

ANÁLISE E SISTEMATIZAÇÃO DAS JURISPRUDÊNCIAS, LEGISLAÇÃO ESTADUAL E DE PROVIMENTOS PARA A ELABORAÇÃO DE MODELOS LEGISLATIVOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA



Revista
Desafios

Artigo Original
Original Article
Artículo Original

Analysis and systematization of jurisprudences, state legislation and provisions for the elaboration of legislative models of urban foundational regularization

Análisis y sistematización de las jurisprudencias, legislación estadual y de provensos para la elaboración de modelos legislativos de regularización fundiaria urbana

Aline da Silva Sousa^{*1}, João Aparecido Bazzoli²

¹Discente do Curso de Graduação em Direito, Universidade Federal do Tocantins, Palmas, Tocantins, Brasil.

²Professor do Curso de Graduação em Direito, Universidade Federal do Tocantins, Palmas, Tocantins, Brasil.

*Correspondência: Universidade Federal do Tocantins, Av. NS 15, 109 Norte, Palmas, Tocantins, Brasil.
CEP:77.010-090. e-mail: alinedasilva_sousa@hotmail.com

Artigo recebido em 29/08/2018 aprovado em 21/09/2018 publicado em 31/10/2018.

RESUMO

A existência material da dignidade da pessoa humana estabelece que as pessoas tenham um lugar para morar dignamente, com condições capazes de subsidiar acesso a outros direitos básicos, como saúde, educação e mobilidade urbana, por exemplo. Assim, é inegável que o gozo do direito à moradia urbana é de suma importância, pois é o ponto de partida para a construção de uma cidadania plena, considerando que a moradia consolida a dignidade da pessoa humana, direito este que não é efetivamente exercido por muitas pessoas, principalmente sob um viés de gênero, raça e classe. Nesse sentido, partindo do pressuposto de que a via legal é uma ferramenta capaz de auxiliar no processo de correção de tal problemática, o presente trabalho teve como principal intuito analisar e sistematizar jurisprudências, legislações estaduais e de provimentos para a criação de modelos legislativos de regularização fundiária urbana, a partir de referências jurídicas capazes de subsidiar o Município de Palmas na formulação de legislações específicas necessárias ao desenvolvimento de ações de regularização fundiária de assentamentos urbanos. Valendo ponderar que, a elaboração de um “manual de boas práticas” realizadas na região Centro-Oeste do Brasil, foi imprescindível para que o objetivo mencionado alhures pudesse ser alcançado.

Palavras-chave: Direito à moradia; Legislação; Regularização Fundiária

ABSTRACT

The material existence of the dignity of the human person requires that all people have a place to live, and this place should cover a range of elements capable of subsidizing access to other basic rights such as health, education and urban mobility, for example. Thus, it is undeniable that the enjoyment of the right to urban housing is of paramount importance, since it is the starting point for the construction of full citizenship, considering that housing consolidates the dignity of the human person, a right that is not effectively exercised by many people, mainly under a bias of gender, race and class. In this sense, based on the assumption that the legal path is a tool capable of assisting in the process of correcting such problem, the main purpose of this study was to analyze and systematize jurisprudence, state legislations and provisions for the creation of legislative models for regularization urban landfill, based on legal references capable of subsidizing the Municipality of Palmas in the formulation of specific legislation necessary for the development of actions to regularize land tenure in urban settlements. It is

worth considering that the elaboration of a "manual of good practices" carried out in the Central-West region of Brazil was essential for the aforementioned objective to be achieved.

Keywords: Right to housing; Legislation; Land regularization

RESUMEN

La existencia material de la dignidad de la persona humana exige que todas las personas tengan un lugar para vivir, y que este lugar debe abarcar una gama de elementos capaces de subsidiar el acceso a otros derechos básicos, como la salud, la educación y la movilidad urbana, por ejemplo. Así, es innegable que el goce del derecho a la vivienda urbana es de suma importancia, pues es el punto de partida para la construcción de una ciudadanía plena, considerando que la vivienda consolida la dignidad de la persona humana, derecho éste que no es efectivamente ejercido por muchas personas, principalmente bajo un sesgo de género, raza y clase. En este sentido, partiendo del supuesto de que la vía legal es una herramienta capaz de auxiliar en el proceso de corrección de tal problemática, el presente trabajo tuvo como principal propósito analizar y sistematizar jurisprudencias, legislaciones estatales y de provisiones para la creación de modelos legislativos de regularización de la tierra urbana, a partir de referencias jurídicas capaces de subsidiar el Municipio de Palmas en la formulación de legislaciones específicas necesarias para el desarrollo de acciones de regularización agraria de asentamientos urbanos. Valiendo ponderar que, la elaboración de un "manual de buenas prácticas" realizadas en la región Centro-Oeste de Brasil, fue imprescindible para que el objetivo mencionado en otras partes pudiera ser alcanzado.

Descriptores: Derecho a la vivienda; legislación; Regularización de la tierra

INTRODUÇÃO

Trazer à baila a definição de cidade é de suma importância para adubar o solo, tornando-o assim fértil para o debate referente à regularização fundiária. Sendo assim, convém elucidar os apontamentos trazidos pelo texto da Carta Mundial pelo Direito à Cidade, que enfatiza o caráter democrático do espaço urbano, a Carta se refere à cidade como “[...] um espaço coletivo culturalmente rico e diversificado que pertence a todos os seus habitantes.” Valendo ainda assentar as ensinanças trazidas por Claudio Carvalho e Raoni Rodrigues na obra “O Direito à Cidade”, que diz que as cidades, nos moldes que se encontram hodiernamente, não permitem que a justiça protagonize, já que as leis urbanísticas costumam regulamentar modelos de uso e ocupação do solo que só são possíveis de serem observados pelos que detêm condições econômicas privilegiadas ou pelo menos remediadas.

Diante da referida problemática, este estudo parte do princípio de que as ocupações irregulares ou clandestinas vêm se multiplicando exponencialmente em Palmas, provocando um crescimento desordenado,

haja vista que a “expansão da cidade acompanha-se de uma especulação sobre os terrenos” (SANTOS, 2008, p. 206) considerando que este “primeiro momento do processo especulativo vem com a extensão da cidade” (SANTOS, 2005, p. 106) razão da “valorização exorbitante do solo, que é benéfica apenas aos proprietários das áreas, em detrimento aos interesses públicos e da sociedade” (BAZOLLI, 2011, p. 3).

Diante deste quadro, verifica-se que os gestores locais não vêm conseguindo exercer um competente controle sobre o território e em razão desta tolerância, e em muitos casos de conivência, ocorrem ocupações descontroladas em áreas urbanas e rurais. Entretanto o ato da “flexibilidade com a ocupação ilegal fundiária na prática, mas inflexibilidade formal para a regularização de assentamentos de baixa renda” (MARICATO, 2006, p. 212) e “o fato de que grande parte de nossas cidades ser construídas pelos próprios moradores em áreas invadidas” ou “adquiridas de loteadores ilegais” (MARICATO, 2013, p.20), resultam em constantes conflitos fundiários.

Por perceber a problemática do Município de Palmas e as limitações institucionais e administrativas dos entes públicos aos quais cabe o desenvolvimento e execução de programas e projetos de regularização fundiária, o estudo intentou apontar modelos legislativos de regularização fundiária urbana, capazes de subsidiar os órgãos municipais na formulação de legislações específicas ao desenvolvimento de ações de regularização de assentamentos urbanos.

MATERIAIS E MÉTODOS

A presente pesquisa adotou o método indutivo, que preza pela observação, e para alcançar o conhecimento ou demonstração da verdade, parte de fatos particulares, prezando sempre pela apreciação.

É imperioso destacar que, para iniciar a pesquisa foi de suma importância realizar um levantamento bibliográfico no tocante ao tema em questão, posteriormente, o grupo de pesquisa “Cidade e Meio Ambiente” elaborou um “manual de boas práticas”, que primordialmente teve como objeto de pesquisa apenas a Região Centro-Oeste (Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás e Distrito Federal), arrolamento este que teve como principal intuito identificar projetos de regularização fundiária embasados na Lei Federal nº.11.977/2009, que é um dos dispositivos legais que dispõem de modo mais abrangente sobre regularização fundiária. Válido ressaltar que a elaboração do material supracitado teve como base o estabelecimento de contato por e-mail e via telefone com alguns municípios, e buscas de experiências práticas em sítios eletrônicos pertinentes.

Como tratado anteriormente, a pesquisa exige que haja observação, e no intuito de instigar uma reflexão mais rica a respeito das vicissitudes que assolam a vida daqueles que não exercem amplamente o direito à cidade, os integrantes do grupo de pesquisa supracitado, em parceria com os alunos do curso de Arquitetura e Urbanismos, auxiliaram na organização

do II Encontro de Regularização Fundiária, Habitação e Direito à Cidade (II ERHAD), que além de fomentar debates atinentes à temática apontada, proporcionou o contato direto com áreas desprovidas de qualquer amparo jurídico capaz de garantir condições urbanísticas minimamente necessárias. Atividade de grande importância, pois tal como pontua Aristóteles, cada homem julga corretamente as coisas que conhece, e destas é bom juiz.

Por fim, como última etapa constante no plano de trabalho, este relatório tem como escopo explicitar os resultados alcançados durante o período de pesquisa, tal como evidenciar os empecilhos encontrados, e os novos questionamentos que surgiram.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Como já apontado, o presente relatório buscou identificar projetos de regularização fundiária realizados na Região Centro-Oeste (estados do Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás e o Distrito Federal), com o fito de apontar a influência da Lei Federal nº11.977/2009, sendo que em tais projetos a pesquisa consistiu na busca de informações em 3 estados da federação e no Distrito Federal. Onde dos 466 municípios e 31 Regiões Administrativas buscou-se informações em 169 municípios, classificando por população - em média de 20 mil habitantes. Desta busca efetuada foi possível classificar 18 municípios e 7 Regiões Administrativas do Distrito Federal, que apresentavam maior atuação no campo de Regularização Fundiária. Grosso modo, foi uma tarefa árdua levantar as informações necessárias, problemática que pode ter origem na falta de órgãos, equipes, núcleos, em síntese, de pessoas específicas para a elaboração e implantação de tais medidas, ausência de custeio, e, de outra banda, presença demasiada de interesse político em uma parcela considerável de projetos.

Feita esta consideração, torna-se oportuno dar enfoque para as principais atividades de regularização fundiária realizadas nesta região, quais sejam:

a) No Distrito Federal a regularização fundiária é realizada pela CODHAB - Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal - por meio do Programa Habita Brasília;

b) Em Goiás a AGEHAB-GO promove a integração em todos os níveis de governo, na resolução e execução dos projetos de regularização fundiária tendo como base a Lei 11.977 e uma Lei estadual específica;

c) Em Mato Grosso do Sul a regularização fundiária é protagonizada pela AGEHAB-MS (Agência Estadual de Habitação Popular de Mato Grosso do Sul), que fica responsável por subsidiar a estruturação da primeira fase da construção;

d) Em Mato Grosso o *Terra a Limpo* é uma iniciativa do Programa Mato-Grossense de Municípios Sustentáveis (PMS), promovido pelo Governo estadual e tem como a principal finalidade avançar na regularização fundiária das terras públicas.

Esmiuçando as informações em ótica, torna-se válido dizer que no Distrito Federal, conforme consta no relatório regional elaborado pela equipe de pesquisa já mencionada no presente trabalho, foi criada a Lei de nº 4.996/2012, que dispõe sobre a regularização fundiária no Distrito Federal, porém a referida Lei explicita que no Distrito Federal os dispositivos referentes à regularização fundiária de assentamentos urbanos obedecem aos constantes da Lei federal nº 11.977/2009 e complementa que para fins de regularização fundiária nas cidades consolidadas, oriundas de programas de assentamento promovidos pelo Distrito Federal, fica autorizada a doação dos imóveis do Distrito Federal aos atuais ocupantes nos casos em que a ocupação for mansa e pacífica há pelo menos cinco anos e um dia na data da

publicação desta Lei. Da análise efetuada no Distrito Federal encontrou-se 13 legislações tratando de Regularização Fundiária. Sendo plausível constatar que a Regularização Fundiária no Distrito Federal é executada pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional – CODHAB.

No caso do Estado do Goiás, o relatório retro-transcrito aponta que o Programa Casa Legal, implementado pela Agência de Habitação do Estado de Goiás - AGEHAB-GO, que objetiva regularizar, urbanizar e atender socialmente a situação dos imóveis e de seus ocupantes, tendo como meta reduzir o déficit de regularização no Estado, apresenta uma dinâmica quantitativa robusta de 36 mil imóveis conveniados para regularização fundiária. O Programa vem tentando promover a integração em todos os níveis de governo, na resolução e execução dos projetos de regularização e atualmente está inserido em 31 municípios guianense, resultando em um total de aproximadamente 28.858 imóveis, já foram entregues escrituras em bairros localizados em 14 municípios, totalizando uma quantidade de 12.999 imóveis.

Mister ainda ponderar que o Programa adotou uma legislação específica para os processos de regularização fundiária, porém a legislação é subsidiada e complementada pela Lei 11.977/2009. Cabe também pontuar a existência de uma integração de parceiros importantes, como Ministério Público Estadual, Defensoria Pública e os Cartórios de Registro de Imóveis, que em consonância com a legislação federal aplica a gratuidade ao registro da regularização fundiária, como consta na Lei 11.977/09, medida importante para dar efetividade a propriedade. Porém, um fator preocupante é a forte tendência voltada à titulação, embora os dirigentes ressaltam o acompanhamento após a finalização do processo de regularização, porém não apresenta qualquer resultado pertinente pós-regularização.

Da análise efetuada em Goiás encontramos 3 legislações estaduais (Leis n.º 17155/2010 - 17545/2012 - 17859/2012), entre elas se encontra a que instituiu o Programa Casa Legal, implementado pela Agência de Habitação do Estado de Goiás - AGEHAB-GO, que destacamos as ações para o estudo de caso (descrito neste relatório), pela abrangência à 31 municípios guianense. Outrossim, foi possível constatar que as ações de Regularização Fundiária no Estado de Goiás estão concentradas pela Agência de Habitação do Estado de Goiás - AGEHAB-GO e são executadas mais especificamente com base na Lei estadual nº 17545/2012, ressalta-se que a referida Lei tem escopo nas Leis federais nº 11.977/2009 e 10.257/2001.

No que tange ao Mato Grosso, encontrou-se 7 legislações estaduais, porém, tratam da Companhia de Desenvolvimento do Estado de Mato Grosso – CODEMAT e do Instituto de Terras de Mato Grosso - INTERMAT, que merece enfoque em razão das ações de Regularização Fundiária no estado se concentrar neste Instituto. Interessante assentar que, por meio do Gabinete de Articulação e Desenvolvimento Regional, com financiamento do Fundo Amazônia, do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Projeto “Terra a Limpo é uma iniciativa do Programa Mato-Grossense de Municípios Sustentáveis (PMS) e tem como principal finalidade avançar na regularização fundiária as terras públicas no Estado.” O Terra a Limpo também pretende fortalecer a governança fundiária, e para isso contará com uma ação coordenada entre os órgãos e instituições diretamente vinculados aos poderes Executivo, como o Instituto de Terras de Mato Grosso (Intermat), e Judiciário, além de representantes da sociedade civil organizada. A medida visa trazer mais segurança jurídica, principalmente, para o público da agricultura familiar.

A situação fundiária no Estado conta com um histórico marcado por concentração de terras e conflitos agrários, que atingem em maior proporção os pequenos agricultores e representantes da agricultura familiar. Segundo a Secretaria Articulação e Desenvolvimento Regional o projeto pretende reduzir os conflitos de terra, trazer segurança jurídica, valorizar a agricultura familiar e diminuir o desmatamento ilegal no Estado. Além de realizar a regularização fundiária das terras estaduais e dos assentamentos administrados pelo Intermap, o projeto também vai apoiar ações de regularização fundiária em glebas federais, e assentamentos administrados pelo Incra.

Em última análise, no que diz respeito ao estado do Mato Grosso do Sul foram encontradas 8 legislações estaduais, todas tendo como fulcro a Lei nº 11.977/2009, que fornece diretrizes sobre regularização fundiária, destaca-se que o Programa “Terreno Legal” foi iniciado em 2013 pela prefeitura de Corumbá, e é coordenado pela Fundação de desenvolvimento Urbano e Patrimônio Histórico (Fuphan). O projeto que é desenvolvido tanto em áreas particulares como em áreas públicas, objetiva viabilizar o processo de regularização fundiária, garantindo aos moradores os direitos da moradia regularizada. Ao receber a documentação do Programa, as famílias passam a fazer parte do cadastro do Município e também a ter acesso aos diversos programas sociais. Com os documentos em mãos, os moradores poderão ajuizar ação requerendo a propriedade do local.

Em 2015 foi sancionada a lei municipal nº 2.501 que autorizou o Poder Executivo a conceder direito real de uso para fins de moradia aos ocupantes de áreas de propriedade do Município, essa lei representou avanço substancial visto que pode ser utilizada para promover regularização fundiária em áreas públicas. Os requisitos para ser beneficiada são:

ter feito prévio requerimento de regularização da área ocupada antes da promulgação da Lei; utilizar a área concedida para residência própria ou de uso familiar; comprovar que não possui outro imóvel urbano ou rural; não ter sido beneficiado por plano habitacional; e não possuir qualquer tipo de débito junto a Fazenda Pública Municipal.

A Lei nº 2.501 previa que a metragem máxima da área urbana concedida é de até 250m², e foi modificada pela lei Nº 2.537: “§4º A metragem prevista no §1º poderá ser superior a 250m², até o limite do dobro, nos casos em que o interessado comprove a ocupação da respectiva área por mais de 5(cinco) anos, de forma ininterrupta e sem oposição.” A concessão de direito real de uso é individualizada e por prazo indeterminado, ficando preservada a forma coletiva de titulação e organização do espaço territorial. Havendo mais de uma família na mesma área passível de concessão poderá ser concedido direito real de uso em forma de fração ideal do terreno, compreendida como divisão do espaço entre moradores, sendo que a administração da área será de todos os titulares beneficiários.

Em rápidas pinceladas é imperioso dizer que, como exposto no relatório já mencionado alhures, o programa gerou expectativas na população de estar recebendo a titulação definitiva (propriedade). Ocorre que, o programa consiste na entrega pela prefeitura do título de CUEM, (que regulariza o uso pelo morador, não transmitindo a propriedade), ainda o beneficiário que seria responsável de ir ao cartório emitir a titulação, que seria gratuita para os projetos de regularização fundiária realizados até então.

CONCLUSÃO

Pode-se observar a partir deste estudo, que na Região Centro-Oeste a maioria dos dispositivos legais objetos de estudo e que versam sobre regularização fundiária, tanto estaduais quanto municipais,

encontram embasamento na Lei nº 11.977/2009 e na Lei 10.267/2001. Menciona-se também a predominância de iniciativas de regularização fundiária executadas pelas agências habitacionais ligadas aos estados e ao Distrito Federal, ficando evidente que os municípios estão inseridos em processos de regularização fundiária, utilizando-se deste mecanismo. Evidente que as agências habitacionais não conseguem ampliar seus atendimentos a outras demandas já existentes no município, fica claro que o foco principal está na produção habitacional.

Feita essa análise cabe levantar como problemática que possivelmente inviabiliza a ampla eficácia de projetos que tentam a regularização fundiária, a escassez de uma equipe técnica capacitada para a elaboração de projetos que possam atender as necessidades existentes, somando-se à essa questão tem-se ainda a falta de recursos básicos e o interesse “passageiro” dos projetos, que, predominantemente, não visam contemplar o gozo permanente do direito à moradia.

Em última análise convém ponderar que o tema de pesquisa do presente trabalho exige que outras etapas sejam realizadas para maior compreensão dos. Sendo imprescindível ainda a adoção de medidas que possam publicizar as questões levantadas, com o fito de incitar a gestão participativa da população.

Todos os autores declararam não haver qualquer potencial conflito de interesses referente a este artigo.

REFERÊNCIAS

ARISTÓTELES. *Ética* a *Nicômaco*. São Paulo: Martin Claret, 2016.

BAZOLLI, João A. A dialética da expansão urbana de Palmas. *Minha Cidade*, São Paulo, ano 12, n.135.06, *Vitruvius*, out. 2011. <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/minhacidade/12.135/4088>>.

BAZOLLI, J.A., ORFILA, P. OLIVEIRA, M., MAIA, O. Regularização fundiária e a desigualdade socioespacial: ambivalência no ordenamento do território em Palmas-TO. In **Desigualdade sócio espacial das cidades**. Portuguese-language Network of Urban Morphology. Brasília: Unb, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Lei 10.257. **Estatuto da Cidade**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 30 mar. 2015.

_____. Lei 11.977. Dispõe sobre o **Programa Minha Casa, Minha Vida** – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm> Acesso em 30 mar. 2015.

_____. Secretaria Nacional de Política Urbana. Ministério das Cidades. **Programa Papel Passado**: ações diretas e indiretas. Brasília, 2009.

CARVALHO, Claudio ; RODRIGUES, Raoni . **O Direito à Cidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

MARIA ALVEZ CANUTO, Elza . **Direito à Moradia Urbana**: Aspectos da Dignidade da Pessoa Humana. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

MARICATO, E. **Ministério das Cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano**. Políticas sociais: acompanhamento e análise, São Paulo, n. 12, p. 211-220, fev. 2006. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_12/ensaio2_ministerio.pdf> Acesso em: 30 mar. 2015.

PALMAS, (Prefeitura municipal). **Lei complementar n. 058**, de 15 de setembro de 2002. Institui o Macrozoneamento Territorial do Município de Palmas. Palmas,TO, 15 set. 2002. Disponível em: <www.leismunicipais.com.br/a/to/p/palmas/lei-complementar/2002/5/58/lei-complementar-n-58-2002-institui-o-macrozoneamento-territorial-do-municipio-de-palmas-e-da-outras--providencias-2002-09-16.html>. Acessado em 19 set. 2015.

_____, (Prefeitura municipal). Lei Complementar n. 155, de 28 de dezembro de 2007. Dispõe sobre a política urbana no município de Palmas (Plano Diretor Municipal). **Diário Oficial do Estado do Tocantins**, Palmas, TO, v. 1, n. 2560, 28 dez. 2007. Seção 1, p. 182-19