execution

of works and stages of Land regularization. In the end, the work points out possibilities for coping with the challenges observed from the Reurb Law. It is highlighted, as a result of the research process, the definition of a method of analysis of the applications of the Reurb Law, which can guide new studies in other territories and collaborate for the production of knowledge on the subject of Land Regularization.

Keywords: Land regularization; Linhares; Reurb; Law n° 13.465/2017; Law n° 11.977/2009.

LISTA DE ABREVIações

- APP – Área de Preservação Permanente
- ART – Anotação de Responsabilidade Técnica
- ATHIS – Assistência Técnica para Habitações de Interesse Social
- BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- CAR – Cadastro Ambiental Rural
- CAU – Conselho Regional de Arquitetura e Urbanismo
- CIRF – Comissão Integrada de Regularização Fundiária
- COHAB – Companhia de Habitação
- CREA – Conselho Regional de Engenharia e Agronomia
- CRF – Certidão de Regularização Fundiária
- CRI – Cartório de Registro de Imóveis
- ELUP – Espaços Livres de Uso Público
- EPC – Equipamentos Públicos Comunitário
- ETE – Estação de Tratamento de Esgoto
- FAR – Fundo de Arrendamento Residencial
- FDS – Fundo de Desenvolvimento Social
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IEMA – Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos
- IJSN – Instituto Jones dos Santos Neves
- INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
- INOCOOP – Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais
- IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano
- ITBI – Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI)
- LAR – Licenciamento Ambiental de Regularização
- MCMV – Minha Casa, Minha Vida
- PMCMV – Programa Minha Casa, Minha Vida
- PML – Prefeitura Municipal de Linhares
- PNHR – Programa Nacional de Habitação Rural
- PNHU – Programa Nacional de Habitação Urbana
- RIU – Relatório de Impacto Urbano
- RIA – Relatório de Impacto Ambiental

REURB – Regularização Fundiária Urbana

RRT – Registro de Responsabilidade Técnica

UTGC – Unidade de Tratamento de Gás de Cacimbas

ZEIS – Zona Especial de Interesse Social

LISTA DE FIGURAS

| | |
|--|----|
| Figura 1 – Fluxograma de desenvolvimento metodológico da pesquisa | 23 |
| Figura 2 – Fotografia do Lago do Sr. Valdo Zanetti, nos anos anteriores à poluição I (1986)..... | 65 |
| Figura 3 – Fotografia do Lago do Sr. Valdo Zanetti, nos anos anteriores à poluição II (1986)..... | 66 |
| Figura 4 – Foto aérea mostrando a Sucos Mais (círculo maior) e a primeira canalização do rio (círculo menor) | 67 |
| Figura 5 – Canalização do Córrego das Pedras em 2013 (destaque em vermelho) . | 68 |
| Figura 6 – Mapa de sobreposição de matrículas..... | 81 |
| Figura 7 – Foto da Rua Joaquim Calmon - I..... | 84 |
| Figura 8 – Foto da Rua Joaquim Calmon - II..... | 84 |
| Figura 9 – Rua Cloves Pianna..... | 85 |
| Figura 10 – Rua Pedro Melo | 85 |
| Figura 11 – Poço de Visita (PV) | 86 |
| Figura 12 – “Boca-de-lobo”..... | 86 |
| Figura 13 – EMEF Zeferino Batista Fiorot | 95 |
| Figura 14 – EMEF Zeferino Batista Fiorot | 95 |
| Figura 15 – CEIM Mariana Batista Pompermayer..... | 96 |
| Figura 16 – Estação Elevatória do SAAE | 96 |
| Figura 17 – CRAS de Santa Cruz | 96 |
| Figura 18 – Unidade de Saúde da Família “Pedro Felipe Santiago” | 96 |

LISTA DE MAPAS

| | |
|--|----|
| Mapa 1 – Loteamentos ilegais no município de Linhares..... | 59 |
| Mapa 2 – Uso e ocupação do solo no bairro Santa Cruz..... | 64 |
| Mapa 3 – Percurso do Córrego das Pedras..... | 70 |
| Mapa 4 – Sistema de rede de abastecimento de água..... | 87 |
| Mapa 5 – Sistema de coleta de esgoto..... | 88 |
| Mapa 6 – Rede de Distribuição de Energia Elétrica..... | 89 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|---|----|
| Quadro 1 – Comparativo entre as leis de Regularização Fundiária..... | 45 |
| Quadro 2 – Comparação das perdas e ganhos referentes às leis de Regularização Fundiária..... | 98 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|--|----|
| Tabela 1 – População total e distribuição por gênero e faixa etária nos bairros do município de Linhares (2010)..... | 61 |
| Tabela 2 – Total de domicílios e condição de ocupação, por bairro, no município de Linhares (2010)..... | 62 |
| Tabela 3 – Áreas da 1ª Etapa da regularização..... | 82 |
| Tabela 4 – Manutenção da Iluminação Pública nos bairros de Linhares, inclusive na Sede (onde está Santa Cruz)..... | 90 |
| Tabela 5 – Cronograma de recolhimento de lixo doméstico dos bairros de Linhares..... | 91 |
| Tabela 6 – Parâmetros das vias, conforme legislação do município de Linhares..... | 94 |

SUMÁRIO

| | | |
|----------|--|------------|
| 1 | INTRODUÇÃO..... | 12 |
| 1.1 | PROBLEMA..... | 15 |
| 1.2 | OBJETIVOS..... | 18 |
| 1.2.1 | Objetivo Geral..... | 18 |
| 1.2.2 | Objetivos Específicos..... | 18 |
| 1.3 | OBJETO..... | 18 |
| 1.4 | JUSTIFICATIVA..... | 18 |
| 1.5 | METODOLOGIA..... | 20 |
| | Pesquisa Bibliográfica e definição do método de análise..... | 24 |
| | Pesquisa Documental..... | 26 |
| | Análises e Recomendações..... | 26 |
| 2 | REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA..... | 28 |
| 2.1 | DIREITO À MORADIA..... | 28 |
| 2.2 | NOVO MARCO REGULATÓRIO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA..... | 35 |
| 3 | LINHARES, SEU PROCESSO DE URBANIZAÇÃO E O BAIRRO SANTA CRUZ..... | 55 |
| 3.1 | BREVE HISTÓRICO DA URBANIZAÇÃO EM LINHARES (ES)..... | 56 |
| 3.2 | CARACTERIZAÇÃO GERAL DE LINHARES E DO BAIRRO SANTA CRUZ..... | 60 |
| 3.3 | CHAVES DE ANÁLISE APLICADAS AO LOTEAMENTO..... | 71 |
| 3.3.1 | Regularização fundiária no bairro Santa Cruz, com base na Lei 11.977/2009 (Lei da Minha Casa Minha Vida)..... | 73 |
| 3.3.2 | Regularização fundiária no bairro Santa Cruz, com base na Lei 13.465/2017 (Lei da Reurb)..... | 79 |
| 4 | ANÁLISE DAS PERDAS E GANHOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA A PAR DE CADA LEGISLAÇÃO E RECOMENDAÇÕES..... | 98 |
| 5 | RECOMENDAÇÕES..... | 101 |
| 5.1 | QUANTO À REURB-MISTA..... | 101 |
| 5.2 | QUANTO À REGULARIZAÇÃO DAS BENFEITORIAS SOBRE OS LOTES (EDIFICAÇÕES)..... | 102 |
| 5.3 | QUANTO ÀS PARCERIAS..... | 105 |
| 5.4 | QUANTO AOS PRAZOS DAS ETAPAS..... | 106 |
| 5.5 | QUANTO AO CRONOGRAMA DE OBRAS DE INFRAESTRUTURA E EQUIPAMENTOS PÚBLICOS..... | 108 |
| 5.6 | CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 109 |
| 6 | CONCLUSÃO..... | 112 |
| | REFERÊNCIAS..... | 114 |

1 INTRODUÇÃO

As cidades brasileiras refletem as mazelas de um histórico de urbanização que fomenta desigualdades sociais e mantém significativa parcela da população à margem do direito à cidade. As transformações econômicas, no período da industrialização, iniciaram o processo de transição de uma população tipicamente agrária para uma concentração urbana elevada, que encontra nas cidades múltiplas deficiências infraestruturais, inclusive a habitacional. Nesse cenário destinado ao insucesso e orquestrado por atores de diversas ordens, os defensores do capital imobiliário tomam para si o protagonismo, relegando à população de baixa renda o papel coadjuvante na ocupação dos territórios.

Visando mediar tal discrepância, os gestores usam o planejamento urbano lançando mão de recursos diversos, em uma tentativa de remediar o legado da cidade industrial ineficiente e excludente. Nesse contexto, as legislações urbanísticas vêm a reboque da questão habitacional, que, por muitos anos, encontrou na informalidade sua única forma de sobrevivência.

Aos gestores compete o planejamento urbano que assegura a todos o direito à cidade, ou seja, atribui aos municípios a missão de garantir o bem-estar de seus habitantes o exercício do direito à moradia, a cidadania e a dignidade da pessoa humana. Neste sentido, a participação popular deve ser fundamental nos processos decisórios na formação das cidades, algo que dificilmente acontece nos processos de regularização fundiária.

No arcabouço legal criado para conter o desenvolvimento patológico das cidades, encontra-se a regularização fundiária, tema desta dissertação. Trata-se de um instrumento urbanístico voltado à atuação nos assentamentos irregulares, visando, por meio da legalidade, levar melhores condições de vida a populações vulneráveis. Tais populações, normalmente, ocupam as áreas de maior precariedade das cidades, estando suscetíveis a desastres naturais e ambientais, bem como expostas à insalubridade e aos problemas de ordem social – como violência e falta de oportunidades de trabalho, de educação e de lazer.

Ao longo dos anos, várias foram as leis criadas com a finalidade de atender à demanda por habitação e que contribuíram para reduzir os expressivos números da falta ou da inadequação da moradia. Contudo, o caráter paliativo da legislação

supracitada não foi suficiente para sanar as debilidades habitacionais e, por vezes, eclodiu em mais percalços sociais, como observado nos conjuntos habitacionais, expressos como produtos alternativos que tendem a acarretar prejuízos às relações interpessoais, à apropriação do espaço público da cidade, à segurança e à vitalidade.

Nesse contexto, surge a regularização fundiária, que é uma política pública destinada à garantia do direito à moradia, no âmbito da sustentabilidade do ambiente urbano. Esta política, prevista como diretriz de desenvolvimento urbano no Estatuto da Cidade – Lei Federal nº 10.257 (BRASIL, 2001) – integra diversas abordagens – como a jurídica, a urbanística, a ambiental e a social – e tem, como finalidade, oferecer melhores condições de habitabilidade. O marco legal da Regularização Fundiária Urbana se deu por meio da Lei Federal nº 11.977 (BRASIL, 2009), que instituiu o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), posteriormente atualizada pela Lei Federal nº 13.465 (BRASIL, 2017), cujo regimento jurídico foi sensivelmente modificado (LEITE; MENCIO, 2019, p.7).

O regime de regularização fundiária instituído pela Lei nº 11.977/2009 buscou minimizar os entraves ao parcelamento ilegal do solo urbano, uma vez que o já existente processo de usucapião – que caracteriza outro meio de promoção da legalidade da situação da terra – não foi capaz de suprir toda a demanda proveniente de irregularidades nas cidades. Instituída em 2017, a Lei nº 13.465/2017, também denominada ‘Lei de Regularização Fundiária’ ou ‘Lei da Reurb’, propõe, além de regularizar núcleos urbanos informais – predominantemente ocupados por população de baixa renda – promover integração social, gerando emprego e renda, e estimulando a resolução extrajudicial de conflitos.

Desde sua vigência, a Lei da Reurb vem sendo objeto de discussão no campo científico, com produção de artigos que a tratam como um marco para a desburocratização do processo tradicional de regularização fundiária no Brasil, apresentando questões de grande relevância no que se refere à aplicação de novos instrumentos urbanísticos. Assim, cabe ao poder público municipal aplicar tal instrumento, por meio de legislação específica, que objetiva dar dignidade à população que não conta com acesso à terra legalizada, estando ou não em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). A finalidade, de outro modo, é lidar com os problemas das famílias em vulnerabilidade social, que são a maioria dos ocupantes dos assentamentos precários das cidades.

Não apenas as grandes capitais e regiões metropolitanas vivenciam essa realidade, mas também as cidades médias seguem o fluxo do desenvolvimento urbano que imprime a segregação socioespacial como uma marca inerente. O município de Linhares, no Espírito Santo, escolhido como área de estudo para esta dissertação, também em vista de sua grande extensão territorial, apresenta um elevado número de loteamentos ilegais, em que é visível a sujeição ao modelo de um desenvolvimento urbano segregador, excludente e que pode vir a se agravar com a perspectiva do incentivo ao potencial econômico.

Linhares é um município de grande importância para o estado do Espírito Santo, destacando-se na região Norte capixaba. A cidade tem crescido em ritmo acelerado, com o 8º maior PIB (IBGE, 2010) do Estado, desenvolvendo-se nos setores industrial, de petróleo e gás, agrícola e, por consequência, no setor de serviços, impactando diretamente sobre o aumento populacional.

Segundo os dados do último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Linhares era a segunda cidade mais populosa do interior do Espírito Santo em 2010 (IBGE, 2010), com 141.254 habitantes, superada, apenas, por Cachoeiro de Itapemirim. Para 2019, a projeção do IBGE para o município, foi de 173.555 habitantes (IBGE, 2010), com um crescimento populacional de 21,45%.

Entretanto, conforme a dinâmica estabelecida pelo desenvolvimento acelerado, que incide sobre a maioria das cidades da era do capitalismo, a distribuição dos benefícios advindos do crescimento econômico acontece de forma desigual, relegando ao território obstáculos críticos, como frequentemente observado sob a perspectiva socioambiental. A ocupação irregular do solo desponta como mais um dos significativos problemas oriundos desse processo.

A grande procura por habitação, proveniente do contingente populacional atraído pela proeminência econômica de Linhares, frente à ineficiência das políticas públicas voltadas à moradia, teve, por consequência, a ocupação desordenada do solo urbano. A especulação imobiliária é perceptível, e vários proprietários de imóveis vislumbram, nesse crescimento, uma oportunidade de ganho, através, inclusive, da venda de lotes clandestinos ou irregulares.

Como o intento de conter o crescimento desordenado, o Ministério Público, junto aos municípios, tem agido, por meio de fiscalização, buscando disciplinar a ocupação do

solo e a evolução urbana, em prol do interesse coletivo. Para tanto, utiliza a regularização fundiária dos assentamentos informais e a titulação de seus ocupantes, a fim de garantir o direito social à moradia, o pleno desempenho das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Linhares conta com mais de 80 loteamentos ilegais, sendo eles irregulares ou clandestinos. Este impactante quantitativo demonstra que as ações fiscalizatórias têm sido insuficientes no acompanhamento do crescimento da cidade. Assim, sob uma ótica mais ampla, o trabalho possui como tema norteador a regularização fundiária, um importante instrumento de planejamento urbano, inserido no contexto das políticas públicas associadas ao tratamento do desenvolvimento urbano inadequado e dos conflitos dele resultantes.

Dentre estes loteamentos ilegais se encontra o loteamento Santa Cruz, recorte territorial deste trabalho, cujo estudo de caso e comparação da aplicação entre as leis da Reurb e do PMCMV, permitiu observar perdas e ganhos nos processos de regularização fundiária. O enfoque deste trabalho foi a análise apenas da Reurb-S.

1.1 PROBLEMA

As ocupações ilegais no Brasil compõem o conjunto das questões sociais no que tange a falta de habitação ou sua inadequação. A cidade ilegal surge como uma resposta ao *déficit* habitacional e sua precariedade revela um contexto que está à margem das políticas públicas, as quais direcionam as benesses da implantação de infraestrutura às áreas legais, especialmente as de maior potencial imobiliário. A dinâmica das ocupações irregulares é superior ao poder de fiscalização dos municípios e os aglomerados urbanos irregulares surgem em grande escala, à revelia do Estado, caracterizados por elevado risco socioambiental.

O direito à cidade é confiscado de seus moradores, na medida em que não há acesso aos serviços básicos que lhes garantam a sobrevivência e a dignidade. Diante das desigualdades sócio territoriais expostas no cotidiano cidadão, a legislação urbanística busca soluções que amenizem a disparidade existente entre *cidade legal x cidade ilegal*. Para tanto, a questão que norteia o trabalho é: como a legislação urbanística, especificamente a Lei Federal de Regularização Fundiária nº 13.465/2017 e o Decreto

nº 9.310/2018 podem contribuir para uma cidade mais justa, e quais as mudanças trazidas, quando comparadas à da Lei nº 11.977/2009?

Para fins de realização da pesquisa, a questão supracitada é contextualizada nos loteamentos ilegais do município de Linhares. Seu cenário atual, repleto de ocupações irregulares, justifica lançar mão de tais ferramentas jurídicas, especialmente em assentamentos já consolidados, como no loteamento Santa Cruz. Este loteamento consiste em uma área cujos lotes foram doados pelo poder público municipal, porém com implantação divergente do que consta no Cartório de Registro de Imóveis.

Nesse núcleo urbano informal, predominam moradores de baixa renda, isto é, de rendimento familiar igual ou inferior a 3 (três) salários mínimos, ou cuja renda *per capita* não ultrapassa 1/2 (meio) salário mínimo, configurando caso passível de Reurb-S. Há, também, no local, imóveis em área aforada¹, que se enquadram na modalidade Reurb-E.

A estes, diferentemente do primeiro caso, não é oferecida gratuidade no registro da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) e no processo de titulação, já que é atribuído o justo valor da unidade imobiliária regularizada, como distribuição equilibrada dos benefícios da urbanização, conforme previsto no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001). Desta forma, o método de titulação e emissão da CRF é diferente para moradores do mesmo bairro, implicando em um processo mais extenso.

Não somente no referido bairro, mas no município de Linhares como um todo, a necessidade de implementar melhorias urbanísticas, sociais e ambientais na regularização dos loteamentos informais é um desafio, já que também depende da participação efetiva e decisiva do Poder Público Municipal. No que tange à atuação deste, consta, por exemplo, que uma de suas atribuições consiste em apresentar o cronograma físico referente à realização de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, além do termo de compromisso para com os loteadores. Tal responsabilidade é exigida nos itens IX e X do art. 35 da Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017) e não envolve prazos máximos, podendo-se estender o processo à gestão subsequente e, neste caso, se não houver previsão orçamentária no novo

¹ São terrenos em que o governo seja ele municipal, estadual ou Federal é o proprietário e transfere a particulares o domínio útil do imóvel mediante o pagamento de uma taxa anual.

planejamento, conduzindo ao comprometimento da garantia de finalização do processo.

Diante da urgência em levar melhor qualidade de vida aos cidadãos, especialmente aos que se encontram em vulnerabilidade, a aplicação da legislação de regularização fundiária surge como problema a ser amplamente estudado e discutido, posto que o emprego do instrumento de forma inadequada, e de maneira a prolongar o processo de regularização, pode gerar consequências negativas, como já se observa na aplicação do arcabouço legal relativo ao Planejamento Urbano brasileiro.

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral

O objetivo geral da pesquisa foi analisar a regularização fundiária com base na Lei da Reurb, confrontando-a com a Legislação do PMCMV, sob a perspectiva de sua aplicação no processo de regularização do loteamento Santa Cruz, no município de Linhares-ES, com enfoque especificamente na Reurb-S.

1.2.2 Objetivos Específicos

A partir do objetivo geral, foram delineados os seguintes objetivos específicos:

- a) Relatar o cenário de ocupações ilegais urbanas e rurais através de loteamentos irregulares e clandestinos no município de Linhares;
- b) Entender como eram os procedimentos da regularização fundiária que se praticavam com base na Lei nº 11.977/2009 (PMCMV), enfatizando as mudanças mais significativas com o advento da Lei nº 13.465/2017 (Reurb);
- c) Criar um método de análise das Leis de Regularização Fundiária aqui estudadas;
- d) Avaliar como a mudança na legislação de regularização fundiária pode impactar positivamente ou negativamente no cenário de ocupações subnormais; e
- e) Produzir recomendações para a aplicação da Lei pelo poder público municipal.

1.3 OBJETO

O objeto da dissertação é a nova Lei de Regularização Fundiária: Lei Federal nº 13.465/2017 regulamentada pelo Decreto nº 9310/2018, também denominada Lei da Reurb. O recorte territorial de análise é o loteamento Santa Cruz, Linhares – ES.

1.4 JUSTIFICATIVA

O trabalho se justifica pela reflexão sobre a adequação da Lei nº 13.465/2017 e do Decreto nº 9310/2018 nos processos de regularização fundiária, antes tratados pela

Lei nº 11.977/2009, os quais têm, como premissa, o atendimento aos requisitos estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), no cumprimento da função social da propriedade. A análise comparativa entre a Lei do PMCMV e a Lei da Reurb, evidenciando as principais mudanças, reflete a necessidade de se atentar, não somente ao instrumento, mas à sua aplicação, além da relevância de se ajustar a lei, adequando-a à realidade, em prol do bem comum.

Por meio da comparação das leis, foi possível identificar quais, dentre as fragilidades encontradas, demandam mudanças para ampliar o alcance da legislação às diversas situações existentes. A leitura de um processo legítimo de regularização fundiária, dota o trabalho de uma imprescindível reflexão sobre a aplicação da lei, ao descrever como a legislação pode se ajustar a uma realidade específica, complementando a contribuição dessa dissertação.

Adotando, como recorte territorial de análise, o loteamento Santa Cruz, infere-se ser possível retratar o efetivo uso do instrumento na realidade de Linhares, pois o referido loteamento, historicamente, aglutina parte dos problemas de ordem social, ambiental e urbanística cristalizados no município. Assim, essa análise também pode ser justificada por seu potencial de contribuição para o aprimoramento das ações do Poder Público Municipal, por meio do apontamento dos desafios e benefícios obtidos no processo das escolhas quanto aos instrumentos legais de intervenção no meio urbano.

Entende-se, também, que a regularização fundiária, assunto fundante da pesquisa, é peça essencial para o resgate da cidadania e da qualidade de vida da população que por ela se beneficia, sendo fundamental estudá-la como instrumento estratégico no âmbito do planejamento. Regularizar a situação da terra compreende um processo cujo papel social, urbanístico, jurídico e ambiental vai ao encontro da garantia do direito à moradia e à dignidade humana, que são legados da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) e do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

Selecionada como objeto de estudo, Linhares, replica o cenário nacional de desigualdades socioespaciais, as quais, na esfera urbana, se estabelecem fortemente amparadas pela especulação imobiliária. As ocupações informais constituem um grande problema observado no município, uma vez que sua replicação tem

corroborado para o não cumprimento do direito à cidade e maior dificuldade de construção de um ambiente urbano mais equânime.

Portanto, o trabalho se justifica pela abordagem da regularização fundiária, caracterizada como um importante instrumento do planejamento urbano, que se encontra no contexto das políticas públicas destinadas a operar, corretivamente, sobre os graves problemas decorrentes do crescimento urbano desordenado.

No bojo desta discussão, o objetivo principal deste trabalho foi investigar e apresentar as perdas e ganhos obtidos através da implementação da nova legislação de regularização fundiária, comparando-a com a lei anterior, por meio de chaves de análises, adotando como recorte territorial o Loteamento Santa Cruz, Linhares – ES. Tal esforço é realizado com base no pressuposto da busca pela consensualidade e cooperação entre Estado e sociedade, com vistas a alcançar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantir o bem-estar coletivo, concretizando o princípio constitucional de eficiência na ocupação do solo urbano (MOTA; MOURA, 2019, p. 20-21).

1.5 METODOLOGIA

A dissertação pode ser classificada como pesquisa descritiva, que, como definido por Gil (2002), pode descrever a realidade e as características de determinada população, apresentando dados como: escolaridade, faixa etária, distribuição por gênero, dentre outros, e é comumente empregada pelos pesquisadores sociais interessados na atuação prática. Descreveu-se, assim, a situação da população ocupante dos assentamentos informais, que originam as cidades ilegais, dotadas de grandes problemas sociais, cujo cerne está na atuação predatória do capital imobiliário, respaldada pela ineficácia do poder público.

Ao trazer o panorama de atuação das políticas públicas e seus instrumentos legais, a dissertação se utiliza da pesquisa descritiva, que tem por interesse estudar o nível de atendimento do poder público às questões sociais relativas às habitações e à sua qualidade, bem como à atuação face aos desafios sociais existentes em dadas comunidades (GIL, 2002). Quanto aos procedimentos técnicos da pesquisa, Gil (2002) denomina como 'delineamento' as formas de coleta e análise dos dados, compreendidos, pelo autor, como os elementos mais importantes da pesquisa.

Conforme a classificação apresentada por Gil (2002), a dissertação é uma pesquisa bibliográfica, pois envolve estudos sobre materiais já elaborados, como livros e artigos científicos, ao apresentar um embasamento teórico nos autores que descrevem a questão habitacional no Brasil, bem como nos livros e artigos que tratam sobre a regularização fundiária, seu histórico e seus instrumentos legais. Dentre eles, a Lei da Reurb, objeto principal de análise do trabalho. Para atender ao objetivo da dissertação, o delineamento está respaldado, também, pela pesquisa documental, que Gil (2002) define como semelhante à pesquisa bibliográfica, sendo, porém, mais diversificada e dispersa, e cuja natureza das fontes ainda não foi tratada.

Relativamente recente, a Lei da Reurb conta, ainda, com uma gama restrita de estudos, e sua publicação científica ainda é muito escassa, estando numa fase inicial de sua aplicação junto aos legitimados e com carência de produções literárias, onde se encontra apenas seleções de artigos que fala sobre a lei da Reurb e sua aplicação, fazendo-se necessária a utilização da pesquisa documental, com o estudo integral da lei e posterior comparação à Lei do PMCMV, a fim de verificar as principais mudanças. Além disso, para o melhor entendimento da Lei da Reurb, foi fundamental investigar a sua aplicação através da apresentação do processo de Regularização Fundiária em um assentamento ilegal, cuja escolha é justificada nos próximos subitens.

Dentro da análise da Lei da Reurb e de sua aplicação, as fontes existentes para a investigação foram relatórios técnicos ambientais, documentos do processo de regularização fundiária da Prefeitura Municipal de Linhares, e documentos de outras ordens. Gil (2002) considera esse tipo de pesquisa como documental, posto que as fontes podem ser documentos como fotografias, memorandos, regulamentos, ofícios, dentre outros, e documentos considerados de segunda mão, tendo passado por algum tipo de tratamento dos dados, como relatórios de pesquisa, de empresas, tabelas estatísticas e afins.

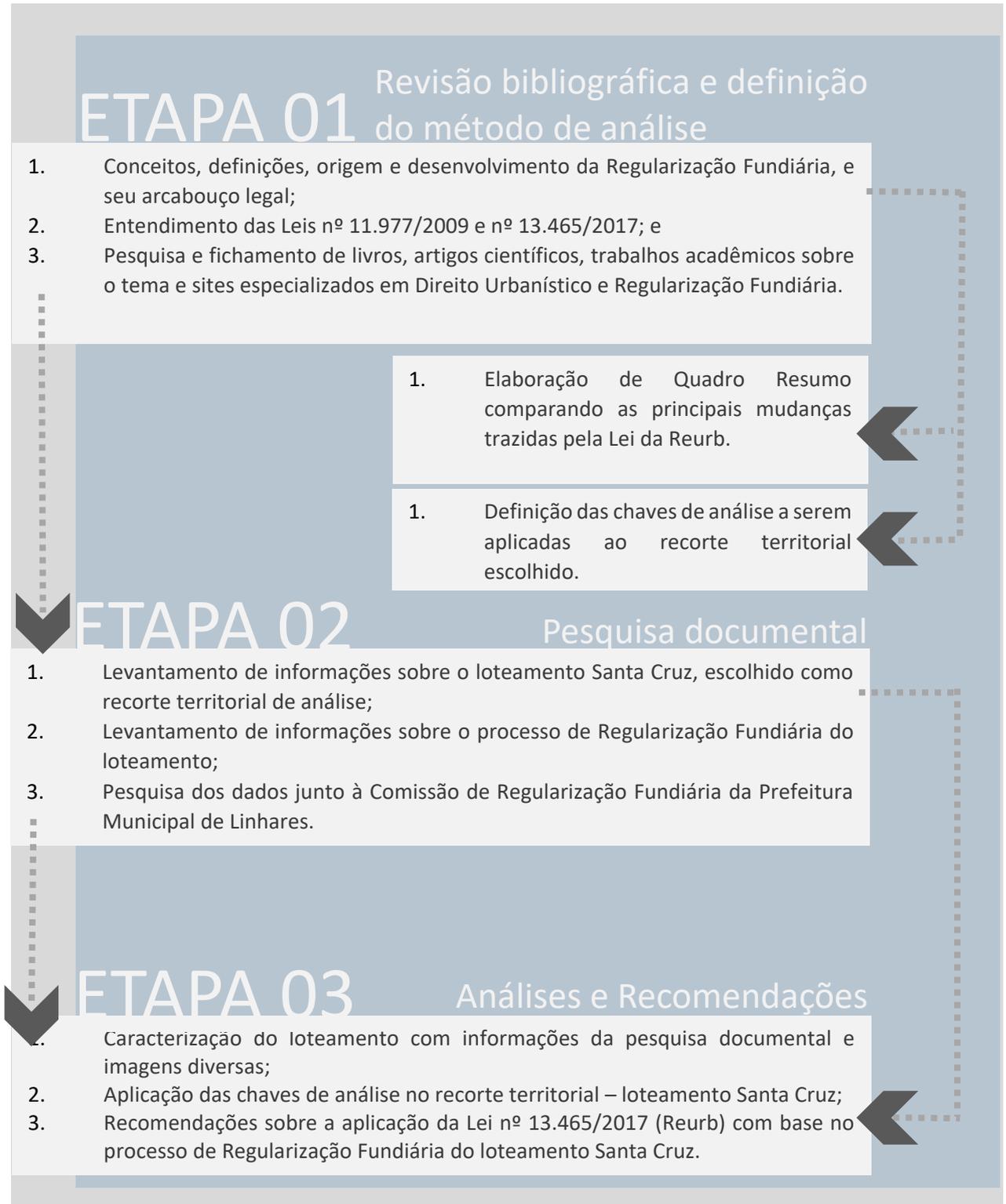
Estes dados permitiram a produção de um quadro-síntese comparativo das duas leis, a fim de elencar chaves de análise para aplicar à leitura dos processos de regularização realizados para domicílios do loteamento Santa Cruz. Como resultado os ganhos e perdas na mudança de legislação puderam ser avaliados.

Além da comparação entre elas, ambas as legislações foram avaliadas quanto à sua aplicação no loteamento Santa Cruz.

Acredita-se que a metodologia desenvolvida neste trabalho pode ser aplicada à outras realidades municipais, contribuindo para a discussão das experiências no território nacional, para a revisão e aprimoramento dos marcos legais e, em última instância, para o aprimoramento da própria metodologia.

Definido o tipo de pesquisa, o percurso metodológico é representado através da Figura 1.

Figura 1 – Fluxograma de desenvolvimento metodológico da pesquisa



Fonte: o autor (2022).

Pesquisa Bibliográfica e definição do método de análise

A regularização fundiária é um processo que se vincula a uma condição de desigualdades sócio espaciais, valendo-se da legislação urbanística como instrumento para remediar uma característica territorial legada pela urbanização brasileira. Como forma de contextualizar e conceituar a regularização fundiária, elaborou-se um estudo sobre o tema, por meio de pesquisa bibliográfica.

Inicialmente, foram abordados os conceitos sobre o direito à moradia, no âmbito da legislação, especialmente os artigos previstos na Constituição Federal, onde, com base na literatura pertinente, foi discutido de que forma as leis foram consolidando uma cidade desigual, legitimando a segregação sócio espacial. Dentro dessa discussão, a Lei Federal 6.766/1979 foi apontada como um esforço inicial na regulação do parcelamento do solo, a qual mostrou-se ineficiente em relação à expansão urbana de maneira informal, corroborando com a necessidade da criação de instrumentos urbanístico de regulação do uso do solo. Nesse sentido, foi apresentada a ZEIS como recurso do Estatuto da Cidade na remediação das desigualdades territoriais, e o surgimento das legislações que reconheceram a demanda urgente de processos de regularização de uma cidade já consolidada e dentro das determinações do direito à moradia. Demonstrou-se nessa etapa as inseguranças jurídicas às quais estão submetidos os moradores das ocupações ilegais, e que vão de encontro à função social da propriedade e da cidade, previstas na Constituição Federal.

As leis sobre regularização fundiária foram então apresentadas como estratégia face à realidade da cidade ilegal, onde através da leitura direta dos documentos, constantes do site do Planalto, bem como através de estudos de alguns livros e artigos que discutem a lei, foram abordadas, especificamente, as Leis Federais nº 11.977/2009 (Lei do PMCMV) e nº 13465/2017 (Lei da Reurb). O capítulo aborda a origem, trâmites e justificativa de cada lei, obtida segundo a literatura estudada e conforme o texto original das mesmas.

O estudo demonstrou que a Lei do PMCMV sofreu várias modificações quanto à Regularização Fundiária visando alcançar de maneira mais efetiva a realidade das cidades brasileiras, e pela primeira vez uma Lei Federal foi cunhada especificamente para tratar o assunto. Como forma de relacionar as duas leis e melhor entender as

mudanças, elaborou-se um quadro comparativo, com base na compreensão de seus contextos para atingir ao objetivo principal de ambas: a titulação. Dentro do quadro, observou-se que as alterações trazidas pela Lei da Reurb poderiam ser classificadas em temáticas específicas, as quais foram delimitadas como “chaves de análise” – ou enfoques – que auxiliaram na avaliação do processo de regularização escolhido para essa dissertação e que podem ser utilizados para avaliar outros processos de regularização existentes a partir de cada lei mencionada.

A delimitação de chaves de análise comparativa entre as Leis nº 11.977/2009 e nº 13.465/2017 se configuraram como importante instrumento tanto de avaliação e de entendimento dos processos de Regularização Fundiária, como também permitiram que se discutisse a dinâmica dos processos de ocupação irregular, a qual demandou modificações na Lei do PMCMV para a Lei da Reurb, e em quais aspectos específicos foi necessário o ajuste legal. Foram utilizadas as seguintes chaves de análise:

- a) Localização – a abrangência da Lei quanto à área urbana ou rural;
- b) Diagnósticos – a necessidade de elaboração de diagnósticos para entender a realidade das ocupações e permitir a intervenção para melhoria das condições de habitabilidade;
- c) Marco temporal – data de vigência da Lei para permitir que os assentamentos possam usar a legislação de regularização fundiária;
- d) Demarcação urbanística – a necessidade de demarcação urbanística dos confrontantes bem como da divisão da gleba apresentadas num projeto urbanístico;
- e) Usos das edificações – limitação quanto ao tipo de edificação que pode ser beneficiada pela Regularização Fundiária;
- f) Infraestrutura e equipamentos – a obrigatoriedade da implantação de infraestrutura e equipamentos urbanos para a finalização do processo de Regularização Fundiária;
- g) Apropriação da APP – impedimentos de se regularizar ocupações nem Áreas de Preservação Permanente.

Cada chave de análise foi discutida e explicada comparando-se as duas legislações, e foram posteriormente aplicadas ao Loteamento Santa Cruz, local de estudo da dissertação.

Pesquisa Documental

A pesquisa documental foi elaborada por meio de informações e dados fornecidos pela Prefeitura Municipal de Linhares (PML), pelo setor de geoprocessamento, pela Comissão Integrada de Regularização Fundiária do município (CIRF) e por Relatórios de Impacto Urbano e Ambiental (RIU e RIA). A partir de tais documentos foram levantados o processo de urbanização do município – com destaque para a ocupação irregular, a fim de melhor compreender a origem dos núcleos informais da cidade – e informações ambientais obtidas em RIU E RIA acerca do corpo hídrico presente no Loteamento Santa Cruz.

Nessa etapa, foi realizado um estudo sobre o bairro Santa Cruz dentro do contexto de urbanização da cidade de Linhares, onde pode ser verificado o movimento de urbanização, com a expressiva expansão urbana do município através das mudanças das atividades econômicas impulsionadas, sobretudo pela infraestrutura logística, posição e relevo favoráveis à implantação de indústrias.

Diante desse cenário, pode ser pontuada a demanda por habitação, e seus desdobramentos na constituição das ocupações ilegais. Foram utilizados mapa contendo a localização de tais ocupações e dados específicos sobre processos de regularização fundiária do município.

Análises e Recomendações

A terceira e última etapa da dissertação faz uma caracterização do Loteamento Santa Cruz, apresentando sua infraestrutura urbana e seu perfil social, para contextualizar o local de aplicação das leis. O bairro foi apresentado, desde sua ocupação de forma irregular, no ano de 1994, até os dias atuais. Para tal caracterização, foram obtidas informações e imagens disponibilizadas pela Comissão Integrada de Regularização Fundiária (CIRF), além de leitura direta, feita por visita *in loco*, quando se registraram imagens diversas, Foi utilizado ainda o *software* ArcGIS (*Geographic Information System – GIS*, versão 10.4) para elaboração de plantas, dados espaciais e mapas, buscando melhor reconhecimento e compreensão da realidade do contexto urbano.

O processo de regularização ocorrido no loteamento Santa Cruz foi retratado nessa etapa, sendo iniciado com a Lei do PMCMV, e finalizado pela aplicação da Lei da Reurb. As chaves de análise foram então aplicadas ao processo de regularização do

Santa Cruz, com base em informações da CIRF da Prefeitura de Linhares e na interpretação da legislação apresentada.

Os resultados da análise das duas formas de regularização fundiária foram confrontados no seu período de vigência (2015 a 2021), e a partir das chaves de análise, foi feita uma reflexão sobre os aspectos positivos e negativos presentes nas duas leis, gerando posteriormente um panorama de perdas e ganhos oriundos da implementação da nova legislação de regularização fundiária. Desta forma, cada chave de análise foi especificada em um quadro comparativo, enfatizando as perdas e ganhos, tendo como recorte territorial o bairro em questão.

O quadro retratou indicações de avanços, limites, desafios e culminaram em diretrizes, que podem fomentar revisões da lei de regularização em vigor, e que surgem como recomendações que poderão dar suporte às políticas públicas. Atentou-se, também, às possibilidades de articulação com legislações de naturezas distintas e parcerias que possam impulsionar e melhorar a qualidade do instrumento legal estudado.

2 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

Define-se regularização fundiária como:

[...] processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídicos, físico e social, que objetiva a permanência das populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária” (ALFONSIN, 1997 apud IJSN, 2010).

A Regularização Fundiária urbana (Reurb) é o processo que inclui medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, com a finalidade de incorporar os núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. Neste capítulo, aborda-se o direito de propriedade garantido pela Constituição Federal e a instituição das ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social), que fundamenta a regularização fundiária dos loteamentos e áreas ilegais dispersos nas cidades brasileiras. Discute-se, ainda, o novo marco regulatório da regularização fundiária, com a vigência da Lei Federal nº 13.465 (BRASIL, 2017).

2.1 DIREITO À MORADIA

É oportuno, neste ponto do trabalho, demonstrar os instrumentos normativos cuja existência visa tratar do problema social da moradia e da ocupação irregular da terra urbana em relação à legislação urbanística. Simultaneamente, serão discutidos os problemas fundiários urbanos no Brasil.

Cabe destacar, inicialmente, que a Constituição Federal (BRASIL, 1988) propicia amplo destaque à questão urbana, estabelecendo, pela primeira vez na história do país, um capítulo específico destinado a esta política. Trata-se de um marco do ordenamento jurídico nacional, pois são conferidos diversos princípios, instrumentos e responsabilidades ao Poder Público, com o intuito de promover a construção de espaços urbanos ambientalmente mais equilibrados e socialmente mais justos (FERNANDES, 2001).

Com base no art. 21 da Constituição Federal de 1988, em seu inciso XX, observa-se que é de competência privativa da União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive no que diz respeito a habitação, saneamento básico e transportes (BRASIL, 1988). Frequentemente, no território brasileiro, tais aspectos são providos

de maneira não-igualitária e, para redução das desigualdades dessa ordem, segundo a legislação, é necessário assegurar a cidadania e dignidade da pessoa humana. A Constituição delega aos municípios a responsabilidade de assegurar os direitos e garantias fundamentais da pessoa humana, através da implementação de políticas públicas que atendam aos objetivos fundamentais de promover a justiça social e erradicar a pobreza (FERNANDES, 2001, p. 107)

O que vemos na maioria das cidades brasileiras é a flexibilidade das leis em provimento de interesse da minoria. Os padrões da estrutura legislativa consistem em visar ao interesse do mercado imobiliário, destinar investimentos para áreas já urbanizadas e tratar com desatenção as localidades onde a população carente vive, sem acesso a infraestrutura básica, em péssimas condições.

Nesse sentido, Fernandes (2001, op. cit. p. 112) afirma que tal situação resultou na criação de leis urbanísticas (como de uso e ocupação do solo e parcelamento urbano) que induzem e, de certa forma, legitimam a desigualdade territorial e social nas cidades. Isso ocorre porque essas leis tendem a não reconhecer, dentro da legalidade, assentamentos ocupados pela população pobre ou mais vulnerável, como as favelas, as moradias situadas em áreas de vulnerabilidade ambiental e qualquer outro modelo de ocupação informal (FERNANDES, 2001).

Em grande parte do Brasil, as cidades crescem desprovidas de planejamento urbano eficaz, por parte do Poder Público Municipal. Enquanto são formadas, desconsideram-se as necessidades habitacionais dos cidadãos de baixa renda, os quais, com frequência, direcionam-se para espaços cuja ocupação é proibida ou inadequada, a exemplo das encostas de morros, em um contexto propício para o surgimento de favelas e de áreas sujeitas a desastres socioambientais. Embora nem sempre essa parcela da população se dirija para áreas distantes dos centros urbanos, pois há ocupações irregulares também no contexto da “cidade legal”, o que caracteriza a situação é, acima de tudo, a falta de infraestrutura dos locais e as condições de habitabilidade precárias.

Segundo Saule Júnior (2004, p. 351):

Com o objetivo de reverter esta situação de deterioração das áreas urbanas, foi instituída a Lei 6.766/ 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano; estabelece os padrões urbanísticos mínimos para implantação de loteamento urbano, tais como, sistema viário, equipamentos urbanos e

comunitários, áreas públicas; bem como as responsabilidades dos agentes privados (proprietários, loteadores, empreendedores) e do Poder Público; e tipifica os crimes urbanísticos. A Lei nº 6.766 substituiu o Decreto-lei nº 58\37 para o parcelamento do solo urbano. ----- “ruas particulares eram permitidas por lei; não havia apoio legal para punir o loteador clandestino, uma vez que prevalecia uma posição ambígua do Estado, na qual a intervenção na propriedade privada era vista como indevida, ainda que interferindo nos aspectos coletivos da vida urbana.

A Lei nº 6.766/1979 fixou os índices urbanísticos para a aprovação de parcelamentos urbanos em todo o território nacional. O grande benefício trazido por esta lei foi o reconhecimento de que compete aos municípios regularizar os parcelamentos feitos ilegalmente dentro de seus territórios (SAULE JÚNIOR, 2004, p. 352). Além disso, a partir dela, tornou-se possível implementar loteamentos especiais para a população de baixa renda.

A regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas informalmente por população de baixa renda devem ser contempladas nas diretrizes gerais da política urbana, que são as normas gerais de direito urbanístico a serem respeitadas e aplicadas pela União, Estados e Municípios e pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, nos termos do artigo 2º do Estatuto da Cidade (SAULE JÚNIOR, 2004, p. 228).

Assim, a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade delegaram aos municípios a iniciativa de instituir as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), por meio do Plano Diretor. As ZEIS estão previstas como um dos instrumentos de regularização fundiária conforme alínea “f”, do inciso V do artigo 4º do Estatuto da Cidade. De acordo com Saule Júnior (2004, p. 363):

O instrumento da Zona Especial de Interesse Social – ZEIS – está previsto como um dos instrumentos de regularização fundiária na alínea “f”, do inciso V do artigo 4º do Estatuto da Cidade. A ZEIS significa uma categoria específica de zoneamento da cidade, permitindo a aplicação de normas especiais de uso e ocupação do solo para fins de regularização fundiária de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e de edificações. Pode conter áreas públicas ou particulares ocupadas por população de baixa renda, onde há interesse público de promover a urbanização ou a regularização urbanística e jurídica, sendo utilizadas para habitação de interesse social, para salvaguardar o direito à moradia. Atender a dois objetivos da política habitacional. O primeiro, XIV e XV do Estatuto da Cidade, da regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e da simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias. [...] O segundo objetivo refere-se à ampliação da oferta de moradia adequada para a população de baixa renda, em regiões da cidade dotadas de infraestrutura e equipamentos urbanos, ao determinar o uso de

áreas urbanas não utilizadas, não edificadas e subutilizadas para a execução de projetos de habitação de interesse social.

As ZEIS são zoneamentos com algumas particularidades, cabe salientar. Sua regulamentação é feita por meio de lei municipal específica que, em geral, tende a flexibilizar índices urbanísticos e edílios, de modo que estes se enquadrem na realidade da população de baixa renda, público-alvo da regularização fundiária.

Para instituição de uma ZEIS, é necessário elaborar um diagnóstico físico, social e ambiental e uma análise urbanística e fundiária pelas equipes técnicas do poder público municipal, que a possa definir, bem como importa proceder a uma caracterização socioeconômica da população residente. Segundo Saule Júnior (2004, p. 372) “[...] o diagnóstico é o primeiro passo para definir as normas especiais de urbanização das ações e intervenções e os instrumentos necessários para a urbanização e regularização fundiária”.

A oferta de moradias de interesse social destinadas à população de baixa renda já é objeto de regularização fundiária e promove o cumprimento “[...] da finalidade de atender à função social da propriedade e às funções sociais da cidade. Para que as finalidades das ZEIS sejam atingidas, o Poder Público deve instituir e executar o instrumento do plano de urbanização” (SAULE JÚNIOR, 2004, p. 526).

De todo modo, a lei municipal de regularização fundiária tem por objetivo dar dignidade àqueles que não têm acesso ao mercado formal da terra (propriedade) urbana, independentemente de a área pleiteada estar contemplada por ZEIS. Pesa-se, assim, o enfrentamento às fragilidades e à situação de vulnerabilidade social das famílias. A realidade da maioria consiste em assentamentos precários, os quais, segundo Saule Júnior (2004, p. 340), podem ser exemplificados por:

- [...] - Ocupações individuais ou coletivas de áreas públicas e particulares que formam as favelas;
- Ocupações coletivas de prédios públicos, em regiões centrais da cidade, por movimentos que lutam por moradias;
- Ocupações individuais ou coletivas de espaços vazios sob pontes e viadutos;
- Loteamentos clandestinos implantados por empresas privadas, imobiliárias, proprietários e cooperativas habitacionais em áreas impróprias ou de preservação ambiental;
- Conjuntos habitacionais e loteamentos urbanos irregulares implantados pelo Poder Público;
- Conjuntos habitacionais irregulares implantados por associações comunitárias, empresas e imobiliárias; e

- Cortiços instalados em imóveis velhos e deteriorados, adaptados irregularmente para serem alugados a famílias de baixa renda.

Ainda, como salientado por Saule Júnior (2004, p. 341), a política de regularização fundiária deve ter como parâmetros as experiências dos municípios que sejam capazes de promover programas de urbanização e regularização dos assentamentos urbanos irregulares e que apresentam condições precárias de habitabilidade. A relevância dessa política recai sobre a necessidade de sanar e mitigar impactos socioambientais negativos que podem estar associados a assentamentos precários e irregulares.

Como exemplo, pode-se citar os problemas das ocupações em áreas de risco, que, além de ocasionarem, em alguns casos, a depredação do meio ambiente, podem levar riscos à integridade física dos moradores em situações de deslizamento e desmoronamento de terra. Finalmente, as áreas de proteção ambiental, como rios e córregos, quando ocupadas de maneira equivocada, evidenciam a importância de conciliar o direito à cidade e à moradia daqueles que as ocupam juntamente ao interesse coletivo de proteção ambiental (SAULE JÚNIOR, 2004).

É frequente que haja, nos municípios brasileiros, a regularização da situação da terra visando, exclusivamente, à titulação (ou Título de Propriedade Urbana) para a população carente, sem prover as condições básicas de habitabilidade de que os titulares necessitam. Ressalta-se, então, a essencial implantação de equipamentos públicos e a realização de obras de infraestrutura, com destaque para as ações de saneamento básico, que está associado à resolução de conflitos ambientais que se costumam perceber. Boa parte das comunidades informais destina efluentes não-tratados diretamente aos corpos hídricos da cidade ou, mesmo, mananciais que se prestem à captação de água que será distribuída à população.

Com as melhorias promovidas pela regularização fundiária, Saule Júnior (2004, p. 346) alerta que as áreas regularizadas também podem estar ligadas ao processo de expulsão da população beneficiada, devido a possibilidade de valorização econômica e do interesse do mercado imobiliário e das classes de maior poder aquisitivo. Também é comum a prática da venda destas áreas, pela população beneficiada ao mercado imobiliário, por um baixo valor.

Para diminuir a sujeição aos malefícios da atuação imobiliária, SAULE JÚNIOR (2004, p. 346) complementa:

Para evitar esta situação, a política de regularização fundiária deve ter uma ampla dimensão, compreendendo o atendimento de todos os componentes do direito à moradia. Uma ação integrada, que envolva as ações de urbanização, de valorização da memória e identidade dos moradores dos assentamentos informais, que estimule e apoie atividades educacionais e econômicas de geração de renda e trabalho e a preservação, por lei, das áreas como de habitação de interesse social, são medidas que devem englobar a dimensão da política de regularização fundiária.

A dimensão jurídica da regularização fundiária abrange não só o direito à moradia, mas também a segurança jurídica de sua propriedade (ou posse) do bem junto ao Cartório de Registro de Imóveis. Vale ressaltar que a regularização fundiária não contempla somente as questões jurídicas, pois inclui, ainda, as questões urbanísticas, ambientais e sociais.

Tais questões têm por objetivo a mobilização de esforços em prol da permanência da população em seu local de estabelecimento – ou em local próximo, desde que sejam garantidas melhorias no ambiente urbano do assentamento e ações para resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária. A reversão, por parte dos municípios, do quadro da informalidade e precariedade do uso e ocupação do solo urbano só ocorrerá, segundo Saule Júnior (2004), com a aplicação dos instrumentos jurídicos de regularização fundiária juntamente com os de urbanização.

“No direito de propriedade, é necessário que venha concomitantemente com a sua função social. São direitos que têm o mesmo objeto, a propriedade, porém interdependentes”, conforme menciona Fernandes (2001, p. 85). O direito à propriedade é individual, enquanto a função social é coletiva.

Esta afirmativa define a razão pela qual alguns proprietários possuem lotes em Áreas de Preservação Permanente (APPs) e alegam que o lote tem como objetivo ser edificado, já que é para isso que se destina. De fato, o indivíduo pode ter o direito de propriedade, mas a área não edificante da APP é um bem coletivo, ou seja, garante, para benefício de todos, a preservação da mata ciliar às margens de rios e lagoas.

Segundo Fernandes (2001, p. 130):

O conjunto de normas urbanísticas, que configuram o direito urbanístico, compreende aquelas voltadas para assegurar os interesses da comunidade, disciplinar o uso, a ocupação e parcelamento do solo, regular o sistema viário,

dispor sobre o planejamento urbano, impor limitações e comportamentos para o exercício do direito de propriedade e de construir e instituir os instrumentos de intervenção urbana.

O direito de propriedade não é confiado, meramente, para a satisfação de interesses individuais. Ele está submetido, em grande medida, às condições e restrições impostas com propósitos sociais. Para Gazola (2008, p.71), a função social da propriedade deve estar associada aos direitos constitucionais da dignidade humana, à moradia familiar, ao planejamento e desenvolvimento sustentável, ao desenvolvimento urbano inclusivo e que preze pela função sociais de toda a cidade, ao meio ambiente equilibrado, e, ainda, ao direito à terra (e à sua propriedade) aos povos minoritários, como negros, quilombolas e indígenas.

Para Soto (2001 apud SOUZA; ARAÚJO p. 47), apesar de desafiadora, a regularização fundiária dos assentamentos ilegais tem uma dimensão econômica fundamental a ilegalidade. Ele propõe que, negócios, atividades e assentamentos ilegais, sejam vistos como “capital morto”, que, se devidamente reanimado e transformado em capital líquido, pode reativar sobremaneira a economia urbana e combater a crescente pobreza social”.

O autor também sugere que os moradores de assentamentos ilegais têm de sentir segurança da posse, que somente ocorre pela legalização de suas formas precárias de ocupação, para terem acesso a crédito e investimentos em seus negócios (SOTO, 2001, apud SOUZA; ARAÚJO, p.47). O economista propõe a ‘legalização do ilegal’, por meio da outorga de títulos de propriedade individual plena. Não se propondo a questionar a natureza da ordem jurídica que origina a ilegalidade urbana, Soto (2001, apud SOUZA; ARAÚJO, p. 47), proclama a legalização – sem maiores qualificações – de negócios informais, além do reconhecimento de títulos individuais de propriedades aos moradores de assentamentos urbanos informais, subsidiando condições para que obtenham crédito e financiamento.

Finalmente, como apontado por Soto (2001, apud SOUZA; ARAÚJO, p. 47), o elemento norteador deve ser a necessidade de cada Estado buscar meios de regularização fundiária, considerando a necessidade de fazê-lo por meio de títulos de propriedade, além da implementação de políticas públicas que visem à integração socioeconômica da população assentada, efetivando o princípio da dignidade humana para as populações em situação de vulnerabilidade.

2.2 NOVO MARCO REGULATÓRIO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Até o vigor do Estatuto da Cidade, a regularização fundiária era um instrumento ineficaz, voltado à realização de obras de urbanização. O intuito era de oferecer aos moradores de loteamentos ilegais, favelas e cortiços, melhor infraestrutura, qualidade de vida e acesso a equipamentos públicos como creches, escolas, postos de saúde e áreas verdes para recreação, como praças e parques. De todo modo, não havia uma política de Estado, limitando as possibilidades de ação.

Conforme Chiarello e Pires (2019, p. 58) “[...] este cenário mudou a partir do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001), que previu a Regularização Fundiária (RF) tanto como uma diretriz da política urbana (art. 2º, XIV) quanto como um de seus instrumentos (art. 4º, V, ‘q’)”. Com o vigor da Lei Federal nº 11.977/2009, o cenário muda completamente. Há um novo marco para a regularização fundiária, que, antes, só permitia regularizar loteamentos com base na Lei Federal nº 6.766/1979. A Lei nº 11.977/2009, segundo Chiarello e Pires (2019., p. 58):

[...] financia a aquisição, a produção ou a reforma de imóveis urbanos ou rurais por populações de baixa renda – é um marco fundamental e paradigmático para a nova fase, segundo o qual esses assentamentos informais são aceitos como parte indissociável da cidade e, por isso, a esta precisam estar integrados, conferindo concretude aos objetivos constitucionais de reduzir as desigualdades sociais e promover o bem a todos.

As cidades brasileiras – principalmente os grandes centros urbanos –acomodavam muito da população e que, para tanto, contavam com expressivo número de ocupações informais (SOUZA; ARAÚJO, 2014, p. 44):

A imagem das cidades, especialmente nas metrópoles, contrasta com aquela do século XX: violência, enchentes, poluição do ar, poluição das águas, favelas, desmoronamentos entre outras situações calamitosas resultantes da falta de planejamento urbano”.

Nesse sentido, com a vigência da Lei nº 11.977/2009, foram apontados novos parâmetros urbanísticos e edílios para a regularização fundiária das áreas informais, permitindo o reconhecimento jurídico, cancelando situações consolidadas, sem menosprezar a necessidade de o município atuar eficazmente em seu território para evitar o surgimento de novas ocupações informais, conforme mencionado por Chiarello (2019, p. 45):

A lei nº 11.977/2009 já estabelecia uma série de princípios e regras. Essa norma é considerada fundamental pelo fato de reconhecer nos

assentamentos urbanos uma parte da cidade que deve ser regularizada e integrada à cidade formal, de maneira a revestir a ocupação de elementos essenciais à vida da cidade. Sua principal característica é flexibilizar padrões determinados por normas anteriores que impediam a regularização de assentamentos informais.

No que se refere a seu impacto sobre a formulação de políticas estratégicas no país, a lei do PMCMV estava associada ao Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), ao Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) e, no que competia à União, à autorização de transferência de recursos para o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e para o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), além da autorização para conceder subvenção econômica que favorecesse os municípios – tendo em vista a implementação do PMCMV em municípios com população de até 50.000 habitantes – e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). O PMCMV tinha, por finalidade, criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil seiscentos e cinquenta reais). Além da renda dos beneficiários, a Lei 11.977/2009 estabelecia uma série de outras regras e princípios. Para Chiarello (2019, p. 45-46):

A Lei do PMCMV foi fundamental ao reconhecer que assentamentos urbanos são parte da cidade e que, por isso, devem ser regularizados e integrados à cidade formal, tendo, como principal característica, a flexibilização de padrões estabelecidos por normas anteriores, que obstruíam a regularização dos assentamentos informais.

O marco regulamentário para aprovações de loteamentos consolidados, segundo dispõe a Lei nº 11.977/2009, era a data de sua publicação, ou seja, 7 de julho de 2009. Nela oferecia instrumentos legais para regularizar os assentamentos informais, promovendo sua integração à chamada “cidade formal”, o que está alinhado com o objetivo constitucional de promover o bem de todos (CHIARELLO, 2019, p. 6)

Na regularização fundiária de assentamentos consolidados, anteriormente à publicação da Lei nº 11.977/2009, o Município poderia autorizar a redução do percentual de áreas destinadas ao uso público e a área mínima dos lotes definidos na legislação de parcelamento do solo urbano, o que resultava em grande flexibilidade para os loteadores ilegais. De acordo com Leite e Mencio (2019, p. 6):

Observa-se que tal flexibilidade não foi feita sem critérios. Assim, por exemplo, a possibilidade de redução de área pública e do tamanho mínimo dos lotes se aplicava apenas aos assentamentos consolidados anteriormente a 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.

Independentemente de o loteamento consolidado ser de interesse social ou específico, a regularização fundiária era feita pelo loteador. Quando se tratava da ocupação de APP, o município poderia, por decisão motivada, admitir a regularização fundiária de interesse social de áreas ocupadas até 31 de dezembro de 2007, com a condição de que estivessem inseridas em área urbana consolidada e desde que um estudo técnico comprovasse que a intervenção implicaria ganho às condições ambientais, comparadas à situação de ocupação anterior, conforme disposto no artigo 54, § 1º.

Para a 11.977/2009, considerava-se consolidado o assentamento que estivesse conforme disposto no art. 47 (BRASIL, 2009):

Aquela parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados: drenagem de águas pluviais, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, distribuição de energia elétrica e limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos.

Quanto aos parcelamentos anteriores a 19 de dezembro de 1979, data de publicação da Lei 6.766/79, pela simplicidade que os caracterizava, estes sequer poderiam ser entendidos como uma modalidade de regularização fundiária propriamente dita. O dispositivo legal, inclusive, está localizado nas disposições finais e transitórias da lei e do decreto (CUNHA, 2019, p. 188). Além de definir “núcleo consolidado”, para a realização de regularização fundiária, era necessário que se fizesse uma demarcação urbanística e que a gleba estivesse inserida em uma ZEIS, conforme o Plano Diretor da cidade².

Como anteriormente mencionado, havia dois tipos de regularização fundiária: a de interesse social – correspondente à regularização de assentamentos irregulares

² Procedimento administrativo pelo qual o poder público, no âmbito da regularização fundiária de interesse social, demarca imóvel de domínio público ou privado, definindo seus limites, áreas, localização e confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses.

ocupados, predominantemente, por população de baixa renda –; e a de interesse específico –que tratava de regularização fundiária quando não caracterizado como de interesse social.

Em todo caso, deve nortear a designação de uma área como ZEIS o que expressam Souza e Araújo (2014, p. 56), para quem ela “significa o reconhecimento da diversidade de ocupações existentes na cidade, além da possibilidade de construção de uma legalidade que corresponde a esses assentamentos e, portanto, da extensão do direito de cidadania a seus moradores.” Os autores afirmam também que:

Cabe ressaltar que, mesmo após a conclusão da regularização urbanística e jurídica de uma determinada região, esta continuará gravada como “Zona Especial de Interesse Social” e sobre ela incidirão todas as restrições estabelecidas pela legislação municipal de forma a preservar sua função social” (SOUZA; ARAÚJO, 2014, p. 57).

No dia 22 de dezembro de 2016, o então Presidente da República, Michel Temer, tomou ciência da Medida Provisória nº 759. O documento dispunha sobre a regularização fundiária rural e urbana, a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal e instituía mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, dando ainda outras providências (LOUREIRO, 2019).

Em 26 de dezembro do mesmo ano, a redação da MP nº 729 foi encaminhada ao Congresso Nacional para exame prévio pelos deputados e senadores. Instituída uma comissão mista, em 06 de fevereiro de 2017, apresentaram-se 732 emendas à Medida Provisória.

Houve pedido de prorrogação de 60 dias pelo Presidente do Congresso Nacional, somente em 22 de março de 2017, o senador Romero Jucá foi designado como relator da comissão. A MP passou por quatro audiências públicas com representantes de diversos órgãos do Governo Federal, bem como associações, movimentos sociais, entidades de classe, entre outros interessados na questão fundiária no país (LOUREIRO, 2019).

Após sucessivas votações, no dia 3 de maio de 2017, o relatório final foi aprovado e passou a constituir o Parecer da Comissão, que decidiu pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da lei. No dia 28 de junho, a Medida foi aprovada pela Câmara dos Deputados.

Por fim, no dia 11 de julho de 2017, houve a sanção presidencial, convertendo a Medida Provisória nº 759/2016 na Lei nº 13.465/2017, que foi regulamentada pelo Decreto Federal nº 9310, de 15 de março de 2018 (LOUREIRO,2019). A Lei nº 13.465/2017 e o Decreto 9.310/2018 trouxeram novas regras e procedimentos em favor da desburocratização da regularização fundiária. A nova lei, para Cunha (2019, p. 9-10):

[...] inovou com novos institutos jurídicos, como, por exemplo, a legitimação fundiária, o direito de laje e o condomínio de lotes, que, juntamente com as flexibilizações das legislações urbanísticas e ambientais, constituem um arcabouço jurídico que possibilita resolver quaisquer formas de regularização fundiária urbanas, podendo ser realizada com um custo menor ou até mesmo sem custo para o beneficiário, no caso de interesse social. [...] A regularização fundiária traz benefícios múltiplos, pois promove o desenvolvimento urbano e social da área atingida, incrementa a arrecadação do município e permite a geração de créditos lastreados em garantia real, com menores taxas de juros, ou seja, movimenta toda a economia do município.

Assim como Cunha (2019), diversos autores se debruçam sobre o tema da regularização fundiária em face da produção do espaço urbano, como Leonelli (2010), que faz um estudo sobre a relação direta entre a expansão urbana das cidades brasileiras e a não-aplicação da Lei Federal 6.766/79, o que se traduz em má qualidade urbanística, impactos ambientais e ilegalidade. A ausência de aplicação e a própria dificuldade de emprego da lei refletem o quadro problemático vivenciado nas cidades.

A Lei Federal nº 13.465/2017 alterou significativamente a Lei nº 11.977/2009. Diante do novo cenário de atuação da legislação, surgiu a preocupação da aplicabilidade da lei junto aos municípios, frente à constante dificuldade de adequação dos instrumentos urbanísticos na regulamentação do diversificado caráter dos loteamentos. Com a vigência da Lei nº 13.465/2017 e do Decreto nº 9.310/2018, fizeram-se necessárias novas definições. Conforme o art. 11 (BRASIL, 2017), para fins da Lei, consideram-se:

I - núcleo urbano: assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural;

II - núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização;

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

Criou-se, também, a Certidão de Regularização Fundiária (CRF), documento expedido pelo Município ao final do procedimento da Reurb. Constituem a CRF: o projeto de regularização fundiária aprovado; o termo de compromisso relativo à sua execução; e, no caso da legitimação fundiária e da legitimação de posse, a listagem dos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado, a aptidão destes e os direitos reais que lhes foram conferidos.

A legitimação de posse e fundiária são (BRASIL, 2017):

Art. 11.

[...] VI - legitimação de posse: ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, conversível em aquisição de direito real de propriedade na forma desta Lei, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse;

VII - legitimação fundiária: mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da Reurb.

A nova lei de Regularização Fundiária classifica duas modalidades de Reurb: Reurb-S (de Interesse Social) e Reurb-E (de Interesse Específico), por isso a Lei nº 13.465/2017 é chamada comumente de “Lei da Reurb”. Para Cunha (2019, p. 19):

A classificação da modalidade da Reurb [...] poderá ser feita a critério do município ou do distrito federal, ou, quando for o caso dos Estados e da União. [...] A permissão legal de classificar o mesmo núcleo urbano em mais de uma modalidade de Reurb, permite ao município o ressarcimento pelo custo da elaboração de PRF e pela execução de obras de infraestrutura essencial.

Diferentemente da Lei nº 11.977/2009, com o vigor da Lei nº 13.465/2017, a regularização fundiária, passou a permitir que o Município divida um núcleo urbano informal em partes e faça a regularização em etapas, por quadras ou lotes, por exemplo. Além disso, pode-se proceder de demarcação urbanística ou não, ficando a critério do Município verificar se o imóvel possui confrontações, áreas e limites bem definidos. Com a nova lei, cabe à Comissão de Regularização Fundiária a:

[...] inclusão ou não de parcelas que necessitam de estudos técnicos ambientais ou de áreas de risco, ou ainda que serão concluídas em primeiro lugar os núcleos consolidados que já tenham infraestrutura mínima, para

depois regularizar os núcleos dotados de pouca ou nenhuma infra essencial. (CUNHA, 2019, p. 20).

Também, a Lei nº 13.465/2017 e o Decreto nº 9.310/2018 autorizam a regularização de imóveis rurais abaixo da fração mínima de parcelamento sem ter que descaracterizar a gleba. Ou seja, esses imóveis podem ser regularizados junto à prefeitura e, somente no ato de seu registro, é que o cartório oficia o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), a Receita Federal e o Ministério da Fazenda para dar baixa no CAR (Cadastro Ambiental Rural).

Neste sentido, para ser legalizado, um parcelamento informal não precisa estar dentro de um perímetro urbano delimitado por lei municipal ou Plano Diretor, como exigia a Lei Federal nº 11.977/2009. Além disso, como expressa Cunha (2019, p. 24):

[...] considerando que a situação do núcleo está consolidada e irreversível, a legislação de RF prevê o atendimento dos demais requisitos previstos no art. 42-B da Lei nº 10.257/2001, quais sejam: preocupação em diagnosticar e regularizar áreas de risco, [...] realização de estudos ambientais, [...] projeto urbanístico.

Com a vigência da Lei nº 13.465/2017 e do Decreto nº 9310/2018, o Município terá atribuição de “[...] classificar, caso a caso, as modalidades de Reurb num prazo de 180 dias; processar, analisar e aprovar os projetos de Regularização Fundiária; e emitir a CRF (Certidão de Regularização Fundiária)” (CUNHA, op. cit., p. 25).

Uma questão muito discutida com a vigência da Lei nº 13.465/2017 e o Decreto nº 9.310/2018 é a responsabilidade que o Município passa a ter com as áreas passíveis de Reurb-S. Isso porque, nesse tipo de regularização, a responsabilidade de executar as obras de infraestrutura é do Município, embora possa ser ressarcido o erário através de um Termo de Ajuste de Conduta. Consta no art. 26 do Decreto:

Art. 26. Instaurada a Reurb, compete ao Município ou ao Distrito Federal aprovar o projeto de regularização fundiária, do qual deverão constar as responsabilidades das partes envolvidas.

§ 1º A elaboração e o custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial obedecerão aos seguintes procedimentos:

I - na Reurb-S:

- a) operada sobre área de titularidade de ente público, caberá ao referido ente público ou ao Município ou ao Distrito Federal a responsabilidade de elaborar o projeto de regularização fundiária, nos termos do ajuste que venha a ser celebrado e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária; e
- b) operada sobre área titularizada por particular, caberá ao Município ou ao Distrito Federal a responsabilidade de elaborar e custear o projeto de regularização fundiária e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária.

II - na Reurb-E, a regularização fundiária será contratada e custeada por seus potenciais beneficiários ou requerentes privados (BRASIL, 2017).

As obras de infraestrutura poderão ser realizadas antes, durante e depois da conclusão da Reurb, com exceção da regularização em áreas de risco, em que a implantação das medidas indicadas nos estudos técnicos realizados for concluída. Essa flexibilidade de execução pode gerar certa insegurança nos moradores contemplados, uma vez que as obras que permaneçam necessárias após concluída a regularização podem não estar previstas no plano orçamentário da gestão municipal seguinte.

Nos casos definidos como Reurb-E, toda a regularização do loteamento e execução das obras de infraestrutura são de responsabilidade do loteador infrator. Quanto à implementação de uma Reurb, destaca-se que basta um dos legitimados pela lei protocolar o pedido junto à prefeitura municipal, a qual terá trinta dias para impugnação. Conforme art. 7º:

Art. 7º Poderão requerer a instauração da Reurb:

I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta;

II - os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atuar nas áreas de desenvolvimento urbano ou de regularização fundiária urbana;

III - os proprietários dos imóveis ou dos terrenos, os loteadores ou os incorporadores;

IV – a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e

V - o Ministério Público.

§ 1º Os legitimados poderão promover os atos necessários à regularização fundiária, inclusive requerer os atos de registro (BRASIL, 2017).

Nota-se que, com o vigor da nova legislação, a Defensoria Pública e o Ministério Público também passam a ser legitimados a solicitar a instauração de uma Reurb. Outro elemento importante da Lei nº 13465/2017 e do Decreto nº 9310/2018 se refere à definição do marco temporal para possibilitar a regularização fundiária dos loteamentos irregulares e clandestinos.

Com base na Lei nº 11.977/2009, poderiam ser contemplados, apenas, núcleos urbanos informais consolidados antes de julho de 2009. Agora, por meio do Decreto nº 9.310/2018, o marco passou a ser 22 de dezembro de 2016 conforme § 2º, art. 1º da Lei 13.465/2017:

Art. 1º Ficam instituídos as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana - Reurb, a qual abrange as medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação dos seus ocupantes. [...] § 2º A Reurb promovida por meio da legitimação fundiária somente poderá ser aplicada para os núcleos urbanos informais comprovadamente existentes em 22 de dezembro de 2016, nos termos do disposto na Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, e neste Decreto.

A nova legislação dispensa o que não é necessário para o registro da Reurb, tendo, como diretriz, a não incidência em prejuízo diante da supressão de documentos, de requisito legal ou de algum instrumento que compõe a Reurb. Exemplo disso é a flexibilidade em respeitar o percentual e às dimensões das áreas destinadas ao uso público, ao tamanho dos lotes regularizados e a outros parâmetros urbanísticos e edifícios, já que se está tratando de regularizar unidade existente em núcleo urbano consolidado (CUNHA, 2019, p. 13).

As certidões negativas, municipal e federal, eram alguns dos documentos que eram exigidos pelo Cartório de Registro de Imóveis (BRASIL, 2018 apud CUNHA, p. 139). Entretanto, com o vigor do novo decreto, seja para Reurb-E, seja para Reurb-S, torna-se dispensável comprovação de pagamento de tributos ou penalidade tributária e de responsabilidade dos legitimados.

Consta, no parágrafo 6, do art. 42º do Decreto nº 9310/2018, um esclarecimento ao oficial do cartório de imóveis, a respeito de que “é vetado exigir comprovação de pagamentos ou quitação de tributos, entendidos como impostos, taxas, contribuições ou penalidades e demais figuras tributárias”. Cunha (op. cit., p. 140) escreve que:

No mesmo sentido das observações sobre as certidões tributárias, o art. 63 § 3 e art. 68 do decreto dispensou a apresentação de habite-se e, na Reurb-S, das certidões negativas de tributos e de contribuições previdenciárias, quando se tratar de aprovação e registro do direito real de laje, ou quando se tratar de aprovação e registro dos conjuntos habitacionais que compõem a Reurb.

Na lei da Reurb, no caso de parcelamentos do solo consolidados antes de 19 de dezembro de 1979, quando foi publicada a Lei nº 6.766/1979, dispensa-se a apresentação de estudo ambiental, Certidão de Regularização Fundiária ou qualquer outra aprovação ou licença emitida pelo poder público. É necessário que o loteador apresente, somente, a planta da área a se regularizar assinada pelo interessado responsável pela regularização e por um profissional legalmente habilitado,

acompanhada de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA) ou de Registro de Responsabilidade Técnica (RRT) no Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU).

A planta deve conter o perímetro da área a ser regularizada e as subdivisões das quadras, lotes e áreas públicas, com as dimensões e numeração de lotes, logradouros, espaços livres e outras áreas com destinação específica, se for o caso. A ART ou o RRT são dispensáveis quando o responsável técnico for servidor ou empregado público, conter ainda a descrição técnica do perímetro da área a ser regularizada, dos lotes, das áreas públicas e de outras áreas com destinação específica, quando for o caso e documento expedido pelo Município, atestando que o parcelamento foi implantado antes de 19 de dezembro de 1979 e que está integrado à cidade.

Para tais casos, a Lei Federal nº 13.465/2017 e o Decreto nº 9310/2018 classificam a regularização como Reurb-I, que, a rigor, não se encontra inserida dentro da Reurb, estando nas disposições finais da Lei nº 13.465/2017. Como não tem um nome específico, tem-se convencionado referir-se a esse tipo como “*Inominada*”.

O Quadro 1, apresenta uma síntese comparativa entre as duas legislações de regularização fundiária, demonstrando novos conceitos, instrumentos, documentações e outras particularidades.

Quadro 1 – Comparativo entre as leis de Regularização Fundiária

| LEI FEDERAL Nº 11.977/2009 (PMCMV) | LEI FEDERAL Nº 13.465/2017 (Reurb) |
|--|--|
| 1 – Regularização Urbana. | 1 – Regularização Urbana e Rural. |
| 2 – Regularização em APP urbana conforme Código Florestal ou lei ambiental municipal. | 2 – Regularização em APP diferente para as duas modalidades de Reurb, desde que tenha um diagnóstico de estudo ambiental e de área de risco que justifique a permanência da edificação. |
| 3 – A área de pleiteada para regularização precisa estar previamente enquadrada em ZEIS. | 3 – A área pleiteada para regularização não precisa estar enquadrada em ZEIS, desde que se tenha procedido à instauração da Reurb. |
| 4 – Regularização restrita a lotes com uso residencial. | 4 – Regularização de residências e de uso misto, comércio, instituições, indústrias e serviços, desde que sejam declarados de interesse público pelo poder executivo municipal. |
| 5 – A área ou imóvel precisa estar dentro do perímetro urbano. | 5 – Pode estar em área rural, sem necessidade de expansão do perímetro urbano. |
| 6 – Necessário apresentar certidões negativas de débitos municipal, estadual e federal para registro. | 6 – Não é mais preciso Certidão Negativa de Débitos para registro da Reurb junto ao Cartório de Registro de Imóveis. |
| 7 – Exige demarcação urbanística. | 7 – Não exige demarcação urbanística. |
| 8 – Assentamentos classificados como Interesse Específico ou Interesse Social. | 8 – Novo conceito para classificação: Reurb-E e Reurb-S. |
| 9 – Regularização total da área. | 9 – Regularização parcial e/ou em etapas. |
| 10 – Titular os beneficiários apenas se concluídas as obras de infraestrutura. | 10 – Podem-se titular os beneficiários antes de concluir a infraestrutura, mediante assinatura de termo de compromisso. |
| 11 – Necessário apresentar diagnósticos (urbanístico, ambiental, social e jurídico) que, após finalizados, conduzissem à elaboração de um complexo projeto de regularização. | 11 – Diagnósticos ficam dispensados, sendo necessário apresentar apenas estudos preliminares das desconformidades jurídica, ambiental e urbanística. O Projeto de Regularização Fundiária baseado no processo administrativo cujas cópias constituirão a Certidão de Regularização Fundiária (CRF), documento que será levado à registro no CRI. |
| 12 – Utiliza o conceito de “assentamento irregular”. | 12 – Não utiliza mais o termo “assentamento”. Traz os conceitos de “núcleo urbano”, “núcleo urbano informal” e “núcleo urbano consolidado”, ficando a instauração da Reurb restrita aos “núcleos urbanos informais consolidados”. |
| 13 – Traz o conceito de “consolidado”, estabelecendo parâmetros para identificação de áreas consolidadas | 13 – Trata de consolidação, mas não estabelece critérios para identificá-la. |
| 14 – Marco temporal em 7 de julho de 2009. | 14 – Marco temporal em 22 de dezembro de 2016. |
| 15 – Não existe este instituto. | 15 – Cria a “legitimação fundiária”. |
| 16 – Lei de regularização fundiária que estava dentro do PMCMV. | 16 – Primeira lei específica sobre regularização fundiária. |
| 17 – Envolve descaracterização da área com atributos rurais, devido à urbanização pressuposta pela regularização. | 17 – Não necessariamente descaracteriza a área com atributos rurais. |
| 18 – A regularização pode ser requerida pelo beneficiário (individual ou coletivamente), bem como por cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis. | 18 – Além dos legitimados previstos na lei anterior, acrescentou outros, tais como proprietários de imóveis ou terrenos, loteadores, incorporadores, a Defensoria Pública (em nome de beneficiários hipossuficientes) e o Ministério Público. |

Fonte: o autor (2021).

A partir do Quadro 1, foram escolhidas algumas chaves de análise, pontuando o que se altera da Lei nº 11.977/2009 para a Lei nº 13.465/2017. As chaves foram elencadas abaixo:

- a) quanto à localização do núcleo urbano ilegal a regularizar;
- b) quanto aos diagnósticos;
- c) quanto ao marco temporal e sua localização;
- d) quanto à necessidade de demarcação urbanística;
- e) quanto aos usos das edificações no loteamento ilegal;
- f) quanto à necessidade de infraestrutura e equipamentos públicos; e
- g) quanto às apropriações das Áreas de Preservação Permanente.

a) Quanto à localização do núcleo urbano ilegal a regularizar, destaca-se que, para regularização do loteamento irregular, segundo a Lei do PMCMV, era preciso que a área estivesse contida no perímetro urbano da cidade e em área definida como ZEIS. A partir da Lei da Reurb, essa necessidade muda significativamente.

Agora, regularizam-se loteamentos ilegais fora do perímetro urbano e, inclusive, em área rural, sem necessidade de descaracterização da área junto ao INCRA. Assim, a nova lei desburocratiza processos e amplia as possibilidades de acesso à situação legal, mas deve-se atentar, também, para o fato de que, quando há regularização de área fora do perímetro urbano e em área rural, permite-se que ocorra uma descentralização das ocupações urbanas.

Ou seja, incentiva-se a existência de novos núcleos urbanos, distantes da sede do município, demandando, do poder público, o fornecimento de infraestrutura e equipamentos públicos repercutindo em custos ao erário.

Portanto, a regularização de tais núcleos urbanos pode ter como ponto positivo a inserção destes na “cidade legal”, sendo atendida de infraestrutura promovida pelo loteador irregular ou o poder público, no caso de Reurb -S, mas a distância do núcleo urbano informal consolidado até a sede do município ou do perímetro urbano de algum distrito pode gerar vazios que favoreçam proprietários de terra nas áreas intermediárias.

Estes, diante da provisão de infraestrutura, veem valorizar suas áreas, beneficiando-se com os novos investimentos. Também a ocupação em área rural cuja regularização pode ser contemplada pela Lei nº 13.465/2017, a partir da formalização, pode assistir a um processo de descaracterização da ambiência rural, uma vez que estarão a se incorporar requisitos urbanos de ocupação do solo.

Como mencionado anteriormente, a Lei nº 11.977/2009 não previa regularizar loteamentos ilegais em áreas rurais. Por isso, antes da Lei nº 13.465/2017, existia uma pressão grande sobre o poder público municipal para regularização de sítios e chácaras de recreio, de modo que se permitisse a permanência do uso para moradia, mas também atendessem ao turismo.

Ainda que estes parâmetros pudessem ser aplicados a alguns domicílios lindeiros às lagoas de Linhares, não estariam contempladas aquelas unidades habitacionais que não desfrutavam do potencial lacustre da cidade, isto é, aquelas que se encontravam em áreas modestas e afastadas, onde o custo do lote era pequeno, contando com infraestrutura básica de água provinda de poços artesianos e tratamento de esgoto feito por fossa, filtro e sumidouro.

A lei do PMCMV obrigava que, para o pleito da regularização, o loteamento ilegal estivesse inserido em alguma ZEIS, demonstrando preocupação do poder público em planejar a cidade conforme sua necessidade e especificidade. O zoneamento específico possibilitaria parâmetros edilícios e urbanísticos flexíveis, considerados, a princípio, positivos.

Contudo, com a nova lei de regularização fundiária, essa obrigatoriedade deixou de existir, podendo serem regularizados loteamentos que estejam inseridos em outras zonas do Plano Diretor. As disparidades entre os locais da cidade poderiam ser grandes, mas a regularização poderia acontecer com a instauração da Reurb, que flexibiliza todos os parâmetros urbanísticos e edilícios destes lugares.

b) Quanto aos diagnósticos: o uso desse tipo de estudo para a regularização de loteamentos ilegais era uma obrigatoriedade, no processo de regularização fundiária por meio da lei do PMCMV. Os diagnósticos eram documentos importantes, pois retratavam a realidade do local através de uma visão técnica.

Em geral, o diagnóstico consistia em um estudo integrado, realizado com participação dos moradores, para a construção de um cenário de referência sobre todos os aspectos da realidade específica do assentamento. Este processo tinha, por objetivo, possibilitar um planejamento detalhado da intervenção, fundamentado em subsídios técnicos, os quais serviriam à elaboração do projeto executivo de intervenções físicas e ambientais, e este, por sua vez, conduziria à requalificação propriamente.

O diagnóstico ambiental e urbanístico de uma área descrevia todos os elementos que compunham os meios físico, biótico e antrópico (ocupação humana), bem como consideravam elementos diretamente ligados à regularização da ocupação, como afastamentos, classificação viária, zoneamento, mobiliário urbano e outros. Para a elaboração de um projeto, seja de edificação, seja de infraestrutura, era necessária a observação de diversos parâmetros legais. Para o cumprimento desses parâmetros, o projetista deveria conhecer previamente os componentes ambientais e urbanísticos que seriam contemplados na etapa diagnóstica, os quais poderiam implicar determinadas limitações, impedimentos ou potencialidades para o projeto de regularização.

Os diagnósticos situacionais de um assentamento irregular se constituíam, em especial, dos seguintes aspectos: localização do parcelamento; o tempo de ocupação da área; natureza das edificações existentes; acessibilidade por via oficial de circulação; situação física e social; adensamento; obras de infraestrutura, equipamentos públicos urbanos ou comunitários instalados na área e no raio de 1 km de seu perímetro; ocupação de áreas de risco e interferências ambientais que indiquem a irreversibilidade da posse; inexistência de rede coletora de esgoto que proporcione lançamento de esgotos *in natura* em córregos, poluindo cursos d'água e rios, contribuindo para a disseminação de doenças de veiculação hídrica; falta de sistema de captação e drenagem de águas que favoreça o aparecimento de focos de doenças e contribua para o processo de erosão dos solos; impermeabilização dos terrenos, impedindo recarga do lençol freático, ocasionando a concentração das águas no solo e provocando enchentes, o que afeta a circulação, a habitação e a saúde pública; e invasão de áreas públicas reservadas nos loteamentos para praças, parques, espaços livres, áreas verdes e institucionais, impedindo a fruição desses espaços pela coletividade e dificultando ao poder público proporcionar meios de lazer

e de implantar equipamentos comunitários, como postos de saúde e escolas, induzindo a população a grandes deslocamentos etc.

Os diagnósticos, em resumo, forneceriam, através de abordagem epistemológica, a caracterização e contextualização dos loteamentos. Sua função era embasar o conhecimento da condição real de ocupação por parte dos agentes envolvidos no processo, compreendendo os problemas e potencialidades da área e possibilitando elaborar intervenção compatível com as necessidades da comunidade.

Com o objetivo de dar suporte ao projeto de regularização fundiária, o diagnóstico preliminar consolida as informações pertinentes:

- à síntese da análise do processo de ocupação e da caracterização social, física-urbanística e ambiental, bem como da infraestrutura e dos equipamentos públicos em sua região envolvente; e
- à apresentação de proposta urbanística preliminar, caso necessário.

Quanto aos diagnósticos, classificam-se como: Jurídico-Fundiário, Ambiental, Urbanístico e Social.

O Diagnóstico Jurídico-Fundiário objetivava apresentar os resultados da pesquisa fundiária realizada no Cartório de Registro de Imóveis e nos demais órgãos públicos, bem como a avaliação da ocupação frente aos requisitos legais da regularização fundiária de interesse social e a definição dos encaminhamentos necessários à referida regularização do loteamento. O Diagnóstico Social, por sua vez, era um instrumento utilizado para conhecer e analisar detalhadamente a situação vivida por determinados sujeitos ou grupo de sujeitos sociais, com demandas específicas (MIOTTO, 2001).

O estudo social era realizado por meio de entrevistas, visitas domiciliares, pesquisa documental e bibliográfica, observações, juntada de documentos, ou seja, uma série de informações com as quais o profissional construía/elaborava um saber a respeito da população usuária, dos serviços sociais e institucionais. Para serem alcançados os objetivos da regularização fundiária de interesse social, várias medidas de cunho jurídico, urbanístico, ambiental e social tinham que ser promovidas pela Prefeitura Municipal de Linhares, já que a legislação, em especial na figura da Lei federal nº

11.977/2009 e suas alterações não permitiam que a regularização fosse tratada somente no campo fundiário, ou seja, visando à titulação dos lotes aos ocupantes dos assentamentos irregulares.

Com a vigência da Lei nº 13.465/2017, os diagnósticos mencionados passaram a ser dispensáveis, obrigando, para que se regularizem os loteamentos ilegais, apenas estudos de desconformidades jurídica, ambiental e urbanística. O Projeto de Regularização Fundiária se consubstancia no próprio processo administrativo, que impulsiona o procedimento e do qual, ao final, são extraídas cópias que constituem a Certidão de Regularização Fundiária (CRF), documento que é então levado a registro no CRI. Ou seja, todas as desconformidades legais são levantadas e suprimidas pelo próprio vigor da Lei nº 13.4645/2017, exceto as áreas de risco, alagamentos ou de algum elemento ambiental relevante.

c) Quanto ao marco temporal e sua consolidação: a Lei nº 11.977/2009 posicionava o marco temporal em 7 de julho de 2009, o que significa que só eram passíveis de regularização loteamentos ilegais consolidados antes desta data. A consolidação está prevista inciso II do artigo 47 da Lei.

Com a Lei da Reurb, este marco passou para 22 de dezembro de 2016. Isso proporcionou uma janela favorável à inclusão de diversos outros loteamentos irregulares consolidados. Inclusive, por não terem sido estabelecidos critérios para que o poder público defina se um núcleo urbano é consolidado ou não, cabe a aplicação de critérios subjetivos, não previstos na lei, como o tempo de ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos. Se, por um lado, a extensão da data proporciona a inclusão de áreas irregulares na “cidade legal”, por outro, amplia as possibilidades de ação de loteadores ilegais, na medida em que pode incentivar novas irregularidades, já que, com o tempo, uma atualização da lei pode estabelecer um novo marco legal, que beneficie o loteador infrator.

d) Quanto à necessidade de demarcação urbanística: por exigência da Lei nº 11.977/2009, seria necessário, como etapa da regularização fundiária, fazer a demarcação urbanística da poligonal correspondente ao loteamento ilegal, mas, pela ótica da Lei nº 13.465/2017, esse requisito deixou de existir. Como aspecto negativo, perde-se a importante obtenção da anuência dos respectivos titulares de direitos

inscritos na matrícula dos imóveis ocupados, além da mensuração da metragem do loteamento objeto de regularização, de acordo com suas reais dimensões e seus confrontantes.

Suprimir a demarcação urbanística é permitir que matrículas possam se sobrepor, que a área loteada possa adentrar terrenos vizinhos ou que, simplesmente, os confrontantes possam ficar desatualizados, o que pode acarretar imprevistos no ato de registro do loteamento junto ao Cartório de Registro de Imóveis. A demarcação, em suma, não implicava alteração de domínio dos bens imóveis sobre os quais incidia, o que somente se processa com a conversão da legitimação de posse em propriedade, como observado nos termos do art. 60, que assim dispõe (BRASIL, 2017):

Art. 60. Sem prejuízo dos direitos decorrentes da posse exercida anteriormente, o detentor do título de legitimação de posse, após 5 (cinco) anos de seu registro, poderá requerer ao oficial de registro de imóveis a conversão desse título em registro de propriedade, tendo em vista sua aquisição por usucapião, nos termos do art. 183 da Constituição Federal.

§ 1º Para requerer a conversão prevista no caput, o adquirente deverá apresentar:

I – certidões do cartório distribuidor demonstrando a inexistência de ações em andamento que caracterizem oposição à posse do imóvel objeto de legitimação de posse

II – declaração de que não possui outro imóvel urbano ou rural;

III – declaração de que o imóvel é utilizado para sua moradia ou de sua família; e

IV – declaração de que não teve reconhecido anteriormente o direito à usucapião de imóveis em áreas urbanas;

§ 2º As certidões previstas no inciso I do § 1º serão relativas ao imóvel objeto de legitimação de posse e serão fornecidas pelo poder público; e

§ 3º No caso de área urbana de mais de 250m² (duzentos e cinquenta metros quadrados), o prazo para requerimento da conversão do título de legitimação de posse em propriedade será o estabelecido na legislação pertinente sobre usucapião.

e) Quanto aos usos das edificações no loteamento ilegal: a regularização fundiária promovida via Lei nº 13.465/2017 é entendida por desburocratizar o processo de regularização, mas também por democratizar a regularização fundiária dos assentamentos ilegais. A regularização fundiária abrange tanto pessoas de baixa renda como de média e alta renda.

Devido à natureza do trâmite, a regularização consiste em um processo lento, complexo e formal, com gargalos que vão desde o cadastro socioeconômico à topografia, passando por questões como solo urbano, demarcação urbanística e os

diferentes usos da terra. Na Lei nº 11.977/2009, só eram passíveis de regularização edificações de uso residencial.

Com o advento da Lei da Reurb, passou-se a contemplar outros usos, a exemplo de misto, comercial, institucional e até industrial. Essa mudança, portanto, dentre outras coisas, trabalha em favor da proteção do uso da edificação, isto é, da permanência de atividades exercidas no local.

f) Quanto à necessidade de infraestrutura e equipamentos públicos: a regularização fundiária não se resume apenas na titulação. A oferta ou recuperação de equipamentos públicos e infraestrutura básica é essencial. Era evidente, segundo o texto da Lei nº 11.977/2009, que a regularização fundiária é o meio de garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Pela Lei do PMCMV, somente era possível titular os beneficiários desde que as obras de infraestrutura estivessem concluídas. Ou seja, a regularização fundiária era um processo completo, em que já se deveriam ofertar os serviços básicos de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, drenagem das águas pluviais, energia elétrica, iluminação pública, coleta de lixo e pavimentação das vias.

Além da infraestrutura concluída, a área objeto de legalização deveria ser atendida por equipamentos públicos, como escolas, posto de saúde, Centro de Assistência Social, além de possuir espaços livres de uso público, como praças e parques como ambientes recreativos. Em suma, existia a obrigatoriedade de, no contexto da regularização, o poder público prover equipamentos e serviços relacionados a educação, saúde e lazer.

Nota-se, então, diferenças significativas entre as duas legislações, uma vez que, com a Lei nº 13.465/2017 além da possibilidade de regularizar em etapas, é possível titular os beneficiários antes de a infraestrutura ser concluída, mediante assinatura de termo de compromisso. Nesse sentido, a nova legislação preocupa-se a dar maior peso à titulação do imóvel do que à oferta de equipamentos públicos e comunitários, admitindo que estes poderiam ser providos com o passar do tempo.

Contudo, o cronograma de um termo de compromisso pode ser muito extenso, demandando prolongar o acesso das comunidades aos serviços de atendimento

básico de que careçam. Cita-se, como exemplo, a construção ou reforma de uma escola ou de um posto de saúde tem chance de se estender à vigência de uma administração municipal seguinte à que promoveu a regularização, quando, então, poderá enfrentar incompatibilidade com o plano de governo da nova gestão e seu planejamento orçamentário.

g) Quanto às apropriações das Áreas de Preservação Permanente (APP): com a alta dos preços dos imóveis, objetos de especulação imobiliária, e a ausência do exercício regular de fiscalização pelo poder público, nas esferas municipal e estadual, uma parcela da população que não tem acesso a moradia formal acaba por ocupar áreas ambientalmente frágeis, tais como áreas de mangue e margens de cursos d'água. No âmbito da Lei nº 11.977/2009, é reconhecido que essas áreas, ocupadas fora da legalidade, representam grande impacto ambiental na localidade e pouco interessam ao mercado legal.

Assim, a Lei do PMCMV exige que, no processo de regularização, sejam protegidas as APPs, seguindo o Código Florestal, ou o código de meio ambiente municipal, uma vez que, para a regularização, a aprovação de projeto de licenciamento ambiental no órgão competente, é exigido por lei. Percebe-se, então, maior atenção às áreas de fragilidade ambiental, ainda que esta fosse, também, uma premissa evitar a remoção das moradias irregulares.

Com a vigência da Lei nº 13.465/2017, no que diz respeito à atenção ao meio ambiente, a situação é diferenciada para a Reurb-E e para a Reurb-S. Na primeira prevê-se uma faixa marginal de proteção, exigindo-se 15 (quinze) metros de afastamento em relação aos cursos d'água, como parâmetro mínimo.

Contudo, não há, para a Reurb-S, parâmetro mínimo, o que significa que, para núcleos urbanos informais enquadrados na Reurb-S, a Lei de 2017 permite regularizar edificações em área de preservação. Se, por um lado, é imperativo adotar um parâmetro mínimo de proteção dos cursos d'água e suas margens (até porque existe a necessidade de manutenção periódica, para limpeza e desassoreamento), por outro, a regularização em APP parte do princípio de que o impacto de manter parte da população às margens – em detrimento de sua total remoção – é tolerável, desde que estudo técnico específico o ateste, uma vez que, no processo de regularização

fundiária de Reurb-S, não há necessidade de aprovação de projeto de licenciamento ambiental, apenas um estudo de desconformidades ambientais.

Traça-se, assim, um panorama dos dados vinculados às chaves de análise, que serão retomadas no capítulo subsequente, a fim de avaliar as duas leis de regularização fundiária, tendo como recorte territorial o bairro Santa Cruz.

3 LINHARES, SEU PROCESSO DE URBANIZAÇÃO E O BAIRRO SANTA CRUZ

Este capítulo é dedicado à apresentação de um breve histórico da urbanização em Linhares e à contextualização do bairro Santa Cruz, de modo a subsidiar a compreensão dos processos de regularização a serem posteriormente analisados.

O processo de urbanização brasileiro, em virtude do aumento da industrialização, fez com que a localização da população fosse alterada, mudando de predominantemente rural (69%), em 1940, para predominantemente urbana (84%), segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010). O grande êxodo rural nesse período e a ineficiência das práticas sistemáticas de planejamento urbano – fatores associados às lacunas em políticas habitacionais – impulsionaram a população que chegava às cidades à habitação das “franjas”, ou seja, áreas periféricas da cidade, áreas de morro e margens de rios, de forma desordenada e, por vezes, valendo-se de loteamentos ilegais.

Essa realidade foi legada aos dias atuais, pois a ausência de uma política habitacional eficaz tem agravado o *déficit* de moradia. A oferta de moradia é regulada pelo mercado imobiliário e, frequentemente, a população se vê desamparada pelo Estado.

O acesso ao solo urbano por parte da população empobrecida, na realidade brasileira, só foi possível, na maioria das vezes, por meio de mecanismos informais e ilegais, resultando em problemas de ordem social, econômica, urbana e ambiental. Os produtos nascidos de tal prática são formações urbanas como favelas, cortiços, conjuntos habitacionais e loteamentos ilegais apontando condições que vão de encontro à qualidade de vida dos cidadãos, como a deficiência de infraestrutura, a carência de equipamentos públicos e comunitários, as habitações precárias, as ocupações em áreas de risco iminente e a irregularidade fundiária e edilícia, como relatado pelo Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN, 2010).

Segundo Souza e Araújo (2014, p. 44):

[...] com o crescimento demográfico, conseqüentemente urbano – devido a ocupação desordenada de áreas urbanas ociosas -, estabelece-se uma relação de conflito entre violência e o ‘*habitat*’, onde se vê regiões inteiras ocupadas ilegalmente.

O acesso à moradia é uma necessidade básica dos cidadãos e objetivo primeiro de grande parte da população, que acaba por se estabelecer em local condizente com

sua condição financeira, o que pode significar ter de morar em regiões periféricas e até mesmo em lotes de ocupações informais.

O parcelamento do solo é a prática que antecede a construção das habitações, onde o acesso ao lote e à terra urbanizada são premissas do processo de habitabilidade (LEONELLI, 2010). Quando o Estado não provê o parcelamento ou o acesso, processos informais e ilegais de parcelamento e de ocupação tendem a ocorrer.

Diante disso, o parcelamento do solo é um tema de grande relevância na abordagem das cidades brasileiras, podendo frear ou alavancar o quadro deficitário apresentado. Trata-se de um instrumento de execução da política de desenvolvimento urbano e expansão dos municípios, atrelado às diretrizes do art. 2º do Estatuto da Cidade e regulado pela Lei nº 6.766/1979, apresentando, ainda, normas urbanísticas, sanitárias, civis e penais para disciplinar a ocupação do solo e o desenvolvimento, em interesse da coletividade (Guia do Parcelamento do Solo Urbano, 2010). Cabe, portanto, ao município atuar em conformidade com a legislação vigente regulando o parcelamento do solo de forma adequada à realidade local.

3.1 BREVE HISTÓRICO DA URBANIZAÇÃO EM LINHARES (ES)

A situação fundiária de Linhares não é diferente do restante do Brasil. Linhares apresentou uma urbanização tardia, tendo a ocupação do território iniciada às margens do Rio Doce, por onde acontecia o tráfico de ouro na região. Nomeado inicialmente como “Povoado de Coutins”, seus primeiros ocupantes foram dizimados pelos índios Botocudos. Em 1809, outro povoado surgiu na mesma localidade, recebendo o nome de Linhares, em homenagem a D. Rodrigo de Souza Coutinho, o Conde de Linhares.

O povoado ficava situado em um platô às margens do Rio Doce, em volta de uma praça quadrada – atual Praça 22 de Agosto –, onde foram erguidas a primeira igreja da cidade e a Casa de Câmara e Cadeia do município. Em 1833, o povoado passou a ser conceituado como vila e, em 22 de agosto do mesmo ano, a cidade foi fundada.

Estando, então, à época do Brasil imperial, o Espírito Santo, uma província, e as Vilas, sedes dos municípios. Não havia Prefeito, os municípios eram administrados pela Câmara de Vereadores, originando a vida político-administrativa de Linhares.

No século XIX, a Vila de Linhares entrou em decadência, e o povoado de Colatina, que pertencia ao município de Linhares, atravessou um rápido crescimento, graças à colonização italiana, com o plantio de café e a inauguração dos trilhos da Estrada de Ferro Vitória–Minas. Então, por decreto, em 30 de dezembro de 1921, criou-se o município de Colatina, que englobava a vila e o antigo município de Linhares.

Essa incorporação durou vinte e dois anos. Segundo a atual Prefeitura de Linhares:

No dia 31 de dezembro de 1943, por decisão do Governo do Estado, o município de Linhares foi restabelecido e desligado do município de Colatina. O fato foi muito festejado pelos linharenses, que passam a contar com seu primeiro prefeito nomeado: Dr. Roberto Calmon. A partir de 1943, a escalada do desenvolvimento de Linhares não é mais detida” (site de Linhares, 2021).

Linhares progrediu com o plantio de café e a introdução do plantio de cacau. Com a abertura das vias de comunicação, a partir de 1937, e após a construção da ponte Getúlio Vargas, o processo sofreu aceleração gradativa, até receber o impulso final depois do asfaltamento da BR – 101, em 1970. No mesmo contexto, a Companhia Habitacional do Espírito Santo (COHAB-ES), no período de 1966 a 1977, construiu quatro conjuntos habitacionais: Linhares I, II, III e IV, totalizando 501 unidades, denominados Conjunto BNH. E, no ano de 1979, foi inaugurado o conjunto Juparanã, da mesma COHAB, com 842 unidades.

Além dos conjuntos da COHAB, ainda existem, na cidade, o conjunto do INOCOOP-ES, com 430 unidades, que atende às faixas de renda entre 2 e 8 salários mínimos por família, e o conjunto São José, construído pela Concrel, uma empresa particular, que dispunha de 306 unidades para as faixas entre 2 e 5 salários mínimos.

No mesmo período, dava-se o início da implantação do Conjunto Jardim Laguna, que contava com 320 unidades domiciliares. Assim, com a vigência da Lei Federal nº 6.766/1979, surgiram os primeiros loteamentos regulares no município. Entretanto, este fato não foi suficiente para cessar as ocupações subnormais que passaram a existir, em face dos movimentos de migração.

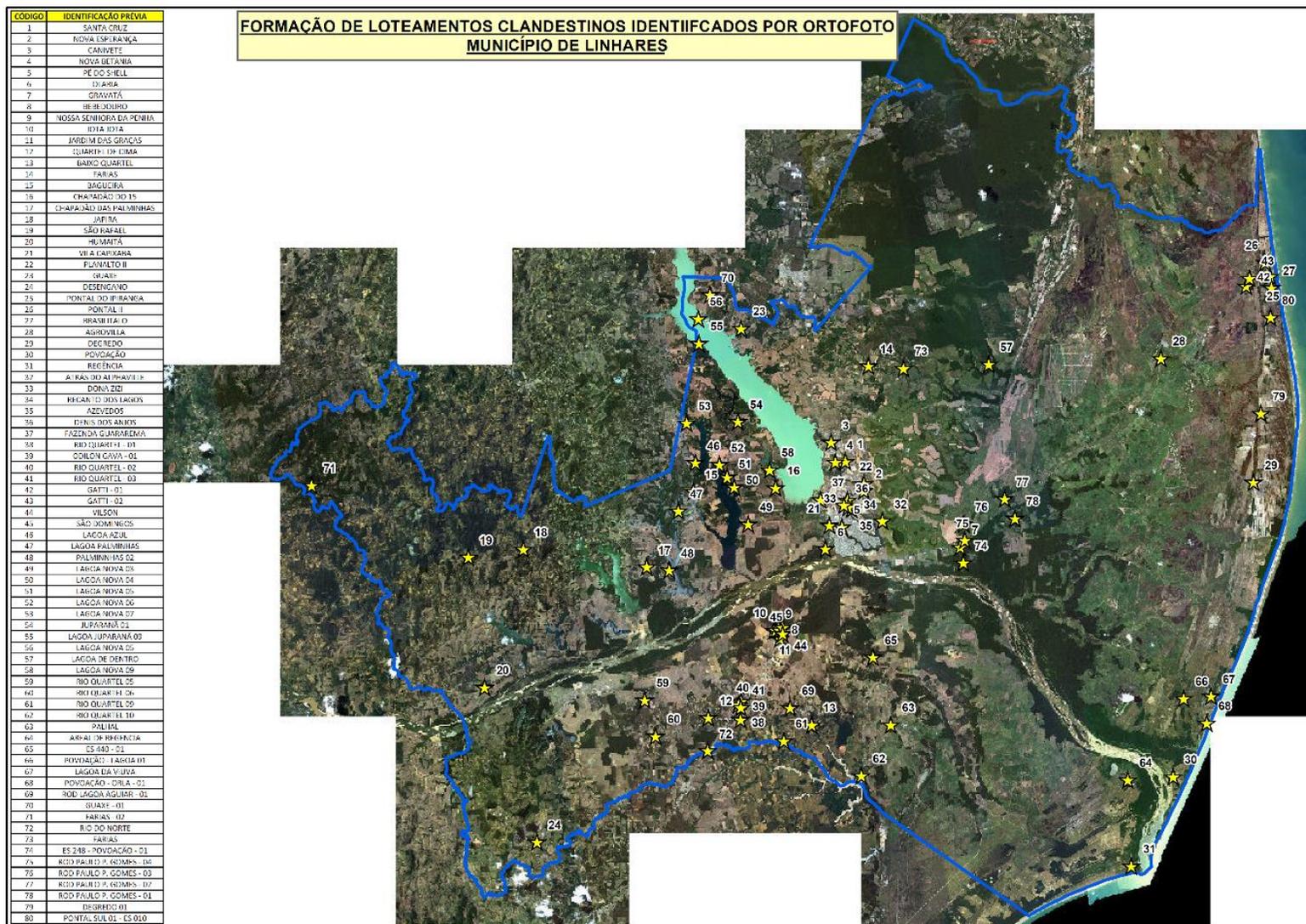
Outro documento que interessa à compreensão do histórico de pressões por habitação em Linhares é a Lei Federal 9690/1998 – que dispõe sobre a inclusão do Vale do Jequitinhonha do Estado de Minas Gerais e de Municípios da região norte do Estado do Espírito Santo na área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste-SUDENE–, pois, a partir dela, o município passou a ser

um atrativo de novos investimentos. É de fato quando nele são instaladas empresas como a Brametal S/A, vinda de Santa Catarina, e a Sucos Mais S.A.

No cenário capixaba, Linhares se destacou, ainda, no setor de petróleo e gás. Situa-se no município a Unidade de Tratamento de Gás de Cacimbas (UTGC), uma das maiores do país. Recebendo grandes investimentos em infraestrutura, a partir de recursos oriundos de atividades industriais, Linhares apresentou crescimento na instalação de indústrias e, paralelamente, de loteamentos clandestinos, constituídos de mão-de-obra externa ao município, como no caso das proximidades da UTGC, em que se percebe o adensamento de Regência e Povoação.

Linhares regulamentou seu Plano Diretor em 2005, após a publicação do Estatuto da Cidade, e posteriormente a chegada de grandes indústrias. A reboque desse processo de crescimento industrial, a economia do município foi dinamizada, mas aumentaram também problemas de ordem socioeconômica e que impactam diretamente na qualidade urbana, como a especulação imobiliária e o valor da terra (m² do solo) em situação regular, culminando, na multiplicação dos loteamentos ilegais (Mapa 1). Na área rural, surgiram diversos loteamentos, explorando o potencial lacustre do município, que possui 69 lagoas.

Mapa 1 – Loteamentos ilegais no município de Linhares



Fonte: o autor (2021), a partir de dados obtidos do setor de Geoprocessamento da Prefeitura Municipal de Linhares (2022).

Para atuar em tal realidade, a regularização fundiária se apresenta como um dos mais importantes instrumentos para a recomposição do tecido urbano e a conquista do direito à cidade por todo e qualquer cidadão, como previsto desde a Constituição Federal de 1988, em seus artigos 182 e 183, e reforçado pelo Estatuto da Cidade (IJSN, 2010).

3.2 CARACTERIZAÇÃO GERAL DE LINHARES E DO BAIRRO SANTA CRUZ

Linhares se localiza na bacia do Rio Doce e consiste no município capixaba de maior extensão territorial, com 3.501,6 km², dos quais a área urbana corresponde a somente 1,67% (58,38 km²), sendo composta por 23 bairros. Nos últimos anos, Linhares tem sido alvo de grandes investimentos, o que vem impulsionando seu crescimento econômico e populacional.

De acordo com dados do Censo Demográfico de 2010, entre 2000 e 2010, o número de domicílios particulares permanentes no município quase dobrou, passando de 28.957 para 41.967, e o crescimento populacional foi de 25,48%, tendo o número de habitantes aumentado de 112.608 para 141.306, o que equivale a uma taxa de crescimento anual de 2,30% (IBGE, 2010).

Ao analisar a divisão populacional, dentre os bairros mais populosos, estão Interlagos (26.557 habitantes), Aviso (11.240 habitantes) e Araçá (5.986 habitantes). O bairro Santa Cruz é apenas o 12º dessa lista, com 3.563 habitantes (IBGE, 2010), como se observa na Tabela 1.

Tabela 1 – População total e distribuição por gênero e faixa etária nos bairros do município de Linhares (2010)

| Bairros | População Total | População por gênero | | População por faixa etária | | | |
|----------------------------|-----------------|----------------------|---------------|----------------------------|--------------|--------------|-----------------|
| | | Homens | Mulheres | 0 a 4 anos | 5 a 14 anos | 15 a 64 anos | 65 anos ou mais |
| Linhares | 141.306 | 70.415 | 70.891 | 11176 | 24792 | 97089 | 8249 |
| Araçá | 5.986 | 2.905 | 3081 | 485 | 969 | 4094 | 438 |
| Aviso | 11.240 | 5.509 | 5731 | 997 | 2183 | 7465 | 595 |
| Boa Vista | 1.015 | 528 | 487 | 89 | 170 | 729 | 27 |
| Canivete | 5.215 | 2.618 | 2597 | 412 | 948 | 3580 | 275 |
| Centro | 5.908 | 2.732 | 3176 | 244 | 661 | 4393 | 610 |
| Colina | 1.052 | 505 | 547 | 62 | 132 | 793 | 65 |
| Interlagos | 26.557 | 12.999 | 13558 | 2043 | 4554 | 18536 | 1424 |
| Jardim Laguna | 3.062 | 1.463 | 1599 | 222 | 413 | 2332 | 95 |
| José Rodrigues Maciel | 2.518 | 1.172 | 1346 | 163 | 350 | 1819 | 186 |
| Juparanã | 3.564 | 1.719 | 1845 | 199 | 438 | 2643 | 284 |
| Lagoa do Meio | 1.498 | 738 | 760 | 70 | 177 | 1161 | 90 |
| Linhares V | 2.612 | 1.280 | 1332 | 159 | 431 | 1886 | 136 |
| Move lar | 3.372 | 1.708 | 1664 | 308 | 624 | 2316 | 124 |
| Nossa Senhora da Conceição | 3.824 | 1.852 | 1972 | 250 | 515 | 2757 | 302 |
| Nova Betânia | 721 | 351 | 370 | 64 | 105 | 506 | 46 |
| Nova Esperança | 4.404 | 2.233 | 2171 | 513 | 1071 | 2686 | 134 |
| Novo Horizonte | 5.476 | 2.557 | 2919 | 292 | 726 | 3976 | 482 |
| Palmital | 1.479 | 742 | 737 | 115 | 255 | 1049 | 60 |
| Planalto | 5.095 | 2.535 | 2560 | 554 | 1208 | 3165 | 168 |
| Santa Cruz | 3.563 | 1.775 | 1788 | 367 | 827 | 2235 | 134 |
| São José | 3.248 | 1.581 | 1667 | 259 | 537 | 2255 | 197 |
| Shell | 5.375 | 2.609 | 2766 | 387 | 925 | 3702 | 361 |
| Três Barras | 1.443 | 706 | 737 | 123 | 229 | 1042 | 49 |

Fonte: IBGE (2010).

O bairro Santa Cruz possui um total de 921 domicílios particulares permanentes ocupados, sendo, destes, 77,5% próprios, 15,7% alugados e 6,7% cedidos, como se observa na Tabela 2.

Tabela 2 – Total de domicílios e condição de ocupação, por bairro, no município de Linhares (2010)

| Município e Bairros | Total de domicílios particulares permanentes ocupados | Condição de ocupação | | | |
|----------------------------|---|----------------------|-------------|-------------|-------------------------------|
| | | Próprio (%) | Alugado (%) | Cedido (%) | Outras formas de ocupação (%) |
| Linhares | 41967 | 66,9 | 19,9 | 12,9 | 0,2 |
| Araçá | 1853 | 63,8 | 26,3 | 9,8 | 0 |
| Aviso | 3137 | 67,7 | 20,2 | 11,4 | 0,8 |
| Boa Vista | 316 | 69,0 | 25,0 | 6,0 | 0 |
| Canivete | 1545 | 72,5 | 21,0 | 6,2 | 0 |
| Centro | 2043 | 61,8 | 32,5 | 5,4 | 0 |
| Colina | 326 | 74,9 | 18,1 | 6,8 | 0 |
| Interlagos | 8014 | 70,5 | 23,7 | 5,8 | 0,1 |
| Jardim Laguna | 1071 | 86,4 | 12,5 | 1,1 | 0 |
| José Rodrigues Maciel | 814 | 67,3 | 28,4 | 4,3 | 0 |
| Juparanã | 1161 | 65,0 | 24,9 | 10,1 | 0 |
| Lagoa do Meio | 465 | 74,6 | 23,4 | 1,9 | 0 |
| Linhares V | 798 | 82,5 | 13,7 | 3,8 | 0 |
| Movelar | 1012 | 66,2 | 28,9 | 4,6 | 0 |
| Nova Betânia | 220 | 68,6 | 25,9 | 5,4 | 0 |
| Nova Esperança | 1160 | 63,6 | 22,7 | 13,6 | 0 |
| Nossa Senhora da Conceição | 1213 | 70,2 | 23,0 | 6,8 | 0 |
| Novo Horizonte | 1808 | 70,3 | 24,4 | 5,3 | 0 |
| Palmital | 442 | 67,7 | 23,8 | 8,6 | 0 |
| Planalto | 1388 | 74,1 | 19,5 | 6,3 | 0 |
| Santa Cruz | 921 | 77,5 | 15,7 | 6,7 | 0 |
| São José | 987 | 69,6 | 22,0 | 8,1 | 0 |
| Shell | 1600 | 68,8 | 24,4 | 6,8 | 0 |
| Três Barras | 455 | 76,0 | 22,2 | 2 | 0 |

Fonte: IBGE (2020).

Nos dados anteriormente apresentados, considera-se como Santa Cruz apenas o loteamento homônimo. Todavia, após o Censo IBGE de 2010, foram aprovados dois conjuntos residenciais de interesse social no bairro, denominados Residencial Jocafe I e Residencial Jocafe II.

O primeiro possui área parcelada de 63.255,04 m², conforme decreto de aprovação do loteamento, e o número de unidades habitacionais construídas que o compõem é de 415 unidades. Quanto ao segundo, Jocafe II, sua área parcelada é de 93.591,37 m², conforme decreto que o aprovou, sendo composto por 609 unidades habitacionais.

Assim, o bairro Santa Cruz conta, atualmente, com três loteamentos de interesse social (ZEIS), conforme o Anexo II do Plano Diretor do Município de Linhares (Lei Municipal Complementar nº 11/2012). Destaca-se que Jocafe I e Jocafe II foram aprovados pelo programa Minha Casa, Minha Vida. Conseqüentemente, houve a consolidação de um bairro com sérios conflitos, marcado por forte violência, miséria e outros problemas sociais que o fazem constituir-se como um “bolsão de pobreza”, não pela instituição das ZEIS, mas pela estreita relação com o ambiente social decadente.

Nos loteamentos do Jocafe, a forma de ocupação foi imediata, pois as moradias foram entregues já construídas, diferente do loteamento Santa Cruz, onde as residências foram construídas à medida que os moradores contemplados foram ocupando os lotes doados. Quando aprovado e implantado, ele foi loteado em áreas de 150 m², tendo os lotes testada de 10m. No Mapa 2, mostra-se a distribuição dos usos no loteamento Santa Cruz:

Mapa 2 – Uso e ocupação do solo no bairro Santa Cruz



Fonte: o autor (2020), com dados do Geoprocessamento da Prefeitura Municipal de Linhares (2022).

Durante a aprovação e implantação do loteamento, devido à desatenção do poder público, ignorou-se a relação do local com o Córrego das Pedras (legenda de alagadiço no Mapa 2), que atravessa o loteamento. Há, hoje, no bairro, uma grande “cicatriz”, originada naquele curso d’água. Desde então e até hoje, o córrego consiste em um importante corpo hídrico da cidade, visto que recebia esgoto tratado de vários bairros do município de Linhares.

E, em meados da década de 1980, o Córrego das Pedras ainda era muito utilizado para dar de beber ao gado da região – ainda não urbanizada – e para irrigação de pequenas monoculturas, como de café, maracujá e coco. Segundo depoimentos de moradores antigos, atividades como nadar, pescar e lavar panelas, eram comuns, como apontam as Figuras 2 e 3.

Figura 2 – Fotografia do Lago do Sr. Valdo Zanetti, nos anos anteriores à poluição I (1986)



Fonte: acervo de moradores.

Figura 3 – Fotografia do Lago do Sr. Valdo Zanetti, nos anos anteriores à poluição II (1986)



Fonte: acervo de moradores.

No início do ano de 2002, instalou-se nas imediações a empresa Sucos Mais – hoje, Cacau Show –, que passou a despejar efluentes industriais no córrego, contaminando-o e comprometendo sua utilização. Adiante, entre 2008 e 2010 foram percebidos, ainda, outros responsáveis pelo uso indevido da água, a exemplo da Estação de Tratamento de Esgoto (ETE Canivete) e dos agricultores, que lançavam fertilizantes às margens do córrego. De todo modo, os impactos sociais e ambientais maiores ocorreram nas áreas afetadas pelos resíduos industriais da fábrica.

Em 1970, foi construída a Rodovia BR 101, importante via arterial que secciona a sede do município de Linhares. A locação da rodovia incidia, dentre outras áreas, sobre a nascente do Córrego das Pedras, que, então, passou a aflorar no bairro Canivete. O córrego foi, ainda, submetido a duas canalizações até alcançar, especificamente, o Loteamento Santa Cruz, uma pela parte posterior da então Sucos Mais, no encontro com a Rua Nivaldo Alberto Salles, e outra por dentro do Polo Moveleiro de Linhares, importante vetor industrial de crescimento do município (Figuras 4 e 5).

Figura 4 – Foto aérea mostrando a Sucos Mais (círculo maior) e a primeira canalização do rio (círculo menor)



Fonte: Associação dos Geógrafos Brasileiros (AGB), de 2008, adaptado pelo autor.

Figura 5 – Canalização do Córrego das Pedras em 2013 (destaque em vermelho)



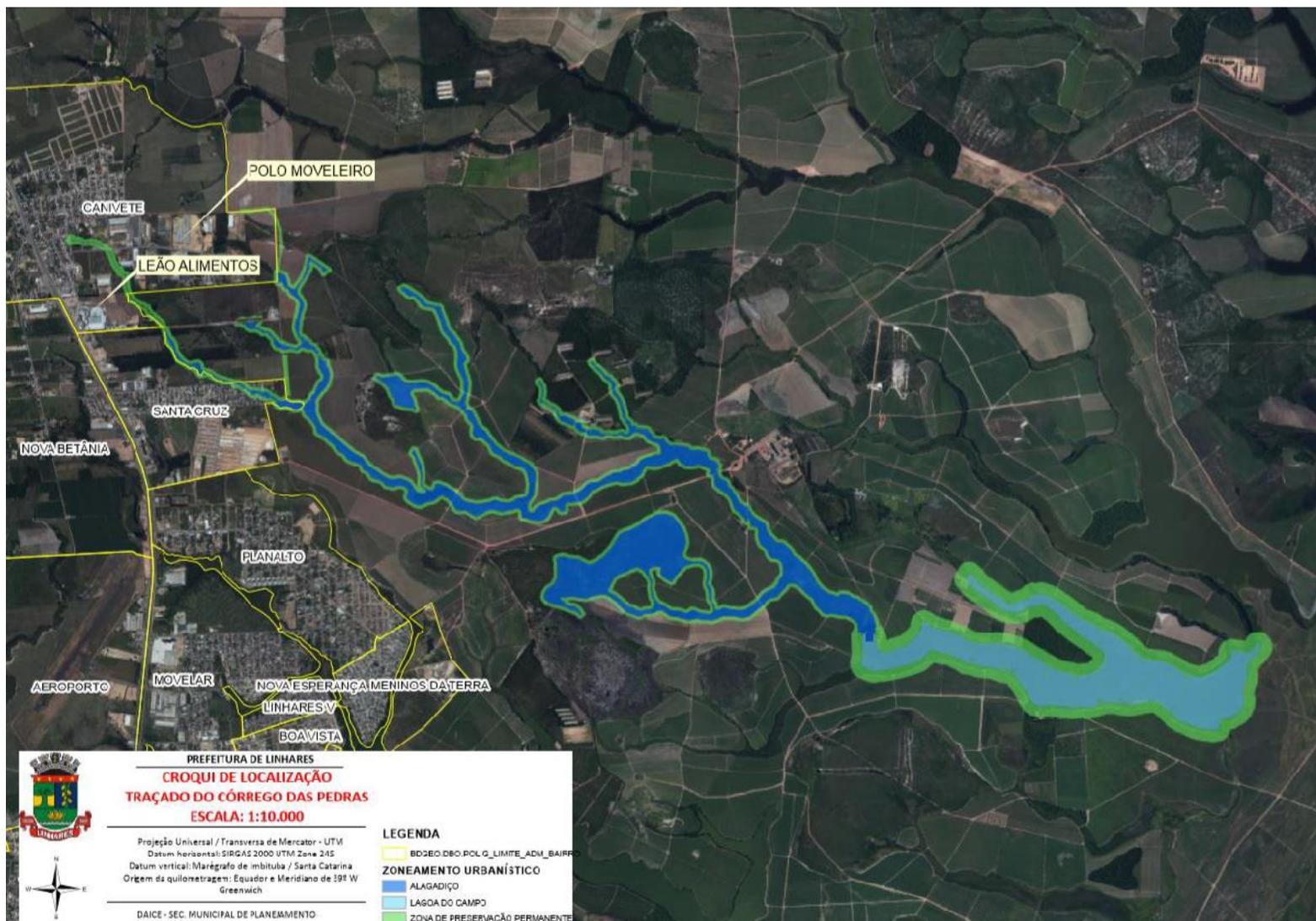
Fonte: Google Maps (2020), adaptado pelo autor.

No ano de 2012, parte do Córrego das Pedras foi canalizada para a implantação de indústrias no Polo Moveleiro, inclusive com licenciamento aprovado pelo Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos.

Outro grande impacto no Córrego das Pedras foi a interrupção de seu percurso junto ao bairro Santa Cruz, aprovada pelo Decreto nº 0400, de 25 de outubro de 1994. O curso d'água, ao longo de sua extensão, passa, hoje, por dentro de quintais e por baixo de vias públicas, de forma canalizada. Recebe efluentes que o poluem, e entulhos são depositados sobre suas margens.

Segue, no Mapa 3, a apresentação do Córrego das Pedras, em imagem oriunda de *software* SIG (Sistemas de Informações Geográficas). No mapa, é possível perceber a região da nascente, no bairro Canivete, e o deságue na Lagoa do Campo.

Mapa 3 – Percurso do Córrego das Pedras



Fonte: o autor, com recursos do Departamento de Geoprocessamento da Prefeitura de Linhares (2020).

Quanto ao loteamento Santa Cruz, destaca-se que, o poder público municipal, por meio do Decreto Municipal nº 976, de 05 de abril de 1982, autorizou lotear uma área de terras medindo 280.370 m² de propriedade da Municipalidade, situada no local então denominado “Sesmaria Conceição Mosquito”, devendo-se implementar no local todos os serviços de infraestrutura exigidos à época, quais sejam água, luz e esgoto. Após a conclusão do loteamento, os lotes deveriam ser doados a munícipes carentes.

A gleba parcelada, que deu origem ao bairro Santa Cruz, foi objeto da ação judicial nº 14.255, cuja sentença determinou o parcelamento do solo para fins de garantia do direito à moradia de interesse social. Em ato contínuo, por meio do Decreto Municipal nº 0400/1994, foi aprovado o loteamento “Santa Cruz”, que se registrou no Cartório de Registro de Imóveis com matrículas individualizadas por lotes (18.317 a 19.420), de acordo com projeto de loteamento original.

Ainda, por meio do decreto nº 0400/1994, a municipalidade se comprometeu a transmitir o domínio útil dos lotes aos munícipes carentes, expedindo diversos títulos de aforamento, que nunca foram levados a registro. E cabe ressaltar por último que, apesar de registrado o loteamento, a ocupação do espaço aconteceu de maneira distinta da originalmente prevista.

3.3 CHAVES DE ANÁLISE APLICADAS AO LOTEAMENTO

Nesse capítulo as chaves de análise definidas anteriormente com base na leitura das legislações de RF foram sobrepostas ao loteamento Santa Cruz, com intuito de descrever a aplicação da lei vigente, buscando obter uma perspectiva real do processo como um todo, o que permite ter uma melhor leitura das deficiências e particularidades no que tange a lei da REURB.

O loteamento Santa Cruz está localizado dentro do perímetro urbano da sede do município de Linhares-ES, enquadrada como ZEIS, atributos necessários para a RF com base na lei 11.977/2009, o que não impossibilita a sua regularização perante a lei 13.465/2017.

Os diagnósticos urbanísticos, sociais, ambientais e jurídicos exigidos pela lei do PMCMV foram suprimidas apenas por estudos de desconformidade, ou seja, relatórios menos burocráticos devido a simplicidade da análise.

A lei nº 11.977/2009 tinha como marco regulatório a possibilidade de regularização dos loteamentos consolidados em até 7 de julho de 2009, o que se estendeu para 22 de dezembro de 2016 com a lei nova de RF. No caso do loteamento Santa Cruz, sua consolidação se fez muito antes dos dois marcos temporais o que não interferia na sua regularização.

Apesar de dispensada a demarcação urbanística, conforme dispõe a Lei da Reurb, a RF do Santa Cruz foi necessária passar por esta fase, já que os confrontantes da gleba do loteamento estavam desatualizados em relação a descrição do imóvel na sua certidão de ônus, e isso permitiu obtenção da anuência dos respectivos titulares confrontantes, além de mensurar a metragem certa do loteamento.

O loteamento Santa Cruz possui o uso predominantemente residencial, apesar de possuir edificações para outros fins como institucionais, mistos e comerciais. O que era restrito apenas a regularização de residências, no caso da lei do PMVCMV, passou-se a permitir a regularização de todos os imóveis do loteamento, dispensando o uso dado ao lote, pois assim permite a Lei nº 13.465/2017.

Quanto à necessidade de implantação de infraestrutura urbana e equipamentos públicos comunitários e de lazer, notou-se que o loteamento Santa Cruz possuía toda infraestrutura já implantada pelo Poder Público Municipal e presença de equipamentos públicos no local e em sua redondeza. A carência apontada pela população do bairro era falta de uma praça, problema esse suprimido com a instalação de um Complexo Esportivo e de Lazer, no ano de 2022.

Assim como já informado, o loteamento Santa Cruz foi implantado sem considerar a existência do Córrego das Pedras, e isso permitiu a ocupação de moradias no leito do córrego e dentro do mesmo, através de aterros. Estas moradias lançam o esgoto doméstico não tratado no respectivo corpo hídrico. Devido a complexibilidade de um estudo ambiental imediato, a alternativa, vista pela Secretaria Municipal de Obras, foi de canalizar o córrego no trecho que cruza o loteamento Santa Cruz, ficando para a segunda etapa da regularização fundiária.

3.3.1 Regularização fundiária no bairro Santa Cruz, com base na Lei 11.977/2009 (Lei da Minha Casa Minha Vida)

No ano de 2015, realizou-se uma tentativa de regularização do loteamento Santa Cruz, por meio do processo administrativo nº 9.911/2015, da Prefeitura de Linhares. O processo culminou na expedição dos seguintes atos pelo chefe do poder executivo municipal:

- a) Decreto nº 561, de 13 de abril de 2015, que instituiu a Zona de Interesse Social (ZEIS) no bairro Santa Cruz;
- b) Decreto nº 886, de 17 de junho de 2015, que dispõe sobre o cancelamento dos títulos de aforamento expedidos para aquela localidade; e
- c) Decreto nº 888/2015, que dispõe sobre a aprovação da regularização fundiária do bairro.

Durante o procedimento, o poder público municipal efetuou cadastramento dos moradores do loteamento. Para tanto, utilizou questionário que abordava o perfil socioeconômico do ocupante, bem como identificava o tipo do imóvel e o tempo de posse, a fim de proceder à titulação para posterior registro em cartório. Pretendia-se realizar a titulação por meio de doação.

Entretanto, a primeira tentativa foi infrutífera e, somente após o cumprimento das determinações previstas na nota de exigência, foi expedido o primeiro Termo de Doação. Contudo, a doação foi realizada com base no Decreto Municipal nº 976/1982, que se mostrou obsoleto diante da legislação atual, sendo necessária atualização das normas que regem o procedimento de Regularização Fundiária, a fim de conferir segurança jurídica às partes envolvidas.

O loteamento Santa Cruz é uma área urbana inserida no perímetro urbano da sede do município e, antes de 7 de julho de 2009, já se tratava de área consolidada, atendendo à Lei Federal nº 11.977/2009. Para efeitos de regularização fundiária, o loteamento Santa Cruz foi considerado como núcleo urbano consolidado, pois, conforme a referida lei, possuía densidade demográfica superior a 50 habitantes/hectare e malha viária implantada com, no mínimo, dois dos equipamentos de infraestrutura urbana, sendo eles rede de água, rede de esgoto, rede de energia, pavimentação das vias, rede de drenagem e coleta de lixo.

Para que fosse possível regularizar o loteamento Santa Cruz, nos moldes da lei de 2009, foi necessário que o executivo, com aprovação da Câmara de Vereadores, alterasse o anexo I da Lei Complementar nº 11/2012, que dispõe do Plano Diretor de Linhares. Assim, pôde-se converter o loteamento em Zona Especial de Interesse Social (ZEIS). Pelo fato de a área se encontrar inserida no perímetro urbano da sede, o ato foi consumado, passando a regularização a ser enquadrada como de interesse social, ou seja, regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda.

Tal como disposto no artigo 46 da Lei nº 11.977/2009, foram necessárias medidas que implicaram a elaboração de diagnósticos jurídicos, social, urbanísticos e ambientais. No caso do bairro Santa Cruz, com as medidas tomadas para instituí-lo como ZEIS, já haviam sido constituídos, e o diagnóstico jurídico ficou a cargo da Procuradoria Geral do Município, a qual avaliou a legalidade, constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do projeto de regularização fundiária, bem como as questões que se referem à segurança da posse e tutela da propriedade. O diagnóstico jurídico foi o único a ser avaliado, pois a conclusão do processo se deu com a titulação dos moradores por meio de doação, ato que ficou inconstitucional com a vigência da lei da Reurb.

O diagnóstico ambiental ficaria a cargo do membro da Comissão de Regularização Fundiária responsável pela Licença Ambiental de Regularização (LAR). Estava, no âmbito desse diagnóstico, avaliar as áreas ambientalmente protegidas e de grande sensibilidade ambiental, compatibilizando tais locais com a adoção de parâmetros mínimos de ocupação para o uso do solo presente e com a correção do impacto ambiental. Nesse caso, o estudo não foi realizado e não alcançou as moradias ao longo do Córrego das Pedras.

No que se refere ao diagnóstico urbanístico - que também não foi realizado, por se entender que o loteamento já estava registrado e executado -, caberia compatibilizar o uso do solo através de parâmetros mínimos de ocupação com a correção da degradação ambiental sem prejuízo ou comprometimento para as gerações futuras. Além disso, seria necessário avaliar a infraestrutura local com vistas a adequar ou implantar pavimentação, rede de abastecimento de água e rede de coleta e tratamento

de esgoto sanitário, bem como conceder energia elétrica, iluminação pública e rede de drenagem, nos locais onde fosse necessário.

Por fim, com relação ao diagnóstico social, que resultaria na medida que, de fato, incorpora os beneficiários à cidade formal, cabe destacar que o cadastro social já havia sido feito pelo Departamento Municipal de Assistência Social junto a associação de moradores de Santa Cruz. Porém, o cadastro estava defasado e necessitava de atualização, o que não aconteceu devido a morosidade do processo de regularização fundiária.

Quanto à tipologia de edificação, o contemplado pela regularização fundiária deveria emitir declaração de que o imóvel seria utilizado para sua própria moradia ou para moradia de sua família. Ou seja, imóveis que não possuíam destinação residencial não seriam contemplados no processo de regularização fundiária, podendo-se recorrer apenas ao pedido de usucapião, assim como, lotes maiores de 250 m².

O processo de usucapião demanda mais tempo e gastos, o que não o torna uma alternativa de todo adequada; o proprietário de uma área passível de usucapião tem que comprovar sua posse não contestada, por um período de, pelo menos, cinco anos. Assim, a primeira providência de quem pretende regularizar um imóvel, através do processo de usucapião, é assegurar a natureza do bem, ou seja, constatar que a propriedade é particular.

Como o loteamento Santa Cruz estava registrado em nome do município de Linhares, há fator impeditivo para o usucapir, já que não há usucapião em área pública dificultando a regularização dos imóveis de uso comercial, industrial ou de uso misto. Respeitadas as diretrizes gerais da política urbana estabelecidas no Estatuto da Cidade, a regularização fundiária deveria observar os princípios dispostos no artigo 48:

- I – ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para sua permanência na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental;
- II – articulação com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas à integração social e à geração de emprego e renda;
- III – participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização;
- IV – estímulo à resolução extrajudicial de conflitos; e

V – concessão do título preferencialmente para a mulher (ESTATUTO DA CIDADE, 2001).

Também não se realizou demarcação urbanística, embora fosse obrigatório apresentá-la, de acordo com a Lei Federal nº 11.977/2009. A Comissão de Regularização Fundiária entendeu a demarcação como desnecessária, uma vez que Santa Cruz já se encontrava registrado no Cartório de Registro de Imóveis, e então não caberia, naquele momento, questionar as dimensões e a área da poligonal do loteamento.

A Regularização Fundiária estava sendo feita pela Prefeitura Municipal de Linhares, legitimada conforme artigo 50 da Lei nº 11.977/2009, já que era a proprietária da área. Em outros casos, seriam possíveis legitimados a dar entrada em processo de regularização fundiária: a União (pelos estados, pelos municípios e pelo Distrito Federal); os beneficiários em potencial, individual ou coletivamente; e as cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária.

O projeto do loteamento Santa Cruz foi aprovado pelo decreto nº 400, de 20 de outubro de 1994, contendo planta com as áreas ou lotes a serem registrados, vias de circulação e memorial descritivo. Por meio da Ação Civil Pública nº 14.255 - reforço que a justiça determinou para que os lotes fossem doados à população de baixa renda -, foram expedidos os títulos de aforamento aos beneficiários.

O loteamento foi registrado em sua totalidade, inclusive a porção por onde passa o Córrego das Pedras, contendo os lotes existentes (então aterrados pelos moradores locais) e ruas sobre trechos canalizados do curso d'água. Nos domicílios, à ocasião, o esgoto era lançado diretamente no córrego, sem tratamento. Segundo a Lei nº 11.977/2009, seria necessário proceder a um estudo de diagnóstico ambiental, especificando quais seriam as edificações que necessitariam de relocação, quais as alternativas para despoluição do córrego, mas esse documento não chegou a ser realizado.

O município poderia, por decisão motivada, admitir regularização fundiária de área de interesse social em APP, se inserida em área urbana consolidada e desde que

ocupada até 31 de dezembro de 2007. A margem de APP de 30 (trinta) metros definida pelo Código Florestal (Lei Federal nº 12.651/2012), poderia, no caso de regularização fundiária, ser flexibilizada para 15 (quinze) metros, desde que um estudo técnico comprovasse que esta intervenção implica a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular, conforme dispõe o §1º do artigo 54 da Lei do PMCMV.

Entretanto, mesmo com o loteamento registrado, era necessário recorrer ao Licenciamento Ambiental de Regularização (LAR), uma vez que este contribuiria com a observância a aspectos ambientais específicos. O licenciamento deveria atender aos incisos do § 2º do art. 54, em que se dispõe:

- II – especificação dos sistemas de saneamento básico
- III – proposição de intervenções para o controle de riscos geotécnicos e de inundações;
- IV – recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;
- V – comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso;
- VI – comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e
- VII – garantia de acesso público às praias e aos corpos d'água, quando for o caso.

O projeto geométrico registrado no Cartório de Registro de Imóveis possuía lotes de 10 x 15 m, ou seja, 150 (cento e cinquenta) m², prevendo-se disponibilidade de área pública. Ocorre que a área pública do loteamento está, até hoje, ocupada por terceiro, que possui escritura pública de doação por parte do Estado, evidenciando a sobreposição de matrículas no loteamento Santa Cruz.

Embora a área pública destinada à implantação de equipamentos coletivos, praças e parques esteja em posse de outrem, o loteamento possui diversos lotes apropriados por edificações de escolas, posto de saúde e Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), por exemplo.

Uma consideração importante a ser feita é com relação à geometria dos lotes. A área média de 150 m² se deve à subdivisão e venda a recibos para terceiros, ao longo do tempo, onde quem recebia o título foreiro do lote, muitas vezes, não era mais o proprietário original, ou era dono de fração dele. Nesse sentido, o projeto geométrico deveria ser atualizado, demonstrando a realidade atual das quadras e lotes, o que a

Comissão Integrada de Regularização Fundiária ignorou, argumentando que o projeto já havia sido registrado.

Como no caso do registro, cabia ao município conceder título de legitimação de posse aos ocupantes cadastrados, dando preferência a concedê-lo em nome das mulheres que fossem responsáveis pelas moradias. Em todo caso, os beneficiários da titulação não poderiam ser concessionários, foreiros ou proprietários de outro imóvel urbano ou rural, nem tampouco poderiam ter recebido legitimação de posse anteriormente, e os lotes ou fração ideal não deveriam ser superiores a 250 m². O detentor do título de legitimação de posse, após cinco anos de seu registro, poderia requerer ao oficial de registro de imóveis a conversão desse título em registro de propriedade, tendo em vista sua aquisição por usucapião, nos termos do artigo 183 da Constituição Federal.

Todavia, por meio do Decreto Municipal nº 886, de 17 de junho de 2015, houve o cancelamento de todos os títulos de aforamento expedidos para o bairro Santa Cruz. Isso porque o instituto de enfiteuse só tinha validade até o ano de 2002, data de vigência do Código Civil, pelo que, em virtude disso, o passo a passo entendido pela CIRF foi a elaboração de um Termo de Doação que seria utilizado para a formalização da doação dos lotes para os moradores³.

Seria necessária a assinatura do prefeito, na Guia de Transmissão, após o que o processo seria submetido à Agência Regional (ARE) Linhares, da Secretaria de Estado da Fazenda do Espírito Santo, responsável para análise e concessão da isenção do Imposto sobre Transmissão Causa *mortis* e Doação (ITCD) aos moradores contemplados com a doação dos lotes. Deveriam eles, no ato de averbação da doação junto ao CRI, apresentar: o Instrumento Particular de Doação de bens imóveis assinado pelo prefeito; certidão de ônus (cópia); Documento de Arrecadação Municipal (DAM) e Guia de Transmissão homologada; Certidão de Nascimento ou Casamento dos vendedores (cópia); contrato social ou procuração, caso o vendedor seja pessoa jurídica (cópia autenticada); Certidão Negativa de Incapacidade Civil, emitida pelo CRI do domicílio dos vendedores; e Certidão Negativa de Débitos

³ Permissão dada ao proprietário de entregar a outrem todos os direitos sobre a coisa de tal forma que o terceiro que recebeu (enfiteuta) passe a ter o domínio útil da coisa mediante pagamento de uma pensão ou foro ao senhorio. Assim, pela enfiteuse o foreiro ou enfiteuta tem sobre a coisa alheia o direito de posse, uso, gozo e inclusive poderá alienar ou transmitir por herança, contudo com a eterna obrigação de pagar a pensão ao senhorio direto (GOMES, 2009).

Relativos às Contribuições Previdenciárias e às de terceiros, em nome dos vendedores.

A CIRF cumpriu todas as etapas, até a emissão de uma legitimação de posse, quando então foi surpreendida pela vigência da Lei Federal nº 13.465/2017, que inviabilizava o procedimento administrativo de doação e dava à regularização fundiária do Loteamento Santa Cruz outro percurso, a instauração da Reurb. A seguir, será analisado o processo de regularização, ocorrido entre 2020, com base na Lei da Reurb.

3.3.2 Regularização fundiária no bairro Santa Cruz, com base na Lei 13.465/2017 (Lei da Reurb)

Comprometida a regularização fundiária do loteamento Santa Cruz embasada pela Lei nº 11.977/2009, passou-se a seguir a Lei Federal 13.465/2017 e o Decreto nº 9310/2018. Agora, as prerrogativas viriam da Lei da REURB, promovida por meio da legitimação fundiária e podendo ser aplicada aos núcleos urbanos informais comprovadamente existentes até 22 de dezembro de 2016, tanto em área urbana como em área rural, sendo esta última uma novidade instaurada pela nova lei.

Estando dentro do perímetro urbano da sede de Linhares, o loteamento Santa Cruz é caracterizado como um núcleo urbano informal consolidado conforme artigo 3º do Decreto nº 9310/2018, em que se o define como “aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município ou pelo Distrito Federal”.

Com auxílio de drone, pôde-se realizar um levantamento aerofotogramétrico sobre o loteamento, através da equipe de geoprocessamento da PML, no intuito de delimitar os lotes e quadras de acordo com a nova ocupação dos moradores, o que possibilitou elaborar uma nova planta do loteamento Santa Cruz, e esta foi sobreposta à planta registrada no CRI. O loteamento passou a ter uma nova conformidade, então. Os lotes subdivididos foram inventariados, para facilitar a entrega do título para as pessoas certas, conforme o cadastro de moradores feito pelo município.

No auto de demarcação urbanística, notou-se que os confrontantes da poligonal do loteamento se diferenciavam, em sua maioria, da certidão de ônus, na matrícula

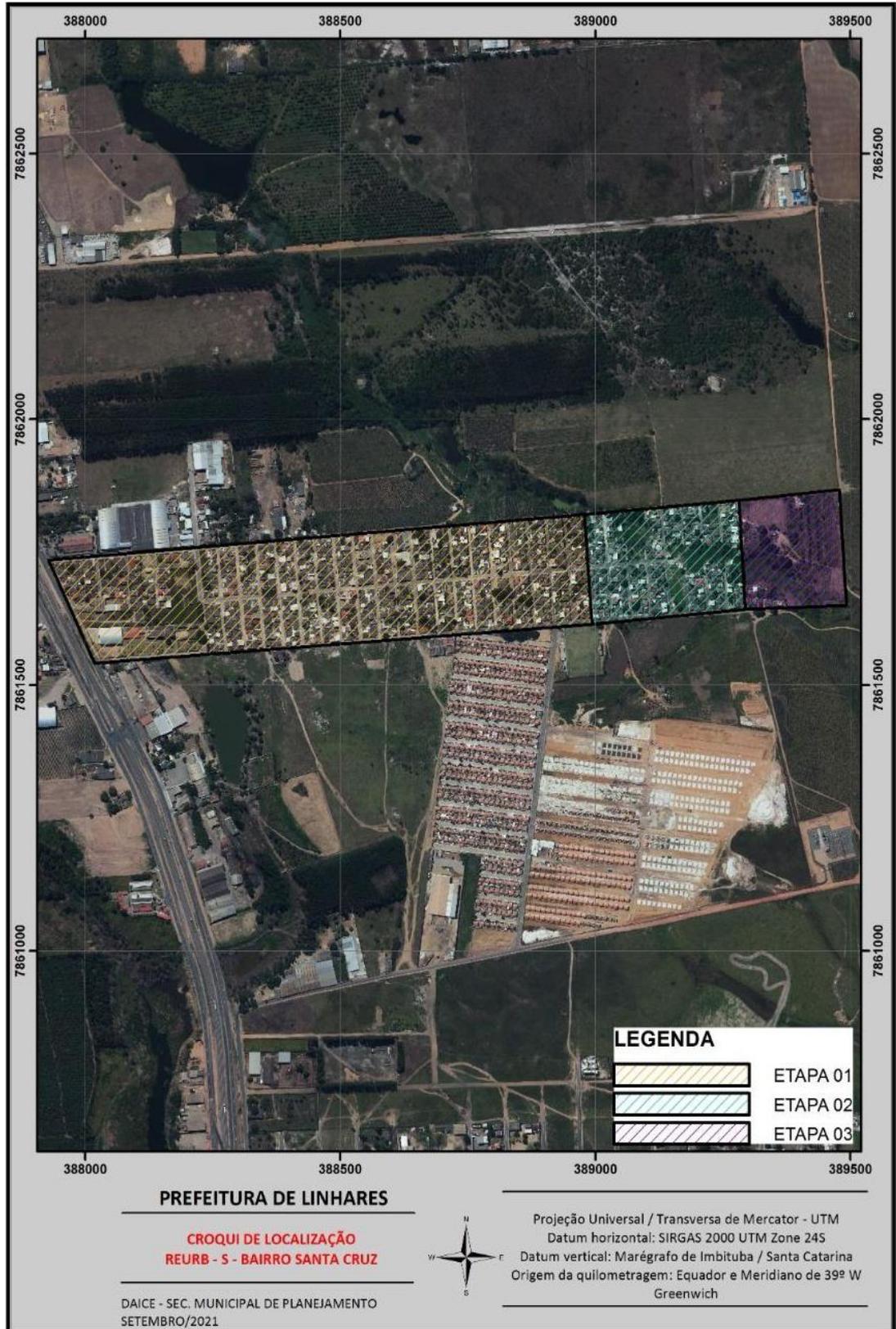
original. Logo, a CIRF, representando o Poder Público, teve de notificar os titulares de domínio e os confrontantes da área demarcada, pessoalmente ou via postal, com aviso de recebimento, para, que estes, querendo, apresentassem impugnação à demarcação urbanística, no prazo comum de trinta dias.

No caso de haver titulares de domínio ou confrontantes não identificados, não encontrados ou que recusarem o recebimento da notificação por via postal, estes seriam notificados por edital, para que apresentassem impugnação à demarcação urbanística, no prazo comum de, novamente, trinta dias, contados a partir da data da notificação. A ausência de manifestação dos indicados seria interpretada como concordância com a demarcação urbanística. Com esta etapa cumprida, e decorrido o prazo sem impugnação, ou superada a oposição ao procedimento, o auto de demarcação urbanística pôde ser encaminhado ao Cartório de Registro de Imóveis e averbado nas matrículas por ele alcançadas.

Para a poligonal do loteamento ser averbada, foi necessário dispor do novo projeto geométrico, ou seja, das novas medidas de quadras, ruas e lotes do loteamento e aprovada pelo Departamento de Aprovação de Projetos, Fiscalização e Habite-se da prefeitura, o DPFH, produzindo assim seu respectivo memorial descritivo e cadastro dos beneficiários posseiros de cada lote da primeira etapa do processo de regularização fundiária.

A primeira etapa contemplava da Quadra 1 à 42, limitada pelo Córrego das Pedras; a segunda etapa abarcaria as quadras que ocupavam o Córrego das Pedras e suas margens (áreas de preservação); e a terceira etapa, a última, contemplava a área pública principal do loteamento, onde havia uma sobreposição de matrículas (mapa da Figura 6).

Figura 6 – Mapa de sobreposição de matrículas



Fonte: GEOWEB Linhares (2021), modificado pelo autor.

A primeira etapa da regularização fundiária no bairro Santa Cruz contemplou 749 lotes distribuídos em 41 quadras totalizando 137.800,93 m², diferentemente dos 1.104 lotes distribuídos em 61 quadras do projeto original, desconsiderando as áreas públicas, conforme Tabela 3.

Tabela 3 – Áreas da 1ª Etapa da regularização

| LOTEAMENTO SANTA CRUZ - ETAPA I | | | | |
|--|----------------|--------------|---------------|--------------|
| Descrição | Unidade | Valor | % Util | % Min |
| Área da Gleba | m ² | 297.833,82 | | |
| Não Utilizável | m ² | - | | |
| Área Loteável | m ² | 297.833,82 | | |
| Etapa 02 | m ² | 86.051,68 | | |
| Etapa 01 | m ² | 211.782,14 | 100,00% | |
| ELUP | m ² | | 0,00% | 2,50% |
| AEC | m ² | 13.134,90 | 6,20% | 2,50% |
| Vias Públicas | m ² | 60.876,01 | 28,74% | |
| Total de AP | m ² | 74.010,91 | 34,95% | 35,00% |
| Área de Lotes Etapa I | m ² | 137.800,93 | 65,07% | |
| Quantidade de lotes | Unid. | 749 | | |

Fonte: o autor (2021).

Como a primeira etapa não possuía aspectos ambientais acentuados, nem possuía áreas identificadas pela Defesa Civil como sendo de risco, não foi necessária apresentação de diagnósticos para averiguar a situação ambiental, tampouco para propor soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes. Foram elaborados, apenas, estudos de desconformidades urbanísticas, ambientais, jurídicas e sociais dos moradores da REURB, conforme dispõe o artigo 35, em seu inciso III, na Lei federal nº 13.465/2017.

Quanto aos estudos de desconformidade no que tange aos aspectos urbanísticos, foram caracterizadas e analisadas a área de estudo sob os aspectos relacionados a: sistema viário; abastecimento de água; esgoto sanitário; drenagem; rede elétrica; iluminação pública; disponibilidade de equipamentos públicos de esporte e lazer (praças, quadra poliesportivas), educação (escola e creche), saúde (posto de saúde e hospital) e segurança (posto policial); e, por fim, o uso do solo (residencial, comercial ou misto).

Já o estudo de desconformidade ambiental, dentre outras coisas, consiste em observar aspectos como: se a área é plana ou possui variações de nível; se está ou não em área de proteção ambiental (em caso positivo, deve-se apresentar estudos técnicos ambientais); e se possui porções em que se percebam riscos geotécnicos, inundações ou outros riscos especificados em lei, para fins de aprovação do projeto de regularização fundiária (art. 12, parágrafo 3º, na Lei Federal nº 13.465/2017). No caso de Santa Cruz, porém, a parte que requer estudos ambientais mais complexos foi postergada como segunda etapa de regularização fundiária definida pela CIRF da Prefeitura – a área correspondente aos lotes sobre o Córrego das Pedras e suas margens.

Diferentemente da Lei nº 11.977/2009, a Lei nº 13.465/2017 permite a ocupação das APPs além da faixa de 15,00m. Porém, é obrigatório elaborar estudo técnico que comprove que as intervenções de regularização fundiária resultarão na melhoria das condições ambientais, se comparadas com a situação de ocupação anterior, o que pode exigir compensações ambientais, por exemplo, quando necessário. Verificar o risco geotécnico, a destinação do esgoto doméstico e segurança contra alagamentos que consistirá na distância entre o nível máximo operativo normal e a cota máxima do corpo hídrico.

O estudo de desconformidade jurídica implica requerer do beneficiário da Reurb a apresentação da forma aquisitiva do imóvel (escritura, instrumento particular, usucapião e outros) pelo atual posseiro, devendo este mencionar a cadeia sucessória, apresentando os referidos documentos. Os requerentes deverão ser devidamente qualificados, informando nome, estado civil, profissão, RG e CPF, filiação, endereço, número de telefone, e-mail e, se for casado, deve qualificar o(a) cônjuge, anexando certidão de casamento, pacto antenupcial (se houver) e matrícula do pacto. Também deverá apresentar busca do Cartório de Registro de Imóveis de Linhares, por endereço (do imóvel a ser regularizado) e nome do(s) atual(ais) e primeiro(s) posseiros.

Por fim, o estudo de desconformidade social corresponde ao levantamento da população beneficiada, feito com intenção de perceber se é predominantemente classificável como caso de Reurb-S ou Reurb-E, se o bairro é constituído por casas de pequeno, médio ou alto padrão etc.

O cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras não foi necessário para a aprovação do projeto de regularização fundiária em Santa Cruz, já que a poligonal da primeira etapa já apresentava os serviços essenciais para atendimento à população existente.

Atualmente, todas as vias do loteamento Santa Cruz são providas de meio fio e devidamente pavimentadas com blocos de concreto hexagonal, as quais aparentam bom estado de conservação. O sistema viário apresenta boa fluidez e compatibilidade com a categoria das vias principais (local e coletora), sendo capaz de resistir diretamente aos esforços gerados pelo tráfego de veículos leves e às intempéries às quais são submetidas. Os pequenos buracos ou imperfeições que se percebem nas vias (devidos, principalmente, à abertura de valas para ligações de água e esgoto) são monitorados e reparados de maneira constante pela Secretaria de Obras e Serviços Urbanos. Segue registro fotográfico de algumas vias do loteamento (Figuras 7, 8, 9 e 10).

Figura 7 – Foto da Rua Joaquim Calmon - I



Figura 8 – Foto da Rua Joaquim Calmon - II



Fonte: acervo do autor (2020).

Fonte: acervo do autor (2020).

Figura 9 – Rua Cloves Pianna



Fonte: acervo do autor (2020).

Figura 10 – Rua Pedro Melo



Fonte: acervo do autor (2020).

Já, com relação à drenagem, esse tipo de projeto, em um loteamento, objetiva dimensionar, locar e quantificar os dispositivos necessários para garantir o escoamento das descargas pluviais, as quais podem comprometer a segurança das diversas partes componentes do sistema viário. No loteamento Santa Cruz, o sistema se caracteriza por aproveitar a inclinação das vias. Por escoamento superficial, as águas são conduzidas para as sarjetas, junto ao meio-fio, dali seguindo para “bocas-de-lobo” e, finalmente, para a rede de drenagem local.

Em alguns trechos, as águas percorrem por gravidade e, então, são conduzidas ao Córrego das Pedras, assim como todo o volume coletado na rede pluvial. Abaixo, seguem fotos com pontos do sistema de drenagem das águas pluviais em Santa Cruz (Figuras 11 e 12).

Figura 11 – Poço de Visita (PV)



Fonte: acervo do autor (2020).

Figura 12 – “Boca-de-lobo”



Fonte: acervo do autor (2020).

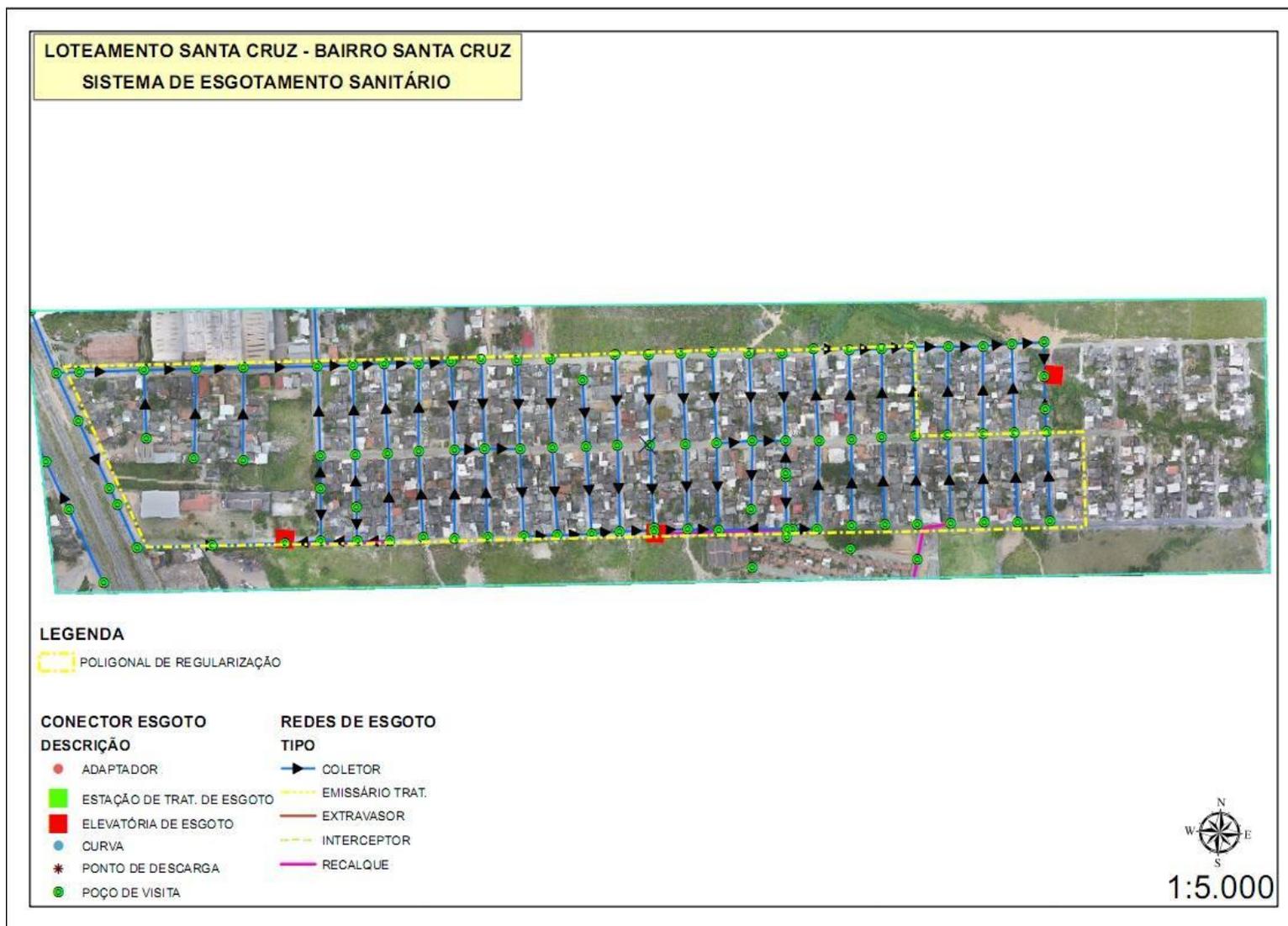
Santa Cruz possui, ainda, sistema de abastecimento de água potável e sistema de coleta de esgoto doméstico, sendo também atendido por serviços de energia elétrica, iluminação pública e coleta de lixo doméstico (Mapas 4, 5 e 6 e Tabela 4).

Mapa 4 – Sistema de rede de abastecimento de água



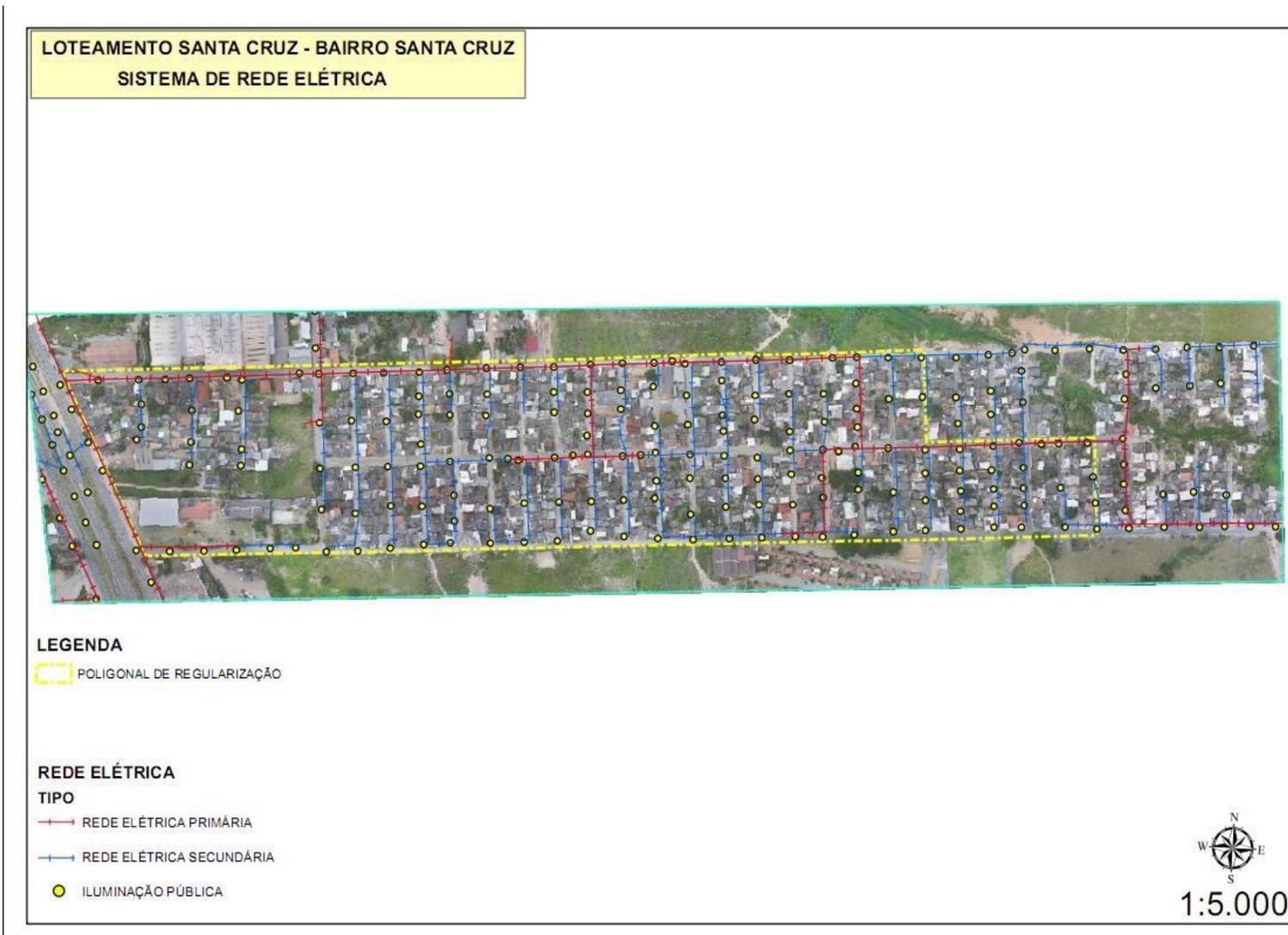
Fonte: GEOWEB Linhares (2021), modificado pelo autor.

Mapa 5 – Sistema de coleta de esgoto



Fonte: GEOWEB Linhares (2021), modificado pelo autor.

Mapa 6 – Rede de Distribuição de Energia Elétrica



Fonte: GEOWEB Linhares (2021), modificado pelo autor.

Tabela 4 – Manutenção da Iluminação Pública nos bairros de Linhares, inclusive na Sede (onde está Santa Cruz)



Cronograma de Manutenção de Iluminação Pública – 1º Semestre/2019

| | JANEIRO | FEVEREIRO | MARÇO | ABRIL | MAIO | JUNHO |
|---|------------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|------------------------------------|--------------------------------|----------------------------|
| REGIÕES | 03, 07, 10, 17, 21, 24, 28 e 31 | 07, 11, 14, 19, 21, 25 e 28 | 08, 11, 14, 19, 21, 25 e 28 | 02, 04, 09, 10, 15, 22, 29 e 30 | 07, 10, 14, 20, 22, 24 e 28 | 03, 10, 11, 14, 21 e 24 |
| SEDE DO MUNICÍPIO | | | | | | |
| BEBEDOURO E RIO QUARTEL | 08, 14, 22 e 29 | 04, 12 e 26 | 07, 13 e 26 | 08, 11 e 23 | 03, 13, 21 e 30 | 07, 18 e 28 |
| FARIAS | 04, 11, 18 e 25 | 01, 08, 15 e 22 | 01, 15, 22 e 29 | 05, 12, 18 e 26 | 02, 09, 16 e 23 | 04, 13, 19 e 27 |
| *Para solicitar a manutenção da iluminação ligue para o (27) 3373-3113/3372-2117 e informe o número da luminária, endereço e ponto de referência! | | | | | | |

Fonte: Secretaria de Obras e Serviços Urbanos de Linhares (2021).

A Secretaria de Obras e Serviços Urbanos do município é o agente responsável pela coleta e destinação final (em aterro licenciado) de todo o lixo doméstico da cidade. No Santa Cruz não é diferente. Mesmo se tratando de loteamento irregular, a Prefeitura faz coleta de lixo do bairro (conforme se observa no cronograma da Tabela 5), o que é positivo, uma vez que diminui a sujeição a males acarretados pelo não-recolhimento, tais como disseminação de doenças, poluição do ar, das águas e visual.

Tabela 5 – Cronograma de recolhimento de lixo doméstico dos bairros de Linhares

| BAIRROS | SEGUNDA | | TERÇA | | QUARTA | | QUINTA | | SEXTA | | SÁBADO | |
|------------------------|---------|-------|-------|-------|--------|-------|--------|-------|-------|-------|--------|-------|
| | Dia | Noite | Dia | Noite | Dia | Noite | Dia | Noite | Dia | Noite | Dia | |
| ARAÇÁ | 10:00 | | 10:00 | | 10:00 | | 10:00 | | 10:00 | | 10:00 | |
| AVISO | 7:20 | | 7:20 | | 7:20 | | 7:20 | | 7:20 | | 7:20 | |
| BEBEDOURO | 7:20 | | 7:20 | | 7:20 | | 7:20 | | 7:20 | | 7:20 | |
| BETANIA | | | 9:00 | | | | 9:00 | | | | | |
| BNH | | 19:00 | | 19:00 | | 19:00 | | 19:00 | | 19:00 | | 15:30 |
| BOA VISTA | | 19:30 | | 19:30 | | 19:30 | | 19:30 | | 19:30 | | 15:30 |
| CANIVETE | 11:00 | | 11:00 | | 11:00 | | 11:00 | | 11:00 | | 11:00 | |
| CENTRO | 6:20 | 18:00 | 6:20 | 18:00 | 6:20 | 18:00 | 6:20 | 18:00 | 6:20 | 18:00 | 6:20 | 14:00 |
| COLINA | 7:50 | | 7:50 | | 7:50 | | 7:50 | | 7:50 | | 7:50 | |
| CONCEIÇÃO | 9:20 | | 9:20 | | 9:20 | | 9:20 | | 9:20 | | 9:20 | |
| FARIAS | | | | | 14:00 | | | | | | 14:00 | |
| GUAXE | | | | | | | 14:00 | | | | | |
| INTERLAGOS I | | 18:00 | | 18:00 | | 18:00 | | 18:00 | | 18:00 | | 14:00 |
| INTERLAGOS II | | 18:00 | | 18:00 | | 18:00 | | 18:00 | | 18:00 | | 14:00 |
| JARDIM LAGUNA | | 21:00 | | 21:00 | | 21:00 | | 21:00 | | 21:00 | | 17:00 |
| JOCAFE | 6:45 | | | | | | | | | | | |
| JOSE RODRIGUES MACIEL | | 20:30 | | 20:30 | | 20:30 | | 20:30 | | 20:30 | | 16:30 |
| JUPARANÁ | 11:30 | | 11:30 | | 11:30 | | 11:30 | | 11:30 | | 11:30 | |
| LAGOA DO MEIO | | 18:00 | | 18:00 | | 18:00 | | 18:00 | | 18:00 | | 14:00 |
| MOVELAR | 10:30 | | 10:30 | | 10:30 | | 10:30 | | 10:30 | | 10:30 | |
| PALMITAL | | 20:00 | | 20:00 | | 20:00 | | 20:00 | | 20:00 | | 16:00 |
| PEROBAS | 14:00 | | 14:00 | | 14:00 | | 14:00 | | 14:00 | | | |
| PLANALTO / N.ESPERANÇA | 7:10 | | 7:10 | | 7:10 | | 7:10 | | 7:10 | | 7:10 | |
| PONTAL | 8:00 | | | | | | 8:00 | | | | 8:00 | |
| POVOAÇÃO | | | 8:00 | | | | | | 7:15 | | | |
| SANTA CRUZ | 8:20 | | 8:20 | | 8:20 | | 8:20 | | 8:20 | | 8:20 | |
| SÃO JOSE | | 18:00 | | 18:00 | | 18:00 | | 18:00 | | 18:00 | | 14:00 |
| SHELL | 7:15 | | 7:15 | | 7:15 | | 7:15 | | 7:15 | | 7:15 | |
| TRES BARRAS | 12:30 | | 12:30 | | 12:30 | | 12:30 | | 12:30 | | | |

Fonte: Secretaria de Obras e Serviços Urbanos de Linhares (2021), modificado pelo autor.

Conforme o Anexo II do Plano Diretor de Linhares (Lei Complementar nº 11/2012), o loteamento Santa Cruz está encravado em Zona Especial de Interesse Social, onde o

parcelamento do solo na modalidade de loteamento deve seguir os parâmetros urbanísticos mínimos estabelecidos na Lei Municipal 2.865, de 17 de julho de 2009. Quanto aos requisitos urbanísticos, assim dispõe a Lei:

LEI Nº 2.865/2009

Art. 4º. Para fins de aprovação e registro dos loteamentos populares de interesse social ficam estabelecidos os seguintes requisitos: (Redação dada pela Lei nº 3337/2013)

I - lotes com área mínima do terreno – 150m² (cento e cinquenta metros quadrados), com testada mínima de 10m (dez metros) lineares;

II - a relação entre a profundidade e a testada do lote não será superior a 2,5 (dois vírgula cinco), salvo maiores exigências estabelecida na presente Lei;

III - as quadras não poderão apresentar extensão superior a 200m (duzentos metros);

IV - os lotes deverão confrontar-se com via pública, sendo tolerada a frente exclusiva para vias de pedestres;

V - os lotes situados em esquina deverão ter na concordância de suas testadas um chanfro ou curva de concordância com um raio mínimo de 1,50m (um metro e cinquenta centímetros).

Vale ressaltar que, com a Lei Federal nº 13.465/2017, não se exige mais que a área objeto da regularização fundiária esteja enquadrada em Zona Especial de Interesse Social, tanto na modalidade REURB-S como na REURB-E.

Ainda quanto ao parcelamento, nota-se que, no Projeto Urbanístico, a média das áreas dos lotes é de 150,00 m². Entretanto, existem diversos lotes com áreas menores que o mínimo de 125m², e testada menor que 10 metros lineares confrontando-se com via pública. *In loco*, percebe-se que a maioria os lotes de esquina não são chanfrados. Todavia, em se tratando de REURB, esses parâmetros podem ser flexibilizados, conforme §1º do inciso VIII do art. 11 da Lei Federal nº 13.465/2017. Assim está disposto no referido trecho da Lei:

LEI Nº 13.465/2017

Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se:

[...]

VIII - ocupante: aquele que mantém poder de fato sobre lote ou fração ideal de terras públicas ou privadas em núcleos urbanos informais.

§ 1º Para fins da Reurb, os Municípios poderão dispensar as exigências relativas ao percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso público ou ao tamanho dos lotes regularizados, assim como a outros parâmetros urbanísticos e edifícios.

Quanto à extensão das quadras, destaca-se que todas possuem dimensões inferiores a 200 metros e, mesmo sem a necessidade de serem atendidas pela REURB, atendem à Lei Municipal nº 2.865/2009. Além disso, as dimensões, relativamente compactas, promovem menores deslocamentos entre ruas, permitindo melhor

mobilidade no percurso a pé. No que tange às dimensões e áreas dos lotes e quadras, estas atendem aos requisitos necessários da Reurb.

No que se refere à consideração do sistema viário, a regularização fundiária no loteamento Santa Cruz, na primeira etapa, contemplou 27 (vinte e sete) ruas, além da Rodovia BR 101, que é confrontante da matrícula do imóvel. Conforme incisos XXXI, XXXII e XXXIII do art. 11 da Lei Complementar nº 014/2012 (Lei Municipal de Parcelamento do Solo Urbano de Linhares), a hierarquia das vias é assim definida:

- vias arteriais - são as principais vias de ligação entre bairros, caracterizadas pela função de passagem, pelo tráfego fluente de veículos e pelo acesso indireto às atividades lindeiras;
- vias coletoras - são as avenidas e ruas de menor capacidade, as quais recebem e distribuem o tráfego das vias locais para as arteriais e vice-versa, caracterizando-se pela função de acessibilidade às atividades lindeiras, onde não é facilitado o desenvolvimento de velocidade elevada;
- vias locais - são as vias utilizadas quase exclusivamente pela população que nelas reside ou trabalha, vias que ligam ruas internas dos bairros, dando acesso aos lotes, tendo baixíssimo tráfego e sendo próprias para transporte seletivo (lotações).

Com base nisso, tem-se que o sistema viário do Santa Cruz inclui a Rodovia BR 101 (Av. Prefeito Samuel Batista Cruz) como uma via arterial do município de Linhares, as ruas Joaquim Calmon, Vereador João Pedro da Silva, Antenor Elias e Ademar Luiz Pianna como coletoras, e os demais logradouros como vias locais do bairro. De posse dessa classificação, cabe observar o anexo I da Lei Municipal nº 2865/2006, no qual se dispõe que as vias em ZEIS devem cumprir com os seguintes parâmetros (Tabela 6):

Tabela 6 – Parâmetros das vias, conforme legislação do município de Linhares

| CARACTERÍSTICAS | | TIPO DE VIA | | |
|-----------------|--|---|---|---------------------------|
| | | ARTERIAL | COLETORA | LOCAL |
| Físicas | Largura da via (m) | 20,00 (sentido único) 33,00 a 40,00 | 16,00 a 27,00 | 10,00 a 14,00 |
| | Canteiro central (m) | Aconselhável mínimo = 4,00 | Aconselhável mínimo = 2,00 | - |
| | Largura dos passeios (m) | Mínimo 3,00 | | Mínimo = 2,00 |
| | Largura da faixa de rolamento (m) | 3,50 | 3,00 a 3,50 | 3,00 |
| | Número de faixas de rolamento (m) | 4 (sem canteiro central) 6 (com canteiro central) | 2 + estacionamento (sem canteiro central) 4 + estacionamento (com canteiro central) | 2,00 |
| | Tipo de pavimentação | Concreto betuminoso ou cimento | Concreto betuminoso | A critério da Prefeitura |
| Geométricas | Velocidade diretriz de projeto | 80 km/h | 60 km/h | 40 km/h |
| | Rampa máxima (%) | 6% | 10% | 30% |
| | Inclinação transversal mínima (%) | 0,50% | | |
| | Inclinação do passeio altura do meio-fio | 2% a 3% 0,15 m | | |
| | Raio mínimo | Conforme velocidade diretriz | | Praça de retorno = 7,00 m |
| | Altura livre (m) | 5,50 | | |

Fonte: Prefeitura de Linhares (2020), adaptado pelo autor.

De acordo com o projeto urbanístico, a primeira etapa de regularização contempla 60.876,12 m² de logradouros públicos (ruas e calçadas). As vias consideradas locais possuem largura da faixa de rolamento média de 5,00 metros. Já as coletoras: na Rua Vereador João Pedro da Silva, a largura varia de 8,70 metros a 9,25 metros; na Joaquim Calmon, de 6,00 metros a 10,45 metros; na Antenor Elias, de 7,17 metros a 9,55 metros; e, na Ademar Luiz Pianna, de 5,57 metros a 9,44 metros. O que se nota é que, apesar das faixas de rolamento estarem em desconformidade com a lei vigente, o bairro possui boa fluidez e baixo tráfego de veículos de grande porte, pois a maioria

dos moradores utiliza transporte público coletivo e transita no bairro em bicicletas, motos e carros de passeio.

Destaca-se, por fim, no que diz respeito ao sistema viário, que não houve necessidade de alteração na geometria das vias do bairro. Suas dimensões foram toleradas, tendo em vista que se trata de Reurb, sob cuja ótica os parâmetros urbanísticos podem ser flexibilizados - §1º do inciso VIII do art. 11 da Lei Federal nº 13.465/2018.

Os equipamentos públicos consistem em outro componente basilar à regularização. No recorte de estudo, foram identificadas 2 escolas – de Ensino Fundamental (EMEF, Figuras 13 e 14) e Educação Infantil (CEIM, Figura 15) –, 1 Estação Elevatória de Esgoto (Figura 16), 1 Centro de Referência de Assistência Social (CRAS, Figura 17) e 1 posto de saúde (Figura 18).

Figura 13 – EMEF Zeferino Batista Fiorot



Fonte: acervo do autor (2020).

Figura 14 – EMEF Zeferino Batista Fiorot



Fonte: acervo do autor (2020).

Figura 15 – CEIM Mariana Batista Pompermayer



Fonte: acervo do autor (2020).

Figura 16 – Estação Elevatória do SAAE



Fonte: acervo do autor (2020).

Figura 17 – CRAS de Santa Cruz



Fonte: acervo do autor (2020).

Figura 18 – Unidade de Saúde da Família “Pedro Felipe Santiago”



Fonte: acervo do autor (2020).

Conforme o artigo 38 da Lei Federal nº 13.465/2017 é emitida a CRF, ato administrativo de aprovação da Reurb, que acompanhou o projeto de regularização fundiária aprovado onde contempla o nome do núcleo urbano regularizado, a localização do núcleo urbano regularizado, a modalidade da Reurb, a indicação numérica de cada unidade regularizada, a listagem dos ocupantes que houverem adquirido a unidade, por meio de título de legitimação fundiária ou de ato único de

registro, que conteve o nome do ocupante, o seu estado civil, a sua a profissão, o seu número de inscrição no CPF, o número de sua carteira de identidade e a sua a filiação. Os registros da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado foram requeridos diretamente junto ao oficial do Cartório de Registro de Imóveis, tendo sido efetivados independentemente de decisão judicial ou de determinação do Ministério Público.

Assim, em suma, considerando o princípio constitucional da função social da propriedade urbana – o qual visa a assegurar o ordenamento do desenvolvimento da cidade para a garantia do bem-estar de seus habitantes (conforme art. 182 da Constituição Federal de 1988), o binômio Lei Federal nº 13.465/2017 e Decreto nº 9.310/2018 – que dispõem sobre os procedimentos para regularização fundiária dos núcleos urbanos informais – e a relevância do direito social à moradia como meio para efetivar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, instaurou-se a Regularização Fundiária Urbana no loteamento Santa Cruz, na modalidade REURB-S, com fundamento nos art. 13 (inciso I) e art. 32 da Lei Federal nº 13.465/2017.

Conforme prerrogativa da Reurb-S, foram adotadas as medidas necessárias para instituir o procedimento administrativo previsto no Capítulo III da Lei 13.465/2017 e regulamentado no Capítulo III do Decreto nº 9.310/2018, pelo que se emitiu a Certidão de Regularização Fundiária (CRF), conferindo-se o título de direito real aos beneficiários em Santa Cruz, por meio do instituto da legitimação fundiária, previsto no art. 15, I e art. 23 da Lei Federal nº 13.465/2017. Vale ressaltar que todos os moradores da primeira etapa foram contemplados com o título de legitimação fundiária, inclusive comércios e edificações mistas, que foram declaradas como de interesse público pelo Poder Executivo, como dispõe o inciso III do artigo 16 do Decreto Federal nº 9310/2018, não sendo beneficiados os imóveis identificados como de Reurb-E.

4 ANÁLISE DAS PERDAS E GANHOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA A PAR DE CADA LEGISLAÇÃO E RECOMENDAÇÕES

Com a vigência da lei da Reurb, pode-se fazer uma comparação das perdas e ganhos, a partir das chaves-de análise, entre esta legislação e a lei do PMCMV, como exposto no Quadro 2.

Quadro 2 – Comparação das perdas e ganhos referentes às leis de Regularização Fundiária

| CHAVES DE ANÁLISES | PMCMV [LEI Nº 11.977/2009] x ANTES DE SUA EXISTÊNCIA | REURB x PMCMV |
|-------------------------------|---|---|
| Localização | Uma perda, pois a regularização pelo PMCMV era limitada apenas à área urbana. Sendo assim os loteamentos ilegais nas áreas rurais deveriam ser desfeitos ou o município deveria regulamentar Chácara ou Sítio de Recreio se e somente se houvesse potencial turístico, de lazer ou lacustre. Onde não houvesse estas características, a função social da propriedade era infringida já que perdia sua vocação rural, caso o município realizasse a regularização indevidamente. | Um ganho, já que possibilitou a regularização dos loteamentos ilegais também em áreas rurais, antes impossibilitados de regularizar. Entretanto, fomenta a criação de pequenos núcleos urbanos distantes das sedes do município. Outro ganho é que para o processo de regularização de loteamentos em áreas rurais fica dispensada a criação de novo perímetro urbano e a decorrente descaracterização do imóvel junto ao INCRA no ato do registro junto ao CRI. Como perda na verdade, a Lei reconhece a perda das características rurais da gleba e permite a regularização da área urbana consolidada. O problema é que a interpretação do artigo vem dando margem a irregularidade, como a burla à lei de parcelamento urbano. |
| Diagnósticos | Um ganho, com os diagnósticos era possível ver a realidade das distorções urbanísticas, ambientais, jurídicas e sociais sendo necessário saná-las durante o processo de regularização fundiárias e antes da titulação | Uma perda, os diagnósticos foram substituídos por estudos de desconformidades que após identificada alguma situação de risco ou problemas quanto a infraestrutura e meio ambiente, poderiam ser sanadas após a titulação dos lotes discriminada no cronograma físico-financeiro através de uma Termo de Ajuste de Conduta a perder de vista, já que a lei não traz data limite para tais intervenções. Estando a ocupação em áreas de risco ou ambientalmente sensíveis só pode ocorrer, mesmo que depois da titulação, após estudo técnico for comprovada a eliminação do risco e comprovação das melhorias ambientais. Caso contrário, a medida adequada é a remoção da população. Assim, nesses casos, a intervenção deve ser prévia. A intervenção a posteriori somente nos casos de inadequação da infraestrutura e de equipamentos públicos |
| Marco temporal | Um ganho. Com o marco temporal de 2009 para núcleos urbanos consolidados, a quantidade de loteamentos ilegais para regularizar seria menor. | Uma perda, já que o marco alterando para 2016 acabou por beneficiar vários loteadores ilegais, favorecendo, desse modo, a informalidade na “cidade legal”. |
| Demarcação Urbanística | Um ganho, já que era obrigatória a certeza da dimensão real da gleba a regularizar e seus confrontantes garantindo não | Uma perda, já que a lei não obriga tal particularidade, podendo ocorrer assim sobreposição de matrículas e desatualização de confrontantes, o que acarreta na necessidade de |

| | | |
|--------------------------------------|--|--|
| | sobreposição de matrículas nem invasão em terrenos vizinhos. | retificação da matrícula. Entretanto, é um ganho, visto que possibilita a regularização individual, demandando menos documentos e certidões e acelera o processo. |
| Usos das edificações | Uma perda, pois restringiu a regularização de imóveis de uso estritamente residencial, sujeitando os de uso misto e demais usos apenas à regularização via usucapião, que dificultava o processo, requerendo comprovação de posse, contratação de profissional para demarcar terreno. Entretanto, atualmente ficou mais simples e rápida a regularização por usucapião, de modo extrajudicial. | Um ganho, já que a Reurb abrange os imóveis residenciais, mas também os de outros usos, desde que declarados pelo poder executivo como de interesse público. Isso amplia a possibilidade de regularização de todos os imóveis pela Reurb-s ou Reurb-e. |
| Infraestrutura e Equipamentos | Um ganho, já que era necessário ofertá-los antes do processo de regularização fundiária e titulação dos imóveis. Os equipamentos deveriam garantir a real demanda do parcelamento irregular ou clandestino. Ao final do processo, se tinha uma área devidamente urbanizada, indo além da posse. | Uma perda, já que a legislação permite que a infraestrutura possa ser feita após a titulação, por meio de cronograma físico financeiro. Ao mesmo tempo, houve um grande ganho para o trabalho social. Antes, havia o cadastro das famílias no início e se aguardava a implementação da infraestrutura, para depois realizar para a titulação e posse. O próprio cadastro ficava desatualizado e na hora de entregar o título, muitas famílias já haviam se desfeito, alguns beneficiários já haviam falecido ou mesmo vendido a casa, inviabilizando a titulação. Com a Reurb, assim que o cadastro é realizado, faz-se a titulação e se estabelece o cronograma para a implementação da infraestrutura e equipamentos, que será executada a posteriori. A LEI 13.465/17 peca por deixar em aberto o prazo a ser incluído no cronograma, com isso, demonstra que visa principalmente a titulação em detrimento da garantia de moradia digna. |
| Apropriação das APPs | Ganho, pois permitia a ocupação de APP em área urbana mantendo faixa mínima de 15m do leito do rio desde que não houvessem situações de risco ou impacto ambiental considerável. | Um ganho, desde que considerada a manutenção da ocupação no local sem prejuízo ambiental ou risco de alagamento. Entretanto, há uma perda quando desconsiderada a preservação da mata ciliar de rios e córregos, pois, agora, não é mais obrigatória a manutenção de faixa mínima. |

Fonte: o autor (2022).

A legislação urbanística no que tange à regularização apresenta lacunas pois se dá num contexto muito amplo e suas diretrizes são incapazes de abranger a todas as situações. Conforme indicado no quadro, as mudanças tentam abarcar o maior número possível de realidades urbanas, mas trazem consequências que ora apresentam-se benéficas (ganhos), ora trazem impactos negativos (perdas), e ora são dúbias, mostrando ganhos por um lado e perdas por outro em relação a uma mesma

diretriz, como pode ser observado em relação aos itens “Localização”, “Demarcação Urbanística” e “Apropriação das APPs”.

Equacionar perdas e ganhos dentro do escopo das leis é o maior desafio do planejamento urbano e para quem pensa a regularização, posto que sua atuação acontece em uma realidade que é fluida e a todo momento está se modificando, e cujo movimento acontece de forma muito rápida, tornando os mecanismos regulatórios obsoletos e ineficientes.

Diante das modificações apresentadas com a Lei da Reurb, observa-se uma tentativa de alcançar a maior quantidade possível de situações, antes não pensadas na Lei do PMCMV, e que permaneciam sem soluções. Entretanto, as medidas para uma tentativa de regularização em massa podem trazer consequências graves, quando não consegue atuar de forma efetiva contra os loteadores, por exemplo, os quais agem dentro das brechas da legislação e perpetuam a cidade informal com base na expressiva demanda por habitação.

As mudanças trazidas pela nova lei e apresentadas no quadro, as quais revelam perdas e ganhos da legislação, e à luz dos estudos realizados na aplicação da lei no loteamento Santa Cruz, o capítulo a seguir traz sugestões que contribuem para a melhor utilização do instrumento urbanístico.

5 RECOMENDAÇÕES

Nesse capítulo são apresentadas as recomendações feitas com base na análise comparativa entre a Lei do PMCMV e a Lei da Reurb, com uma reflexão acerca da necessidade de se valorizar a implantação do processo de RF, e não apenas se restringir à leitura da legislação. Foram identificadas as fragilidades que demandam mudanças ou complementação na lei vigente, de forma que o instrumento urbanístico se aproxima da realidade em vista do bem comum, evidenciando as principais mudanças, refletem a necessidade de se atentar à aplicação, e não apenas ao instrumento em si, e a relevância de se ajustar a lei adequando-a à realidade, em prol do bem comum.

A seguir, são apresentadas tais recomendações organizadas por temas.

5.1 QUANTO À REURB-MISTA:

O processo de regularização fundiária nos núcleos urbanos consolidados, possui três modalidades de Reurb: a de interesse social (Reurb-S), a de interesse específico (Reurb-E) e a inominada (Reurb-I).

No caso de Reurb-S, a elaboração e o custeio do projeto de regularização fundiária e a implantação da infraestrutura caberão ao ente público – Município promotor ou ao Distrito Federal, a depender dos termos do ajuste que venha a ser celebrado, caso sejam necessários tais termos.

Já no caso de Reurb-E, a regularização fundiária será contratada e custeada por seus potenciais beneficiários ou requerentes privados. Se a regularização se der sobre áreas públicas, se e quando houver interesse público, o Município poderá proceder à elaboração e ao custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial, com posterior cobrança aos seus beneficiários. O Distrito Federal ou os Municípios deverão definir, por ocasião da aprovação dos projetos de regularização fundiária, nos limites da legislação de regência, os responsáveis pelas implantações das obras de infraestrutura essencial (pavimentação, redes de água, esgoto, drenagem pluvial e coleta de lixo, além da rede de eletricidade) e dos equipamentos públicos ou comunitários, quando for o caso, além da implementação das medidas de mitigação e compensação urbanística e ambiental, bem como dos estudos técnicos, quando for o caso.

Na Reurb-I, os casos são bem específicos, pois enquadram os núcleos urbanos consolidados antes de 1979, ano da Lei Federal de Parcelamento do Solo Urbano nº 6766/1979, em que as obras de infraestrutura podem ou não estarem concluídas. Entretanto, para registro basta apresentar a planta urbanística do loteamento junto a prefeitura para aprovação e posterior registro no Cartório de Registro Imobiliário.

No caso do loteamento Santa Cruz, o núcleo urbano é consolidado com duas modalidades de Reurb, ou seja, uma Reurb chamada Mista, com Reurb Social, a qual é predominante, mas também há a Reurb Específica. Tal predominância norteou os trabalhos do Projeto de Regularização Fundiária e as exigências do Município. Entretanto, a Legislação Municipal de Regularização Fundiária de Linhares, Lei Nº 9310/2019, não define o procedimento de como será a regularização de Reurb-E, dentro de uma Reurb mista, em área não aforada.

A sugestão para este impasse poderia ser o pagamento do justo valor – por parte do beneficiário para a Prefeitura, nos termos do artigo 16 da Lei nº 13.465/2017 - considerando-se o justo valor um percentual do valor atual da terra nua, sobre o valor venal do imóvel, valor esse simbólico. A estimativa da porcentagem do valor a ser pago pelo beneficiado em função do valor venal do lote poderá ser feito por Decreto Municipal ou alteração na legislação.

Ainda que a publicação de um Decreto seja mais simples do que a alteração de uma legislação tão recente, apenas uma modificação legislativa garante segurança jurídica ao processo de Regularização Fundiária visto que o Decreto tornaria a posse legal sem, entretanto, oferecer garantia, uma vez que pode ser revogado.

5.2 QUANTO À REGULARIZAÇÃO DAS BENFEITORIAS SOBRE OS LOTES (EDIFICAÇÕES)

O projeto de regularização fundiária (PRF) não precisa parar na titulação, assim como ocorrido na primeira etapa do PRF no Bairro Santa Cruz, Linhares-ES. A Reurb, assim como dispõe o artigo 21 do Decreto nº 9310/2018, possui sete fases:

- a) requerimento dos legitimados;
- b) processamento administrativo do requerimento, no qual será conferido prazo para manifestação dos titulares de direitos reais sobre o imóvel e dos confrontantes;
- c) elaboração do projeto de regularização fundiária;

- d) saneamento do processo administrativo;
- e) decisão da autoridade competente, por meio de ato formal, ao qual será dado publicidade;
- f) expedição da CRF pelo Município ou pelo Distrito Federal; e
- g) registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado no cartório de registro de imóveis em que se situe a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada.

As sete fases do PRF precisam ser cumpridas, mas não devem ser confundidas com as etapas de Regularização Fundiária. Como disposto na Lei nº 13.465/2017, a Regularização Fundiária pode ser feita em etapas, a exemplo de regularizar apenas uma quadra de um loteamento, sem necessariamente titular, apenas abrir as matrículas no Cartório de Registro de Imóveis, assim como a titulação pode ser realizada sem, necessariamente, regularizar as edificações.

Cada etapa representa uma peça fundamental da dinâmica da regularização fundiária, e as várias peças montam um elemento maior, viabilizando as soluções desejadas ao núcleo urbano informal, objeto de RF. Este processo também foi denominado, pelas advogadas Ana Cristina de Souza Maia e Michely Freire Fonseca da Cunha como '*Reurb Lego*'. Destaca-se, contudo, que a nomenclatura não consta na lei ou no decreto.

O importante a ser fomentado na RF do loteamento Santa Cruz em sua 1ª Etapa, é a regularização das edificações encravadas sobre os lotes titulados, inserindo a benfeitoria no mercado imobiliário, promovendo o giro financeiro para o comércio local e a cobrança do Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISSQN), permitindo, também, o acesso às linhas de financiamentos de bancos para construções e reformas, assim como a obtenção de bem para inventariar ou até mesmo permitindo que o imóvel possa ser objeto de venda ou hipoteca. A averbação da obra após a regularização das edificações será uma das etapas da Reurb, ou seja, para estes casos, utiliza-se informalmente os termos Reurb de sobreposição ou Reurb Lego.

Os Gestores que não tiverem essa visão de que a Reurb traz retorno financeiro ao município, principalmente aquelas sobre áreas públicas, onde o executivo costuma fazer por doação, poderão inclusive ser denunciados por improbidade administrativa

por omissão de receita, conforme Lei Federal nº 8429/1992, uma vez que o município deixará de receber os impostos, como Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) ou, como já dito, pode deixar de arrecadar também o Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), sobre o imóvel vendido.

Vista a importância de regularizar a edificação, resta verificar se o município de Linhares possui um instrumento legal que permita a regularização das edificações existentes no loteamento Santa Cruz, e que foram construídas de forma espontânea, ou seja, sem aprovação de projeto e licença de construção emitida pela prefeitura, e em desacordo com os índices edilícios definidos pelo Código de Obras do Município (Lei Complementar nº 18/2012) e a lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei Complementar nº 13/2012).

Num panorama geral da 1º Etapa de Regularização Fundiária do loteamento Santa Cruz, notou-se que todas as edificações existentes nos lotes titulados, possuem desconformidades edilícias, desde afastamentos irregulares que infringem a lei municipal (Código de Obras) e o Código Civil, como também violam o tamanho mínimo dos ambientes internos e vãos de abertura de iluminação e aeração, como janelas e portas. A respeito do coeficiente de aproveitamento e taxa de permeabilidade, também aparecem alguns casos pontuais de irregularidade, infringindo a Lei de Uso e Ocupação do município.

Para permitir a regularização destas edificações construídas em desacordo com as leis municipais vigentes, alguns municípios capixabas, como a Serra e Vitória, possuem legislação específica para a regularização destas edificações, estabelecendo um prazo limite para aprovação junto à prefeitura, tendo como instrumento de anistia, o pagamento de uma contrapartida financeira. Assim como estes municípios supracitados, Linhares possui este instrumento legal, constituído pela Lei Complementar Nº 97, de 30 de setembro de 2022, que dispõe sobre a Regularização de Edificações Executadas em Desacordo com a Legislação vigente no Município de Linhares.

A lei também estabelece o pagamento de contrapartida financeira para a regularização de edificações irregulares que aparecem no recobrimento aerofotogramétrico com marco legal de até outubro de 2021. A contrapartida é definida pelo produto da área da edificação, o custo unitário básico (CUB) do Sinduscon-ES e

o nível de gravidade estabelecida na lei. A lei municipal nº 97/2022 prevê que nos casos de edificações construídas em ZEIS (Zona Especial de Interesse Social), a mesma isenta o requerente do pagamento desta contrapartida financeira, conforme dispõe o artigo 22, incisos II e III.

O loteamento Santa Cruz, objeto de regularização fundiária, está inserido nessa realidade. Segundo o Anexo II do Plano Diretor Municipal (Lei Complementar nº 11/2012), a área é definida como ZEIS. Neste caso, o proprietário arcaria somente como a contratação de profissional habilitado (arquiteto ou engenheiro civil) para apresentação diante do órgão público, do projeto arquitetônico de regularização da edificação.

5.3 QUANTO ÀS PARCERIAS

Sabendo da dificuldade de contratação de profissional, já que se trata de loteamento de baixa renda e de grande vulnerabilidade social, a alternativa mais recomendada seria a aplicação da ATHIS pela Prefeitura Municipal de Linhares, através do seu programa de Regularização Fundiária. ATHIS é a sigla de Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social, uma garantia expressa na Lei Federal 11.888/2008, a qual tem como um dos seus fundamentos o direito humano à moradia, conforme expresso na Constituição Federal.

A Lei da ATHIS busca assegurar que famílias com renda familiar de até três salários mínimos recebam assistência técnica pública e gratuita para a elaboração de projetos, acompanhamento e execução de obras necessárias para a edificação, reforma, ampliação ou regularização fundiária de suas moradias. É uma lei de abrangência nacional, que reforça o direito social à moradia, amparando áreas delimitadas pela legislação como sendo de interesse social.

Neste cenário, a equipe técnica da prefeitura de Linhares poderia prestar este serviço, já que neste ano de 2021 foi criada a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, a qual, aos poucos, vem se estruturando com o chamamento de arquitetos e engenheiros civis aprovados no último concurso público. Outra possibilidade poderia ser um convênio com o CAU-ES, com a UFES/DAU e IFES/Campus Colatina, para realização como atividade extensionista.

5.4 QUANTO AOS PRAZOS DAS ETAPAS

No projeto de regularização fundiária do loteamento Santa Cruz, de acordo com a equipe técnica da Comissão Especial de Regularização Fundiária, especialmente do setor de Recursos Hídricos Naturais da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, foi constatado que o trecho das quadras que ocupam parcial ou totalmente o leito do Córrego das Pedras, não deveria ser contemplado na 1º Etapa de Regularização Fundiária, já que foi entendido que seria necessário um diagnóstico ambiental do referido corpo hídrico, onde as edificações que ocupam esses lotes lançam os efluentes domésticos não tratados no córrego.

A titulação da 1º Etapa continua acontecendo, porém não foi estabelecido um prazo para realização da 2º e 3º etapa, considerando as dificuldades de suas regularizações. Para a 2º Etapa, constata-se que se faz necessário um estudo ambiental para avaliar a funcionalidade da área de preservação permanente do Córrego das Pedras e no trecho que corta o bairro Santa Cruz, a fim de verificar se a área cumpre sua função social e ambiental.

Em relação a 2º Etapa de Regularização Fundiária, deve se discutir a manutenção ou não da população que ocupa a faixa de APP do Córrego das Pedras. O §2º do artigo 11 da Lei Federal nº 13.465/2017 diz que:

[...] § 2º Constatada a existência de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em área de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, Estados ou Municípios, a Reurb observará, também, o disposto nos artigos. 64 e 65 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, hipótese na qual se torna obrigatória a elaboração de estudos técnicos, no âmbito da Reurb, que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso.

O projeto de regularização fundiária de interesse social deverá incluir estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação anterior com a adoção das medidas nele preconizadas. Deve conter no mínimo a caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada; a especificação dos sistemas de saneamento básico; proposição de intervenções para a prevenção e o controle de riscos geotécnicos e de inundações; recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização; comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso

adequado dos recursos hídricos, a não ocupação das áreas de risco e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso; comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta e garantia de acesso público aos corpos d'água.

O Córrego das Pedras tem sua nascente no Bairro Canivete e possui vários trechos já canalizados. A Prefeitura Municipal de Linhares já se manifestou sobre o caso do Santa Cruz, implicando a também canalização do trecho do bairro, ou seja, há uma indicação de que a população que ocupa as margens do córrego será mantida no local. Resta saber se o município irá propor uma compensação ambiental ou a implementação de áreas verdes no bairro. Outra constatação é qual tipo de Reurb vai ser instaurada no local, já que segundo a Lei nº 13.465/2017 e Decreto Federal nº 9310/2018, só é permitida a manutenção das pessoas em áreas de preservação permanente em casos de Reurb-S.

Já a 3ª Etapa o problema é a sobreposição de matrículas e ocupação de terceiro sobre área pública do loteamento, com documento de doação espedido pela União. Nesta situação, há uma ocupação de área pública, algo que a legislação urbanística não permite usos de certos instrumentos como usucapião, por exemplo. Esta situação resolveria através de reintegração de posse, entretanto há uma escritura pública registrada em nome de terceiro, o que inviabiliza a aplicação de reintegração, já que área documental é dele. Se houver reintegração de posse, a área pública do loteamento Santa Cruz passará a existir, mas o ocupante ainda será o proprietário da área. A alternativa mais apropriada seria então o processo de desapropriação do imóvel, pois neste caso, a escritura de doação deixa de existir e a área volta a integrar como área pública do loteamento, tendo sua destinação para a construção de equipamentos públicos e/ou áreas verdes como praças e parques.

Outra questão que não ficou definida na Lei Federal nº 13.465/2017 e no Decreto Federal nº 9310/2018 é o prazo estabelecido para o cronograma de implantação das obras de infraestruturas necessárias, de equipamentos públicos comunitários, espaços livres de uso comum e das compensações sociais, urbanísticas e ambientais do loteamento, ou parte dele, objeto de regularização fundiária.

Na 1ª Etapa de regularização do Bairro Santa Cruz, por exemplo, durante as entrevistas na fase de cadastro social, alguns moradores levantaram a questão de

que em alguns pontos do loteamento a drenagem não funciona bem, e em tempos de chuvas fortes, acarreta na entrada de águas pluviais em algumas casas. Existe esgoto lançado no córrego por algumas moradias, com trechos a céu aberto. Além disso, foram levantadas questões como a falta de oferta de vagas no CEIM local, ausência de praça ou áreas verdes recreativas para as crianças do bairro. Na 1ª Etapa, a titulação ocorreu sem estabelecer um cronograma para suprir estas necessidades.

5.5 QUANTO AO CRONOGRAMA DE OBRAS DE INFRAESTRUTURA E EQUIPAMENTOS PÚBLICOS

O cronograma tinha que existir a partir dos diagnósticos urbanísticos, social e ambiental feitos pela equipe técnica da prefeitura, porém o que aconteceu foi apenas estudos de desconformidades que em seus resultados apontaram os problemas supracitados.

As desconformidades como irregularidades edilícias, largura das vias, tamanhos mínimos de lotes e testada ou esquinas não chanfradas foram suprimidos pelo §1º do inciso VIII do art. 11 da Lei Federal nº 13.465/2018, onde estes parâmetros podem ser flexibilizados se tratando de Reurb, como assim dispõe:

Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se:

[...] VIII - ocupante: aquele que mantém poder de fato sobre lote ou fração ideal de terras públicas ou privadas em núcleos urbanos informais.

§ 1º Para fins da Reurb, os Municípios poderão dispensar as exigências relativas ao percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso público ou ao tamanho dos lotes regularizados, assim como a outros parâmetros urbanísticos e edilícios.

A pavimentação das vias e infraestruturas básicas, como abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, coleta de lixo doméstico, sistema de drenagem pluvial e de energia elétrica, foram considerados como atendidos na 1ª Etapa, restando apenas a implantação de Espaços Livres de Uso Público. Assim, não foi estabelecido um cronograma para as novas etapas de regularização, bem como delimitação de tempo adequado para a implantação de melhorias urbanísticas de infraestruturas e equipamentos públicos.

O uso de um Termo de Ajuste de Conduta se faz necessário, principalmente com a participação do Ministério Público Estadual, para que impute ao chefe do executivo a

implantação dos elementos necessários para o bem estar comum da comunidade do Santa Cruz. Recomenda-se a implantação do cronograma durante o prazo de titulação.

Além disso, é importante elencar estratégias para assegurar a posse por um período ao beneficiário, sem que ocorra a venda imediata do imóvel. Atualmente, esta já é a realidade do local, em que alguns moradores titulados já venderam seus lotes para terceiros.

Com essa prática, o morador beneficiado pelo processo pode voltar a ocupar outra área irregular dentro da cidade, retomando o ciclo de informalidade. Como alternativa para essa prática, sugere-se a aplicação de um recurso legal utilizado pela lei do PMCMV, onde a titulação acontece no nome das mulheres e com impedimento legal de alteração e venda da moradia por no mínimo 10 (dez) anos.

5.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Regularização fundiária vem a reboque de um cenário já estabelecido pelos núcleos urbanos, que abrigam milhares de famílias vivenciando situações precárias de habitabilidade e infraestrutura urbana. A possibilidade de legalizar a terra, outrora ocupada de maneira informal, traz a premissa da melhoria da qualidade de vida, uma vez que a posse legal da propriedade permite acesso às linhas de financiamento para melhoria da qualidade das habitações. Ainda, permite que essas áreas sejam integradas ao território legal das cidades, passível de investimentos do poder público municipal em infraestrutura e melhorias dos espaços urbanos.

A Lei 11.977/2009 abordou a questão fundiária através de inovações e instrumentos nunca pensados para tratar o problema legado por anos de políticas habitacionais ineficientes, as quais configuraram o desenho da cidade informal que se consolidou. Seu arcabouço legal previa a legitimação de posse e a demarcação urbanística através das ZEIS.

Todavia, vários aspectos engessavam o processo, especialmente devido às particularidades de cada tipo de assentamento, fazendo-se necessária uma nova dinâmica da regularização fundiária, a qual veio por meio da Lei 13.465/2017 e do Decreto 9.310/2018. A nova lei surgiu com intuito de dinamizar o processo e acelerar

as legitimações dada a urgência da questão habitacional no contexto Brasil, visto que a lei anterior não foi capaz de alterar a realidade dos cidadãos de forma expressiva.

Com o novo marco temporal advindo da Lei nº 13.465/2017, diversos loteamentos ilegais passaram a ter a oportunidade de se inserir na Cidade Legal possibilitando assim, na contribuição do ordenamento territorial dos municípios de forma menos burocrática, com segurança jurídica que já tinha com a Lei nº 11.977/2009, porém com maior agilidade e permitindo, inclusive, a regularização de comércios e indústrias, desde que classificadas como de interesse público.

Nesse sentido, intervir com regularização fundiária em bairros como Santa Cruz não só representa benefício social para a comunidade – devido, também, à provisão de novos equipamentos públicos – , como busca observar as condições das moradias dos ocupantes do bairro, avaliando aspectos diversos, dentre os quais se destacam a salubridade, a segurança construtiva quanto a inundações e a riscos estruturais, e, de maneira geral, a existência de condições mínimas de garantia do bem-estar da família residente no local. Ou seja, há na regularização uma relevância para além da titulação dos imóveis ou da inserção destes no mercado imobiliário.

Os benefícios podem, inclusive, tanger o aspecto ambiental. Também o caso do Santa Cruz revela tal benefício, pois a regularização no bairro abrangeria ainda as soluções físicas, sociais e, principalmente, ambientais às ocupações efetuadas sobre o Córrego das Pedras e sua Área de Preservação Permanente (APP) correspondente.

O Córrego consiste em um corpo hídrico com largura máxima próxima de 10 metros que atravessa o loteamento do bairro Santa Cruz. Hoje, ele é parcialmente canalizado, recebe esgoto doméstico não-tratado dos domicílios de algumas quadras, e suas margens servem como depósito de entulhos, o que, em conjunto, torna-o favorável à proliferação de pragas e à disseminação de doenças.

Legalizar a situação do Santa Cruz, permite que, encerrado o tempo de processo, possa-se contar com ligações de água tratada, esgoto e rede de energia elétrica nos domicílios, até então irregulares, os quais, na condição de irregularidade, demandam infraestrutura urbana que, por determinação do Ministério Público, não poderia ser autorizada pela administração municipal, como também por inserir o núcleo urbano informal à cidade legal.

De acordo com o exposto, podem ser avaliadas as modificações trazidas pela Lei da Reurb, as quais representam medidas que promovem a aceleração do processo de regularização, sua desburocratização, maior alcance à população em situação de irregularidade e maior flexibilização em relação às diversas situações existentes.

Entende-se que a regularização é um avanço na busca por uma cidade democrática e pela melhora na qualidade de vida dos seus habitantes, mas que ainda funciona sob uma engrenagem que tenta remediar de forma urgente e imediatista uma realidade fundada sobre alicerces profundos fixados nas desigualdades geradas pelo poder do capital imobiliário. É importante que as engrenagens da regularização criem conexões com outros instrumentos que combatam o poderio da especulação imobiliária, além de tratar os sintomas mais graves da cidade adoecida.

Mesmo diante de um cenário desafiador, e que há anos é tema de estudos, pesquisas e discussão entre grandes pensadores da cidade, não se pode negar que bons resultados já foram produzidos ao longo do tempo, e legislações como a Lei da Reurb representam um ganho importante na busca por uma realidade melhor. É possível fazer uso mais efetivo da Lei da Reurb quando avaliados seus ganhos, perdas e as experiências da aplicação da lei. Valorizar a experiência com a aplicação das leis não deve se limitar apenas à mera tentativa e erro, mas efetivar e completar um ciclo de que pensa a cidade e suas leis, integrando-as às ações e experienciando realidades que têm muito a dizer e devem ser incluídas no processo de regularização. Fugir da dinâmica vertical de ação, fazendo valer o movimento proposto pelo Estatuto da Cidade, cuja participação é premissa para todo e qualquer planejamento urbano, deve ser fator importante a se considerar também no processo de Regularização Fundiária.

6 CONCLUSÃO

A dissertação teve como premissa a análise sistemática da regularização fundiária à luz da Lei da Reurb (Lei 13.465/2017), numa comparação com a lei do PMCMV (Lei 11.977/2009), ambas aplicadas no processo de regularização fundiária do loteamento Santa Cruz, no município de Linhares-ES.

Como resultado observou-se que a Lei nº 13.465/2017 trouxe avanços no processo de regularização fundiária de forma a desburocratizá-lo e permitindo um maior alcance da legislação em diferentes realidades, antes não contempladas pela Lei do PMCMV. Porém, a reflexão sobre as mudanças apresentou alguns pontos que poderão gerar impactos negativos, e que foram classificados como perdas. A maior parte delas está relacionada à simplificação do processo, para promover a sua agilidade, ou seja, sob certo aspecto perde-se alguns rigores que poderiam trazer maior segurança ao processo, à população e à cidade, para que se possa atender à demanda urgente de melhorias nas habitações e no meio urbano.

Para a regularização fundiária do loteamento Santa Cruz, este avanço fez com que o processo fosse acelerado e pudesse garantir a titulação dos ocupantes em etapas, ou seja, sem proporcionar a descontinuidade de outras etapas e ações pertinentes a casos pontuais existentes no loteamento, e que demandam mais tempo ou mais estudos. A população, com a posse de seus lotes, poderá financiar melhorias das condições de habitabilidade. No entanto, a infraestrutura urbana carece de intervenções, para as quais não foram estabelecidos prazos de conclusão.

A comparação entre as legislações que tratam sobre a Regularização Fundiária reflete como o planejamento urbano atua sobre a realidade dos assentamentos informais, indicando que apenas a atuação legal não é o bastante para que haja uma mudança significativa no processo de ocupação de áreas irregulares. O quadro que demonstra as perdas e ganhos na mudança da legislação reflete as ações que tentam remediar uma cidade consolidada e desigual, penalizada pelas consequências do modelo econômico vigente, sem atuar nas raízes do problema. Comparar as leis mostrou-se um método eficiente para que houvesse uma leitura mais clara sobre essa dinâmica, bem como permitiu fazer apontamentos e sugestões de melhoria, apresentando-se como contribuição acadêmica na aplicação do método em outros territórios e técnica

– para o Poder Público Municipal, o qual poderá se resguardar em alguns aspectos negativos apontados.

O trabalho também se apresenta como importante contribuição pela análise do processo de Regularização Fundiária do loteamento Santa Cruz, posto que ao final desses processos dificilmente se faz uma leitura sobre todo o percurso feito pelas equipes de regularização, onde várias particularidades e elementos importantes podem ser registrados e servirem como experiência para outras ações. Através dessa análise, pode-se observar que o processo de regularização se mostrou a princípio benéfico, com envolvimento da população a qual aceitou e contribuiu de certa forma com a regularização. Além da titulação pela Lei da Reurb, os diagnósticos, mesmo simplificados e aparecendo como perda em relação à lei anterior, puderam identificar problemas sociais, ambientais e a necessidade de melhorias urbanísticas, como a implementação de áreas livres, por exemplo, e já podem tornar-se diretrizes de reivindicação pela população e ação do Poder Público.

Por se tratar de uma regularização de certa forma recente, o trabalho destaca por seu caráter inovador e contemporâneo, de forma a permitir sua continuidade através de novas análises sobre maiores impactos ao longo do tempo no loteamento Santa Cruz, bem como pode fazer novas avaliações de muitos outros processos que irão acontecer em distintas realidades. Fazer a leitura da aplicação da lei em diferentes contextos trará mais contribuições à própria lei, além de gerar mais conteúdos e reflexões sobre o tema, visto que a escassez de material sobre o assunto mostrou-se como um limitante inicial da pesquisa.

A Regularização Fundiária é um instrumento de grande relevância legado pelo Estatuto da Cidade, e sua aplicação é tema que urge no contexto urbano e na atuação de uma cidade que apresenta a maioria expressiva de suas edificações em situação irregular. É um campo de ampla atuação e que deve ser fruto de discussões e pesquisas intensas e não descoladas das realidades sobre as quais agem. Seu direcionamento deve estar em prol de uma cidade mais igualitária, permitindo à população mais vulnerável o seu direito à propriedade e à cidade, conforme estabelecido na Constituição.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO DOS GEÓGRAFOS BRASILEIROS (AGB); OBSERVÁTORIO DOS CONFLITOS NO CAMPO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO. **Relatório de impactos sócio-ambientais da Fábrica de Suco Mais (Coca-Cola) no Córrego das Pedras, Linhares/ES**. Vitória: OCCA/Ufes, 2011.

BRASIL. **Decreto nº 9.310**, de 15 de março de 2018. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 16 mar. 2018.

_____. Constituição de 1988, de 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 5 out. 1988.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estabelece diretrizes gerais da política urbana. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 10 jun. 2001.

_____. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 8 jul. 2009.

_____. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 28 mai. 2012.

_____. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Institui a Regularização Fundiária Urbana (Reurb). **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 8 set. 2017.

_____. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 20 dez. 1979

CHIARELLO, F.; PIRES, L. R. G. M. **Novos Paradigmas da Regularização Fundiária Urbana**. São Paulo: Almedina, 2019.

CUNHA, M. F. F. **Manual de Regularização Fundiária Urbana Reurb**. Salvador: Editora JusPodivm, 2019.

FERNANDES, E. **Direito Urbanístico e Políticas Urbanas no Brasil**. Belo Horizonte: Delrey, 2001.

GAZOLA, P. M. **Concretização do Direito a Moradia Digna – Teoria e Prática**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOMES, L. F. **O que se entende por enfiteuse?** 2009. Disponível em: <https://lfg.jusbrasil.com.br/noticias/1061040/o-que-se-entende-por-enfiteuse>. Acesso em 26 abr. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Panorama do município de Linhares. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.** Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/es/linhares/panorama>. Acesso em 13 dez. 2020.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Estatísticas vitais – Censo demográfico 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.** Disponível em: <http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/1288>. Acesso em 13 dez. 2020.

JÚNIOR, N. S.. *A Promoção Jurídica da Moradia nos assentamentos irregulares.* Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2004.

LEITE, L. F. T. C.; MENCIO, M. **Regularização Fundiária Urbana – Desafios e perspectivas para a aplicação da Lei nº 13.465/2017.** São Paulo: Letras Jurídicas, 2019.

LEONELLI, G. C. V. **A construção da lei federal de parcelamento do solo urbano 6.766: debates e propostas do início do sec. XX a 1979.** Orientadora: Sarah Feldman. 2010. Tese (Doutorado em Arquitetura) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

LINHARES. **Decreto nº 561**, de 13 de abril de 2015. Institui Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS na Área de Assentamentos autoproduzidos no bairro Santa Cruz, nesta cidade. Linhares: 2015. Disponível em: <http://legislacaocompilada.com.br/linhares/Arquivo/Documents/legislacao/html/D5612015.html>. Acesso em dez. 2020.

_____. **Decreto nº 886**, de 17 de junho de 2015. Dispõe sobre o cancelamento dos títulos de aforamento que foram expedidos para os lotes do bairro Santa Cruz, e dá outras providências. Linhares: 2015. Disponível em: <http://legislacaocompilada.com.br/linhares/Arquivo/Documents/legislacao/html/D8862015.html>. Acesso em dez. 2020.

_____. **Decreto nº 888**, de 18 de junho de 2015. Dispõe sobre a Aprovação da regularização fundiária do bairro Santa Cruz, e dá outras providências. Linhares: 2015. Disponível em: <http://legislacaocompilada.com.br/linhares/Arquivo/Documents/legislacao/html/D8882015.html>. Acesso em dez. 2020.

_____. **Decreto nº 1258**, de 25 de outubro de 2018. Institui a Regularização Fundiária Urbana - Reurb no Bairro Santa Cruz e dá outras providências. Linhares: 2018. Disponível em: <http://legislacaocompilada.com.br/linhares/Arquivo/Documents/legislacao/html/D12582018.html>. Acesso em: 13 dez. 2020.

LOUREIRO, L. G.. **Registros públicos: teoria e prática.** 10. ed. Salvador: Jus Podivm, 2019.

MIOTTO, R. C. T.. **Perícia Social: proposta de um percurso operativo. In: Serviço Social & Sociedade.** São Paulo, v. 67, p. 145-158, 2001.

MOTA, E. A. da C.; MOURA, M. J. P.; TORRES, M. A. A. **Teoria da Regularização Fundiária**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2019.

PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES. Lei nº 2.865, de 17 de julho de 2009.

Sistema de Leis Municipais, Poder Legislativo, Linhares, ES, 25 mai. 2010.

Disponível em:

<http://legislacaocompilada.com.br/linhares/Arquivo/Documents/legislacao/html/L28652009.html>. Acesso em: 13 dez. 2020

SAULE JÚNIOR, N. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: S.A. Fabris, 2004.

SOUZA, A. S. R.; ARAÚJO, M. M. **Estudos Avançados de Sustentabilidade Urbano-Ambiental**. Belo Horizonte: Arraes, 2014.