

2019

PLANO INTEGRADO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA ZEIS BOM JARDIM

Plano de Regularização
Fundiária



IMAGEM: © THAIS MENESCAL

**ZEIS
É A LUTA DAS
COMUNIDADES**



**Prefeitura de
Fortaleza**
Instituto de Planejamento
de Fortaleza



FUNDAÇÃO CETREDE
FUNDAÇÃO DE APOIO À CULTURA, À PESQUISA E AO
DESENVOLVIMENTO INTELECTUAL, CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO



**UNIVERSIDADE
FEDERAL DO CEARÁ**

PLANO INTEGRADO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA ZEIS BOM JARDIM

ETAPA 4 - PLANO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

EQUIPE RESPONSÁVEL:

Direito

**Fortaleza
2019**

FICHA TÉCNICA

COORDENAÇÃO GERAL E EQUIPE DO PROJETO

Coordenadora geral	Irllys Alencar Firmo Barreira
Equipe técnica	Genilria Almeida Rios Luíza Perdigão
Equipe de apoio	Lorena Gomes Nicolas Gonçalves e Costa Vanessa Pereira

ARQUITETURA E URBANISMO

Coordenadora de área	Clarissa F. Sampaio Freitas
Equipe técnica	Romeu Duarte Newton Becker Carlos Eugênio Moreira de Sousa Mariana Quezado Costa Lima Nággila Taíssa Silva Frota Lara Barreira de Vasconcelos Raquel Dantas do Amaral Marcela Monteiro dos Santos Aline Feitoza de Gois Júlia Brito Mafaldo Maria Eduarda Sousa Cavalcante Pedro Vitor Monte Rabelo Cícera Sarah Moura Rabelo Ana Lívia Ferreira da Costa Luíza Fonseca Pantoja Denise Moreira Carvalho Bárbara Soares Duarte Manuela Teixeira Arias Érika de Sousa Alves Luana Rodrigues da Silva Carolina Jorge Teixeira Guimarães Débora Costa Sales Luísa Fernandes Vieira da Ponte Stelme Girão de Souza Tainah Frota Carvalho Lara Macedo Sousa

DIREITO

Coordenadora de área	Lígia Maria Silva Melo de Casimiro
Equipe técnica	Beatriz Rêgo Xavier Ana Caroline Nunes Martins Eduardo Antônio Dias Cristino Jacqueline Alves Soares Higor Pinto Rodrigues Lara Paula de Meneses Costa Athirson Ferreira do Nascimento Flora Elis Braga de Sousa Cidrack Isabella Dantas Oliveira João Vito Castro Silva Layessa Edwiges Vieira Ferreira Natália Brito e Souza Ruth Ana Pereira de Araújo Thaís Oliveira Bezerra de Sousa

ECONOMIA

Coordenador de área	Gil Célio de Castro Cardoso
Equipe técnica	André Vasconcelos Ferreira Maione Rocha Catarina Maria Rabelo Selma Maria Peixoto Alcântara Thaís Gabriela Veras Gama Nicole Stephanie Florentino de S. Carvalho Paulo Torres Junior Lucas Moreira Pontes Bruno Almeida Bandeira Natanael Alves Ferreira

GEOGRAFIA

Coordenador de área	Eustógio Wanderley Correia Dantas
Equipe técnica	Adryane Gorayeb Nogueira Caetano Alexandre Queiroz Pereira Maria Elisa Zanella Maria Clélia Lustosa Costa Jader de Oliveira Santos João Sérgio Queiroz de Lima Fabiano Fontenele Mara Mônica Nascimento da Silva Regina Balbino da Silva



Débora Maciel Castelo Holanda
Nara Gabrielle de Sousa Silva
Thomaz Willian de Figueiredo Xavier
Assíria Batista Santos
Samantha Eufrásio Rocha
Giovanna Maria Cândido da Silva
Felipe da Silva Freitas

POLÍTICAS PÚBLICAS

Coordenadora de área Roselane Gomes Bezerra
Equipe técnica Suely Salgueiro Chacon
Ruy Aurélio Batista Rolim de Souza
Marcelo Rodrigues Rabelo
Valdiana Silva de Oliveira
Gabrielly Sousa Andrade
Larissa da Silva Ferreira
Naiara Tainá de Souza Maia
Gerardo Aguiar Vale Neto
Amon Elpídio da Silva
Luiz Wanderley Lima Filho

SOCIOLOGIA

Coordenadora de área Danyelle Nilin Gonçalves
Equipe técnica Irapuan Peixoto Lima Filho
Francisco Willams Ribeiro Lopes
João Miguel Diógenes de Araújo Lima
Giovanna Lima Santiago Carneiro
Paula Cristina Barros Lopes
Jardelle Severo
Janaellen Alves de Lima
Ana Alice Lima de Sousa
Giovanna Freitas Rebouças
Natasha Martins de Matos Simões
Cláudio Renan Gadelha Rocha

DIREITO

Coordenadora de área Lígia Maria Silva Melo de Casimiro
Equipe técnica Beatriz Rêgo Xavier
Ana Caroline Nunes Martins
Eduardo Antônio Dias Cristino
Jacqueline Alves Soares
Higor Pinto Rodrigues



Lara Paula de Meneses Costa
Athirson Ferreira do Nascimento
Flora Elis Braga de Sousa Cidrack
Isabella Dantas Oliveira
João Vito Castro Silva
Layessa Edwiges Vieira Ferreira
Lorena Leôncio Alves
Natália Brito e Souza
Paloma Luciano do Nascimento
Ruth Ana Pereira de Araújo
Thaís Oliveira Bezerra de Sousa

MOBILIZADORES SOCIAIS

Andressa Bernardo
Brena Kelly Garcia Guerra
Carla Naiana Silva do Nascimento
Erlando Tabosa Albuquerque
Francisca Ione Fernandes da Silva
Jeferson Carvalho de Aquino
José Alberto Alves
José Ivan da Silva
Weiny Mesquita Limo Bezerra
Yago Joca Andrade

Capa: Ana Carolina dos Santos Barros

CONSELHO GESTOR DA ZEIS

Moradores (Titulares)	Francisco das Chagas Araújo André Alves do Nascimento Zélia Inácio Tabosa Francisco Elivelton Rodrigues de Lima Maria Zenilce de Freitas Sousa João Batiasta Carneiro
Moradores (Suplentes)	Antônia Mendes de Souza Maria Áurea Felipe da Silva Raelly Pereira de Sousa Luiz José Oliveira da Silva José Rodrigues dos Santos Lucileide Rodrigues do Nascimento
Org. Civil	Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza - CDVHS
Gabinete do Prefeito	Felipe Barros Pontes Lívia Barros Pontes
IPLANFOR	Juliana Mara de Freitas Sena Mota Haroldo Lopes Soares Filho
HABITAFOR	Antônio Pereira da Costa

Francisco Soares Neto
CEPS Raimundo Filho
Gilvanda Barreto
SEUMA Maria Águeda Pontes Caminha Muniz
Marina Cavalcante Hissa
Secretaria Regional V Adalmir Ribeiro Pontes
Juscelino Pinheiro de Sousa
Câmara Municipal de Fortaleza Vereador Marcelo Lemos
Vereador Didi Mangueira

EQUIPE TÉCNICA - Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR)

Superintendente:

Eudoro Walter de Santana

Diretoria de Integração e Articulação de Políticas (DIART):

Diretora: Juliana Mara de Freitas Sena Mota

Gerência de Integração de Políticas Públicas:

Gerente: Joana e Silva Bezerra Kesselring

Gerência de Gerência de Políticas para Zonas Especiais:

Gerente: Natália Nunes Saraiva

Analistas de Planejamento e Gestão:

Armando Elísio Gonçalves da Silveira
Gérsica Vasconcelos Góes
Haroldo Soares Lopes Filho

**Comissão Técnica para o acompanhamento e fiscalização da execução do Contrato
025/2019 (IPLANFOR/FUNDAÇÃO CETREDE):**

Ana Elisa Pinheiro Câmpelo de Castro
Ellen Garcia de Silveira
Gérsica Vasconcelos Goes
Haroldo Lopes Soares Filho



LISTA DE ABREVIATURAS

APP	Área de Proteção Permanente
CDRU	Concessão de Direito Real de Uso
CETREDE	Centro de Treinamento e Desenvolvimento
CF	Constituição Federal
CIU	Consortio Imobiliário Urbano
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CRF	Certidão de Regularização Fundiária
CRI	Cartório de Registro de Imóveis
CUEM	Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia
DSC/UFC	Departamento de Ciências Sociais/ Universidade Federal do Ceará
DP	Direito de Preempção
IPLANFOR	Instituto de Planejamento de Fortaleza
IPTU	Imposto Predial Territorial Urbano
HABITAFO R	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza
HIS	Habitação de Interesse Social
LPS	Lei de Parcelamento do Solo Urbano
LUOS	Lei de Uso e Ocupação do Solo de Fortaleza
PDPFOR	Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza
PEUC	Parcelamento, Edificação e Utilização compulsório
PIRF	Plano Integrado de Regularização Fundiária
PLHISFOR	Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza
PMSBFOR	Plano Municipal de Saneamento Básico de Fortaleza -
REURB	Regularização Fundiária Urbana
REURB-S	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social
RIP	Registro Imobiliário Patrimonial
SEFIN	Secretaria de Finanças de Fortaleza
SEPOG	Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão de Fortaleza
SEUMA	Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente de Fortaleza
SPU	Secretaria de Patrimônio da União
TDC	Transferência do direito de construir
UNIFOR	Universidade de Fortaleza
UFC	Universidade Federal do Ceará
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social
ZPA	Zona de Preservação Ambiental



LISTA DE FIGURAS

Figura 01	Divisão das zonas cartorárias	14
Figura 02	Loteamentos aprovados	58
Figura 03	Planta do loteamento Parque Cordeiro	60
Figura 04	Planta do loteamento Jardim Maria das Graças	62
Figura 05	Planta do loteamento São José/Mutirão Tia Joana	64
Figura 06	Assentamentos precários	70
Figura 07	Situação legal dos loteamentos conforme dados da SEUMA	79
Figura 08	Mapa comparação lotes cadastrais e lotes existentes	81
Figura 09	Localização áreas públicas e privadas	84
Figura 10	Lotes com números de matrículas identificados	85
Figura 11	Sistema viário Bom Jardim	87
Figura 12	Formas de ocupação e domínio do imóvel	89
Figura 13	Planta do loteamento São João sobreposta ao assentamento Ocupação da Paz	98



SUMÁRIO

1	APRESENTAÇÃO	12
2	Aspectos Normativos	21
2.1	Repartição Constitucional de Competência Legislativa.....	21
2.2	Legislação Aplicável e Incidente	21
2.3	Diretrizes do Plano Diretor Municipal para a área.....	23
2.4	Instrumentos aplicáveis à ZEIS Bom Jardim.....	25
2.4.1	<i>Parcelamento, edificação e utilização compulsórios</i>	25
2.4.2	<i>Imposto Predial e Territorial Urbano progressivo no tempo</i>	27
2.4.3	<i>Desapropriação para fins de reforma urbana</i>	29
2.4.4	<i>Consórcio imobiliário</i>	30
2.4.5	<i>Direito de Preempção</i>	32
2.4.6	<i>Zoneamento ambiental</i>	34
2.4.7	<i>Transferência do direito de construir</i>	36
2.4.8	<i>Regularização Fundiária</i>	38
2.4.9	<i>Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM)</i>	40
2.4.10	<i>Concessão de Direitos Reais de Uso (CDRU)</i>	43
2.4.11	<i>Usucapião especial de imóvel urbano</i>	43
2.4.12	<i>Autorização de uso</i>	45
2.4.13	<i>Cessão de posse</i>	46
2.4.14	<i>Assistência técnica e jurídica gratuita</i>	46
2.4.15	<i>Legitimação fundiária</i>	48
2.4.16	<i>Legitimação da posse</i>	49
2.4.17	<i>Demarcação Urbanística</i>	50
3	CARACTERIZAÇÃO DA ZEIS BOM JARDIM E TIPOLOGIAS PARA REGULARIZAÇÃO	53
3.1	Delimitação da área	53
3.2	Características da ocupação.....	53
3.3	Caracterização dos loteamentos e assentamentos existentes.....	57
3.3.1	<i>Loteamentos</i>	57
3.3.2	<i>Assentamentos precários</i>	69
3.4	Dimensões da irregularidade e tipologias para estratégia	71
4	ESTRATÉGIAS DE REGULARIZAÇÃO	92
4.1	Loteamentos privados não ocupados por assentamentos precários	92
4.2	Loteamentos privados ocupados por assentamentos precários	94
4.3	Assentamentos fora da área loteada	100
4.4	Áreas sem informação de loteamentos aprovados e não ocupados por assentamentos precários	104
4.5	Imóveis vazios para aquisição com fins de projeto de habitação de interesse social	107
4.6	Propostas de medidas e ações.....	108
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	111
6	REFERÊNCIAS	113
7	ANEXOS	117

1 APRESENTAÇÃO

O Plano de Regularização Fundiária consiste na quarta etapa do Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF) e compreende um conjunto de ações integradas, abrangendo aspectos jurídicos, urbanísticos e socioambientais, com intuito de legalizar ocupações existentes que não atendem as exigências legais, visando à melhoria do ambiente urbano e ao resgate da cidadania da população residente no assentamento, conforme previsão no art. 273 da Lei Complementar nº 62/2009.

O presente Plano apresenta uma análise da base fundiária, de acordo com o diagnóstico produzido na segunda etapa do projeto, e propõe instrumentos jurídicos aplicáveis aos casos concretos para a regularização fundiária. Para tanto, buscou-se informações em base de dados de órgãos públicos e de cartórios de registro imobiliário.

Assim, na elaboração dessa etapa, utilizaram-se como base documentos oficiais, como o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHISFor), ou produzidos em parceria com a Prefeitura de Fortaleza, como o Relatório do Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das ZEIS, bem como dados coletados na Secretaria de Finanças do Município (SEFIN) e no Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR), além do Plano Popular da Zeis Bom Jardim, produzido pela comunidade em conjunto com acadêmicos da Universidade Federal do Ceará (UFC).

A partir dos referidos dados, é possível identificar a titularidade e o domínio de alguns dos bens existentes no polígono da ZEIS, classificados como bens públicos ou do Estado e bens privados ou particulares (TARTUCE, 2017), e, posteriormente, apontar os instrumentos jurídicos adequados aos casos encontrados no Bom Jardim. Em síntese, a depender da situação jurídica de cada imóvel, o presente Plano propõe uma solução jurídica para que seja regularizada a situação fundiária do bem.

Acrescenta-se que os instrumentos jurídicos aqui propostos para proceder à regularização fundiária estão amparados pela Lei Federal nº 10.257/2001, pela Lei Complementar nº 62/2009, pela Lei Federal nº 13.465/2017 e reiterados na proposta de normatização especial de parcelamento, edificação, uso e ocupação do solo para a ZEIS Bom Jardim, terceira etapa do PIRF, apresentada anteriormente.

O Plano de Regularização Fundiária da ZEIS Bom Jardim representa um passo fundamental na busca por garantir à comunidade melhorias de habitação e infraestrutura necessárias para a garantia da moradia digna, bem como por ofertar e ampliar o acesso a equipamentos públicos essenciais. mesmo quando seja necessária a readequação e(ou) a

ampliação de determinadas áreas conforme indicado no anexo N. O Plano tem como princípio e diretriz a permanência das pessoas que residem na área de ZEIS, atrelada a todas as normativas nacionais e internacionais de proteção ao direito fundamental à moradia que envolve a proteção de seus bens, patrimônio material e imaterial. Não é demais afirmar que a legislação defende firmemente a permanência adequada dos habitantes nos locais em que estão assentados, mesmo quando seja necessária a readequação e(ou) a ampliação de determinadas áreas

Embora a redução ou a impossibilidade de acesso às informações precisas sobre a base fundiária do território tenha dificultado o detalhamento das ações necessárias, o conteúdo apresentado permite o delineamento necessário para a promoção da regularização fundiária almejada.

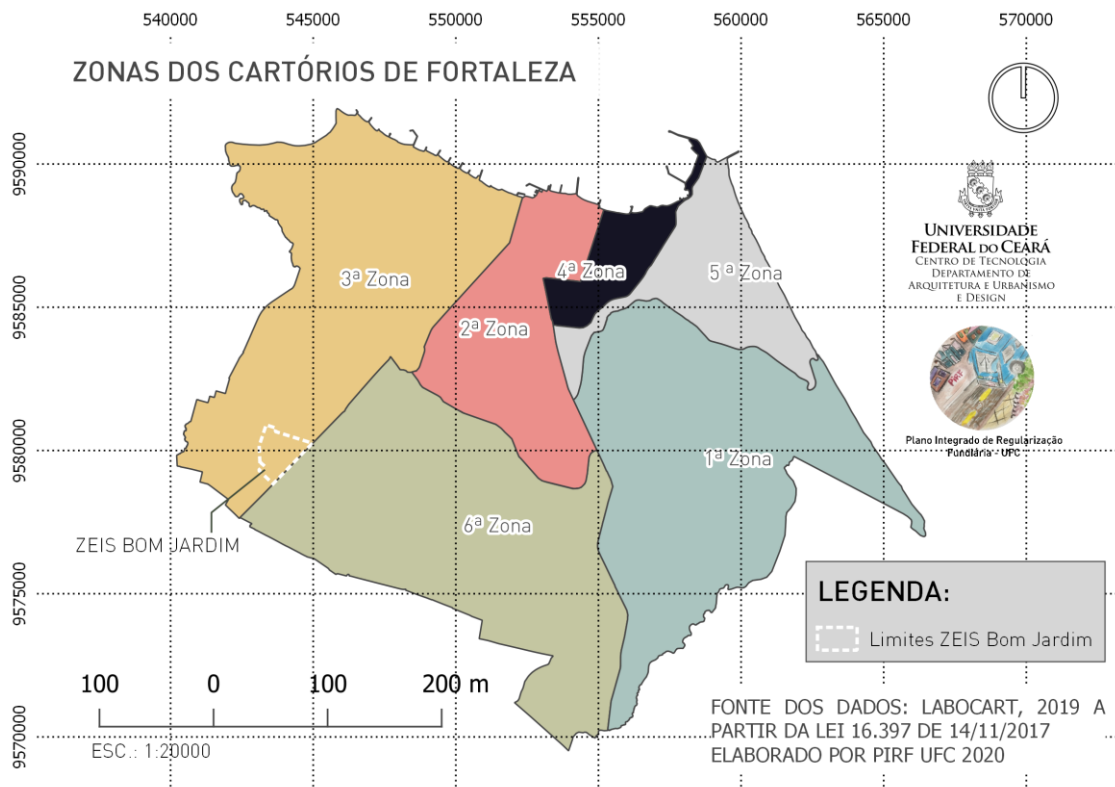
O presente volume expõe considerações sobre regularização fundiária das ZEIS Bom Jardim conforme Termo de Referência do Produto 04 (Contrato nº 025/2019 - PIRF UFC/PMF) que demanda a elaboração de: 1) Plantas de sobreposição espacial dos registros de glebas encontrados na fase A do Plano (pesquisa documental); 2) material gráfico (plantas e mapas) necessário à elaboração do relatório-diagnóstico da situação jurídica das glebas inseridas nas três ZEIS (fase B do Plano) - essa atividade possibilita a compreensão da base fundiária do território por parte da equipe da UFC e dos moradores, de forma a discutir estratégias de regularização; e 3) material gráfico (plantas e mapas) necessário ao licenciamento e registro das glebas inseridas nas três ZEIS (fase C).

Para a primeira etapa desse trabalho, foi dado início à pesquisa fundiária da ZEIS, iniciada no momento da elaboração do Produto 2 - Diagnóstico Fundiário (agosto/2019), utilizando técnica de pesquisa documental. Neste período, foram realizados os primeiros levantamentos de dados em fontes variadas. Para o diagnóstico fundiário do Produto 2, foram utilizadas fontes primárias (sobretudo os dados da SEFIN-2010/2016 sobre lotes e base de dados de loteamentos da SEUMA) e fontes secundárias (pesquisa bibliográfica como dissertações, teses, artigos científicos, dentre outros, conforme a especificidade de cada ZEIS). Esses dados também constituíram a base para a solicitação de dados e informações aos Cartórios de Registro de Imóveis (CRIs).

O resultado do levantamento nos cartórios, coletados no período de setembro a novembro, guiou a segunda fase cujo objetivo era a elaboração de imagens seguidas de relatório diagnóstico da situação jurídica das glebas.

Considerando a delimitação das zonas cartoriais estabelecida pela Lei de Organização Judiciária do Estado do Ceará¹, os Cartórios de Registros de Imóveis responsáveis pela área correspondente à poligonal da ZEIS Bom Jardim são o 3º e o 6º Ofícios.

Figura 01- Divisão das zonas cartorárias



Fonte: Equipe PIRF/UFC, 2020.

Dessa forma, em 25/09/2019, foi entregue ofício ao 3º CRI, acompanhado de anexo contendo dados relativos a diversos lotes, extraídos do banco de dados da SEFIN para cobrança do IPTU no ano de 2010, que a equipe de elaboração acreditava estarem localizados na área da ZEIS Bom Jardim. Mencionados dados incluíam informações de cartografia e

¹ Lei nº 16.397/2017, art. 127, parágrafo único, alíneas c e f: “Terceira Zona: constitui parte do poente da cidade de Fortaleza, começando na orla marítima seguindo pela Rua General Sampaio, Avenida da Universidade, Avenida João Pessoa e Rua 7 de Setembro, lado oeste até a Rua Gomes Brasil, dobrando nesta rua, no sentido oeste, até encontrar a Av. José Bastos (Av. Augusto dos Anjos), por onde segue numa reta até encontrar o limite sul da cidade” e “Sexta Zona: inicia no limite sul de Fortaleza, seguindo pela BR 116, lado oeste, até o trevo que dá acesso à Avenida Paulino Rocha; segue por esta Avenida e pela Avenida Dr. Silas Munguba e Rua Carlos Amora, lado sul, até a Rua 7 de Setembro, dobrando nesta rua na direção sul até a Rua Gomes Brasil, por onde segue dobrando nessa rua até encontrar a Avenida José Bastos (Avenida Augusto dos Anjos) lado leste, por onde segue até encontrar o limite sul da cidade”.

números identificadores de quadra e lote dos imóveis. Além disso, alguns dos lotes obtidos no referido cadastro apresentavam o número de matrícula. O ofício protocolado e os dados a ele anexados estão no Anexo A desse trabalho.

O referido CRI respondeu por e-mail (Anexo B), em 01/10/2019, afirmando que não poderia proceder às buscas, em razão da insuficiência de informações.

À vista disso, foi remetido novo ofício ao 3º CRI, dessa vez por e-mail (Anexo C). No segundo pedido, além dos dados já remetidos na primeira tentativa, foi anexada listagem das ruas e nomes de loteamentos e números de matrículas.

Neste ínterim, a equipe de elaboração desse trabalho realizou contato telefônico com o 3º CRI, que solicitou uma reunião presencial, em 14/02/2019, com intuito de acelerar a comunicação e de buscar alternativas para solucionar as dificuldades encontradas pelo cartório.

Contudo, a reunião não obteve o êxito esperado e o 3º CRI novamente afirmou que ficou impossibilitado de realizar as devidas buscas por falta de informações específicas dos imóveis. Em resposta ao novo ofício, o 3º CRI justifica que, em virtude do princípio da especialidade objetiva, um dos princípios relevantes do ponto de vista estrutural do segmento registral, previsto no artigo 176, parágrafo 1º, II, da Lei Geral de Registros Públicos, são requisitos para localizar a matrícula de um imóvel sua identificação, feita mediante a indicação de suas características e confrontações, localização, área e denominação, se rural, ou logradouro e número, se urbano, e sua designação cadastral, se houver. À vista disso, concluiu-se que são necessárias informações, como logradouro, número do imóvel e nome do proprietário, para que o pedido fosse atendido, conforme resposta no Anexo D.

Foi realizada a mesma consulta ao 6º CRI, também em setembro de 2019, cuja resposta foi recebida em novembro de 2019. Nesse caso, as cópias de matrículas dos imóveis solicitadas não integram as áreas indicadas, componentes das ZEIS, o que não satisfaz as demandas da equipe.

A resposta continha 43 arquivos físicos de matrícula de imóveis. Com a tentativa de espacialização desses imóveis, constatou-se que a maioria deles não estava no perímetro da ZEIS. De todos os 43 arquivos recebidos do 6º CRI, apenas 01 (Anexo E) refere-se a um endereço localizado dentro do perímetro da ZEIS. Entretanto, foi impossível espacializar o imóvel tendo em vista que sua descrição apresenta confrontantes distantes entre si e distantes do referido endereço.

Dessa maneira, foi enviado novo pedido, em fevereiro de 2020, ao 6º CRI, com lista descritiva de nomes das ruas e nomes de loteamentos do Bom Jardim conhecidos durante

o processo de busca de informações. Até a data da publicação desse Plano², não houve resposta escrita. Contudo, em visita presencial ao cartório, foi informado que as buscas somente poderiam se dar através de indicação de loteamento, lote e quadra ou nome das ruas que circundam o imóvel e a numeração.

Buscando analisar as metodologias de outras experiências, nota-se que a dificuldade com os cartórios é estrutural, uma constante nos relatos seja pelo tempo de execução dos projetos e de déficit tecnológico (MODELO, 2020), seja pela baixa qualificação dos funcionários (PINTO, 2014) e falta de fluxo contínuo de informações entre Prefeituras e cartórios no processo de loteamento (CARVALHO, 2019). Segundo Guilherme Carpintero de Carvalho,

Num processo de regularização o momento que vai ao cartório fazer as pesquisas é chave. Nem sempre você conta com a boa vontade do oficial que está lidando com o ente público. **Na maioria das vezes até que se conquiste a confiança, leva tempo. Sem falar que 80% das informações que estão no Registro de Imóveis são produzidas pela prefeitura, nos processos de aprovação de parcelamento de solo, de habite-se, sendo que não existe um fluxo para retorno desses registros** (Entrevista com Patryck de Carvalho, janeiro de 2017). [...] As gestoras do município de Osasco relataram em entrevista que **ao incluir os gastos cartorários no contrato da empresa de assessoria de regularização fundiária, resultou em agilidade**. Destacam-se ainda **as áreas sem registro e/ou os casos com descrição imperfeita**. A **Lei de registro brasileiro é de 1973** a 6.015, uma legislação mais robusta. Se você olha para aquilo que se registrava até então, as famosas transcrições eram qualquer coisa. Aquilo era quase confiar na infalibilidade de um ser que naqueles livros anotava o que aparecia na frente dele, que você nem conseguia desenhar (Entrevista com Patrick de Carvalho, janeiro de 2017).

Ao analisar outras experiências, seus relatores apontam pistas para tentar a superação desses entraves tais como elaboração de convênios de cooperação técnico-profissional entre Prefeituras e cartórios, além de prever o pagamento por esse serviço (MELO, 2010).

Ressalte-se a importância de um projeto dessa monta ter parcerias com os cartórios ajustadas previamente, não só para facilitar os custos, mas também de assessoria técnica nessas buscas, visto que os cartórios não dispõem de profissionais com conhecimento em cartografia.

A seguir, são apresentadas todas as diligências tomadas pela equipe da UFC para o levantamento de dados que desse suporte à elaboração do Plano de Regularização Fundiária.

² maio de 2020.

Quadro 1 - Síntese do levantamento de dados nos 3º e 6º Ofícios de Registro de Imóveis

DESTINATÁRIO	Nº OFÍCIO/ PROTOCOLO	PEDIDO	RESPOSTA	SÍNTESE DA RESPOSTA
3º Cartório de Registro de Imóveis	<p>Of. nº 41/2019 DCS - UFC. Envio em: 25/09/2019.</p> <p>Of. nº 95/2019 DCS - UFC. Envio em: 22/11/2019.</p> <p>Of. nº 06/2020 DCS - UFC. Envio em: 04/02/2020.</p>	<p>Cópia dos registros de imóveis localizados nos lotes indicados na lista em anexo, em arquivo virtual ou impresso, referentes à ZEIS Bom Jardim.</p> <p>Em anexo foram enviados dados de loteamentos, quadras, lotes e matrículas relativos a lotes constantes na base de dados da SEFIN no ano de 2010.</p> <p>Novo pedido realizado com indicação de ruas informações cartográficas e nome de loteamentos a que a equipe de elaboração teve acesso.</p>	Não	<p>Of. nº 41/2019 DCS - UFC. 01/10/2019: Via email, o 3º Ofício pedia maiores informações para embasar a busca.</p> <p>Of. nº 95/2019 DCS - UFC. 03/12/2019: Ao responderem ao segundo ofício encaminhado por e-mail, foram fornecidas cópias de 46 matrículas localizadas dentro da poligonal da ZEIS Pici.</p> <p>Of. nº 06/2020 DCS - UFC. 14/02/2019: houve uma conversa pessoalmente com a responsável pela resposta no cartório, contudo foi apontada a impossibilidade de busca referente às demais informações do Bom Jardim.</p>
6º Cartório de Registro de Imóveis	<p>Of. nº 42/2019. Envio em: 20/09/19 Solicitação nº 1202.</p> <p>Of. nº 08/2020. Envio em: 04/02/2020.</p>	<p>Cópia dos registros de imóveis localizados nos lotes indicados na lista em anexo, em arquivo virtual ou impresso, referentes às ZEIS Bom Jardim.</p> <p>Em anexo foram enviados dados de loteamentos, quadras, lotes e matrículas relativos a lotes constantes na base de dados da SEFIN no ano de</p>	Sim	<p>Foram enviadas 43 matrículas, contudo apenas 1 está inserida no perímetro da ZEIS Bom Jardim.</p> <p>Of. nº 08/2020. Não houve resposta oficial até o presente momento³. 14/02/2019: houve uma conversa pessoalmente com a responsável pela resposta no cartório, contudo foi apontada a impossibilidade de</p>

³ maio de 2020.

		2010. Novo pedido realizado com indicação de ruas informações cartográficas e nome de loteamentos a que a equipe de elaboração teve acesso.		busca referente às demais informações do Bom Jardim.
--	--	--	--	--

Fonte: Elaboração própria.

Além da busca em cartório, como forma de viabilizar acesso a dados de outras fontes, foi enviado também ofício à Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente do Município de Fortaleza (SEUMA), à Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPOG), à Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR) e à Secretaria do Patrimônio da União (SPU), com intuito de identificar as plantas dos loteamentos e lotes presentes no território, bem como de buscar possíveis bens públicos dentro da poligonal da ZEIS Bom Jardim.

Assim, apresentam-se os ofícios expedidos para os órgãos públicos e as respectivas respostas:

Quadro 2 - Síntese de levantamento de dados em órgãos públicos

REQUERIDO	PEDIDO	RECEBIDO
SEUMA	Cópia das plantas dos loteamentos especificados cadastrados na Prefeitura de Fortaleza. Ofício nº 28/2019. Entregue em: 06/09/2019.	SIM
SEPOG	Bens Públicos Municipais existentes em trecho conforme as coordenadas em anexo; Bens Públicos das outras esferas governamentais existentes em trecho conforme as coordenadas em anexo.	NÃO
HABITAFOR	Cópia das plantas de lotes, com informações sobre imóveis cadastrados pela PMF, conforme as coordenadas em anexo, mais especificamente aqueles usados como base de dados para elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social de	NÃO

	Fortaleza – PLHIS-FOR. Processo nº P952840/2019. Entregue em 08/11/2019.	
IPLANFOR	Cópias das plantas dos loteamentos cadastrados na PMF; Mapeamento atualizado do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado. Ofício nº24/2019. Entregue em 11/09/2019.	SIM O arquivo referente ao mapeamento atualizado do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado apresentou erro digital. Ademais, cabe registrar que o referido órgão comunicou que esse mapeamento específico de solo urbano não é sua competência, podendo haver arquivos de sua posse ou elaborados para outras finalidades que não indicar solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado.
Superintendência do Patrimônio da União (SPU)	Relação dos bens imóveis da União existentes nas localidades indicadas, juntamente com os dados das matrículas dos mesmos; Informações sobre a ocupação desses imóveis: identificação e quantificação daqueles que já estão registrados junto à SPU; Existência de processos que envolva imóvel situados nas áreas mencionadas e que a União tenha interesse nos mesmos; Cópia dos registros referente a imóvel dentro da poligonal da ZEIS Bom Jardim que se encontra adjudicado.	Parcialmente. Faltaram informações sobre a ocupação dos imóveis. Cópia dos registros referente a imóvel dentro da poligonal da ZEIS Bom Jardim que se encontra adjudicado.

Fonte: Elaboração própria.

Com base na resposta emitida pela SEUMA, foi possível identificar a demarcação de 14 loteamentos total ou parcialmente inseridos nos limites da ZEIS Bom Jardim, cujos projetos foram apresentados à Prefeitura de Fortaleza, contudo não houve confirmação de registro em cartório. Além disso, conforme levantamento do PLHISFOR, foram localizados 15 assentamentos precários no território em análise, sendo parte deles em áreas loteadas e outra parte em áreas em que não foi identificado loteamento regular.

É de se notar que a realidade dos CRI e seu sistema de busca se volta para os dados da cidade formal e ainda com base na propriedade individual identificada a partir do fornecimento prévio pelo interessado (normalmente o comprador ou vendedor do imóvel) de dados das matrículas (número, livro e folha). Diante da ausência desses dados, fica muito difícil a localização que normalmente é feita pelas ruas e pela numeração. Ocorre que a forma com que os cartórios, historicamente, fizeram os registros dos documentos dificulta encontrá-

los atualmente, pois a localização original era feita por lote e quadra do loteamento e, mesmo quando disponibilizado o nome da rua, é nome de rua do projeto original de parcelamento do solo, que normalmente muda com o tempo.

Ressalte-se a importância de um projeto dessa monta ter parcerias com os cartórios ajustadas previamente, não só para facilitar os custos, mas também de assessoria técnica nessas buscas, visto que os cartórios não dispõem de profissionais com conhecimento em cartografia.

Pelo exposto, nota-se que, embora não localizados os registros cartoriais dos lotes pertencentes à área da ZEIS Bom Jardim, pode-se identificar e mapear a existência de alguns loteamentos e áreas de titularidade na ZEIS em questão e, assim, propor estratégias de regularização que garantam a segurança jurídica da moradia a partir dos dados coletados.

2 ASPECTOS NORMATIVOS

Neste tópico está apresentado um quadro com a síntese da legislação incidente sobre a regularização fundiária de habitações de interesse social, com atenção especial para a Zona Especial de Interesse Social (ZEIS). Estão destacadas as leis que regulam os instrumentos aplicáveis à regularização fundiária, assim como seus objetivos, suas diretrizes e seus limites.

2.1 Repartição Constitucional de Competência Legislativa

A Constituição Federal Brasileira (CF) dispõe sobre a organização político-administrativa do país, determinada pela distribuição de competência legislativa disposta no texto constitucional.

Acerca da matéria urbanística, a distribuição de competência se dá da seguinte forma: é competência da União legislar sobre os princípios e as diretrizes que conduzirão o direito urbanístico no país; a União e estados devem legislar de forma concorrente sobre os direitos urbanísticos; e fica sob responsabilidade dos municípios complementar as leis mais gerais, de modo a respeitar as peculiaridades locais de cada um.

Como disposto no artigo 182 da CF, fica a cargo dos municípios executar a política urbana conforme as diretrizes nacionais. Cabe ainda, ao Poder Público Municipal, elaborar o Plano Diretor (PD), a fim de determinar a função social da propriedade e estabelecer normas de zoneamento e demais instrumentos urbanísticos aptos a garantir o direito à cidade.

2.2 Legislação Aplicável e Incidente

Considerando o objeto já delimitado acima, apresenta-se quadro com a legislação aplicável ao caso em análise:



Quadro 3 – Legislação incidente e aplicável

LEGISLAÇÃO INCIDENTE E APLICÁVEL		
FEDERAL	Lei nº 6.766/1979 (com alterações da Lei 9.785/1999)	Dispõe sobre normas gerais sobre parcelamento do solo a serem seguidas pela legislação municipal.
	Lei nº 10.257/2001	Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.
	Resolução CONAMA nº 369/2006	Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente (APP).
	Lei nº 11.888/2008 (altera a Lei nº 11.124/2005)	Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social.
	Lei nº 12.651/2012 (com alterações da Lei nº 12.727/2012)	Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, conceituando as áreas de preservação permanente.
	Lei nº 13.465/2017	Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União.
	Decreto nº 9.3710/2018	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.

LEGISLAÇÃO INCIDENTE E APLICÁVEL		
ESTADUAL	Constituição do Estado do Ceará de 1989	Regula, em seu capítulo X, a política urbana, apontando os fundamentos em que deve ser construída, as matérias a serem abordadas no Plano Diretor dos municípios, bem como instrumentos urbanísticos aplicáveis com intuito de garantir a função social da propriedade.
	Lei nº 13.845/2006	Estabelece normas e procedimentos para promover a regularização fundiária de imóveis populares para fins residenciais, mediante a outorga de Título de Concessão de Direito Real de Uso e dá outras providências.

LEGISLAÇÃO INCIDENTE E APLICÁVEL		
MUNICIPAL	Lei Orgânica do Município	Regula, em seu Capítulo II, a política urbana no município de Fortaleza, apontando diretrizes e instrumentos urbanísticos aplicáveis com intuito de garantir a função social da propriedade, bem como direcionando o ordenamento territorial.
	Lei nº 6.766/1979 (com alterações da Lei nº 9.785/99)	Dispõe sobre normas gerais sobre parcelamento do solo a serem seguidas pela legislação municipal.
	Lei Complementar nº 62/2009	Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza e dá outras providências.
	Lei Complementar nº 236/2017	Dispõe sobre o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de Fortaleza, e adota outras providências.
	Lei nº 10.639/2017	Autoriza o Chefe do Poder Executivo Municipal a outorgar Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) e Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM) de imóveis públicos, construídos ou adquiridos no âmbito da política habitacional de interesse social de Fortaleza.

Fonte: Elaboração própria.

2.3 Diretrizes do Plano Diretor Municipal para a área

A Lei Complementar nº 62/2009 instituiu as ZEIS como meio de assegurar a efetivação do direito à moradia, direito social previsto na Constituição Federal de 1988 para população de baixa renda.

Nesse sentido, a ZEIS é conceituada, pelo art. 123 da referida Lei, da seguinte forma:

porções do território, de propriedade pública ou privada, destinadas prioritariamente à promoção da regularização urbanística e fundiária dos assentamentos habitacionais de baixa renda existentes e consolidados e ao desenvolvimento de programas habitacionais de interesse social e de mercado popular nas áreas não edificadas, não utilizadas ou subutilizadas, estando sujeitas a critérios especiais de edificação, parcelamento, uso e ocupação do solo.

O PDPFor subdivide as ZEIS em três categorias: ZEIS 1 - referente a assentamentos irregulares com ocupações desordenadas; ZEIS 2 - loteamentos clandestinos ou irregulares e conjuntos habitacionais; e ZEIS 3 - áreas ainda não edificadas ou imóveis não utilizados ou subutilizados, devendo ser destinadas à implementação de empreendimentos habitacionais de interesse social. Veja-se:

Art. 126 - As Zonas Especiais de Interesse Social 1 (ZEIS 1) são compostas por assentamentos irregulares com ocupação desordenada, em áreas públicas ou particulares, constituídos por população de baixa renda, precários do ponto de vista urbanístico e habitacional, destinados à regularização fundiária, urbanística e ambiental.

[...]

Art. 129 - As Zonas Especiais de Interesse Social 2 (ZEIS 2) são compostas por loteamentos clandestinos ou irregulares e conjuntos habitacionais, públicos ou privados, que estejam parcialmente urbanizados, ocupados por população de baixa renda, destinados à regularização fundiária e urbanística.

[...]

Art. 133 - As Zonas Especiais de Interesse Social 3 - ZEIS 3 - são compostas de áreas dotadas de infraestrutura, com concentração de terrenos não edificados ou imóveis subutilizados ou não utilizados, devendo ser destinadas à implementação de empreendimentos habitacionais de interesse social, bem como aos demais usos válidos para a Zona onde estiverem localizadas, a partir de elaboração de plano específico.

Além da classificação citada acima, o PDPFor aponta os instrumentos a serem aplicados em cada ZEIS. Considerando que a presente etapa tem como objetivo apontar os instrumentos cabíveis a ZEIS 1, em especial a ZEIS Bom Jardim, destacam-se os seguintes: concessão de uso especial para fins de moradia, usucapião especial de imóvel urbano, concessão de direito real de uso, autorização de uso, cessão de posse, plano integrado de regularização fundiária, assistência técnica e jurídica gratuita, direito de superfície e direito de preempção.

É importante ressaltar que a Prefeitura de Fortaleza editou Decreto Municipal nº 13.241/2013, que instituiu um Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), contando com a participação da sociedade civil e de órgãos públicos, no intuito de subsidiar o Executivo Municipal de informações suficientes para tomadas de decisão relativamente à regulamentação e à implementação dessas zonas especiais no âmbito do território municipal. Ressalta-se que o relatório elaborado por esse Comitê foi utilizado como base de dados para o presente plano de regularização fundiária.

Ainda é importante ressaltar que o município de Fortaleza editou o Decreto nº 14.211, de 21 de junho de 2018, com a finalidade de regulamentar os Conselhos Gestores das ZEIS de tipos 1 e 2. Conforme o artigo 3º da norma, a atuação desses conselhos deve seguir princípios como: a gestão democrática da cidade e a função social da propriedade urbana. Segundo o art. 4º, I e IV, do mesmo ato normativo, dentre as diretrizes dos Conselhos, estão: democratização e publicização dos procedimentos e processos decisórios da política de habitação de interesse social; consolidação das ocupações dos atuais moradores de ZEIS com o menor número de remoções - quando essas ocorrerem, que o reassentamento seja feito, preferencialmente em áreas próximas, com priorização de ocupação das ZEIS tipo 3, também

conhecidas como “ZEIS de vazio”. Por fim, o art. 5º enumera as atribuições dos Conselhos Gestores, dentre as quais tem destaque o protagonismo do órgão no processo de implementação das ZEIS e da elaboração e execução dos PIRFs, em que exercem papel fundamental de teor consultivo, deliberativo e fiscalizador.

2.4 Instrumentos aplicáveis à ZEIS Bom Jardim

Casimiro (2010) ressalta o importante papel dos instrumentos da política urbana destinados à indução do desenvolvimento urbano e à garantia do direito à moradia adequada. Representam formas de o Poder Público agir no sentido de garantir o cumprimento das funções sociais do solo urbano, coibindo a retenção especulativa de parcelas de terra urbanizada. Assim, atuam no sentido de

forçar o comportamento ativo do proprietário, compatibilizado com o seu direito de propriedade, inibindo comportamentos que não produzam para a coletividade, antes desrespeitem-na com posturas especulativas de contenção de áreas, tomando-as cada vez mais inacessíveis a determinada faixa da população e impedindo o desenvolvimento e a expansão urbana de maneira justa (CASIMIRO, 2010, p. 80).

Tais instrumentos, desse modo, emergem no ordenamento jurídico como mecanismos concretos de efetivação das diretrizes da política urbana estabelecidas na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, bem como nos Planos Diretores de cada município.

2.4.1 Parcelamento, edificação e utilização compulsórios

Dentre os instrumentos destinados de forma contundente a coibir a retenção especulativa da terra urbana em detrimento do direito da coletividade ao seu acesso, encontra-se o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios. O instrumento conta com previsão constitucional no art. 182, § 4º I, que faculta ao poder público exigir, mediante lei específica, do proprietário de imóvel urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento sob pena sucessivamente de parcelamento ou edificação compulsórios, imposto sobre a propriedade predial ou territorial urbana progressivo no tempo e desapropriação para fins de reforma urbana. Note-se que, além de lei específica para esse fim, faz-se necessário que a área de incidência do instrumento esteja definida no Plano Diretor.

O art. 5º do Estatuto da Cidade dispõe que a lei municipal poderá aplicar esse instrumento ao solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, considerando-se como “subutilizado” o imóvel cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no Plano Diretor ou em legislação dele decorrente. A referida lei inovou no ordenamento jurídico brasileiro ao fixar diretrizes gerais de aplicação desse e de outros instrumentos, contribuindo para lhes conferir condições de serem postos em prática nas legislações locais (BRASIL, 2016).

Desse modo, fixa prazos e procedimentos para a aplicação do instrumento nos §§ 2º, 3º e 4º do mencionado artigo 5º

§ 2º O proprietário será notificado pelo Poder Executivo municipal para o cumprimento da obrigação, devendo a notificação ser averbada no cartório de registro de imóveis.

§ 3º A notificação far-se-á:

I – por funcionário do órgão competente do Poder Público municipal, ao proprietário do imóvel ou, no caso de este ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administração;

II – por edital quando frustrada, por três vezes, a tentativa de notificação na forma prevista pelo inciso I.

§ 4º Os prazos a que se refere o caput não poderão ser inferiores a:

I - um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente;

II - dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento.

No município de Fortaleza, o Plano Diretor Participativo previu o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios em seu art. 208, estando sujeitos a eles os imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados localizados em todas as zonas da Macrozona de Ocupação Urbana, exceto na Zona de Ocupação Restrita (ZOR). O §1º do mesmo artigo enfatiza que, nas Zonas Especiais de Interesse Social 3 (ZEIS 3 de vazio), será aplicado o instrumento independente da zona em que se situe.

Para fins do PDPFor, art. 209, consideram-se:

I - solo urbano não edificado: os terrenos ou glebas com área igual ou superior a 400m² (quatrocentos metros quadrados), quando o índice de aproveitamento utilizado for igual a zero;

II - imóveis subutilizados: imóveis edificados, com área igual ou superior a 400m² (quatrocentos metros quadrados), cujos índices de aproveitamento não atinjam o mínimo definido para zona ou que apresentem mais de 60% (sessenta por cento) da área construída da edificação ou do conjunto de edificações sem uso há mais de 5 (cinco) anos;

III - imóveis não utilizados: terrenos ou glebas edificados cujas áreas construídas não sejam utilizadas há mais de cinco anos.

Excluem-se dessa classificação os imóveis que estejam desocupados em virtude de litígio judicial, desde que comprovada a impossibilidade de sua utilização. O Plano Diretor segue nos artigos subseqüentes delineando as regras de aplicação do instrumento:

Art. 211 - Os proprietários dos imóveis considerados não edificados, subutilizados ou não utilizados serão notificados pelo Município, devendo a notificação ser averbada no cartório de registro de imóveis.

Art. 212 - A notificação far-se-á

I - por funcionário do órgão competente do Município ao proprietário do imóvel ou, no caso de este ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administrativa;

II - por edital, quando frustrada, por 3 (três) vezes, a tentativa de notificação na forma prevista pelo inciso I.

Art. 213 - Os proprietários notificados deverão, no prazo máximo de 1 (um) ano, a partir do recebimento da notificação, protocolar pedido de aprovação e execução de projeto para parcelamento do solo ou edificação.

§ 1º - O prazo para cumprimento da obrigação será de 2 (dois) anos para os imóveis inseridos na Zona de Requalificação Urbana (ZRU).

§ 2º - Os parcelamentos e edificações deverão ser iniciados no prazo máximo de 2 (dois) anos a contar da aprovação do projeto.

§ 3º - Em empreendimentos geradores de impacto, desde que o projeto seja aprovado na íntegra, será admitida, excepcionalmente, a execução em etapas, em prazo superior aos previstos, observado o prazo máximo de 4 (quatro) anos.

§ 4º - Para a obrigação de utilizar o imóvel, o prazo será de, no máximo, 1 (um) ano, a partir do recebimento da notificação.

Art. 214 - A transmissão do imóvel, por ato intervivos ou causa mortis, posterior à data da notificação, transfere as obrigações de parcelamento, edificação ou utilização compulsórias, previstas nesta seção, sem interrupção de quaisquer prazos.

Art. 215 - Faculta-se aos proprietários dos imóveis notificados para urbanização compulsória propor ao Município o estabelecimento de consórcio imobiliário, como forma de viabilização financeira do aproveitamento do imóvel

É importante mencionar que, em que pese a previsão do instrumento no Plano Diretor, o município de Fortaleza ainda não editou lei específica que trate da aplicação do instrumento em questão, condição presente no art. 182 da Constituição Federal.

Desse modo, representa forma de condicionamento do direito de propriedade, buscando orientar o exercício desse direito por uma perspectiva de compromisso com os direitos da coletividade e com a democratização do acesso ao solo urbano (BRASIL, 2016). Assim, rompe com formas mais tradicionais de entender o direito de propriedade como direito absoluto e com repercussões meramente individuais.

2.4.2 Imposto Predial e Territorial Urbano progressivo no tempo

O IPTU progressivo no tempo, previsto no art. 182, § 4º, II da Constituição Federal, tem por objetivo penalizar o proprietário que não promove o adequado

aproveitamento do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado. Como o parcelamento e a edificação compulsórios e a desapropriação para fins de reforma urbana, o IPTU progressivo no tempo é importante instrumento constitucional para induzir o desenvolvimento urbano, evitar a especulação imobiliária e promover a garantia da função social da propriedade urbana.

Tais instrumentos devem ser aplicados em ocasiões de desrespeito à definição da função social da propriedade urbana com a destinação da propriedade para outros fins que não aqueles impostos pelo Plano Diretor Municipal.

[...] Sua função é forçar o comportamento ativo do proprietário, compatibilizado com o seu direito de propriedade, inibindo comportamentos que não produzam para a coletividade, antes desrespeitem-na com posturas especulativas de contenção de áreas, tornando-as cada vez mais inacessíveis a determinada faixa da população e impedindo o desenvolvimento e a expansão urbana de maneira justa (CASIMIRO, 2010, p. 80).

Nesse sentido, o IPTU progressivo no tempo veio a ser regulado no art. 7º do Estatuto da Cidade e deve ser aplicado como pena sucessiva à notificação para realização de parcelamento, edificação ou utilização compulsória, depois de decorrido o prazo para que o proprietário do terreno proceda com o aproveitamento do imóvel urbano.

Segundo o art. 211 c/c art. 213 do Plano Diretor Participativo de Fortaleza (Lei Complementar nº 62/2009), os proprietários de imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados serão notificados pelo município e, no prazo de 1 ano, a partir do recebimento da notificação, devem protocolar pedido de aprovação e execução do projeto para parcelamento do solo ou edificação.

Caso tais obrigações sejam descumpridas, o município deverá aplicar nessas propriedades alíquotas progressivas do IPTU, majoradas anualmente, pelo prazo de 5 (cinco) anos consecutivos, até que o proprietário cumpra com a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar, conforme o art. 216 do PDPFor.

Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo no tempo sem que o proprietário tenha cumprido a referida obrigação, o município pode proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública. Segundo o art. 8º, § 1º do Estatuto da Cidade e o art. 217, § 1º do PDPFor, os títulos da dívida pública terão prévia aprovação pelo Senado Federal e serão resgatados no prazo de até dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de seis por cento ao ano.

Apesar das previsões legais, em raros casos, o IPTU progressivo no tempo é aplicado na prática, nenhuma vez pela Prefeitura de Fortaleza. Para aplicá-lo, deve ser editada lei específica dispondo sobre o valor da alíquota, e, conforme art. 305, VII do PDPFor, o Poder Executivo deveria ter encaminhado a Câmara de Municipal o projeto de lei específica no prazo de 6 meses após a entrada em vigor do PDPFor de 2009.

2.4.3 Desapropriação para fins de reforma urbana

É instrumento também situado dentre os instrumentos de indução do desenvolvimento urbano e direito à moradia (CASIMIRO, 2010). Encontra previsão no art. 182 da Constituição Federal que estabelece, após a aplicação do parcelamento e da edificação ou da utilização compulsórios e do IPTU progressivo no tempo, a possibilidade de o município proceder a desapropriação de imóveis urbanos que não venha atendendo à sua função social:

Art. 182[...]

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Conforme já mencionado, o Estatuto da Cidade estabelece que, decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo no tempo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de dar destinação ao imóvel compatível com o que prevê a legislação, o município pode proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

Na esfera municipal, encontra-se regulado pelo artigo 217 do Plano Diretor de Fortaleza, que espelha as normas gerais fixadas no Estatuto da Cidade. Segundo art. 8º, § 1º do Estatuto da Cidade e o art. 217, § 1º do PDPFor, os títulos da dívida pública terão prévia aprovação pelo Senado Federal e serão resgatados no prazo de até dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de seis por cento ao ano.

O aproveitamento do imóvel poderá ser feito diretamente pelo poder público ou por meio de alienação ou concessão a terceiros, mediante prévia licitação (Plano Diretor de Fortaleza, art. 217, §4º), dentro do prazo de cinco anos.

Por fim, o §7º do artigo 217 do Plano Diretor de Fortaleza concedeu prazo de cinco anos para que o adquirente de imóvel gravado como subutilizado ou não utilizado viabilize sua utilização adequada. Findo esse período, fica o município autorizado a desapropriar o imóvel.

Frise-se ainda que as outras espécies de desapropriação também podem ser utilizadas com a finalidade de promover a regularização fundiária de assentamentos informais. Ainda antes da previsão constitucional do art. 182,

o Decreto-Lei n.º 3.365/1941, regulando a desapropriação por utilidade pública, e a Lei n.º 4.132/1962, que estabelece a desapropriação por interesse social, foram o respaldo legal para desapropriação de áreas destinadas à realização da regularização fundiária para fins de moradia (CASIMIRO, 2010, p.89).

2.4.4 Consórcio imobiliário

O consórcio imobiliário é instrumento previsto na legislação como forma de viabilização financeira do aproveitamento do imóvel urbano. Esse instrumento foi trazido inicialmente no art. 46 do Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2001), sendo inserido no mecanismo de cumprimento da função social da propriedade urbana previsto no art. 182, §4º da Constituição Federal.

O consórcio imobiliário adota a forma de contrato de troca ou permuta, celebrado entre a Prefeitura ou entidade da administração municipal indireta e proprietário do imóvel sujeito ao parcelamento, à edificação e à utilização compulsórios. O município receberá o terreno e eventuais construções e o proprietário receberá, após a realização das obras, lotes ou unidades condominiais equivalentes ao valor do terreno e eventuais edificações nele existentes (CARMONA, 2019).

Assim, o proprietário de um imóvel, notificado para realizar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória, poderá celebrar o consórcio imobiliário com o poder público para que seja viabilizado o aproveitamento do imóvel urbano, ou seja, para que esse realize a urbanização ou edificação da área em questão.

O poder público deverá dar destinação adequada ao imóvel no prazo de cinco anos após sua incorporação. Por destinação adequada, deve-se entender plano de urbanização ou edificação na conformidade determinada pelo Plano Diretor e pela lei municipal específica

para a área em questão. A propriedade do terreno é transferida para o poder público municipal, e, como contrapartida, o proprietário deverá receber as unidades imobiliárias edificadas ou urbanizadas que lhes são correspondentes tão logo seja concluída a intervenção (DI SARNO, 2004 *apud* CARMONA, 2019).

A nova Lei de Regularização Fundiária Urbana (Lei nº 13.465/2017) ampliou o conceito do consórcio imobiliário urbano, de forma que o atual texto do Estatuto da Cidade prescreve:

Art. 46. O poder público municipal poderá facultar ao proprietário da área atingida pela obrigação de que trata o caput do art. 5º desta Lei, ou objeto de regularização fundiária urbana para fins de regularização fundiária, o estabelecimento de consórcio imobiliário como forma de viabilização financeira do aproveitamento do imóvel.

§ 1º Considera-se consórcio imobiliário a forma de viabilização de planos de urbanização, de regularização fundiária ou de reforma, conservação ou construção de edificação por meio da qual o proprietário transfere ao poder público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas, ficando as demais unidades incorporadas ao patrimônio público.

§ 2º O valor das unidades imobiliárias a serem entregues ao proprietário será correspondente ao valor do imóvel antes da execução das obras.

§ 3º A instauração do consórcio imobiliário por proprietários que tenham dado causa à formação de núcleos urbanos informais, ou por seus sucessores, não os eximirá das responsabilidades administrativa, civil ou criminal.

Com as alterações trazidas pela lei supracitada, passou-se a admitir como objeto de Consórcio Imobiliário Urbano (CIU) a reforma e a conservação de edificações, em acréscimo à urbanização, à regularização fundiária e à construção de edificações. A inclusão do §3º ao artigo 46 do Estatuto da Cidade, acima colacionado, tem em vista que o CIU poderá ser estabelecido como forma de viabilização financeira do aproveitamento do imóvel não somente para o proprietário da área atingida pela obrigação que trata o art. 5º do referido estatuto (o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória), como também para fins de regularização fundiária (CARMONA, 2019). Além dessas alterações, a nova Lei de Regularização Fundiária insere o CIU no seu artigo 15 como um dos institutos jurídicos a ser utilizado no âmbito da REURB.

O Plano Diretor de Fortaleza (Lei Complementar nº 62/2009) traz seção específica sobre o Consórcio Imobiliário, nos seus artigos, 232 a 235, conforme segue:

Art. 232 Consórcio imobiliário é a forma de viabilização de planos de urbanização ou edificação por meio do qual o proprietário transfere seu imóvel ao Município e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas.

Parágrafo Único - É facultada ao Município a realização de consórcios imobiliários, especialmente, para:

I - viabilizar empreendimentos habitacionais de interesse social (EHIS);

II - recuperar imóveis tombados ou identificados como de interesse de preservação, em razão de suas características paisagísticas, históricas, culturais e arqueológicas.

Art. 233 O instituto do consórcio imobiliário poderá ser aplicado:

I - nas ZEIS 3, independente da zona em que está inserida;

II - na Zona de Ocupação Preferencial 1 (ZOP 1), na Zona de Ocupação Preferencial 2 (ZOP 2), na Zona de Ocupação Consolidada (ZOC);

III - na Zona de Requalificação Urbana 1 (ZRU 1), na Zona de Requalificação Urbana 2 (ZRU 2), na Zona de Ocupação Moderada 1 (ZOM1) e na Zona de Ocupação Moderada 2 (ZOM 2), desde que haja disponibilidade de infraestrutura.

Art. 234 O valor das unidades imobiliárias a serem entregues ao proprietário será correspondente ao valor do imóvel antes da execução das obras e deverá:

I - refletir o valor da base de cálculo do IPTU, descontado o montante incorporado em função das obras realizadas pelo Poder Público no local;

II - não computar expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios.

Art. 235 A transferência do imóvel deverá ser devidamente registrada no cartório de registro de imóveis, sem ônus para o Município.

2.4.5 Direito de Preempção

O direito de preempção é um instrumento que confere ao poder público, em determinadas situações, preferência para aquisição de imóvel urbano, o qual seja objeto de alienação onerosa entre particulares, em virtude de diretrizes da política urbana.

O referido instituto está previsto na Lei Federal nº 10.257/2001 e poderá ser utilizado pelo poder público para promover regularização fundiária, contanto que sejam atendidos os seguintes requisitos: a) previsão em lei municipal, baseada no Plano Diretor, da área em que incidirá o direito de preempção; b) prazo de vigência não superior a cinco anos, renovável a partir de um ano após o decurso do prazo inicial de vigência, independentemente do número de alienações referentes ao mesmo imóvel; c) atender uma das finalidades previstas no art. 26. Note-se:

Art. 25. O direito de preempção confere ao Poder Público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares.

§ 1º Lei municipal, baseada no plano diretor, delimitará as áreas em que incidirá o direito de preempção e fixará prazo de vigência, não superior a cinco anos, renovável a partir de um ano após o decurso do prazo inicial de vigência.

§ 2º O direito de preempção fica assegurado durante o prazo de vigência fixado na forma do § 1º, independentemente do número de alienações referentes ao mesmo imóvel.

Art. 26. O direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para:

I – regularização fundiária;

II – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;

III – constituição de reserva fundiária;

IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana;

V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

VI – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;

VII – criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;

VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico;

IX – (VETADO)

Parágrafo único. A lei municipal prevista no § 1º do art. 25 desta Lei deverá enquadrar cada área em que incidirá o direito de preempção em uma ou mais das finalidades enumeradas por este artigo.

Nesse sentido, destaca-se que a legislação municipal do PDPFor (Lei Complementar nº 62/2009) prevê o uso do direito de preempção como instrumento a ser aplicado na Zona Especial de Interesse Social do tipo 1. Desse modo, é um instituto relevante na promoção da regularização fundiária, conforme se verifica:

Art. 239 O direito de preempção será exercido sempre que o Município necessitar de áreas para:

I - regularização fundiária;

II - execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;

III - constituição de reserva fundiária;

IV - ordenamento e direcionamento da expansão urbana;

V - implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

VI - criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;

VII - criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;

VIII - proteção de áreas e imóveis de interesse histórico, cultural e paisagístico.

Art. 240 - Lei municipal específica delimitará as áreas de incidência do instituto, fixando o prazo de vigência e indicando a que finalidade se destina cada área.

À vista disso, atendidas as finalidades apontadas acima, pode-se configurar o direito de preempção sobre área que constitui o polígono de ZEIS tipo 1. Ressalta-se ainda que o referido instituto jurídico está previsto art. 15, VII, Lei nº 13.465/2017.

Assim, o particular que tem intenção de alienar imóvel nele se localizado deverá notificar o município para que, no prazo máximo de 30 dias, manifeste seu interesse em comprá-lo. Recebida a notificação, o município fará publicar, em órgão oficial e pelo menos um jornal local ou regional de grande circulação, edital de aviso da notificação recebida e intenção da aquisição de imóvel nas condições da proposta apresentada.

No entanto, na hipótese do prazo de 30 dias transcorrer sem que o município se manifeste, fica o proprietário autorizado a realizar a alienação para terceiros, nas condições da proposta apresentada, devendo, nesse caso, apresentar ao município, no prazo de 30 dias, cópia do instrumento público de alienação do imóvel.

Destaca-se que, se a alienação de imóvel contido em área de ZEIS 1, na qual está previsto o direito de preempção, não obedecer às mencionadas condições, ela será considerada nula de pleno direito, garantindo ao município a possibilidade de aquisição do imóvel pelo valor da base de cálculo do IPTU ou pelo valor indicado na proposta apresentada,

se esse for inferior àquela, conforme disposto no § 5º do art. 241 da Lei Complementar nº 62/2009.

2.4.6 Zoneamento ambiental

Segundo José Afonso da Silva (2008, p. 240), “zoneamento consiste na repartição do território municipal à vista da destinação da terra, do uso do solo ou das características arquitetônicas”. Essa repartição é a base do estabelecimento de critérios de regulamentação do uso e ocupação de cada zona de acordo com suas características socioambientais. Uma vez firmados, esses critérios tornam-se obrigatórios, tanto para a administração pública quanto para o particular. Constituem, portanto, uma limitação administrativa incidente sobre o direito de propriedade. Neste contexto, o zoneamento especificamente dos aspectos ambientais não foge, em essência, da noção anteriormente prescrita, mas a especializa, sendo resultado de uma análise que vise ao conhecimento das características, potencialidades e fragilidades do meio, de modo que sirva ao ordenamento territorial de uso e ocupação do solo. Ele é previsto como instrumento de política urbana no Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, e como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente na Lei nº 6.938/1981, sendo essencial para a efetividade do planejamento municipal.

Em um processo de Regularização Fundiária de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), no entanto, a utilização desse instrumento vai além da sua função precípua de planejamento, sendo essencial à realização da regularização de forma plena, que se entende, para fins desse documento, como “a maneira devida para a promoção do acesso à moradia legal, digna e adequada” (CASIMIRO, 2010, p.1). Assim, é de suma importância o entendimento que a regularização não se esgota com a garantia jurídica da segurança da posse, mas perpassa, também, condições de habitação que atendam às previsões constitucionais de direitos individuais e da dignidade da pessoa humana.

Apesar da oposição constante entre a preservação de áreas ambientalmente relevantes e a regularização de ocupações irregulares, a crescente necessidade de garantia habitacional se torna gradativamente um molde para o ordenamento jurídico. Por isso, é importante destacar alguns marcos legislativos que se referem à regularização no âmbito ambiental.

Assim, em 2006, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) publicou a resolução nº 369, que permite a intervenção ou a supressão de vegetação em área de Área de Preservação Permanente (APP) em casos de regularização fundiária sustentável de interesse

social, desde que seja comprovada, entre outros aspectos, “a inexistência de risco de agravamento de processos como enchentes, erosão ou movimentos acidentais de massa rochosa”. Em 2009, foi promulgada a Lei nº 11.977, que discorre sobre a possibilidade de regularização fundiária em APP desde que “estudo técnico comprove que esta intervenção implica a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior”. Apesar de ter sido modificada, em 2017, pela Lei da REURB (Lei nº 13.465), essa disposição não foi alterada drasticamente, continuando presente no novo dispositivo, ainda que venha sob um manto de críticas ao que foi considerado uma valorização desmedida da titulação em detrimento, justamente, das condições dignas de moradia. Essa lei, no entanto, considera, em seu art. 11 § 2º, que:

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 arts. 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.

Assim, para a REURB, a realização de tais estudos técnicos só é obrigatória se o núcleo a ser regularizado se encontrar em uma das tipologias de área previstas no artigo. Quando ele se encontrar em área de risco, os estudos técnicos necessários, em concordância com o artigo 39 do dispositivo em questão, serão realizados “a fim de examinar a possibilidade de eliminação, de correção ou de administração de riscos na parcela por eles afetada.”. Dispõe, ainda, o §2º desse artigo que os moradores do núcleo urbano devem ser realocados caso a área não comporte eliminação, correção ou administração.

Ademais, está previsto, no §3º do art. 270 do Plano Diretor da cidade de Fortaleza (PDPFOR), aprovado em 2009, que

Os planos integrados de regularização fundiária das ZEIS localizadas no Macrozoneamento Ambiental deverão prever parâmetros que respeitem os níveis de fragilidade ambiental, considerando, dentre outros aspectos, a necessidade de redução de densidade construtiva e maiores taxas de permeabilidade.

Dessa forma, é notável que, apesar das concessões nas legislações ambientais para fins de moradia, a preocupação com a segurança estrutural do meio e da habitação ainda deve ser levada à análise como um dos fatores a serem sobrepostos. É exatamente nesse ponto que se encaixa a utilização do zoneamento ambiental como instrumento de promoção da

regularização fundiária plena: por meio dele, podem ser mapeadas, caracterizadas e analisadas - através de cuidadoso estudo prévio - as áreas ocupadas irregularmente nas quais as condições ambientais desfavoráveis para habitação possam ser suprimidas por meio de intervenções técnicas urbanísticas. Isto possibilitaria a construção de uma situação social, jurídica e ambientalmente regular; e nas quais as condições ambientais não podem nem devem ser suprimidas, a regulamentação puramente jurídica voltada à segurança da posse seria, nesses casos, uma forma de legalizar situações precárias, que falham em garantir os aspectos básicos de uma moradia digna.

Conclui-se, portanto, que o zoneamento ambiental se apresenta precipuamente por meio de três aspectos: a caracterização do meio, a proposição de intervenções e a regulamentação da forma de ocupação para cada área de acordo com suas singularidades. Nesses termos, ele é essencial para a efetiva realização de um processo pleno de regularização fundiária, visando à garantia de um conceito de direito à moradia que não se esgota na titulação da posse.

2.4.7 Transferência do direito de construir

A transferência do direito de construir é instrumento urbanístico que, regulado por lei específica, traduz-se na faculdade de permissão para que um proprietário “possa alienar ou exercer em outro local o mesmo direito que exerceria em sua propriedade” (CASIMIRO, 2010, p.82). Dessa forma, com esse instrumento, um proprietário de um imóvel urbano, privado ou público poderia exercer seu direito de construir em outro local, uma vez que naquele estaria limitado de exercer o direito de construir em sua plenitude em razão de interesse público (GASPARINI, 2005, p.91).

Esse instrumento está previsto nos artigos 4º e 35 do Estatuto da Cidade (Lei. nº 10.257/2001). De acordo com a previsão legal, deve ser feito por meio de escritura pública, quando o imóvel do proprietário adquirente do direito for considerado necessário para os seguintes fins: implantação de equipamentos urbanos e comunitários; preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural; servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social. Também poderá ser concedido tal direito a proprietário que doar ao poder público seu imóvel, ou parte dele, para os fins já elencados.

Referido instituto, portanto, na medida em que é voltado diretamente para fins de interesse público, constitui um instrumento de fundamental importância para a promoção do

acesso à moradia de interesse social, “potencializando atividades imobiliárias em áreas ocupadas por loteamentos e conjuntos habitacionais populares, favelas, de maneira que os recursos advindos de tais operações revertam em favor da regularização fundiária dos assentamentos irregulares” (SAULE JUNIOR, 2004, p. 522 *apud* CASIMIRO, 2010, p. 82).

O Plano Diretor Participativo de Fortaleza (Lei Complementar nº 62/2009) delimita as áreas de incidência do instituto referente à transferência do direito de construir: a Zona de Recuperação Ambiental (ZRA) e as Zonas Especiais de Interesse Social 3 (ZEIS 3), conforme os arts. 69 e 135, respectivamente. Mais adiante, nos arts. 224 a 231, o PDPFor disciplina a aplicação desse instrumento, detalhando a concessão do potencial construtivo, além de dispor acerca do procedimento de autorização da transferência do direito de construir.

De acordo com o PDPFor, poderão transferir o potencial construtivo os imóveis localizados em todas as zonas da Macrozona de Ocupação Urbana que estejam tombados ou inseridos nas Zonas Especiais de Preservação do Patrimônio Histórico e Cultural (ZEPH) e demarcados como ZEIS 3 no próprio Plano Diretor ou em legislação municipal específica. Além disso, os imóveis localizados nas Zonas Especiais Ambientais, Zonas de Recuperação Ambiental, Zona de Interesse Ambiental do Cocó e Zona de Interesse Ambiental da Sabaguaba poderão receber do município, em caráter excepcional, a concessão da transferência do direito de construir, quando existir interesse público para implementação de parques urbanos ou de unidades de conservação.

Também “poderá ser concedida a transferência do direito de construir ao proprietário que doar ao município o seu imóvel, ou parte dele, sobre o qual incida diretriz de prolongamento, modificação ou ampliação de vias integrantes do sistema viário básico” (FORTALEZA, 2009). Cabe mencionar, ainda, o disposto no art. 228 do PDPFor, que dispõe acerca do índice de aproveitamento, da edificação decorrente do acréscimo de área construída, do preço do terreno do imóvel e do valor do metro quadrado:

Art. 228 - O potencial construtivo poderá ser transferido para imóveis situados para qualquer zona onde o índice de aproveitamento máximo é superior ao básico, desde que aprovado pelo órgão competente do Município de Fortaleza.

§ 1º - A edificação decorrente do acréscimo de área construída deverá obedecer aos parâmetros de uso e ocupação previstos na legislação urbanística para a zona de sua implantação.

§ 2º - O potencial construtivo transferível deve levar em consideração o preço do terreno do imóvel que cede e do terreno que recebe o potencial, conforme fórmula a ser definida em lei específica, atendendo ao que preceitua o art.35 da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade).

§ 3º - O valor do metro quadrado do terreno que cede e do que recebe o potencial será avaliado com base nos critérios definidos pela Planta de valores Imobiliários, utilizada para o cálculo do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).

Paralelamente a isso, é importante destacar que a transferência do direito de construir também está prevista na Lei nº 13.465/2017, que trata da regularização fundiária urbana (REURB), abarcando um “conjunto de normas gerais e procedimentais que abrangem medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais, consolidados ou não, ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes”⁴. Em seu art. 15º, a lei prevê a transferência do direito de construir enquanto instituto jurídico a ser aplicável no âmbito da REURB.

2.4.8 Regularização Fundiária

Em razão de um processo de industrialização e urbanização que desencadeou formas irregulares de ocupação do solo, alinhado à falta de planejamento urbano efetivo por parte do poder público, a regularização fundiária surge como medida fundamental para “contornar as consequências havidas com a proliferação de processos informais de desenvolvimento urbano, gerando assentamentos urbanos desprovidos de quaisquer condições para moradia” (CASIMIRO, 2010, p. 88).

A regularização fundiária, de acordo com o art. 252 do Plano Diretor Participativo de Fortaleza (Lei Complementar nº 62/2009), é:

processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, urbanístico, territorial, cultural, econômico e socioambiental, com o objetivo de legalizar as ocupações de áreas urbanas constituídas em desconformidade com a lei, implicando a segurança jurídica da posse da população ocupante, melhorias no ambiente urbano do assentamento, promoção do desenvolvimento humano e resgate da cidadania.

A regularização fundiária é fundamental na garantia de moradia adequada, sendo esse um de seus grandes objetivos. Ela indica a solução para os casos de irregularidade ligados à habitação, disseminados em quase todos os centros urbanos do território nacional, além de promover a inclusão legal e urbanística de assentamentos informais na cidade formal, garantindo que as pessoas exerçam o direito de ter um local para habitar (CASIMIRO, 2010, p. 90).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que incluiu capítulo específico de política urbana e versou sobre institutos como usucapião e concessão de uso

⁴ Disponível em: <<http://www.2rirp.com.br/blog/lei-13-465-2017-regularizacao-fundiaria-urbana-reurb>>.

especial para fins de moradia, houve maior abertura para o aprimoramento da utilização da regularização fundiária enquanto instrumento urbanístico, uma vez que foi adotada uma nova política voltada para a redução das desigualdades sociais, além de ter sido reconhecido o direito à moradia como um direito social (CASIMIRO, 2010, p. 90).

A partir desse marco da política urbana brasileira, a regularização fundiária passou a ser prevista no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que reconheceu o papel fundamental dos municípios na formulação de diretrizes de planejamento urbano e na condução do processo de gestão das cidades, consolidando e ampliando o espaço da competência jurídica e da ação política municipal aberto pela Constituição de 1988 (POLIS, 2002, p.26). Sendo assim, também ganha corpo o espaço de incidência do instituto da regularização fundiária, tratada na referida lei enquanto uma de suas diretrizes gerais:

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

[...]

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

Sobre a perspectiva da Lei nº 13.465/2017, à luz de seu art. 9º, foram instituídas normas gerais e procedimentais aplicáveis à regularização fundiária urbana (REURB), abrangendo medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. Duas modalidades de REURB são abordadas na lei: a REURB-S (regularização fundiária de interesse social), destinada a núcleos urbanos informais ocupados por população de baixa renda, e a REURB-E (regularização fundiária de interesse específico), voltada para núcleos urbanos informais ocupados por população não enquadrada na hipótese tratada pela outra modalidade.

Sobre o contexto municipal de Fortaleza, cabe destacar que o Plano Diretor, como mencionado anteriormente, disciplina o instrumento, possuindo como um de seus objetivos, elencados em seu art. 4º, “promover a urbanização e a regularização fundiária das áreas irregulares ocupadas por população de baixa renda” (FORTALEZA, 2009). O PDPFor também prevê diretrizes que norteiam a política de habitação e regularização fundiária, além de dispor sobre ações estratégicas prioritárias na promoção dessas políticas.

Mais adiante, o Plano Diretor Participativo de Fortaleza discorre acerca das zonas em que deve incidir o instrumento de regularização fundiária, especialmente as Zonas Especiais de Interesse Social 1 e 2 (ZEIS 1 e 2), compostas por assentamentos irregulares com ocupação desordenada e loteamentos clandestino ou irregulares e conjuntos habitacionais, públicos ou privados, respectivamente. Tais zonas especiais são destinadas à regularização fundiária, urbanística e ambiental, e um dos instrumentos a serem nelas aplicado é o Plano Integrado de Regularização Fundiária.

O Plano Integrado de Regularização Fundiária deve ser “compreendido como o conjunto de ações integradas que visam a atender às demandas da região por infraestrutura urbana e equipamentos sociais, à melhoria das condições habitacionais” (FORTALEZA, 2009). Esse Plano, ao tratar da legalização fundiária, além de garantir a segurança da posse individual dos ocupantes, deve objetivar a integração sócio espacial das áreas ocupadas informalmente (PÓLIS, 2002, p. 22).

Finalmente, é importante comentar que o Plano Diretor elenca os instrumentos que podem ser utilizados na regularização fundiária, que serão mais detalhados posteriormente nesse produto. Conforme o art. 256, são os seguintes: concessão de uso especial para fins de moradia; usucapião especial de imóvel urbano; concessão de direito real de uso; autorização de uso; cessão de posse; zonas especiais de interesse social (ZEIS); assistência técnica e jurídica gratuita; direito de preempção.

2.4.9 Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM)

A concessão de uso especial para fins de moradia é mecanismo de gestão patrimonial vinculado a políticas de desenvolvimento urbano e configura uma espécie de outorga de uso de bens estatais que encontra seu fundamento expresso no texto constitucional. Foi no §1º do art. 183 da Constituição Federal de 1988 que a concessão ganhou respaldo, uma vez que o referido parágrafo dispõe que “o título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher[...]”. Observa-se que o caput do artigo trata apenas do domínio, fazendo referência à usucapião. Porém, o primeiro parágrafo ampliou a proteção dos moradores ocupantes ao prever tanto a aquisição de domínio do bem quanto a concessão de uso (MARRARA, 2019).

O fundamento constitucional da CUEM é inegável, gerando o dever ao Congresso Nacional de expedir normas gerais sobre o tema. Na redação originária do Estatuto da Cidade, foi inserido um bloco de dispositivos para reger a CUEM, porém o Presidente da República

vetou esses artigos, sob a justificativa de que eles contrariavam o interesse público. O Executivo federal, então, comprometeu-se a enviar um texto normativo que preenchesse essa coluna e, no mesmo ano, aprovou a Medida Provisória nº 2.220.

A CUEM, nos termos da Medida Provisória, é instrumento de outorga de uso privativo de imóvel público urbano a particulares que possui um regime especial, uma vez que suas características a diferencia das demais concessões de uso privativo empregadas no direito público. Essas características são: gratuidade (ou vedação de cobrança pelo uso), perpetuidade (não havendo possibilidade de se estipular termo final), vinculação (a legislação confere um direito ao ocupante), unilateralidade (pois, em geral, não haverá contrato) e contratação direta, sem licitação (MARRARA, 2019).

Atualmente, a CUEM está entre os instrumentos da política urbana elencados no art. 4º do Estatuto da Cidade e entre direitos reais previstos no art. 1.225 do Código Civil. Essa concessão também é prevista no Plano Diretor Participativo de Fortaleza em seus artigos 257 a 259 e está entre os instrumentos a serem aplicados nas ZEIS 1 e 2.

Segundo o art. 22 - A da Lei nº 9.636/1998 que dispõe sobre a regularização fundiária de bens imóveis da União, a concessão de uso especial para fins de moradia aplica-se às áreas federais, inclusive aos terrenos de marinha e acrescidos, e será conferida aos possuidores ou ocupantes que preencham os requisitos legais estabelecidos na Medida Provisória nº 2.220, que prescreve:

Art. 1º Aquele que, até 22 de dezembro de 2016, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área com características e finalidade urbanas, e que o utilize para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural. (Redação dada pela lei nº 13.465, de 2017)

§ 1º A concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma gratuita ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo concessionário mais de uma vez.

§ 3º Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, na posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.

Art. 2º Nos imóveis de que trata o art. 1º com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupados até 22 de dezembro de 2016, por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, cuja área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor, a concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma coletiva, desde que os possuidores não sejam proprietários ou concessionários, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.

§ 2º Na concessão de uso especial de que trata este artigo, será atribuída igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os ocupantes, estabelecendo frações ideais diferenciadas.

§ 3º A fração ideal atribuída a cada possuidor não poderá ser superior a duzentos e cinquenta metros quadrados.

Art. 3º Será garantida a opção de exercer os direitos de que tratam os arts. 1º e 2º também aos ocupantes, regularmente inscritos, de imóveis públicos, com até duzentos e cinquenta metros quadrados, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que estejam situados em área urbana, na forma do regulamento.

Art. 4º No caso de a ocupação acarretar risco à vida ou à saúde dos ocupantes, o Poder Público garantirá ao possuidor o exercício do direito de que tratam os arts. 1º e 2º em outro local.

Dessa forma, para que surja o direito subjetivo do possuidor do imóvel público à concessão, é necessário observar vários requisitos legais de natureza temporal, subjetiva, material e formal. O requisito temporal é a comprovação da posse por um período mínimo de cinco anos; para tanto, é necessário que o prazo quinquenal tenha se exaurido até uma data limite. A Lei nº 13.465/2017 alargou o prazo para o dia 22 de dezembro de 2016. O requisito subjetivo é de que o possuidor não poderá ser proprietário, nem concessionário de qualquer outro imóvel rural ou urbano. Na modalidade coletiva, impõe-se outro requisito subjetivo, a comprovação da baixa renda dos ocupantes. Os requisitos materiais consistem (a) na utilização do imóvel público para moradia própria ou da família; (b) no limite de tamanho máximo para a concessão individual e máximo por possuidor, para a coletiva; (c) na ausência de oposição à posse pelo Poder Público. Os requisitos formais consistem na (a) solicitação escrita pelo possuidor na via administrativa e, subsidiariamente, perante o judiciário; (b) a comprovação formal dos requisitos anteriores; (c) se o imóvel for de propriedade da União ou de estado da federação, a demonstração de que o imóvel está situado em área com características e finalidade urbanas.

Percebe-se que a Medida Provisória nº 2.220 diferencia duas modalidades de concessão de uso especial para fins de moradia. A CUEM individual é direito que atinge imóveis públicos de até 250 metros quadrados, e não há exigência que o possuidor comprove pertencer à população de baixa renda. Já a CUEM coletiva abrange imóveis superiores a 250 metros, desde que a área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor (inovação trazida pela Lei nº 13.465/2017), mas requer a comprovação da condição de baixa renda dos potenciais beneficiários.

2.4.10 Concessão de Direitos Reais de Uso (CDRU)

Instrumento de regularização fundiária elencado no rol de instituto jurídico-políticos do Estatuto da Cidade, é direito real resolúvel que transfere o direito de uso. Está previsto no art. 1.225 do Código Civil. Consiste em instrumento gratuito ou oneroso, passível de aplicação tanto em imóveis públicos como privados para fins de urbanização, edificação, cultivo ou interesse social (CASIMIRO, 2010). A CDRU pode ter aplicação junto a “assentamento da população de baixa renda ou para legalizar aquelas situações já consolidadas nesses terrenos, em ações de regularização fundiária, sendo utilizada pelos Municípios por meio de lei municipal específica” (CASIMIRO, 2010, p. 83).

É o caso do município de Fortaleza, em que a CDRU é regida pela Lei nº 10.639/2017 que autoriza o poder público municipal a conceder a CDRU de bem público municipal a título gratuito ou oneroso.

Pode ser contratada coletivamente, nos termos do art. 4º, §2º do Estatuto da Cidade, no caso de programas habitacionais de interesse social desenvolvidas por órgãos da Administração Pública com atuação específica nessa área.

Não são exigidos para a concessão da CDRU a comprovação de requisitos de tempo mínimo de posse e tamanho máximo do imóvel, de modo que pode ser aplicada nos casos em que os beneficiários não implementem as condições legalmente requeridas para a Concessão Especial para Fins de Moradia.

2.4.11 Usucapião especial de imóvel urbano

O instrumento de usucapião especial de imóvel urbano tem previsão na Constituição Federal de 1988, em seu art. 183, situado no capítulo da política urbana. Esse dispositivo diz que “aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural”. Mais adiante, nos parágrafos 1º e 2º, disciplina que, independentemente do estado civil, ao homem ou à mulher, ou a ambos, serão conferidos o título domínio e a concessão, não podendo tal direito ser reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

O Código Civil (Lei nº 10.406/2002) repete a normativa constitucional em seu art. 1.240, além de tratar de outras espécies de usucapião. O Estatuto da Cidade (Lei nº

10.257/2001), por sua vez, trata da usucapião especial de imóvel urbano enquanto instituto jurídico e político a ser utilizado para seus fins:

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

[...]

V – institutos jurídicos e políticos:

[...]

j) usucapião especial de imóvel urbano.

Esse instrumento é abordado mais detalhadamente nos arts. 9º a 14 do Estatuto da Cidade, também repetindo o texto constitucional, porém adicionando outras disposições. Prevê, por exemplo, que “o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, a posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão” (BRASIL, 2001). Além disso, o art. 10º disciplina acerca da possibilidade de usucapião coletiva de imóvel urbano de núcleos informais, com a condição de existirem sem oposição há mais de 5 anos e não serem proprietários de outro imóvel urbano ou rural, mesmo que se a área dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor.

A seção em que é tratado esse instituto no Estatuto da Cidade também versa sobre questões processuais. Prevê, por exemplo, que, durante pendência de ação de usucapião especial urbana, ficam “sobrestadas quaisquer outras ações, petições ou possessórias, que venham a ser propostas relativamente ao imóvel usucapiendo” (BRASIL, 2001). Além disso, dispõe acerca das partes legítimas para a propositura dessa ação, prevendo a intervenção obrigatória do Ministério Público e benefícios de acesso à justiça ao autor da ação.

No Plano Diretor Participativo de Fortaleza (Lei Complementar nº 62/2009), a usucapião especial de imóvel urbano é tida como instrumento prioritário a ser aplicado em Zonas Especiais de Interesse Social 1 e 2 (ZEIS 1 e 2), conforme os arts. 128 e 131, respectivamente. Mais adiante, conforme já mencionado, esse instituto é previsto enquanto instrumento de regularização fundiária, no art. 256.

No tocante à disciplina conferida a esse instituto na Lei nº 13.465/2017, que dispõe acerca da regularização fundiária urbana (REURB), pode-se atentar para o disposto no art. 15, II da referida lei, que reconhece como instituto jurídico a ser aplicado no âmbito da REURB à usucapião, incluindo a modalidade de usucapião especial de imóvel urbano, ao mencionar os dispositivos tratados anteriormente.

2.4.12 Autorização de uso

A autorização de uso é instrumento de regularização fundiária, definido no art. 260, da Lei Complementar nº 62/2009, que estabelece uma faculdade concedida ao município de autorizar o uso de imóvel público situado em área urbana para fins comerciais. Para isso é necessário que sejam atendidos os seguintes critérios: a) uso do imóvel urbano para comércio, instituição ou prestação de serviços; b) estar na posse por 5 anos de forma ininterrupta e sem oposição; e c) imóvel possuir área menor que 250m².

Salienta-se que o citado instrumento pode ser utilizado em área de ZEIS tipo 1, consoante dispôs o art. 128, da Lei Complementar nº 62/2009. Assim, sua aplicação deve observar a determinação legal. Veja-se:

Art. 260 - É facultado ao Município dar autorização de uso àquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por 5 (cinco) anos, ininterruptamente e sem oposição, até 250m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para fins comerciais.

Parágrafo Único - A utilização deste instrumento, condicionada à autorização legislativa, deve respeitar, quando de interesse da comunidade, as atividades econômicas locais promovidas pelo próprio morador, vinculadas à moradia, como pequenas atividades comerciais, indústria doméstica, artesanato, oficinas de serviços e outros, de acordo com as definições do plano integrado de regularização fundiária da ZEIS 1 e 2.

Ademais, a Lei nº 13.465/2017 traz no art. 77 alterações relevantes quanto ao uso do instrumento. Note-se:

Art. 77 A Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, passa a vigorar com as seguintes alterações:

[...]

Art. 9º É facultado ao poder público competente conceder autorização de uso àquele que, até 22 de dezembro de 2016, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área com características e finalidade urbanas para fins comerciais.

Neste sentido, entende-se que a autorização de uso é de fundamental relevância para desenvolvimento de atividades que atendam ao interesse social da comunidade, considerando as particularidades e estimulando o desenvolvimento local.

2.4.13 Cessão de posse

A cessão de posse é instrumento previsto para promoção da regularização fundiária que confere ao município a faculdade de transferir, de forma gratuita, a posse dos bens desapropriados para fins de parcelamento popular.

O referido instituto está presente na Lei Complementar nº 62/2009, que disciplina sua utilização em áreas de ZEIS 1:

Art. 261 - É facultada ao Município, desde a imissão provisória na posse, a cessão de posse dos bens desapropriados para fins de parcelamento popular.

Parágrafo Único - Com o registro da sentença no processo de desapropriação, a cessão converter-se-á em compromisso de compra e venda, valendo como título para registro da propriedade do lote adquirido, quando acompanhado da prova de quitação.

2.4.14 Assistência técnica e jurídica gratuita

A assistência técnica e jurídica gratuita foi criada pela Lei nº 10.257/2001 (art. 4, V, “r”) e é um importante marco para a política urbana. Posteriormente, esse instrumento passou a ser regulado pela Lei nº 11.888/2008, com o intuito de assegurar às famílias de baixa renda o direito à assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social, como parte integrante do direito social à moradia, reconhecido como direito fundamental pelo art. 6º da Constituição Federal:

Art. 2º As famílias com renda mensal de até 3 (três) salários mínimos, residentes em áreas urbanas ou rurais, têm o direito à assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social para sua própria moradia.

§ 1º O direito à assistência técnica previsto no **caput** deste artigo abrange todos os trabalhos de projeto, acompanhamento e execução da obra a cargo dos profissionais das áreas de arquitetura, urbanismo e engenharia necessários para a edificação, reforma, ampliação ou regularização fundiária da habitação.

§ 2º Além de assegurar o direito à moradia, a assistência técnica de que trata este artigo objetiva:

I - otimizar e qualificar o uso e o aproveitamento racional do espaço edificado e de seu entorno, bem como dos recursos humanos, técnicos e econômicos empregados no projeto e na construção da habitação;

II - formalizar o processo de edificação, reforma ou ampliação da habitação perante o poder público municipal e outros órgãos públicos;

III - evitar a ocupação de áreas de risco e de interesse ambiental;

IV - propiciar e qualificar a ocupação do sítio urbano em consonância com a legislação urbanística e ambiental.

Verifica-se que o referido instrumento tem relevância fundamental diante da realidade de assentamentos precários e irregulares, eis que se apresenta como uma via a ser

priorizada para garantir a regularização de moradias que não atendam aos critérios previstos na legislação urbanística, salvo as ocupações em áreas de risco e de interesse ambiental.

Assim, é necessário reforçar que a remoção dessas famílias não importa solução digna e adequada, uma vez que acarreta a destruição de uma organização social e comunitária há muito consolidada nos territórios em que residem, ainda que favelas ou assentamentos precários. Além disso, essas remoções, constantemente, resultam em agravamento da exclusão sócio espacial, visto que os moradores são deslocados para áreas distantes dos serviços públicos já integrados em seu cotidiano, ainda que tais serviços sejam insuficientes.

Portanto, constata-se que o investimento na reestruturação urbana, na qualificação das condições locais e na regularização fundiária é o meio mais adequado de promover o direito à moradia digna, evitando a expulsão dos moradores para áreas afastadas e destituídas infraestrutura e equipamentos públicos.

Nesse sentido, a Lei nº 11.888/2008 traz um elemento fundamental à regularização fundiária, que consiste no subsídio público para atender, com Assistência Técnica Gratuita, a cada família ou grupo de famílias.

Destaca-se ainda que a Lei Complementar nº 62/2009 prevê a aplicação desse instrumento na ZEIS 1, assegurado o acesso à assistência técnica e gratuita aos moradores das comunidades, cujos imóveis não atendem os critérios estabelecidos pela normatização especial de parcelamento, edificação, uso e ocupação do solo. Veja-se:

Art. 263 - Cabe ao Município garantir assessoria técnica urbanístico-arquitetônica, jurídica e social gratuita às comunidades e aos grupos sociais menos favorecidos, viabilizando o direito à moradia digna, e a defesa de seus direitos, neste caso, em convênio com a Defensoria Pública.

A assistência realizada desta maneira tem o condão de garantir o direito à moradia adequada e digna, qualificando as habitações já existentes e mantendo as relações sociais consolidadas, com exceção das ocupações localizadas em áreas de risco ou impróprias para ocupação residencial, como área de interesse ambiental.

Conclui-se que as melhorias da habitação devem ocorrer, de forma conjunta, com a regularização urbanística, fundiária e jurídica, bem como melhorias no espaço público urbano.

2.4.15 Legitimação fundiária

A Lei nº 13.465/2017 trouxe o instrumento da legitimação fundiária (art. 11) como sendo “mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da Reurb”.

Nos termos do art. 23 da Lei nº 13.465/2017, a legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da REURB. Tal direito é concedido àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente até 22 de dezembro de 2016.

A legitimação fundiária somente será concedida no âmbito da REURB-S se preenchidos os seguintes requisitos, conforme o §1º: a) o beneficiário não pode ser concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural; b) o beneficiário não pode ter sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto; e c) em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, que seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação.

Por meio da legitimação fundiária, o ocupante adquire a unidade imobiliária com destinação urbana livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio legitimado (art. 23, § 2º, da Lei nº 13.465/2017).

Confirma-se a afirmação segundo a qual a aquisição originária da propriedade, aquela em que há o contato direto entre a pessoa e a coisa, zera o domínio jurídico, fazendo desaparecer tudo o que nele incide, como é o caso das garantias reais e dos tributos que recaiam sobre o imóvel. Está também previsto que deverão ser transportados as inscrições, as indisponibilidades ou os gravames existentes no registro da área maior originária para as matrículas das unidades imobiliárias que não houverem sido adquiridas por legitimação fundiária (art. 23, § 3º, da Lei nº 13.465/2017).

Os imóveis públicos, a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, e as suas entidades vinculadas, quando titulares do domínio, ficam autorizados a reconhecer o direito de propriedade aos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado por meio da legitimação fundiária (§ 4º). O poder público encaminhará a Certidão de Regularização Fundiária (CRF) para registro imediato da aquisição de propriedade, dispensadas a

apresentação de título individualizado e as cópias da documentação referente à qualificação do beneficiário, o projeto de regularização fundiária aprovado, a listagem dos ocupantes e sua devida qualificação e a identificação das áreas que ocupam (§ 5º). Poderá o poder público atribuir domínio adquirido por legitimação fundiária aos ocupantes que não tenham constado da listagem inicial, mediante cadastramento complementar, sem prejuízo dos direitos de quem tenha constado na listagem inicial (§ 6º).

Por fim, o art. 24 traz a possibilidade de que, nos casos de regularização fundiária urbana previstos na Lei nº 11.952/2009, os municípios poderão utilizar a legitimação fundiária e demais instrumentos previstos nessa lei para conferir propriedade aos ocupantes.

2.4.16 Legitimação da posse

O artigo 11, inciso VI, da Lei nº 13.465/2017, define a legitimação de posse como sendo o “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”. Nos termos do art. 25, § 1º, da mesma lei, a legitimação de posse poderá ser transferida por *causa mortis* ou por ato *inter vivos*. Vale destacar ainda que a legitimação de posse não se aplica aos imóveis urbanos situados em área de titularidade do poder público (§2º do art. 25 da Lei 13.465/2017), ou seja, aplica-se apenas a áreas particulares.

Conforme o art. 26 da Lei nº 13.465/2017, sem prejuízo dos direitos decorrentes do exercício da posse mansa e pacífica no tempo, aquele em cujo favor for expedido título de legitimação de posse, decorrido o prazo de cinco anos de seu registro, terá a conversão automática dele em título de propriedade, desde que atendidos os termos e as condições do art. 183 da Constituição Federal (usucapião constitucional urbana individual⁵). Após cinco anos, é convertida automaticamente em propriedade, não sendo necessária provocação ou prática registral, desde que atendidos os requisitos da lei (art. 26, § 2º).

A legitimação de posse, após convertida em propriedade, constitui forma originária de aquisição de direito real. Diante dessa realidade jurídica, a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada restará livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos

⁵ Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

reais, gravames ou inscrições eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio beneficiário (art. 26, §2º, da Lei nº 13.465/2017).

Quando constatado que as condições estipuladas na lei deixaram de ser satisfeitas, o título da legitimação de posse poderá ser cancelado pelo poder público, sem que seja devida qualquer indenização àquele que irregularmente se beneficiou do instrumento (art. 27 da Lei nº 13.465/2017).

Caso não estejam preenchidos os requisitos para a usucapião constitucional urbana individual, o título de legitimação de posse poderá ser convertido em título de propriedade, desde que satisfeitos os requisitos de outras modalidades de usucapião estabelecidos na legislação em vigor, a requerimento do interessado, perante o Cartório de Registro de Imóveis competente, do local de situação do imóvel (art. 26, § 1º, da Lei nº 13.465/2017).

A propriedade decorrente da legitimação de posse restará livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio beneficiário. Por se tratar de aquisição originária do direito real de propriedade, desaparecem todos os gravames que recaiam sobre o bem, como impostos, das despesas condominiais e das garantias reais, como a hipoteca (TARTUCE, 2018).

2.4.17 Demarcação Urbanística

A demarcação urbanística é procedimento da Regularização Fundiária de Interesse Social em que o poder público demarca o núcleo urbano informal em imóvel público ou privado ocupado, definindo limites, área, localização, confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes, a natureza e o tempo de suas respectivas posses. O objetivo da demarcação urbanística, conforme o inciso IV do art. 11 da Lei nº 13.465/2017, é obter a anuência dos respectivos titulares de direitos inscritos na matrícula dos imóveis ocupados, culminando com averbação na matrícula desses imóveis da viabilidade da regularização fundiária, a ser promovida a critério do município.

O auto de demarcação urbanística poderá abranger uma parte ou a totalidade de um ou mais imóveis inseridos em (art. 19, § 2º):

I - domínio privado com proprietários não identificados, em razão de descrições imprecisas dos registros anteriores;

- II - domínio privado objeto do devido registro no registro de imóveis competente, ainda que de proprietários distintos; ou
- III - domínio público.

O procedimento será instaurado com os seguintes documentos (art. 19, § 1º):

- I - planta e memorial descritivo da área a ser regularizada, nos quais constem suas medidas perimetrais, área total, confrontantes, coordenadas georreferenciadas dos vértices definidores de seus limites, números das matrículas ou transcrições atingidas, indicação dos proprietários identificados e ocorrência de situações de domínio privado com proprietários não identificados em razão de descrições imprecisas dos registros anteriores;
- II - planta de sobreposição do imóvel demarcado com a situação da área constante do registro de imóveis.

A demarcação será processada conforme descrito nos artigos 20 e 21 da Lei nº 13.465/2017, garantindo a manifestação de interessados, as possíveis impugnações e os mecanismos de composição de conflitos extrajudiciais quando houver⁶. Após essa fase, o auto de demarcação urbanística será encaminhado ao registro de imóveis e averbado nas matrículas por ele alcançadas (art. 22, caput), devendo informar (art. 22, § 1º):

⁶ Art. 20. O poder público notificará os titulares de domínio e os confrontantes da área demarcada, pessoalmente ou por via postal, com aviso de recebimento, no endereço que constar da matrícula ou da transcrição, para que estes, querendo, apresentem impugnação à demarcação urbanística, no prazo comum de trinta dias.

§ 1º Eventuais titulares de domínio ou confrontantes não identificados, ou não encontrados ou que recusarem o recebimento da notificação por via postal, serão notificados por edital, para que, querendo, apresentem impugnação à demarcação urbanística, no prazo comum de trinta dias.

§ 2º O edital de que trata o § 1º deste artigo conterá resumo do auto de demarcação urbanística, com a descrição que permita a identificação da área a ser demarcada e seu desenho simplificado.

§ 3º A ausência de manifestação dos indicados neste artigo será interpretada como concordância com a demarcação urbanística.

§ 4º Se houver impugnação apenas em relação à parcela da área objeto do auto de demarcação urbanística, é facultado ao poder público prosseguir com o procedimento em relação à parcela não impugnada.

§ 5º A critério do poder público municipal, as medidas de que trata este artigo poderão ser realizadas pelo registro de imóveis do local do núcleo urbano informal a ser regularizado.

§ 6º A notificação conterá a advertência de que a ausência de impugnação implicará a perda de eventual direito que o notificado titularize sobre o imóvel objeto da Reurb.

Art. 21. Na hipótese de apresentação de impugnação, poderá ser adotado procedimento extrajudicial de composição de conflitos.

§ 1º Caso exista demanda judicial de que o impugnante seja parte e que verse sobre direitos reais ou possessórios relativos ao imóvel abrangido pela demarcação urbanística, deverá informá-la ao poder público, que comunicará ao juízo a existência do procedimento de que trata o caput deste artigo.

§ 2º Para subsidiar o procedimento de que trata o caput deste artigo, será feito um levantamento de eventuais passivos tributários, ambientais e administrativos associados aos imóveis objeto de impugnação, assim como das posses existentes, com vistas à identificação de casos de prescrição aquisitiva da propriedade.

§ 3º A mediação observará o disposto na Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, facultando-se ao poder público promover a alteração do auto de demarcação urbanística ou adotar qualquer outra medida que possa afastar a oposição do proprietário ou dos confrontantes à regularização da área ocupada.

§ 4º Caso não se obtenha acordo na etapa de mediação, fica facultado o emprego da arbitragem.

- I - a área total e o perímetro correspondente ao núcleo urbano informal a ser regularizado;
- II - as matrículas alcançadas pelo auto de demarcação urbanística e, quando possível, a área abrangida em cada uma delas; e
- III - a existência de áreas cuja origem não tenha sido identificada em razão de imprecisões dos registros anteriores.

Após a averbação, o poder público aprova o projeto de regularização fundiária (art. 51), legitimado em parâmetros urbanísticos mais flexíveis e submete o parcelamento do solo a registro. Do registro de parcelamento (art. 58, caput, e § 1º) decorrente do projeto de regularização fundiária no cartório, resulta a abertura das matrículas das parcelas daí resultantes. Posteriormente, cabe à Administração Pública a emissão de títulos de legitimação de posse aos ocupantes cadastrados (CORREIA, 2017).

3 CARACTERIZAÇÃO DA ZEIS BOM JARDIM E TIPOLOGIAS PARA REGULARIZAÇÃO

3.1 Delimitação da área

A ZEIS Bom Jardim possui uma área total de 2.056.819,96m² e está localizada na zona sudoeste do município de Fortaleza. Ademais, está limitada, ao norte, pelas ruas Bom Jesus e Nova Conquista; ao sul, pela Estrada São José Maurício; ao leste, pela Avenida Osório de Paiva; e, ao oeste, pelas ruas Ipiranga, Maria Núbia Queiroz e Alambrado Virgílio Nogueira Paz.

3.2 Características da ocupação

A tese mais comum sobre o surgimento do nome Bom Jardim para designar a área aqui estudada é a de que foi cunhado por João Gentil, membro da família Gentil, detentora de um grande número de propriedades na área. Na década de 1950, parte dessas propriedades foi desmembrada em lotes menores a serem vendidos para famílias advindas de outras cidades e bairros. Mapurunga (2005 *apud* COSTA LIMA, 2017) identifica que o território no qual se situa a ZEIS em questão era, no início do século XX, predominantemente rural e que foi a partir da década de 1950 que ocorreu a venda das propriedades.

Nessa época, verifica-se uma compra acelerada de fazendas/sítios nas áreas ainda rurais de Fortaleza por três grandes imobiliárias (Walter Diogo, Patriolino Ribeiro e João Gentil). O loteamento Bom Jardim, que deu origem ao nome do bairro – e conseqüentemente ao Grande Bom Jardim e à Zeis – era a Fazenda Boa Vista, de propriedade de D. Gilda, comprada pela imobiliária de João Gentil. A imobiliária loteou a área e a prefeitura abriu ruas largas e de barro, o que foi o suficiente para que os terrenos começassem a ser vendidos a preços populares (COSTA LIMA, 2017, p. 139).

Para Almeida (2014, p. 95), o Bom Jardim, na década de 1970, era uma grande área verde, zona intermediária entre os municípios de Maranguape e de Fortaleza, conhecida como Grande Bom Sucesso. O bairro Bom Sucesso, à época, era o limite da malha urbana sudoeste da cidade. Na década de 1980, a região, sob o impacto da criação da Região Metropolitana de Fortaleza (Lei Complementar nº 14/1973) e da implantação do Polo Industrial de Maracanaú (1964), acelerou o processo de desmembramento das glebas originais

e de loteamento irregular. Os nomes dos lugares estão diretamente associados aos antigos proprietários e suas famílias:

O nome Bom Jardim adveio das áreas verdes da propriedade do senhor João Gentil; Granja Portugal, pela propriedade de um senhor de nacionalidade portuguesa, chamado José Portugal. Diziam que ele tinha uma granja. Então, ficou registrado bairro Granja Portugal (ALMEIDA, 2014, p. 97).

Foi entre os anos de 1970 e 1980, no entanto, que a ocupação da área se tornou mais intensa, como consequência do êxodo rural e da população de baixa-renda do centro da cidade. Esse movimento reforçou a demanda por áreas mais baratas e afastadas, como o Bom Jardim, para fins de moradia e em decorrência da adoção de políticas urbanistas nas áreas centrais de caráter higienista e segregacionista (PAIVA, 2007, *apud* UFC, 2019, p. 51).

Esse processo de ocupação foi estimulado pelo poder público quando:

A partir da década de 1970, a construção de grandes conjuntos habitacionais ao longo das linhas tronco sul (Maracanaú) e norte (Caucaia) do setor de trens suburbanos da rede ferroviária nacional (RFFSA) e nas imediações do Distrito Industrial de Fortaleza, situada em Maracanaú. Os investimentos públicos na política de descentralização do setor industrial da RMF impactaram no aceleração do processo de urbanização nos anos 1980 (ALMEIDA, 2014, p. 97).

A origem das glebas mais antigas remonta a década de 1950. Os loteamentos já são da década de 1980:

Além da Fazenda Boa Vista, a família Gentil teria comprado outras propriedades na região, como é o caso da fazenda de José Augusto Torres Portugal, de 250 hectares, que deu origem ao loteamento Granja Portugal. **Dentre as áreas loteadas que estão dentro dos limites da Zeis, sabe-se que eram de propriedade de Gentil pelo menos o Parque Santo Amaro 24, loteado em 1980, e a Granja São Vicente 25, loteada em 1983. Embora tenham sido loteadas apenas na década de 1980, ambas as áreas foram compradas em 1957** (MAPURUNGA, 2015 *apud* COSTA LIMA, 2017, grifo nosso).

O poder público, apesar de autorizar o loteamento com vistas à comercialização no Bom Jardim - tanto pelas imobiliárias quanto pelos grandes proprietários de terra, não ofereceu as condições estruturais mínimas de moradia digna, causando uma situação que foi denominada de “ausência de estado” pelos moradores mais antigos, apesar das narrativas deles revelarem que “o bairro era considerado um lugar tranquilo e até bucólico” (UFC, 2019, p. 50).

Conforme a delimitação obtida com a Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA), estão oficialmente demarcados 14 loteamentos total ou parcialmente

inseridos nos limites da ZEIS e 15 assentamentos precários (ANEXO I). Como demonstrou Costa Lima (2017), posicionando em mesmo mapa os projetos georreferenciados, pôde-se perceber que, por vezes, parte de um projeto de loteamento se sobrepõe a outro projeto, revelando que “nem mesmo as propriedades de terra da ‘cidade formal’ estão precisamente definidas, o que por si só já gera irregularidades” (COSTA LIMA, 2017, p. 139) e que grande parte dos loteamentos nunca foi registrado em cartório:

o proprietário original vendeu pedaços de sua terra para algumas famílias e abriu ruas não registradas, mas os órgãos de planejamento não têm conhecimento formal disso. Em outros casos, terras públicas são ocupadas, não raro com o subsídio tácito de políticos que haviam garantido a proteção contra o despejo (COSTA LIMA, 2017, p. 40).

Esse formato de ocupação gerou sérios problemas de infraestrutura, de ordem econômica e de ordem social, além da produção de fenômenos como o surgimento de diversas comunidades internas à ZEIS com tempos e características diversas. Por exemplo, no mapeamento de políticas, equipamentos e serviços públicos da ZEIS, que pode ser encontrado completo no Produto 2 do PIRF-UFC, são apresentadas situações de carência estrutural que fere diretamente as diretrizes de uma moradia digna: não existe, no perímetro da ZEIS, nenhum equipamento de segurança pública e somente um de saúde. Além disso, foram identificados apenas três equipamentos de cultura e lazer dentro da ZEIS, além de 14 de educação e nenhum classificado como terceiro setor.

Ademais, diversas precariedades foram identificadas no território da ZEIS - a partir do diagnóstico socioambiental, como setores que estão constantemente sob o perigo de alagamento, “ruas onde as pessoas acumulam lixo, apesar da existência de coleta”, “ausência de iluminação pública e improvisado de ligação de energia para as casas”, “precariedade ou inexistência de asfalto”, “poluição sonora”, “córregos e canais que transbordam”, “ausência de abastecimento de água” e “ruas que limitam território de facções” (UFC, 2019, p. 105), além de questões apontadas pelos moradores em oficinas, como violência, criminalidade e ação inadequada da polícia militar (UFC, 2019, p. 103).

Contudo, foram também apontados pelos moradores diversos fatores positivos na área, como igrejas, sociedade civil organizada e vínculos de amizade, afeto, solidariedade, união da comunidade e resgate das tradições (UFC, 2019, p. 109), o que pode ser um indicativo da razão pela qual 87,1% dos respondentes dos questionários aplicados responderam que gostam de morar na comunidade e 66,7% afirmaram que não gostariam de morar em qualquer outro lugar de Fortaleza (UFC, 2019, p. 70).

Sobre o saneamento básico da área, importa ressaltar que “a base de dados da CAGECE (2015) e o Plano Municipal de Saneamento Básico de Fortaleza - PMSBFOR (2014) mostram que, dentro do perímetro da ZEIS Bom Jardim, apenas o Mutirão Tia Joana, que corresponde somente a 3,1% da área total da ZEIS, possui rede coletora de esgoto e estações elevatória e de tratamento” (UFC, 2019, p. 120). Já sobre a questão da fragilidade ambiental, é essencial ressaltar que a área é de planícies fluviais e lacustre, o que, combinado com a falta de estrutura de drenagem, deixa-a sujeita a inundações periódicas.

Reside, atualmente, no perímetro da ZEIS Bom Jardim, em cerca de 205 hectares de área, população superior a 30.000 habitantes, conforme o censo IBGE de 2010. Apesar da expressividade do número, é possível chegar em algumas inferências sobre o perfil dos moradores a partir dos dados obtidos com a aplicação dos questionários socioeconômicos, cuja metodologia é melhor discutida em documentos anteriores deste mesmo projeto.

Assim, dos moradores que responderam o questionário, a grande maioria tem idade acima de 25 anos e a maior parte se declarou pardo. Sobre escolaridade, quase 47% dos respondentes chegaram pelo menos ao ensino médio, o que “demonstra um significativo avanço dos filhos em relação à escolaridade dos pais. Tendo a mãe de entrevistados como referência, percebemos que 17,4% não sabia ler ou escrever e que apenas 14,5% chegaram ao Ensino Médio” (UFC, 2019, p. 68).

Além disso, mais de 40% dos entrevistados afirmaram nem trabalhar, nem estudar, em conjunto com os 47,3% que disseram trabalhar e os 12,5% de estudantes. Quanto às condições de moradia, a imensa maioria dos moradores entrevistados afirmou morar há mais de dez anos no bairro, mesma quantidade que afirmou morar em casa própria. Apesar disso, no entanto, “58,2% dizem que sua casa não é registrada, mas outrossim, 61,2% declaram possuir um documento que comprova a posse da casa, como conta de água, contrato de compra e venda e conta de luz” (UFC, 2019, p. 70). Há, ainda, registro de que aproximadamente 50% dos entrevistados são beneficiários de programas governamentais, enquanto 46% das moradias em questão têm a renda mensal de até um salário mínimo.

Como mencionado anteriormente, o processo de ocupação do Bom Jardim gerou a estruturação de comunidades internas, do qual deriva, em parte, um cenário de desigualdades no próprio interior da ZEIS que fala sobre diferentes modalidades de habitação na área, cada uma delas sendo “representativa de uma forma de influxo de moradores, e marca, também, uma diversidade de pertencimentos, mais restritos a ruas e localidades específicas, de seus moradores” (COSTA LIMA, 2017, p. 32).

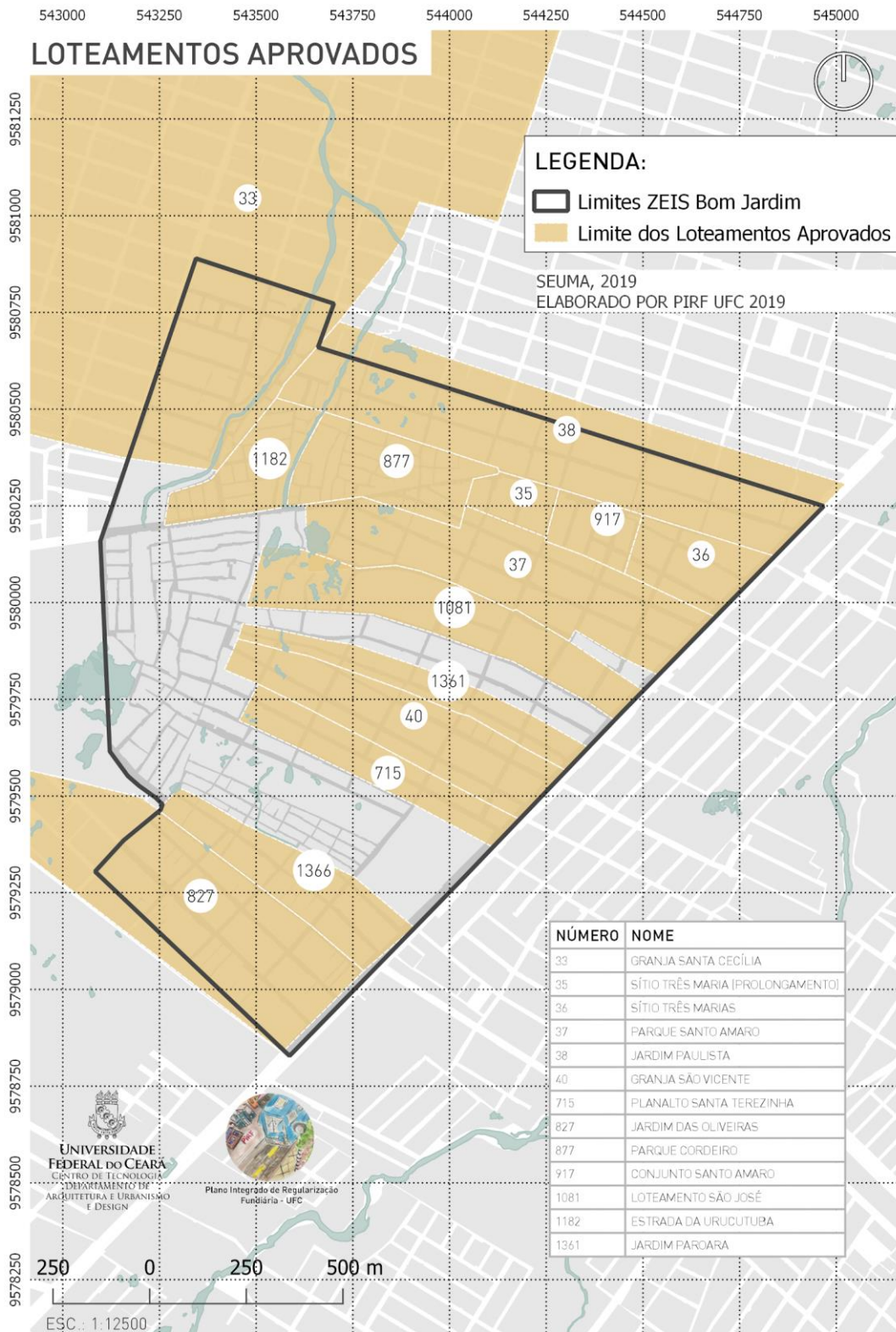
Ressalta-se, então, a existência de 15 assentamentos precários parcial ou totalmente inseridos dentro do perímetro da ZEIS Bom Jardim, dos quais três estão organizados sob o regime de mutirão e 12 são classificados como favelas, em que estão inseridas as quatro comunidades mais citadas nas fontes de estudo: Marrocos, Pantanal, Nova Canudos e Ocupação da Paz. Maiores detalhes desses núcleos urbanos informais já foram devidamente caracterizados no Caderno de Diagnóstico Socioeconômico, Físico-ambiental, Urbanístico e Fundiário.

3.3 Caracterização dos loteamentos e assentamentos existentes

As informações abaixo buscam sistematizar informação já existentes sobre os loteamentos e os assentamentos que são importantes para a regularização como tempo de existência, característica da ocupação, tipos de irregularidade, propriedade da terra, confinantes etc.

3.3.1 Loteamentos

Figura 2 – Loteamentos aprovados



Quadro 4 - Estrada da Urucutuba (nº de registro: 1182)

LOTEAMENTO	Número de registro	Registro Sec. Meio ambiente	Data aprovação	Proprietário	Registro cartório	Status de aprovação
ESTRADA DA URUCUTUBA	1182	-	-	-	-	-

Fonte: Elaborado pela Equipe Jurídica PIRF UFC (2019), com base em SEUMA, 2009.

O loteamento Estrada da Urucutuba possui número de registro da SEUMA 1182, apresenta uma área de 61.395m² e perímetro de 1.184,91m (SEUMA, 2019). A base de dados da SEUMA não traz informações acerca do proprietário, da data de aprovação do projeto de loteamento pela Prefeitura, bem como não há informações sobre registro cartorial na base de dados da SEUMA.

- 02 lotes de domínio público, cujo detentor da posse é o município de Fortaleza, e 1 lote, cujo proprietário é o município (SEFIN, 2010).
- lotes 50 e 76 - município só detentor da posse.
- lote 293 - município proprietário.

Conforme o mapa que sobrepõe loteamento e assentamento (Anexo I), esse loteamento 1182 coincide geograficamente com assentamento precário nº 14 (Mutirão da Urucutuba).

Há registro de apenas 6 lotes no cadastro da SEFIN (2010), três já especificados acima e os outros três (239, 93 e 113) privados. De acordo com a base cadastral de 2016, foram acrescentados dois novos lotes (52 e 778), sem informação quanto ao domínio.

No que se refere à comparação feita entre lotes cadastrais e lotes (Anexo M) existentes, consta apenas duas classificações: "lotes existentes iguais aos cadastros da SEFIN" e "lotes que modificam os lotes cadastrais da SEFIN", além de alguns vazios cadastrais (sem informação de qualquer tipo).

- Pela imagem da planta do loteamento aprovado, vê-se que o projeto original previu as áreas públicas (vias públicas, institucionais e verde), porém estão ocupadas por assentamentos informais (assentamento precário n. 11 - Pantanal/Nova Friburgo).
- Áreas privadas com matrícula identificadas: lote 68, quadra 210, 3.401,52m² de área. Matrícula 11.806⁹.
- Quanto aos demais lotes, somente foi possível apurar que se trata de imóveis privados, visto que os dados obtidos foram insuficientes para designar: número do lote, área, ofício em que foi realizado o registro cartorial, matrícula e nome do proprietário.

Quadro 6 - Sítio Três Marias (n° de registro: 36)

LOTEAMENTO	Número De Registro	Registro Secretaria Meio Ambiente	Data de Aprovação	Proprietário	Registro Cartório	Status de Aprovação
Sítio Três Marias	36	B-10/5 - B-11/2	-		-	-

Fonte: Elaborado pela Equipe Jurídica PIRF UFC com base em SEUMA, 2009.

- Área de 55.739,2m² e perímetro de 996,67m.
- Não há informações proprietário, da data de aprovação do projeto de loteamento pela prefeitura, bem como não há informações sobre registro cartorial.
- Confinantes: Parque Santo Amaro, Jardim Paulista e terreno de propriedade de Angela Ribeiro Araújo.
- Na base cadastral da SEFIN (2010), não consta a presença de qualquer lote de domínio público.
- Olhando para o Anexo B, percebe-se que há tantos “lotes existentes iguais aos cadastrados na SEFIN” mas há também “lotes existentes que modificam os lotes cadastrais da SEFIN”.

Quadro n° 7 - Sítio Três Marias Prolongamento (n° de registro: 35)

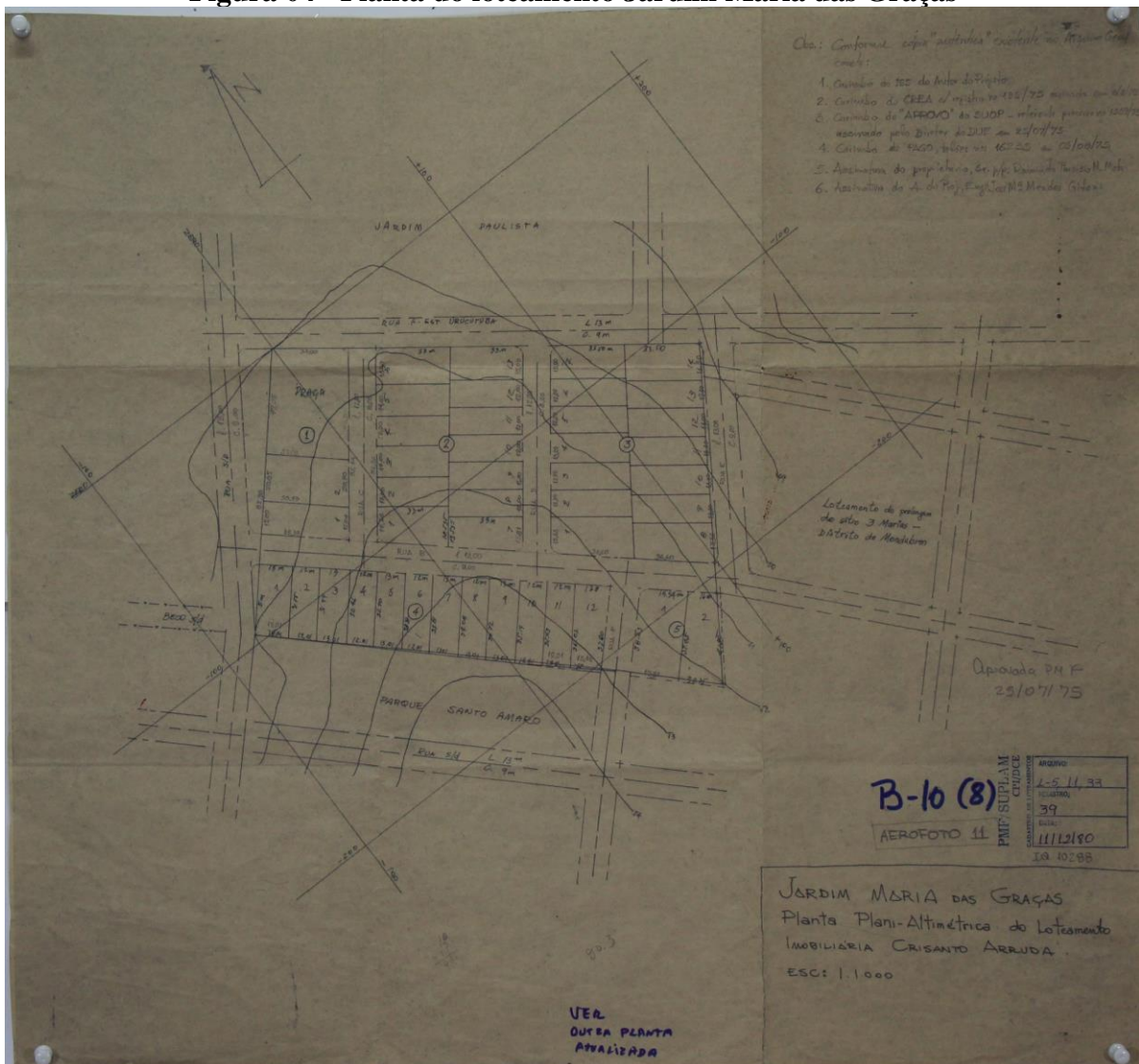
LOTEAMENTO	Número De Registro	Registro Secretaria Meio Ambiente	Data de Aprovação	Proprietário	Registro Cartório	Status de Aprovação
Sítio Três Marias (Prolongamento)	35	-	-		-	-

Fonte: Elaborado pela Equipe Jurídica PIRF UFC com base em SEUMA, 2009.

⁹ Registrado no 2° Ofício.

- Área de 25.202,5m² e perímetro de 660,18m.
- Sem informações acerca do proprietário, da data de aprovação do projeto de loteamento pela Prefeitura ou registro cartorial.
- Confinantes: Jardim Paulista, terreno de propriedade de Angela Ribeiro Araújo e Parque Santo Amaro.
- Não foi constatada a presença de qualquer lote de domínio público.
- Demais lotes, trata-se de imóveis privados, mas sem dados quanto ao número do lote, área, ofício em que foi realizado o registro cartorial, matrícula e nome do proprietário.
- O loteamento 35 está ocupado parcialmente pelo assentamento nº 11 (Pantanal/Nova Friburgo) conforme Anexo I e possui as 3 tipologias de lotes do Anexo M (Figura n. 08 - Mapa comparação lotes cadastrais e lotes existentes).

Figura 04 - Planta do loteamento Jardim Maria das Graças



Fonte: SEUMA, 2020. Disponível em: <https://urbanismoemioambiente.fortaleza.ce.gov.br/infocidade/511-loteamentos-do-municipio-atualizacao>.

Quadro 8 Jardim Maria das Graças

LOTEAMENTO	Número De Registro	Registro Secretaria Meio Ambiente	Data de Aprovação	Proprietário	Registro Cartório	Status de Aprovação
Jardim Maria das Graças	39	-	25/07/1975	Imobiliária Crisanto Arruda	-	Aprovado

Fonte: Elaborado pela Equipe Jurídica PIRF UFC com base em SEUMA, 2009

- Área de 32.946,9m² e perímetro de 746,93m.
- O projeto de loteamento foi aprovado em 25/07/1975, tendo como proprietário a Imobiliária Crisanto Arruda, e o registro foi realizado no 3º Ofício de Registro de Imóvel, contudo o número da matrícula não foi informado.
- Confinantes: Jardim Paulista, Parque Santo Amaro e Prolongamento Sítio Três Marias.
- Não há registro de assentamento precário em seu interior (Anexo I). Já em relação ao Anexo M, a maior parte dos lotes está sem informações cadastrais da SEFIN, além das outras duas categorias.

Quadro 9 –Parque Santo Amaro (nº de registro: 37)¹⁰

LOTEAMENTO	Número De Registro	Registro Secretaria Meio Ambiente	Data de Aprovação	Proprietário	Registro Cartório	Status de Aprovação
Parque Santo Amaro	37	B-11/3	11/12/1980	João GENTIL JUNIOR	Transc. N.º 18.237/12.430	Aprovado

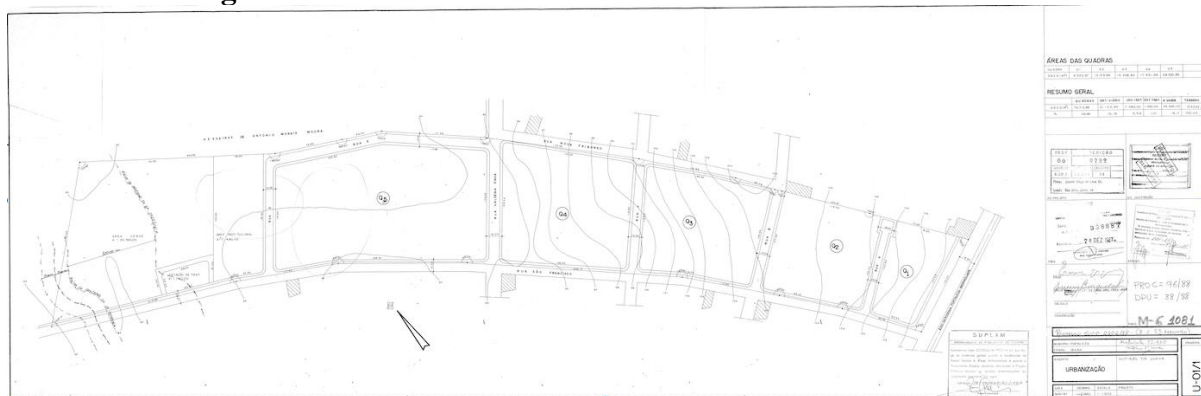
Fonte: Elaborado pela Equipe Jurídica PIRF UFC com base em SEUMA, 2009.

- Área de 193.095m² e perímetro de 2.578,63m.
- Data de aprovação na planta do projeto de loteamento: 11/12/1980.
- Propriedade privada: João Gentil Junior
- Confinantes: Luiz Cordeiro, Viúva José Holanda, Antônio Moraes de Moura, Herdeiros José de Barros e Rita Alves.
- 1º registro no 3º Ofício de Registro de Imóvel, sob a transcrição de nº 18.237/12.430.

¹⁰ Não há registro desse loteamento na planilha produzida pela SEUMA e repassada à equipe jurídica do PIRF para construção deste trabalho, contudo, em sítio eletrônico, o órgão incluiu a planta referente a esse loteamento em sua base de dados. Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/infocidade/511-loteamentos-do-municipio-atualizacao>

- Apresenta 1 lote (216) cujo detentor da posse é o município de Fortaleza, 1 lote (233) cujo detentor da posse é a União e 2 lotes (218) cujo proprietário é o município. O quadro a seguir apresenta as informações colhidas de forma mais detalhada.
- Quanto aos demais lotes, trata-se de imóveis privados.
- Parte do loteamento está ocupada pelo assentamento precário nº 11 (Pantanal/Nova Friburgo) e 12 (Ocupação da Paz) conforme sobreposição do Anexo I.
- Já os demais lotes apresentam irregularidade urbanística apresentando as três categorias conforme Anexo M, embora a maior parte dos lotes do Norte estão com maior aparência de regularidade na medida em que vão se aproximando da Av. Osório de Paiva.

Figura 05 - Planta do loteamento São José/Mutirão Tia Joana



Fonte: SEUMA, 2020. Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/infocidade/511-loteamentos-do-municipio-atualizacao>.

Quadro 10 – São José/Mutirão Tia Joana (nº de registro: 1081)

LOTEAMENTO	Número De Registro	Registro Secretaria Meio Ambiente	Data de Aprovação	Proprietário	Registro Cartório	Status de Aprovação
Loteamento São José	1081	-	15/12/1988	-	Mat. N° 15.430	-

Fonte: Elaborado pela Equipe Jurídica PIRF UFC com base em SEUMA, 2009.

- Área de 134.509m² e perímetro de 2.356,68m.
- Projeto de loteamento foi aprovado em 15/12/1988.
- Registrado em cartório sob a matrícula de nº 15.430. Não há o nome do proprietário ou qual cartório foi realizado o registro.
- Confinantes: herdeiros de Antônio Morais Moura.
- Presença de lotes de domínio público: dois lotes (57 e 244). Município de Fortaleza é detentor de posse.

- Quanto aos demais lotes, somente foi possível apurar que se trata de imóveis privados, porém ausentes: número do lote, área, ofício em que foi realizado o registro cartorial, matrícula e nome do proprietário.
- Parte do loteamento está ocupado pelo assentamento precário nº 12 (Ocupação da Paz) conforme sobreposição do Anexo I. Já os demais lotes, conforme a Figura n. 07, apresentam as três categorias embora a maior parte dos lotes a norte está em conformidade com os dados da SEFIN.

Quadro 11 – Granja São Vicente (nº de registro: 40)

LOTEAMENTO	Número De Registro	Registro Secretaria Meio Ambiente	Data de Aprovação	Proprietário	Registro Cartório	Status de Aprovação
Granja São Vicente	40	A-11/3	-	JOÃO GENTIL JUNIOR E JOSÉ TAVARES PEREIRA	Trans. N.º 19.055	Regularizado

Fonte: Elaborado pela Equipe Jurídica PIRF UFC com base em SEUMA, 2009

- Área de 129.729m² e perímetro de 2036,23m.
- Não há data em que o projeto de loteamento foi aprovado. Considerado regularizado.
- Propriedade pertence a João Gentil Júnior e José Tavares Pereira
- Registro foi realizado no 3º Ofício de Registro de Imóvel, sob a transcrição de nº 19.055.
- Confinantes: Coronel Antônio Joaquim, herdeiros de João Lobo, herdeiros de Maria Francisca de Souza e herdeiros José Guedes Martins.
- Não foi registrado a presença de qualquer lote de domínio público.
- Quanto aos demais lotes, trata-se de imóveis privados, porém ausentes: número do lote, área, ofício em que foi realizado o registro cartorial, matrícula e nome do proprietário.
- Por fim, vale dizer que, no interior deste loteamento, não há registro pelo PHLISFor de assentamento precário em seu interior (Anexo I). Já em relação Anexo M, há as três categorias e muitos vazios cadastrais (sem informação de qualquer tipo).

Quadro 12 – Planalto Santa Terezinha (nº de registro: 715)

LOTEAMENTO	Número De Registro	Registro Secretaria Meio Ambiente	Data de Aprovação	Proprietário	Registro Cartório	Status de Aprovação
Planalto Santa Terezinha	715	-	-	-	-	-

Fonte: Elaborado pela Equipe Jurídica PIRF UFC com base em SEUMA, 2009.

- Área de 72.566,6m² e perímetro de 1.693,86m.
- Não há informações sobre aprovação. Ademais, não consta o nome do proprietário, bem como registro cartorial ou número da matrícula.
- Confinantes: terreno de Manoel Osvaldo Pedrosa e Granja São Vicente.
- Registro de um lote de propriedade do município de Fortaleza (lote 368).
- Quanto aos demais lotes, trata-se de imóveis privados, porém ausentes: número do lote, área, ofício em que foi realizado o registro cartorial, matrícula e nome do proprietário.
- Em relação ao Anexo M, há as três categorias e alguns vazios cadastrais (sem informação de qualquer tipo).

Quadro 13 – Jardim Paroara (nº de registro: 1361)

LOTEAMENTO	Número De Registro	Registro Secretaria Meio Ambiente	Data de Aprovação	Proprietário	Registro Cartório	Status de Aprovação
Jardim Paroara	1361	-	-	-	-	-

Fonte: Elaborado pela Equipe Jurídica PIRF UFC com base em SEUMA, 2009.

- Área de 63407.9m² e perímetro de 2000.48m.
- Sem informações acerca do proprietário, da data de aprovação do projeto de loteamento pela Prefeitura, ou informações sobre registro cartorial.
- Há um lote (400), cujo detentor da posse é o município de Fortaleza.
- Quanto aos demais lotes, trata-se de imóveis privados, porém ausentes: número do lote, área, ofício em que foi realizado o registro cartorial, matrícula e nome do proprietário.
- Em relação ao Anexo M, há as três categorias e alguns vazios cadastrais (sem informação de qualquer tipo).

Quadro 14 – Parque Geórgia (nº de registro: 1366)

LOTEAMENTO	Número De Registro	Registro Secretaria Meio Ambiente	Data de Aprovação	Proprietário	Registro Cartório	Status de Aprovação
Parque Georgia	1366	-	-	-	-	-

Fonte: Elaborado pela Equipe Jurídica PIRF UFC com base em SEUMA, 2009.

- Área de 91927.9m² e perímetro de 1637.64m.
- Não informações acerca do proprietário, da data de aprovação do projeto de loteamento pela Prefeitura, ou informações sobre registro cartorial.
- Não foi registrada a presença de qualquer lote de domínio público.

- Quanto aos demais lotes, trata-se de imóveis privados, porém ausentes: número do lote, área, ofício em que foi realizado o registro cartorial, matrícula e nome do proprietário.
- Conforme o Anexo I, no interior desse loteamento, há presença dos assentamentos 4 (Rua Indiará) e 15 (Nova Canudos/Rua Fco. Machado)

Quadro 15 – Granja Santa Cecília/Parque Bom Jardim (nº de registro: 33)

LOTEAMENTO	Número De Registro	Registro Secretaria Meio Ambiente	Data de Aprovação	Proprietário	Registro Cartório	Status de Aprovação
Granja Santa Cecília/Parque Bom Jardim	33	A-10/1	21/09/1958	João Gentil Júnior	Transc. nº 3.454.	Aprovado

Fonte: Elaborado pela Equipe Jurídica PIRF UFC com base em SEUMA, 2009.

- Área de 1870751,18m² e perímetro de 5752,03m.
- O projeto de loteamento foi aprovado em 21/09/1958. Considerado aprovado.
- Propriedade pertence a João Gentil Júnior.
- Registro foi realizado no 3º Ofício de Registro de Imóvel, sob a transcrição de nº 3.454.
- Confinantes: terreno de Daniel Cordeiro, Gilda, Eunice, José Barreto, Jardim Paulista, Walter Bezerra de Sá e Parque Bom Jardim.
- Há um lote (152) cujo detentor da posse é o município de Fortaleza e um lote (74) cujo detentor da posse é o Estado do Ceará.
- Quanto aos demais lotes, trata-se de imóveis privados, porém ausentes: número do lote, área, ofício em que foi realizado o registro cartorial, matrícula e nome do proprietário.
- Há registro de ocupação de parte desse loteamento pelos assentamentos precários 5 (comunidade Canal Leste), 7 (Irmã Dulce I) e 8 (Veneza/Daniel Castro), conforme Anexo I. Já em relação Anexo M, há as três categorias e alguns vazios cadastrais (sem informação de qualquer tipo).
- Inseridos apenas parcialmente na poligonal da ZEIS Bom Jardim.

Quadro 16 – Jardim Paulista (nº de registro: 38)

LOTEAMENTO	Número De Registro	Registro Secretaria Meio Ambiente	Data de Aprovação	Proprietário	Registro Cartório	Status de Aprovação
Jardim Paulista	38	B-10/7	-	Oswaldo Rizzato	Transc. nº 11.806	Regularizado

Fonte: Elaborado pela Equipe Jurídica PIRF UFC com base em SEUMA, 2009.

- Área de 317.427m² e perímetro de 3.248,86m.
- Não há registro da data de aprovação. Considerado regularizado.
- Propriedade pertence a Oswaldo Rizzato.
- Registro foi realizado no 2º Ofício de Registro de Imóvel, sob a transcrição de nº 11.806.
- Confinantes: Luiz Cordeiro de Miranda e Luiz Alves de Oliveira.
- Há três lotes (40, 410 e 428), cujo detentor da posse é o município de Fortaleza e três lotes (12, 173 e 237), cuja propriedade é do município.
- Quanto aos demais lotes, trata-se de imóveis privados, porém ausentes: número do lote, área, ofício em que foi realizado o registro cartorial, matrícula e nome do proprietário.
- Há registro de ocupação em parte desse loteamento pelos assentamentos precários nº 06 (Comunidade Pq. Santo Amaro), 09 (Rei do Gado/Betinho) e 10 (Travessa Itu) do Anexo I. Já em relação ao Anexo M, há três categorias e alguns vazios cadastrais.
- Inseridos apenas parcialmente na poligonal da ZEIS Bom Jardim.

Quadro 17– Jardim das Oliveiras (nº de registro: 827)

LOTEAMENTO	Número De Registro	Registro Secretaria Meio Ambiente	Data de Aprovação	Proprietário	Registro Cartório	Status de Aprovação
Jardim das Oliveiras	3827	-	-	Francisco de Oliveira	-	-

Fonte: Elaborado pela Equipe Jurídica PIRF UFC com base em SEUMA, 2009.

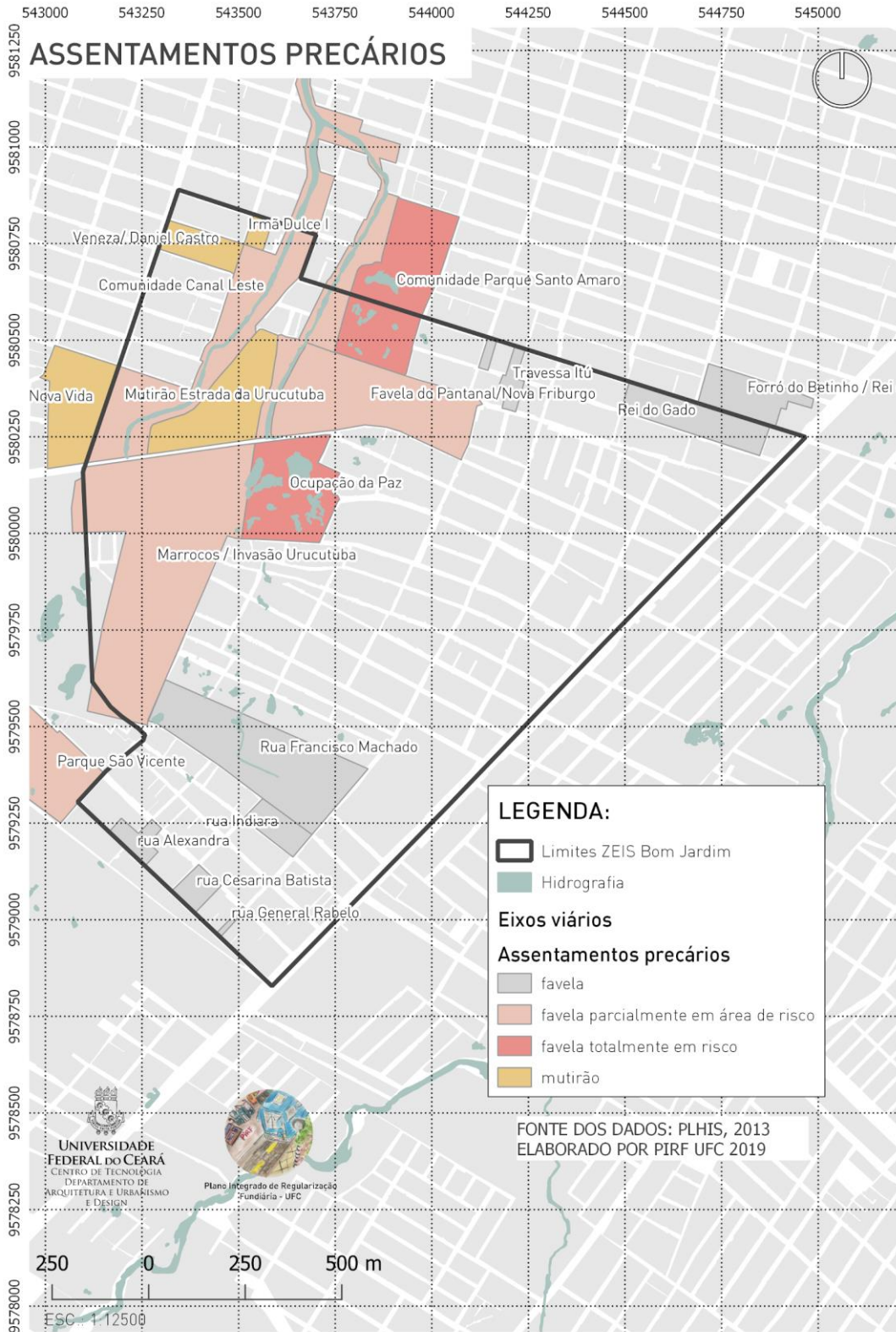
- Área de 293.108m² e perímetro de 2600,92m.
- Propriedade pertence a Francisco de Oliveira.
- Confinantes: Herdeiros de Alfredo Lopes e herdeiros João Lobo.
- Sem informações acerca da data de aprovação do projeto de loteamento pela prefeitura, ou informações sobre registro cartorial.
- Há um lote (398) cujo detentor da posse é o município de Fortaleza.
- Quanto aos demais lotes, somente foi possível apurar que se trata de imóveis privados, visto que os dados obtidos foram insuficientes para designar: número do lote, área, ofício em que foi realizado o registro cartorial, matrícula e nome do proprietário.
- Há registro de ocupação em parte desse loteamento pelos assentamentos precários de nº 01 (Rua General Rabelo), 02(Rua Cesarina Batista) e 03 (Rua Alexandra) do Anexo I. Já em relação ao Anexo M, há as três categorias de lotes.

- Inseridos apenas parcialmente na poligonal da ZEIS Bom Jardim.

3.3.2 Assentamentos precários

Aqui serão recuperadas algumas informações básicas sobre os assentamentos precários consideradas importantes para a regularização fundiárias. Estarão dispostas de forma resumidas por já terem sido tratadas em vários outros produtos (2, 3 e 5) desse PIRF.

Figura 06 – Assentamentos precários



Quadro 18 - Rua General Rabelo (n° de cadastro: 1)

ASSENTAMENTO	Número de cadastro	Tipologia (PLHISFor)	Situado em loteamento	Domínio do terreno
Rua General Rabelo	1	Favela	Jardim das Oliveiras	Sem informações

Fonte: Elaborado pela Equipe Jurídica PIRF UFC com base em PLHISFor, 2013.

- Área total 1.111m², com o número estimado de famílias ocupantes de 25.
- É identificada como ZRU 2.
- Está localizada no loteamento Jardim das Oliveiras (Anexo I).
- Apresenta característica tipológica de favela e se caracteriza por ser não consolidável, tendo a necessidade de remanejamento/reassentamento.

Quadro 19 - Rua Cesarina Batista (n° de cadastro: 2)

ASSENTAMENTO	Número de cadastro	Tipologia (PLHISFor)	Situado em loteamento	Domínio do terreno
Rua Cesarina Batista	2	Favela	Jardim das Oliveiras	Privado

Fonte: Elaborado pela Equipe Jurídica PIRF UFC com base em PLHISFor, 2013.

- Área total 7.501m², com estimativa de ocupação de 6.843m² do total. O número estimado de famílias ocupantes é de 22.
- É identificada como ZRU 2.
- É classificada como favela, caracteriza-se por ser consolidável sem reassentamento, tendo a necessidade de urbanização simples.
- Está localizada no loteamento Jardim das Oliveiras (Anexo I). Já em relação ao Anexo M, há as três categorias e alguns vazios cadastrais.

Quadro 20 - Rua Alexandra (n° de cadastro: 3)

ASSENTAMENTO	Número de cadastro	Tipologia (PLHISFor)	Situado em loteamento	Domínio do terreno
Rua Alexandra	3	Favela	Jardim das Oliveiras	Privado

Fonte: Elaborado pela Equipe Jurídica PIRF UFC com base em PLHISFor, 2013.

- Área total 7.743m², com aproximadamente 7.493m² de ocupação.
- Número estimado de famílias ocupantes: 125.
- É identificada como ZRU 2.

- Apresenta característica tipológica de favela, caracteriza-se por ser consolidável sem reassentamento.
- Está localizada no loteamento Jardim das Oliveiras (Anexo I). Já em relação ao anexo M, há as três categorias e alguns vazios cadastrais.

Quadro 21- Rua Indiará (n° de cadastro: 4)

ASSENTAMENTO	Número de cadastro	Tipologia (PLHISFor)	Situado em loteamento	Domínio do terreno
Rua Indiará	4	Favela	Parque Georgia	Privado

Fonte: Elaborado pela Equipe Jurídica PIRF UFC com base em PLHISFor, 2013.

- Área total 9.673m², com aproximadamente de 9.216m² de ocupação.
- Número estimado de famílias ocupantes: 154.
- É identificada como ZRU 2.
- Caracteriza-se como favela sem risco, consolidável sem reassentamento, apresenta necessidade de urbanização simples.
- Está localizada no loteamento Parque Geórgia (Anexo I). Já em relação ao Anexo M, há as três categorias e alguns vazios cadastrais.

Quadro 22 - Comunidade Canal Leste (n° de cadastro: 5)

ASSENTAMENTO	Número de cadastro	Tipologia (PLHISFor)	Situado em loteamento	Domínio do terreno
Comunidade Canal Leste	5	Favela	Parque Georgia	Privado e Municipal

Fonte: Elaborado pela Equipe Jurídica PIRF UFC com base em PLHISFor, 2013.

- Área total 262.498m², com aproximadamente 222.499m² de ocupação.
- Número estimado de famílias ocupantes: 1.927.
- É identificada como ZRU 2 e ZPA 1.
- Há presença parcial de APP em sua área.
- Caracteriza-se como favela parcialmente situada em área de risco, consolidável com reassentamento, tendo a necessidade de urbanização complexa.

Quadro 23- Comunidade Parque Santo Amaro (n° de cadastro: 6)

ASSENTAMENTO	Número de cadastro	Tipologia (PLHISFor)	Situado em loteamento	Domínio do terreno
Comunidade Parque Santo Amaro	6	Favela	Jardim Paulista	Privado e Municipal

Fonte: Elaborado pela Equipe Jurídica PIRF UFC com base em PLHISFor, 2013.

- Área total 75.558m², com aproximadamente 60.972m² de ocupação.
- Número estimado de famílias ocupantes: 518.
- Existe presença parcial de APP em sua área e é identificada como ZRU 1 e ZPA 1.
- Caracterizada como favela totalmente situada em área de risco, de inundação e alagamento, não consolidável e com demanda de remanejamento/reassentamento.
- Está situada no loteamento Jardim Paulista em terreno de domínio municipal e privado.

Quadro 24 - Irmã Dulce I (n° de cadastro: 7)

ASSENTAMENTO	Número de cadastro	Tipologia (PLHISFor)	Situado em loteamento	Domínio do terreno
Irmã Dulce I	7	Mutirão	Granja Santa Cecília	Parte municipal, outra parte sem informações

Fonte: Elaborado pela Equipe Jurídica PIRF UFC com base em PLHISFor, 2013.

- Área total 3.135m², com aproximadamente 1.135m² de ocupação.
- Número estimado de famílias ocupantes: 59.
- Identifica-se como ZRU 2.
- Construída em regime de mutirão, caracteriza-se por ser consolidável sem reassentamento e apresenta a necessidade de urbanização simples.
- Encontra-se em processo de regularização fundiária pelo município.

Quadro 25 - Veneza/ Daniel Castro (n° de cadastro: 8)

ASSENTAMENTO	Número de cadastro	Tipologia (PLHISFor)	Situado em loteamento	Domínio do terreno
Veneza/ Daniel Castro	8	Mutirão	Granja Santa Cecília	Parte estadual, outra parte sem informações

Fonte: Elaborado pela Equipe Jurídica PIRF UFC com base em PLHISFor, 2013

- Área total 16.179m², sendo totalmente ocupada.
- Número estimado de famílias ocupantes: 242.

- É identificada como ZRU 2.
- Construído em regime de mutirão, caracteriza-se por ser consolidável com reassentamento, tendo a necessidade de urbanização complexa.
- Está localizada no loteamento Granja Santa Cecília (Anexo I). Já em relação ao Anexo M, há as três categorias e alguns vazios cadastrais.

Quadro 26 - Rei do Gado (n° de cadastro: 9)

ASSENTAMENTO	Número de cadastro	Tipologia (PLHISFor)	Situado em loteamento	Domínio do terreno
Rei do Gado	9	Favela	Jardim Paulista	Privado

Fonte: Elaborado pela Equipe Jurídica PIRF UFC com base em PLHISFor, 2013.

- Área total 30.231m², sendo totalmente ocupada.
- Número estimado de famílias ocupantes: 149.
- Identificada como ZRU 2.
- Caracterizada como favela sem risco, encaixa-se na caracterização consolidável com reassentamento, apresenta necessidade de urbanização complexa.
- Está localizada no loteamento Granja Santa Cecília (Anexo I). Já em relação ao Anexo M, há as três categorias e alguns vazios cadastrais.

Quadro 27 - Travessa Itu (n° de cadastro: 10)

ASSENTAMENTO	Número de cadastro	Tipologia (PLHISFor)	Situado em loteamento	Domínio do terreno
Travessa Itu	10	Favela	Jardim Paulista	Privado

Fonte: Elaborado pela Equipe Jurídica PIRF UFC com base em PLHISFor, 2013.

- Área total 8.268m², sendo completamente ocupada.
- Número estimado de famílias ocupantes: 91.
- Identificada como ZRU 2 e ZPA 1.
- Caracterizada como favela sem risco, e se encaixa na caracterização de consolidável com reassentamento, necessitando de urbanização complexa.
- Está localizada no loteamento Jardim Paulista (Anexo I). Já em relação ao Anexo M, há as três categorias e alguns vazios cadastrais.

Quadro 28 - Pantanal (n° de cadastro: 11)

ASSENTAMENTO	Número de cadastro	Tipologia (PLHISFor)	Situado em loteamento	Domínio do terreno
Pantanal	11	Favela	Parque Santo Amaro, Parque Cordeiro e Sítio Três Marias (prolongamento)	Público/Privado/Sem informações

Fonte: Elaborado pela Equipe Jurídica PIRF UFC com base em PLHISFor, 2013.

- Área total 92.151m², com aproximadamente 88.149m² de ocupação.
- Número estimado de famílias ocupantes: 985.
- Identificada como ZRU 2 e ZPA 1.
- Existe presença parcial de APP em sua área.
- Caracterizada como favela parcialmente situada em área de risco, consolidável com reassentamento, sendo necessária urbanização complexa.

Quadro 29 - Ocupação da paz (n° de cadastro: 12)

ASSENTAMENTO	Número de cadastro	Tipologia (PLHISFor)	Situado em loteamento	Domínio do terreno
Ocupação da paz	12	Favela	Parque Santo Amaro e São José	Público/Privado

Fonte: Elaborado pela Equipe Jurídica PIRF UFC com base em PLHISFor, 2013.

- Área total 56.991m².
- Número estimado de famílias ocupantes: 985.
- Identificada como ZRU 2 e ZPA 1.
- Parte de sua área é de APP.
- Caracterizada como favela totalmente situada em área de risco de alagamento, necessitando remanejamento/reassentamento.

Quadro 30 - Marrocos (n° de cadastro: 13)

ASSENTAMENTO	Número de cadastro	Tipologia (PLHISFor)	Situado em loteamento	Domínio do terreno
Marrocos	13	Favela		Sem informações

Fonte: Elaborado pela Equipe Jurídica PIRF UFC com base em PLHISFor, 2013.

- Área total 195.879m², com aproximadamente 140.127m² de ocupação.
- Número estimado de famílias ocupantes: 873.

- É identificada como ZRU 2 e ZPA 1.
- Há presença parcial de APP.
- Caracterizada como favela parcialmente situada em área de risco de alagamento, consolidável com reassentamento e demanda urbanização complexa.

Quadro 31 - Mutirão Estrada da Urucutuba (n° de cadastro: 14)

ASSENTAMENTO	Número de cadastro	Tipologia (PLHISFor)	Situado em loteamento	Domínio do terreno
Mutirão Estrada da Urucutuba	14	Mutirão	Estrada da Urucutuba	Sem informações/Público

Fonte: Elaborado pela Equipe Jurídica PIRF UFC com base em PLHISFor, 2013.

- Área total 49.535m², com aproximadamente 45.135m² ocupados.
- Número estimado de famílias ocupantes: 554.
- É identificada como ZRU 2 e ZPA 1.
- Construído em regime de mutirão, consolidável com reassentamento e demanda urbanização complexa.

Quadro 32 - Rua Francisco Machado/Nova Canudos (n° de cadastro: 15)

ASSENTAMENTO	Número de cadastro	Tipologia (PLHISFor)	Situado em loteamento	Domínio do terreno
Rua Francisco Machado/Nova Canudos	15	Favela	Parque Georgia	Sem informações/Privado

Fonte: Elaborado pela Equipe Jurídica PIRF UFC com base em PLHISFor, 2013.

- Área total 82.387m², com aproximadamente 78.622m² de ocupação.
- Número estimado de famílias ocupantes: 1.219.
- Identifica-se como ZRU 2.
- Caracterizada como favela, consolidável com reassentamento e com necessidade de urbanização complexa.

Após levantamento sintético dos elementos que caracterizam o território e suas irregularidades segundo a cidade formal, passamos a elaborar aspectos comuns da irregularidade fundiária agrupada por “tipologias” para, por fim, apontar os instrumentos de regularização adequados.

3.4 Dimensões da irregularidade e tipologias para estratégia

A regularização fundiária sustentável abrange a regularização jurídica da terra e regularização urbanística e ambiental, com aplicações de seus instrumentos próprios e intervenções concretas no território. A regularização dos lotes individuais deve passar pela regularização dos loteamentos.

Loteamento é uma modalidade de parcelamento do solo em que a gleba é subdividida em lotes destinados à edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes. Assim, observados os requisitos estabelecidos na Lei nº 6.766/1979, que dispõe sobre parcelamento do solo (LPS), o projeto de parcelamento será submetido à aprovação da prefeitura e, posteriormente, deve ser levado ao registro imobiliário para que seja regularizado.

A ZEIS constitui um tipo de zoneamento especial e permite que as normas para parcelamento do solo sejam relativizadas levando em consideração o interesse público; neste sentido, possibilita a regularização desses loteamentos. Para isso ocorrer no Bom Jardim, não basta que a área seja gravada como ZEIS, mas que ela se materialize enquanto zoneamento especial. Para isso, o poder público municipal deve encaminhar proposta de normatização especial da ZEIS (Produto 03) a ser aprovada. Essa ação deve beneficiar as famílias que serão incluídas na cidade formal, passando a atender os parâmetros legais mínimos da nova legislação. A partir desse novo regramento, será possível aprovar e registrar novo projeto de parcelamento do solo para a área, indicado em planta produzida (Anexo L) e seguidas ações previstas no Plano Urbanístico da ZEIS.

A Lei de Registros Públicos, Lei nº 6015/73, adota o princípio da continuidade. Isso significa que o oficial do cartório sempre exige prévia matrícula e registro de título anterior para manter continuidade da cadeia sucessória do registro (art. 195). Assim, para conceder título de posse ou propriedade de uma unidade imobiliária, são exigidos os documentos regulares do loteamento que geraram os lotes, e isto só é possível se o processo de parcelamento do solo que gerou o loteamento tenha ocorrido de forma regular. Para que esse projeto seja aprovado pela Prefeitura, é necessária, dentre outros documentos, a apresentação do título de propriedade da gleba, que é o primeiro registro de propriedade da área, no caso concreto, os documentos das terras das antigas fazendas já descritas acima.

Os processos de regularização fundiária exigem percorrer esse caminho que vai do título de propriedade da gleba, passando pelo registro do loteamento e execução em conformidade com a legislação e projeto, chegando à dimensão dos lotes individuais.

GLEBA > PROCESSO DE PARCELAMENTO (LOTEAMENTO) > LOTES.

No geral, esse caminho deveria ser percorrido antes do processo do parcelamento ocorrer de fato. Porém, na prática, para a regularização da situação concreta, muitas vezes é necessário percorrer caminho inverso, qual seja: **LOTE > PARCELAMENTO DO SOLO (LOTEAMENTO) > GLEBA.**

O levantamento realizado pelo diagnóstico fundiário aponta que a área da ZEIS Bom Jardim é eminentemente privada, constituída originalmente de antigas fazendas (glebas) que foram loteadas de forma ilegal, constituindo loteamentos irregulares e clandestinos.

O loteamento é considerado ilegal quando não segue a Lei nº. 6.766/79. São loteamentos clandestinos aqueles realizados sem conhecimento do poder público municipal, mas também aqueles executados sem aprovação da Prefeitura. Já os irregulares são os que tiveram seus projetos aprovados, mas não possuem licença (autorização), ou são executados de forma diversa à autorizada e, também, quando não possuem registro em cartório.

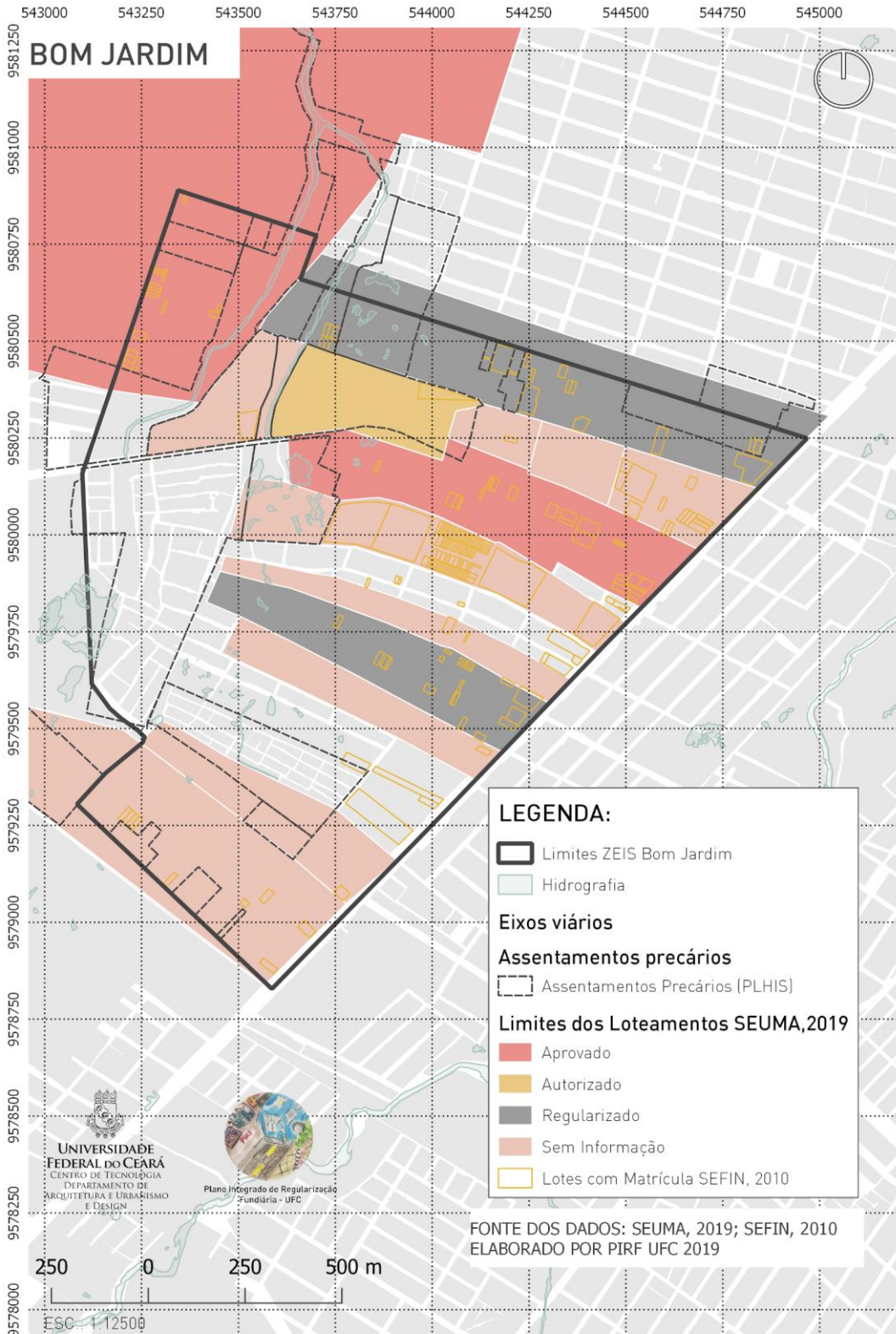
Quadro 33- Loteamentos irregulares e clandestinos

LOTEAMENTOS LEGAIS	LOTEAMENTOS ILEGAIS
<ul style="list-style-type: none"> - Projeto aprovado pelo poder público e registrado no Cartório de Registro de Imóveis (CRI); - O loteamento foi implantado conforme o projeto aprovado e a licença expedida. 	<ul style="list-style-type: none"> - Não estão em conformidade com o ordenamento urbanístico e ambiental - podem ser: <ul style="list-style-type: none"> a) Loteamentos irregulares: nascem regulares, aprovados pelo poder público, mas com o tempo apresentam alguma irregularidade, ou por falta de registro no CRI ou execução do projeto em desacordo com a licença expedida. b) Loteamentos clandestinos: realizados à revelia do poder público

Fonte: CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. Curso de direito urbanístico. BA: Juspodivm, 2015.

Como pode ser visto na imagem abaixo, os dados dos loteamentos coletados com a SEUMA (2019) apontam para existência de quatro tipos de loteamentos: 1) aprovado; 2) autorizado; 3) regularizado; e 4) sem informação.

Figura 07 - Situação legal dos loteamentos conforme dados da SEUMA (2019)



Pelo procedimento a ser observado no processo de parcelamento que institui um loteamento, previsto na LPS, vê-se que os loteamentos classificados como aprovados e

autorizados ficaram pelo “meio do caminho” foram abandonando seu projeto original, configurando situação de loteamento irregular. Os classificados como “sem informação”, ao que tudo indica, formam loteamentos clandestinos, já que existem na prática e se constituem à revelia do município.

Os que constam como “regularizados” pelo SEUMA demandam investigação mais precisa no projeto de regularização fundiária visto que ainda há pendências, no mínimo quanto aos aspectos urbanísticos, como pode ser conferido no Anexo M, que foi elaborado contrastando os lotes reais com os lotes elaborado a partir dos dados da SEFIN (2010).

Nota-se que, mesmo na área de loteamentos mapeados pela SEUMA como regularizados, há graves dissonâncias entre o que foi mapeado por esse órgão (lotes cadastrados) e a realidade dos lotes na área (lotes existentes), quando foram detectadas 03 situações diversas: lotes existentes iguais ao cadastro da SEFIN, lotes no cadastro da SEFIN que não correspondem à realidade; lotes existentes que modificam os lotes cadastrais da SEFIN. Embora, do ponto de vista morfológico e cadastral, a maior parte dos lotes pareça estar em situação de regularidade, essas diferentes realidades evidenciam que, mesmo havendo algum controle público para fins de cobrança de IPTU por parte da SEFIN, nada pode ser garantido em relação à regularidade fundiária desses lotes, que aparentam ter passado por desmembramentos ilegais.

Os dados disponibilizados pela SEUMA quanto aos “loteamentos regularizados” não deixam claro qual a natureza dessa regularização. Portanto, há que se verificar melhor, em momento posterior, quais dimensões de regularização foram contempladas. Ainda que seja admitida a possibilidade de regularização “ex officio” pelo município, hipótese prevista no art. 40 da LPS, é preciso destacar que a mera regularização formal do loteamento e da retificação do seu registro, apenas como requisito para a regularização jurídica dos lotes, sem a previsão de melhorias urbanas concreta, é contrária à lógica de regularização fundiária sustentável, podendo suscitar questionamentos judiciais.

Tome-se como exemplo o caso do loteamento Residencial Primavera, localizado na Cidade de Cunha, Estado de São Paulo. Com 252.538.000 metros quadrados, teve 252 lotes aprovados pela municipalidade e registrados em cartório¹¹, mas sem possuir infraestrutura essencial implantada em sua integralidade; mesmo que efetivada sua titulação, o núcleo permaneceu informal. Por força de Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público Estadual e julgada procedente¹², todas as matrículas dos lotes foram bloqueadas e o loteador foi obrigado a implantar as obras de infraestrutura. Município e cartório podem responder também pela ação ou omissão ilegal nesses casos. Esse exemplo demonstra que meros procedimentos para viabilizar a titulação não significam regularização e que a regularização deve ser integral para que os moradores não se vejam após anos de espera como suas expectativas e seus títulos frustrados.

As irregularidades urbanística e ambiental específicas da ZEIS Bom Jardim não serão aprofundadas nesse documento por já terem sido tratadas nos produtos 03

¹¹ CHIARELLO, Felipe. **Novos Paradigmas da Regularização Fundiária Urbana**: Estudos sobre a Lei n. 13.465/2017. Edições Almedina. Edição do Kindle.

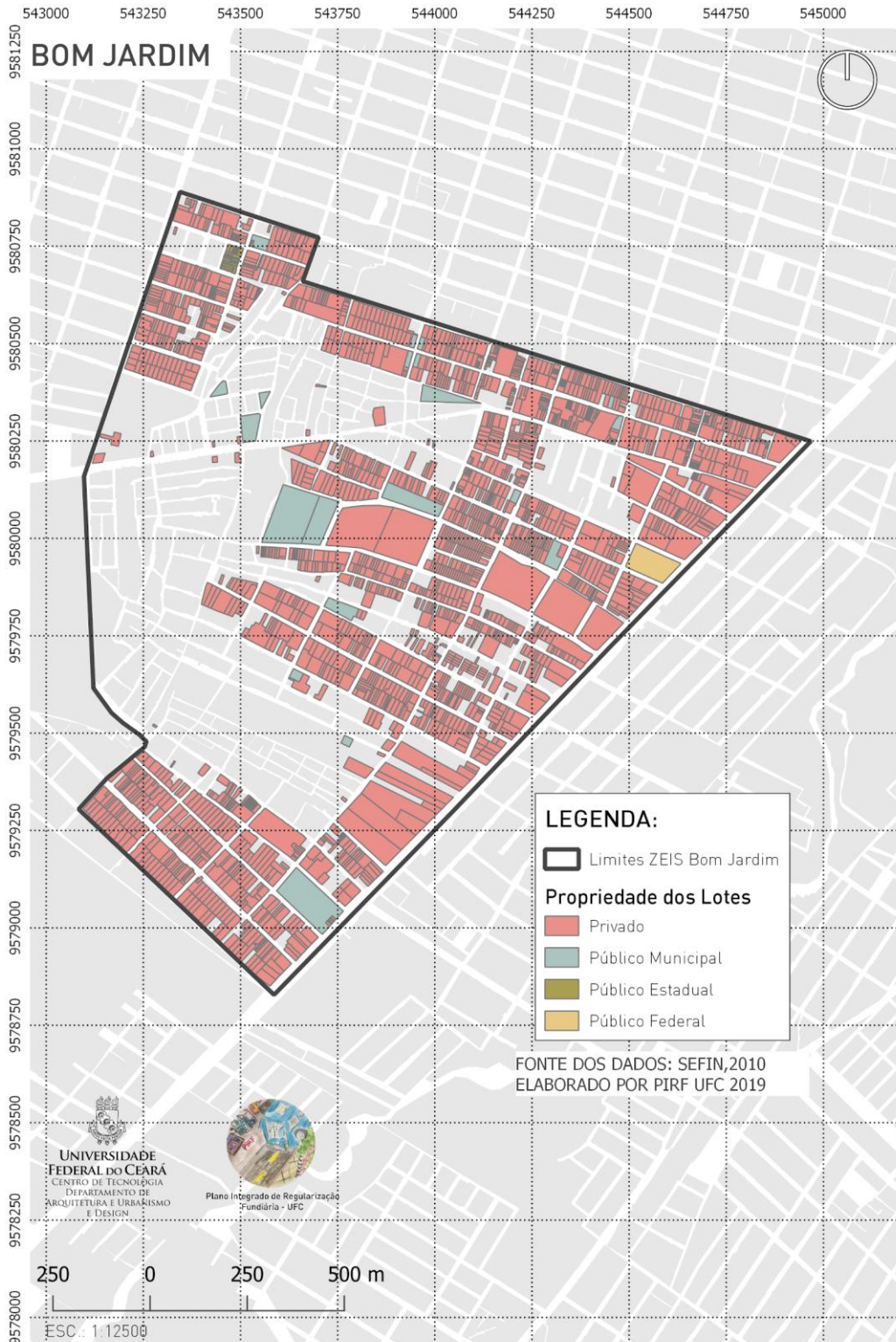
¹² Processo judicial 0000409-43.2007.8.26.0159, que tramita perante a Vara única do Fórum de Cunha – TJSP

(Normatização especial) e 05 (Plano Urbanístico). No entanto, adiante serão elencados os instrumentos legais cabíveis e sugeridos para regularização plena.

A respeito da base fundiária, conforme a base de dados da SEFIN 2010, há 3.832 imóveis privados na ZEIS Bom Jardim, correspondendo a 98% da totalidade dos imóveis na área da poligonal. Desses, seguindo a divisão proposta pelo órgão, 64 inscrições são de propriedade pública, sendo 32 unidades estaduais, 30 municipais e 02 federais (UFC, 2019, p. 132).

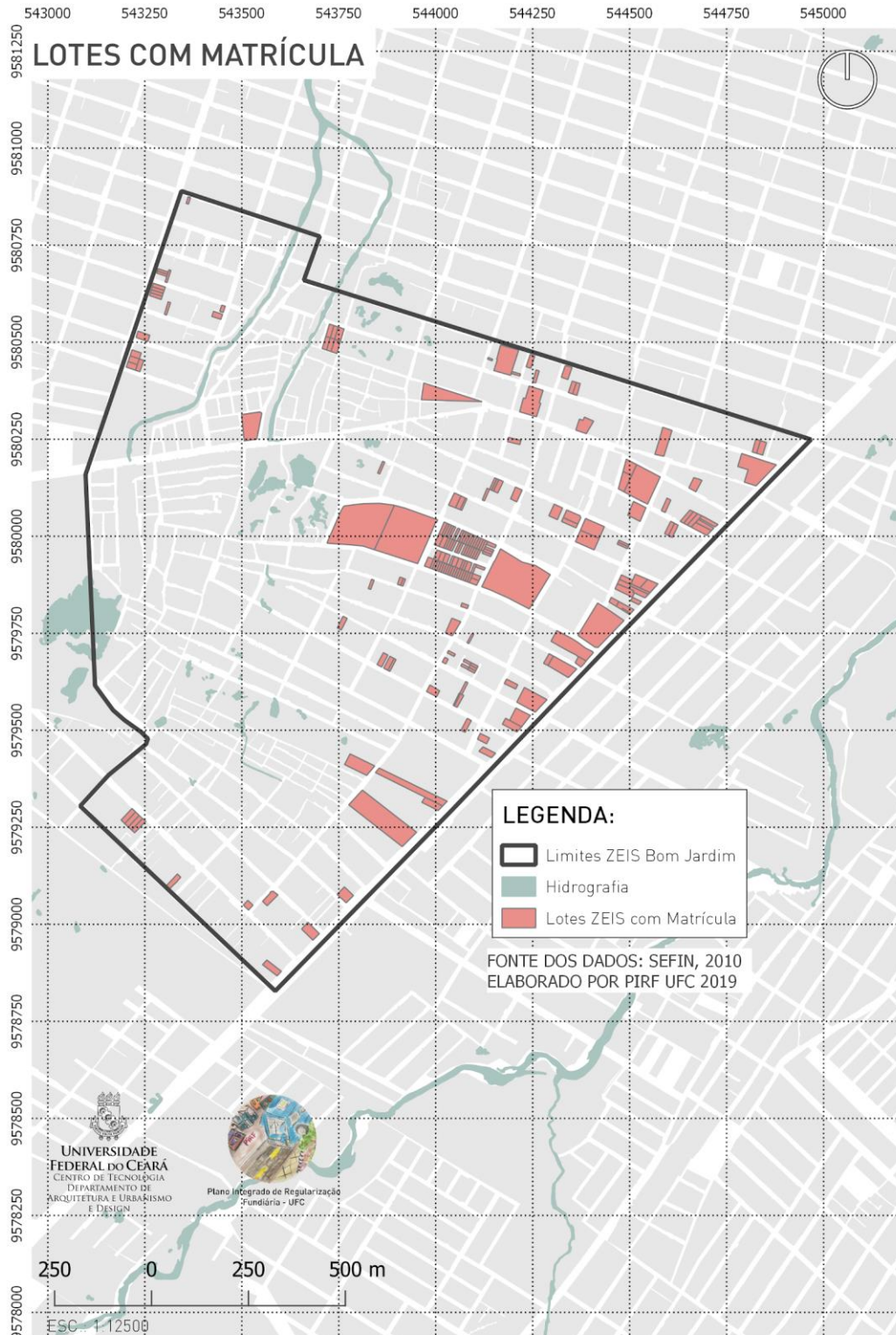
Recuperando o Caderno de Diagnóstico Socioeconômico, Físico-ambiental, Urbanístico e Fundiário (UFC, 2019), a espacialização da dominialidade dos imóveis apontou para a distribuição explicitada na figura a seguir.

Figura 09 - Localização das áreas públicas e privadas



Desses imóveis, com base no mesmo cadastro da SEFIN (2010), apenas parte deles possui número de matrícula identificadas e pode ser espacializada no mapa abaixo. De 8.722 lotes mapeados, 199 têm matrículas identificadas, correspondente a 2% do total.

Figura 10 - Lotes com números de matrículas identificados

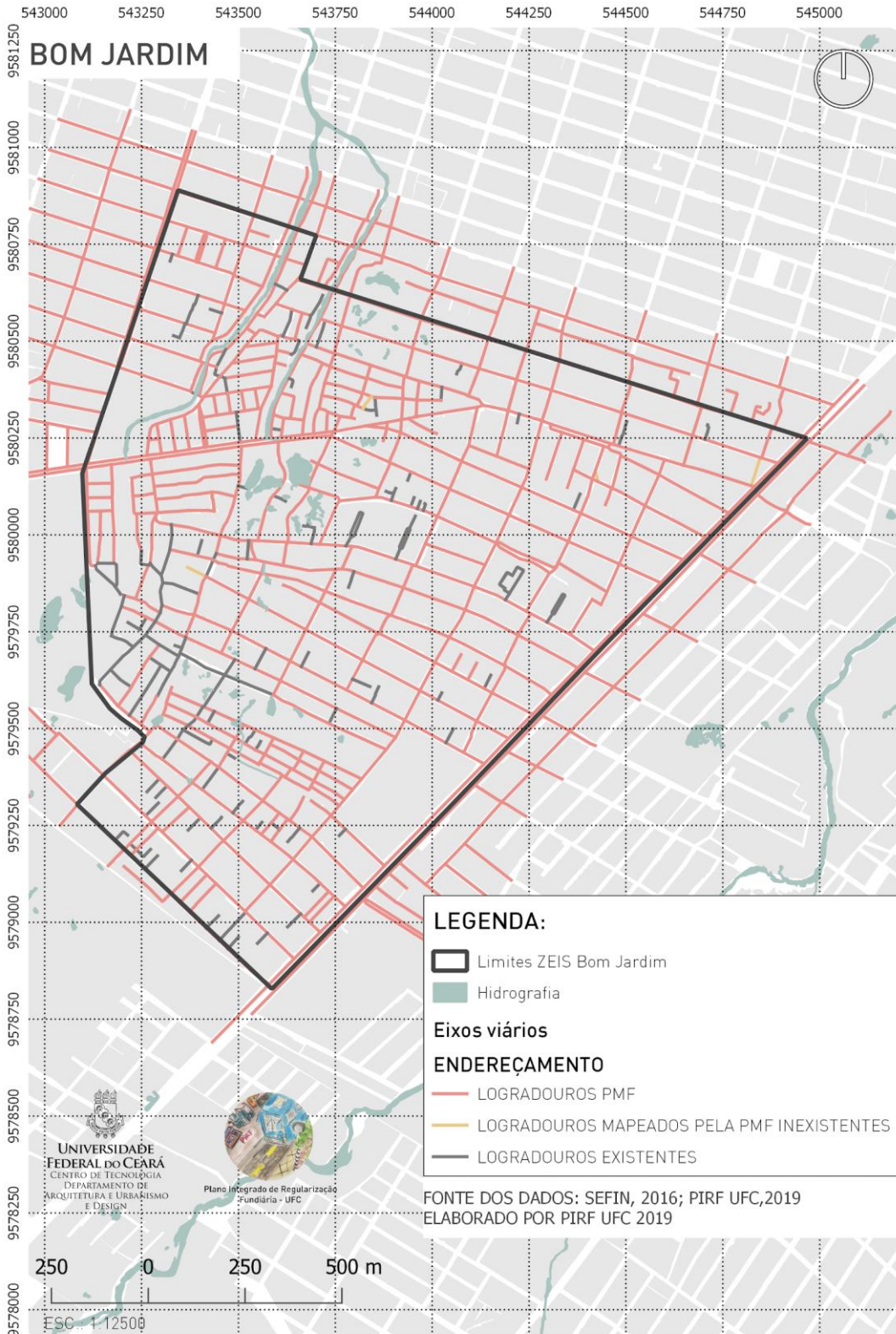


Além das matrículas que compõem o banco de dados da SEFIN, a equipe jurídica do PIRF conseguiu levantar uma (ANEXO E) de imóvel privado no território da ZEIS Bom Jardim, mesmo diante das dificuldades já relatadas na introdução deste produto. Contudo, não

foi possível espacializar o lote, pois as informações quanto à localização são inconsistentes, a despeito de ser o documento recente, datado de 2012 (ANEXO G). Como pode ser observado nesse caso, a irregularidade urbanística afeta a regularização jurídica, como fica claro na matrícula citada: uma matrícula aberta por ordem judicial decorrente de sentença em ação usucapião, no entanto, inapta, podendo ensejar sua invalidação. Em momento oportuno, deve tal matrícula ser revista e ter seu registro retificado.

É de se notar que a realidade dos CRI e seu sistema de busca se voltam para os dados da cidade formal e ainda com base na propriedade individual identificada a partir do fornecimento prévio do interessado (normalmente o comprador ou vendedor do imóvel) de dados das matrículas (nome do proprietário, número, livro e folha). Diante da ausência desses dados, fica muito difícil a localização, que normalmente é feita pelas ruas e pelos números do endereço. Ocorre que a forma com que os cartórios, historicamente, fizeram os registros dos documentos não condiz com a configuração atual do sistema viário, marcado pela informalidade. É possível notar essa incompatibilidade entre a configuração oficial e a existente na ZEIS Bom Jardim no mapa a seguir.

Figura 11 - Sistema viário Bom Jardim



Quanto às condições de nomenclaturas informais das vias públicas da ZEIS Bom Jardim, veja-se o relato:

Verificamos que o cadastro da SEFIN (SITFOR) abrange boa parte das ruas da ZEIS Bom Jardim, porém não há um consenso quanto à sua nomenclatura, o que é talvez a maior problemática encontrada. Dessas ruas, poucas possuem algum grau de oficialização (legislação ou loteamento). Caso a SEUMA consulte a base dos correios, ainda existem ruas que não possuem CEP, e caso consulte o Google Earth, irá verificar essas divergências de nomenclatura, o que pode comprometer o processo de oficialização. Além disso, não há certeza se a nomenclatura do SITFOR e/ou do Google Earth corresponde àquela conhecida pelos moradores. Analisando todos os mapas produzidos na análise da situação da ZEIS, pode-se afirmar que as situações mais críticas, no aspecto da oficialização de logradouros, são as ruas internas às comunidades Marrocos, Ocupação da Paz, Novas Canudos e Pantanal¹³.

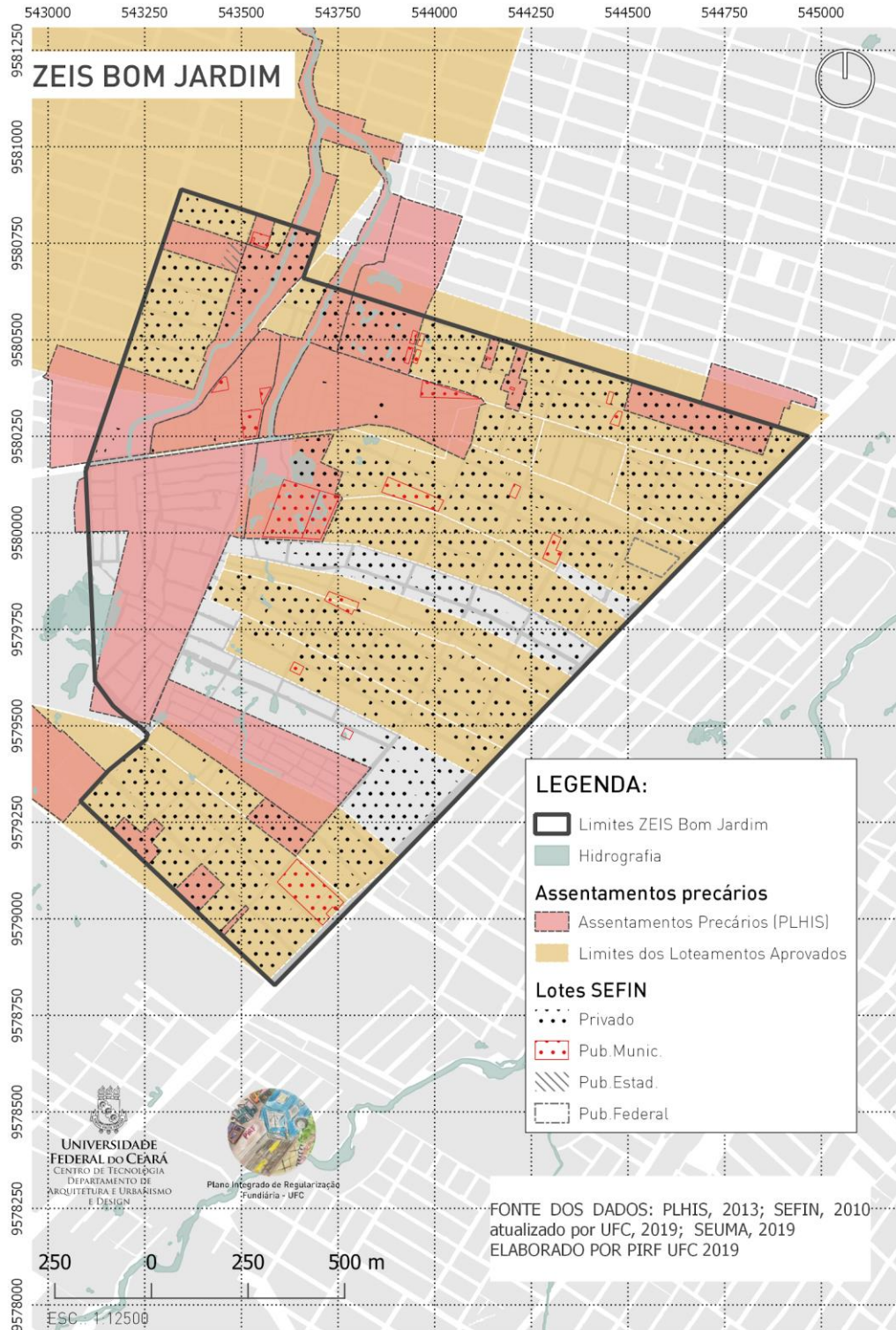
Com tal incoerência na nomenclatura das ruas, referenciar os lotes para a elaboração da regularização fundiária torna-se uma tarefa difícil, à medida que as ruas são elementos essenciais para o levantamento de matrículas junto aos cartórios. O projeto de regularização fundiária do Bom Jardim deve contemplar a formalização das ruas em todo o perímetro das ZEIS. Conforme o artigo 2º da Lei Complementar nº. 109, de 15 de junho de 2012, a denominação das ruas deve ser feita através de um decreto legislativo protocolado no Departamento Legislativo da Câmara Municipal, juntamente com um croqui emitido pela Secretaria de Infraestrutura (SEINF). Esse processo deve levar em conta a participação social e contemplar as nomenclaturas já utilizadas costumeiramente pela população local.

De posse de todos esses dados anteriormente apresentados, foram elaboradas tipologias de irregularidades a partir do cruzamento de informações sobre formas de ocupação do solo (SEUMA, 2019), os loteamentos e os assentamentos precários existentes, e o regime de propriedade e posse da terra (SEFIN, 2010).

A partir de dados do diagnóstico fundiário sobre o território da ZEIS do Bom Jardim, foi possível chegar a seguinte configuração espacial:

¹³ ABREU, Thais C. Menescal de; COSTA LIMA, Mariana Quezado; SANTOS, Matheus Bezerra C.; SOARES, Jacqueline Alves; SOARES, Leticia Veras. ZEIS Bom Jardim: o direito ao endereço. Relatório final do Projeto de Responsabilidade Social Núcleo de Assessoria Técnica às Zonas Especiais de Interesse Social - NAZEIS. Fortaleza: Centro Universitário Christus, 2020 (Mimeo).

Figura 12 - Formas de ocupação e domínio do imóvel



Analisando o mapa acima, foram geradas as seguintes tipologias de irregularidades:

Quadro 34 - Tipologias para estratégias de regularização

TIPOLOGIAS	CARACTERIZAÇÃO	IDENTIFICAÇÃO NO MAPA	NÚMEROS ASSENTAMENTOS E/OU LOTEAMENTOS
1. Loteamentos privados não ocupados por assentamentos precários	Áreas privadas em loteamentos privados e não ocupados por assentamentos precários		Loteamentos: 33, 35, 36, 37, 38, 40, 715, 827, 1081, 1361 e 1366
	Áreas públicas em loteamentos privados e não ocupados por assentamentos precários		Loteamentos: 37, 38, 40, 715, 827 e 1361
	Áreas sem informação quanto a propriedade do imóvel em loteamentos privados e não ocupados por assentamentos precários		Loteamentos: 37, 38, 715, 877, 917, 1361 e 1366
2. Loteamentos privados ocupados por assentamentos precários; (ou assentamento precário localizado em área loteada). (Representadas no mapa pela cor laranja resultante da sobreposição das áreas rosa e amarela)	Áreas privadas em loteamentos privados ocupados por assentamentos precários		Loteamentos: 33, 37, 38, 827 e 1366 Assentamentos: 1, 2, 3, 4, 5, 6, 9, 10 e 12
	Áreas públicas em loteamentos privados ocupados por assentamentos precários		Loteamentos: 33, 38, 877, 1081 e 1182 Assentamentos: 6, 7, 10, 11, 12 e 14
	Áreas sem informação quanto à propriedade do imóvel em loteamentos privados ocupados por assentamentos precários		Loteamentos: 33, 38, 877, 1182 e 1366 Assentamentos: 5, 7, 8, 11, 14 e 15
3. Assentamentos precários fora de área loteada (cor rosa)	Áreas sem informação quanto à propriedade do imóvel		Assentamentos: 5, 12, 13 e 15
4. Áreas não ocupadas por assentamentos precários e fora de área loteada. (área cinza)	Áreas sem informação quanto à propriedade do imóvel		-
	Áreas privadas não ocupadas por assentamentos precários e fora de área loteada.		

Fonte: Elaborado pela Equipe Jurídica PIRF UFC.

A partir dessas tipologias e das irregularidades observadas nos territórios, bem como das proposições desenhadas pela normatização especial e Plano Urbanístico, é que se propõe os instrumentos de regularização.

Tendo em vista a necessidade de previsão de relocação de moradores em algumas tipologias citadas acima para dar lugar a projetos de construção de novas unidades de HIS, optou-se por construir uma tipologia dos imóveis vazios a serem adquiridos para suprir tal demanda, prevista no plano urbanístico. Tais imóveis estão nas áreas já identificadas pelas demais tipologias, contudo serão analisados separadamente dada sua relevância para atender a necessidades do Plano Urbanístico.

Quadro 35 - Tipologia terrenos vazios para Habitação de Interesse Social

TIPOLOGIAS	CARACTERIZAÇÃO	IDENTIFICAÇÃO NO MAPA	NÚMEROS ASSENTAMENTOS E/OU LOTEAMENTOS
Terrenos vazios para aquisição	Áreas vazias dotadas de infraestrutura, considerada adequada para construção de HIS e definidas pelo Plano Urbanístico.	vide anexo M	9312, 69021, 7298, 61008, 53027, 41935 e os demais são estão identificados.

Fonte: Elaborado pela Equipe Jurídica PIRF UFC.

4 ESTRATÉGIAS DE REGULARIZAÇÃO

As estratégias de regularização foram elaboradas a partir das tipologias de ocupação do solo e dos aspectos fundiários. Com as tipologias geradas, suas problemáticas específicas e as proposições quanto às possibilidades e potencialidades elencadas no Plano Urbanístico, é que foram construídas as estratégias e indicados os instrumentos para regularização.

Em resumo, cada tipologia será analisada a partir do seguinte esquema:

Quadro 36- Estratégias de regularização

PROBLEMÁTICA	ESTRATÉGIA	INSTRUMENTOS
Caracterização da irregularidade	Apontam possibilidades de encaminhamentos, direcionando as potencialidades (normatização especial, Plano Urbanístico)	Ações e procedimentos legais para intervir, regulamentar, controlar.

Fonte: Elaborado pela Equipe Jurídica PIRF UFC.

4.1 Loteamentos privados não ocupados por assentamentos precários

Os processos de regularização podem ser implementados em etapas. Pode-se iniciar pela regularização urbanística e ambiental, com a aprovação e o registro do parcelamento de solo, na sequência, a regularização jurídica e a execução de obras de infraestrutura e, por fim, a regularização da posse com a transferência dos lotes aos beneficiados que cumpriram sua obrigação de pagar, integralmente, o financiamento habitacional, culminando na regularização fundiária plena ou propriamente dita.

Nas situações de loteamentos clandestinos ou irregulares, faz-se necessária a decretação de irregularidade dos loteamentos com notificação do loteador pelo município de Fortaleza e comunicação ao Ministério Público (art. 50 LPS e art. 15, X da lei de REURB), para que aquele promova a regularização e execute as demais providências jurídicas cabíveis, como a transferência da propriedade aos adquirentes.

Caso a notificação não seja atendida, considerando que a matéria é de interesse público, cabe ao poder público municipal proceder a regularização dos loteamentos (art. 40 LPS) e, posteriormente, promover a titulação da posse dos moradores, via de regra,

convertendo-a em propriedade, por meio dos instrumentos adequados a cada caso, priorizando aqueles que obtenham resultado mais rápido e menos oneroso.

Após esse momento inicial, indica-se a demarcação urbanística como estratégia de regularização fundiária dessas áreas, visto que constituídas por núcleo urbano informal. Para tanto, no momento de execução desse Plano, devem ser observados os requisitos legais e remetido ao cartório competente o auto de demarcação urbanística instruído com os documentos exigidos pela Lei nº 13.465/2017 (tópico 2.4.17). Esse procedimento culmina na averbação do auto de demarcação nas matrículas por ele abrangidas. Caso incida sobre imóveis ainda sem matrícula, previamente à averbação, essa será aberta, refletindo a situação registrada do imóvel.

É importante privilegiar as alternativas que se mostrem mais simples e econômicas, como a tentativa de negociação com o proprietário para a transferência da área ao município para regularização. Tal alternativa pode se mostrar oportuna também para o proprietário, cuja propriedade tornou-se gravosa, haja vista os eventuais ônus envolvidos, como eventuais ações de usucapião, ações de adjudicação judiciais, dificuldade de obter a reintegração da posse e o lançamento anual de impostos prediais não pagos. Nessas circunstâncias, é pertinente a dação em pagamento dos imóveis ao poder público, que terá mais facilidade em regularizá-los.

A etapa seguinte é o registro do parcelamento do solo. É imprescindível considerar que se trata de área já ocupada, cujo parcelamento deu-se de forma não oficial e, certamente, diferente do projeto original do proprietário, quando ainda se tratava de uma gleba. Desse modo, reitera-se a importância de usar como base a planta de parcelamento do solo apresentada no Plano Urbanístico da ZEIS Bom Jardim – Produto 5 do PIRF.

Uma vez aprovado o parcelamento ou a modificação/atualização do projeto inicialmente aprovado, deve-se concluir a regularização fundiária promovendo a titulação de posse ou propriedade, conforme o caso concreto.

Regulariza-se o parcelamento e, na sequência, a propriedade dos lotes. Essa é a situação geral de regularização dos loteamentos que vale também para as demais tipologias, exceto para os loteamentos clandestinos que possuem especificidades (tópico 4.4).

Os loteamentos não ocupados por assentamentos constituem a situação de irregularidade mais próxima da cidade formal e, teoricamente, são os casos mais simples para regularizar. Com o registro do parcelamento do solo (loteamento) e a consequente abertura de novas matrículas imobiliárias para cada lote, a segunda fase seria a titulação dos lotes, dando

condições para que os moradores que quitaram seus contratos possam adquirir os títulos de propriedade dos seus lotes.

4.2 Loteamentos privados ocupados por assentamentos precários

No presente tópico, são analisadas as situações que envolvem áreas loteadas ocupadas por assentamentos precários, com o intuito de apontar as medidas e os instrumentos jurídicos mais adequados para sua regularização.

As áreas em questão representam 9 loteamentos privados, dentre os quais 1 foi autorizado, 2 foram aprovados e outros 2 regularizados pela Prefeitura, segundo dados fornecidos pela SEUMA. Quanto aos demais, não há qualquer informação sobre a fase em que se encontra o projeto de loteamento apresentando ao poder público municipal.

Quadro 37- Estratégias de regularização

PROBLEMÁTICA/ CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA	ESTRATÉGIA	INSTRUMENTOS
Áreas privadas em loteamentos irregulares ou clandestinos ocupadas por assentamentos precários	Atualização da planta de parcelamento, considerando a ocupação atual do solo historicamente consolidada, conforme Plano Urbanístico; Regularização das posses conforme a singularidade do caso, garantindo a outorga de títulos de propriedade.	Intervenção do poder público em parcelamento irregular (art. 40, da Lei nº 6.766/1979, art. 15, X da Lei nº 13465/17; Aprovação e registro de parcelamento do solo; Demarcação urbanística; Legitimação fundiária; Legitimação de posse; Usucapião; Desapropriação.
Áreas públicas em loteamentos ocupadas por assentamentos precários	Atualização da planta de parcelamento, considerando a ocupação atual das edificações e ocupação do solo historicamente consolidado, conforme Plano Urbanístico; Regularização das posses conforme a singularidade do caso, garantindo a outorga de títulos de posse ou propriedade.	Dispensa de desafetação (art. 71 da Lei Federal nº 13.465/17); Demarcação Urbanística; Legitimação Fundiária; Legitimação de posse; Concessão de uso para fins de moradia; Concessão do direito real de uso.
Áreas sem informação quanto a propriedade do imóvel em loteamentos e ocupados por assentamentos precários.	Atualização da planta de parcelamento, considerando a ocupação atual das edificações e ocupação do solo historicamente consolidado, conforme Plano Urbanístico; Regularização das posses conforme a singularidade do caso, garantindo a outorga de títulos de propriedade.	Intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular (art. 40, da Lei nº 6.766/1979); Aprovação e registro de parcelamento do solo; Demarcação urbanística; Legitimação fundiária; Demais instrumentos aplicáveis apontados no tópico 2.

Áreas de fragilidade ambiental	Tornar áreas com vulnerabilidade ambiental passíveis de regularização por meio da realização de obras que reduzam o risco e ampliem a preservação ambiental com a construção de espaços livres de uso público, como parques e áreas de lazer; Instalação de parques hidrogeológicos, construir infraestrutura para melhoria das condições de drenagem, nas áreas propostas pelo Plano Urbanístico.	Zoneamento; Direito de Preempção.
--------------------------------	--	--------------------------------------

Fonte: Elaborado pela Equipe Jurídica PIRF UFC.

No que se refere às áreas privadas em loteamentos irregulares ocupadas por assentamentos precários, indica-se, primeiramente, a demarcação urbanística como estratégia de regularização fundiária dessas áreas, visto que constituídas por núcleo urbano informal. Para tanto, no momento de execução desse Plano, devem ser observados os requisitos legais e remetido ao cartório competente o auto de demarcação urbanística instruído com os documentos exigidos pela Lei nº 13.465/2017 (Tópico 2.4.17). Esse procedimento culmina na averbação do auto de demarcação nas matrículas por ele abrangidas.

A partir disso, deve-se submeter o projeto de parcelamento do solo, com base na atualização proposta apresentada no Plano Urbanístico, à aprovação do poder público e, após sua aprovação, registrá-lo em cartório.

Para garantir a segurança jurídica da moradia, recomenda-se prioritariamente a legitimação fundiária que, por meio de ato do poder público, reconhece a aquisição originária¹⁴ do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária integrante de núcleo urbano informal consolidado e objeto de REURB-S, desde que já existente até 22/12/2006.

Não atendidos requisitos legais para concessão da legitimação fundiária, indica-se a legitimação de posse. Esse instrumento é cabível somente para regularização de áreas particulares, diferentemente da legitimação fundiária que pode ser utilizada em áreas públicas e particulares. Por meio da legitimação de posse, é conferido título que reconhece a posse de imóvel objeto da REURB, sendo identificados os ocupantes, o tempo da ocupação e a

¹⁴Aquisição originária significa dizer que a pessoa adquiriu a propriedade do bem sem que as características anteriores do proprietário anterior lhe sejam transferidas, ou seja, recebe o bem sem qualquer ônus. Lei 13.465/2017, art. 23, § 2º: Por meio da legitimação fundiária, em qualquer das modalidades da Reurb, o ocupante adquire a unidade imobiliária com destinação urbana livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio legitimado.

natureza da posse, e, após o prazo de 5 anos, converte-se em aquisição de direito real de propriedade.

Nas hipóteses em que não for viável a aplicação dos instrumentos já descritos, sugere-se: ação de usucapião, em particular a especial urbana. Destaca-se que esse instrumento possui a mesma limitação que a legitimação de posse, ou seja, não é cabível em face de bens públicos. Cita-se ainda a possibilidade de ajuizamento de outras modalidades de usucapião prevista na legislação, como a ordinária e a extraordinária. A usucapião ordinária é aplicável àqueles que exercem a posse sobre imóvel de forma contínua e incontestável, com justo título e boa-fé, por 10 anos, sendo esse lapso temporal reduzido para 5 anos quando o imóvel é adquirido onerosamente e o possuidor estabelecer moradia ou realizar investimentos de interesse social e econômico. Já a usucapião extraordinária, aplica-se àquele que exerce, independente de título e boa-fé, a posse de imóvel sem oposição durante 15 anos. Nessa modalidade, a sentença judicial que declara a propriedade servirá para o registro do imóvel no CRI.

Outra alternativa disponível é a desapropriação por utilidade pública, regulada pelo Decreto-Lei nº 3.365/1941, que pode viabilizar com maior rapidez a disponibilidade do imóvel aos fins pretendidos, contudo é necessário ponderar que não se trata da opção menos onerosa ao poder público. Destaca-se ainda que, apesar de estar previsto no PDPFor como instrumento aplicável, a desapropriação para fins de reforma urbana (Tópico 2. 4.3) não se apresenta como alternativa eficiente, em virtude do longo tempo que leva para ser efetuada.

Considerando a morosidade e a onerosidade que podem envolver os quatro últimos instrumentos citados, recomenda-se que esses sejam utilizados de forma secundária, priorizando os procedimentos administrativos.

Quanto às áreas públicas em loteamentos privados e ocupados por assentamento precários, no caso em análise, sugere-se também a demarcação urbanística como instrumento adequado para iniciar o processo de regularização fundiária. Para a estratégia de regularização da posse, recomenda a concessão de legitimação fundiária em áreas de titularidade do poder público, reconhecendo a aquisição originária do direito real de propriedade sobre o imóvel desde que cumpridos os requisitos.

Quando não for cabível o instrumento da legitimação fundiária, sugere-se a CUEM, cuja concessão possui fundamento constitucional e garante a segurança jurídica da posse para aqueles que residem em imóveis de domínio do poder público, uma vez que é vetada a usucapião de imóveis públicos. Esse título possessório dar-se-á aos moradores que obtiveram a posse ininterrupta e sem oposição por cinco anos, observado o marco temporal

até 22 de dezembro de 2016, além de outros critérios, podendo ser concedido de forma individual ou coletiva.

Aos imóveis não utilizados para fins de moradia, ou seja, não residenciais, não é cabível a concessão da CUEM. Portanto, recomenda-se a titulação por meio da Concessão do Direito Real de Uso (CDRU). Esse é um instrumento de regularização fundiária mais flexível que a CUEM, podendo ser aplicado a imóveis públicos ou privados, de uso residencial ou não, não sendo exigida comprovação de tempo mínimo de posse, de tamanho máximo do imóvel e não ter outra moradia urbana ou rural. Assim como a CUEM, sua concessão também pode ocorrer de forma coletiva.

Diante da falta de informações mais precisas sobre propriedade de alguns imóveis, sugere-se a concessão de legitimidade fundiária, visto que esse instrumento é mais abrangente, podendo ser utilizado em áreas de domínio público ou privado. Acrescenta-se que os demais instrumentos sugeridos nesse Plano (ver capítulo 2), também podem ser utilizados caso atendidos os requisitos.

Como exemplo da aplicação dessa tipologia, temos o loteamento São João e o assentamento precário Ocupação da Paz. Esse assentamento está situado em áreas públicas, verde e institucional, do referido loteamento, como pode ser visto na figura abaixo.

**Figura 13 - Planta do loteamento São João sobreposta
 ao assentamento Ocupação da Paz**

Planta de Parcelamento do Solo do Loteamento São João, Novembro de 1987

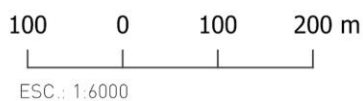
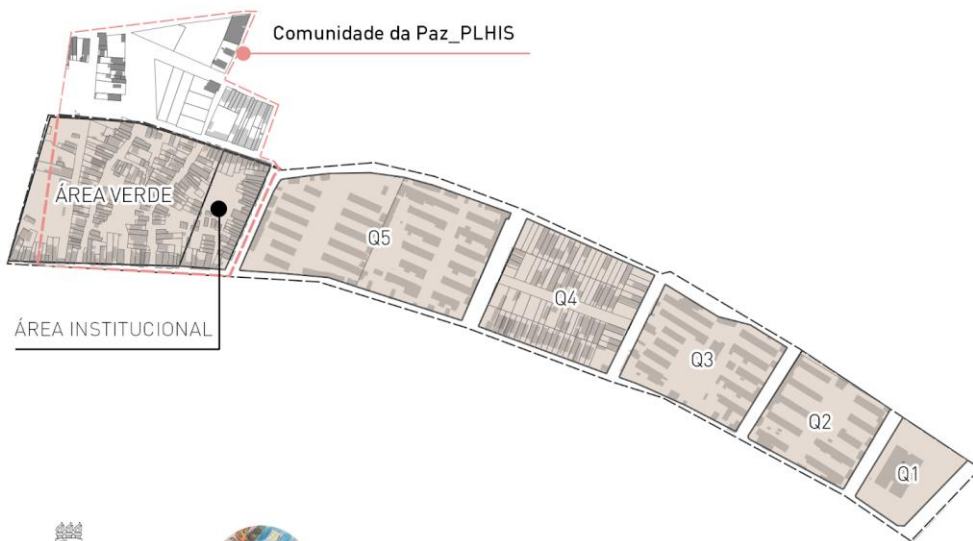


FONTE: SEUMA. DISPONÍVEL EM: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/infocidade/511-cadastro-de-loteamentos-do-municipio> Acesso em: 30/05/2020



Planta de Ocupação do Solo, Novembro de 2010

FONTE DOS DADOS: PLHIS, 2013; SEFIN, 2010 atualizado por UFC, 2019; SEUMA, 2019
 ELABORADO POR PIRF UFC 2019



LEGENDA:

Hidrografia

- Comunidade da Paz
- Limite Loteamento São João
- Lotes SEFIN, 2010 atualizados por UFC, 2019
- Distribuição de Áreas no Loteamento São João
- Edificações

Para regularizar a área da ocupação da Paz que está situada em área pública, é necessário, antes, saber se ela de fato foi incorporada ao patrimônio público. Via de regra, tais bens públicos não poderiam ter uso diverso de sua destinação original conforme o art. 17 da Lei nº 6.766/7915. Contudo, a Lei nº 13.465/17 autorizou que a regularização fundiária seja feita independentemente de desafetação (art. 71). Portanto, ainda que tenha sido incorporada ao patrimônio público, é desnecessário lei específica de desafetações desses imóveis para que se proceda a regularização para HIS em área verde e/ou institucional dos loteamentos.

O Plano Urbanístico indica também para essas áreas a realização de obras de saneamento básico e contenção de riscos ambientais com implementação de Parque Hidrológico. A realização de tais obras tornaria algumas dessas áreas passíveis de regularização fundiária, além de ampliar a qualidade ambiental.

Para realização de tais obras de infraestrutura (parque hidrológico, por exemplo) e construção de equipamentos sociais como o equipamento de saúde a ser construído para atender as comunidades da Paz e Marrocos, pode ser utilizada a transferência do direito de construir (TDC) ou o uso do direito de preempção (DP).

Indicamos a TDC, pois o município não precisa despender recursos para aquisição do imóvel, já que a TDC pressupõe uma negociação com o proprietário para que esse repasse o imóvel ao poder público e utilize seu direito de uso em outro imóvel em outra região da cidade onde haja essa possibilidade legal de adensamento construtivo.

O município pode também utilizar o seu direito de preempção para adquirir imóvel objeto de alienação onerosa entre particulares. Tal instrumento significa o dever do proprietário, no momento da venda do imóvel, em ofertar em primeiro lugar ao município em detrimento de outros interessados. É utilizado com finalidade de adquirir imóveis para implantação de equipamentos urbanos e comunitários; criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental; e proteção de áreas de interesse ambiental, cultural ou paisagístico. O particular que vai alienar o bem deve notificar o município com as condições da proposta apresentada pelo particular que deseja adquirir o imóvel. Caso o município decida exercer seu direito de preempção sobre o imóvel nas condições da proposta, adotará os trâmites legais exigidos para

¹⁵ Art. 17. Os **espaços livres de uso comum, as vias e praças, as áreas destinadas** a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo, **não poderão ter sua destinação alterada pelo loteador**, desde a aprovação do loteamento, salvo as hipóteses de caducidade da licença ou desistência do loteador, sendo, neste caso, observadas as exigências do art. 23 desta Lei.

tanto. Indicamos o direito de preempção como segunda opção, em um cenário de disposição de recursos por parte do município.

No que concerne às áreas não passíveis de ocupação, recomenda-se o diálogo com os moradores para promover o reassentamento em terrenos próximos, indicados pelo Plano Urbanístico para a construção de HIS. Quanto às ações voltadas aos assentamentos inseridos em áreas de fragilidade ambiental em que não foi possível a redução dos riscos e, portanto, sujeitas ao reassentamento, serão tratadas em tipologia própria que traz os instrumentos necessários para a aquisição dos imóveis.

4.3 Assentamentos fora da área loteada

Quadro 38- Estratégias de regularização

PROBLEMÁTICA	ESTRATÉGIA	INSTRUMENTOS
Assentamento em área não parcelada formado sobre imóvel de propriedade não identificada	O projeto de parcelamento e uso do solo deve respeitar o processo histórico de apropriação e legitimar as subdivisões de lotes e usos existentes na área.	Aprovação e registro de parcelamento elaborado conforme proposta de zoneamento especial da ZEIS Bom Jardim; Demarcação urbanística e legitimação fundiária; usucapião especial urbana; legitimação de posse.
Ocupação em áreas de fragilidade ambiental	Realização de obras necessárias para a manutenção segura das ocupações cujos estudos demonstrarem a viabilidade e reassentamento nas demais situações. Execução do Projeto Urbanístico para ampliar preservação e reduzir o risco.	Demarcação urbanística, seguida de Legitimação Fundiária ou Legitimação da Posse ou reassentamento em áreas indicadas pelo Plano Urbanístico.
	Construir parques, áreas verdes	

Fonte: Elaborado pela Equipe Jurídica PIRF UFC.

A regularização fundiária por meio da demarcação urbanística é uma estratégia recomendada para os assentamentos fora da área loteada encontrados na ZEIS Bom Jardim. Uma vez que nessas áreas serão necessárias obras de implantação da infraestrutura básica, bem como de compatibilização do sistema viário com a proposta de parcelamento, a demarcação urbanística mostra-se como o meio mais adequado para iniciar o processo de regularização fundiária. Para tanto, o poder público municipal deverá observar as normas

sobre esse procedimento previstas nos artigos 19 a 22 da Lei nº 13.465/2017, em sua maioria já descritas em tópico específico.

Após a averbação do auto de demarcação urbanística e a aprovação do projeto de regularização fundiária, submete-se o parcelamento do solo a registro. Com o registro do parcelamento, são abertas as matrículas resultantes. Em seguida, o poder público deverá proceder a titulação de posse ou propriedade aos ocupantes da área.

Ressalta-se que os assentamentos fora da área loteada correspondem: ao assentamento Marrocos (13), que compreende a área de risco por fragilidade ambiental, com presença parcial de APP e, pela legislação municipal, está inserido em área de ZRU 2 e ZPA 116; e ao assentamento Nova Canudos (15), que também possui fragilidade ambiental e onde se indica a implantação de parque hidrogeológico prioritário 17. Por causa dessas características, a regularização fundiária e urbanística dessas áreas indica a necessidade de reassentamento de lotes localizados em área de fragilidade ambiental muito forte.

Para conhecer o número exato de lotes nessa situação, será necessário empreender outro estudo. Os imóveis devem ser realocados preferencialmente para os terrenos vazios apontados pelo Plano Urbanístico, de forma negociada com os moradores após a construção das novas unidades habitacionais, de modo que eles não percam a relação com a comunidade em que habitam.

A partir do levantamento de informações realizado, percebe-se que existe pouca ou nenhuma informação sobre o domínio dos lotes de assentamentos situados fora da área loteada. Dessa forma, é preciso uma estratégia de regularização fundiária que seja aplicável à lotes de domínio público ou privados, com ou sem registro de matrícula.

Após a demarcação urbanística e a aprovação do parcelamento do solo, indica-se a legitimação fundiária como forma de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade¹⁸ aos ocupantes que preencherem os requisitos legais¹⁹ que autorizam a aplicação desse instrumento.

Demais aspectos desses instrumentos já foram analisados em tópico específico (4.14. Legitimação Fundiária), cabendo aqui ressaltar que a legitimação fundiária é um instrumento trazido pela Lei nº 13.465/2017, aplicado exclusivamente no âmbito da REURB,

¹⁶ Ver tópico sobre Assentamentos Precários deste produto.

¹⁷ De acordo com o Plano Urbanístico p. 43 e Mapa 4.3.

¹⁸ Direito real é aquele poder direito do titular sobre a coisa, o bem. A lei assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los do poder de quem quer que injustamente os possua.

¹⁹ Ver tópico 2.4.15. Legitimação Fundiária, deste produto.

àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016. O beneficiário não pode ser concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural; não pode ter sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade; e, em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, que seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação.

A legitimação fundiária deverá ser averbada na matrícula dos imóveis que já se encontram registrados, bem como naquelas matrículas que serão abertas em decorrência do processo de demarcação urbanísticas. Os beneficiários irão adquirir o direito de propriedade sobre o imóvel.

Quadro 39- Características e requisitos da legitimação fundiária

LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA	
Características:	Requisitos:
Forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato discricionário do poder público. Não depende de ação judicial como a usucapião. Decorre de um processo administrativo no âmbito do poder executivo.	1) não ser concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural; b) não ter sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto; c) em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, que seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação.
Abrangência:	Competência:
Unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado em área particular ou pública.	Poder público municipal.

Fonte: Elaborado pela Equipe Jurídica PIRF UFC.

Outra forma de regularização dos lotes para o reconhecimento do direito de propriedade do imóvel ao ocupante é a usucapião especial urbana. Esse instrumento de regularização fundiária exige a observância de mais critérios que a legitimação fundiária para sua aplicação. O que determinará sua aplicação no lugar da legitimação fundiária será a possibilidade de comprovação da observância de todos os seus critérios legais, sobretudo o tempo de ocupação do imóvel. O ocupante que cumprir tais critérios poderá requerer a usucapião independente da ação do poder público de proceder a regularização fundiária pela via indicada.

Possuindo previsão constitucional, a usucapião especial urbana já foi explicada detalhadamente em tópico específico (2.4.11). Porém, cabe ressaltar que a usucapião não

poderá incidir em imóveis de domínio público. É possível sua concessão àquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

Pelos dados levantados, ainda que não haja informações precisas sobre o domínio de tais imóveis, segundo as características dessas ocupações, pode-se presumir que grande parte, senão a totalidade dos lotes, constitui imóveis de domínio privado. Por isso, quando não for possível o reconhecimento da propriedade do imóvel pela usucapião especial urbana ou pela legitimação fundiária, indica-se a legitimação de posse como instrumento para a regularização dos lotes.

Esse instrumento também já foi analisado em tópico específico (2.4.16). Assim, resta lembrar que a legitimação de posse também é um instrumento trazido pela Lei nº 13.465/2017, que consiste em “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”.

Observa-se que parte dos assentamentos situados fora da área loteada encontra-se em áreas ambientais legalmente protegidas e de risco de desastres ambientais. Como observado anteriormente, parte do assentamento Marrocos está inserida em APP e em ZPA 1, enquanto o assentamento Nova Canudos também possui riscos ambientais e com previsão de implantação de parque hidrogeológico²⁰. Por isso, é relevante destacar a possibilidade de regularização fundiária sobre essas áreas. No caso de regularização fundiária de interesse social (REURB-S) em áreas de risco, o projeto somente será aprovado mediante a elaboração de estudos técnicos cujos resultados comprovam a possibilidade de eliminação, correção ou administração dos riscos na parte do território por eles afetada. No caso de projetos de REURB-S em APP, deve-se observar o disposto no artigo 64 do Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), que prevê a necessidade de estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior com a adoção das medidas nele preconizadas.

O mesmo dispositivo define os elementos que deverão estar contidos nesse estudo técnico. Para melhor orientação para elaboração de tal estudo, deve-se observar a análise físico-ambiental e identificação de áreas ambientais legalmente protegidas e áreas de risco de

²⁰ De acordo com o Plano Urbanístico p. 43 e Mapa 4.3.

desastres ambientais da ZEIS Bom Jardim, contida no Anexo H (Quantificação áreas ambientais) desse produto.

Na análise identifica-se a quantidade de lotes inseridos em áreas de risco a partir de diferentes classificações, quais sejam: APP - Área de Preservação Permanente; ZPA - Zona de Preservação Ambiental; Frag. 10 - Zona de Fragilidade Ambiental Urbana Emergente muito alta (classe 10); AR – Inun. Fluv.; Inun. Lac.; Alag. - área de risco de desastre ambiental ameaçada por inundação fluvial, inundação lacustre e alagamento, respectivamente; AR (COEPDC) – área de risco acompanhada pela Coordenadoria Especial de Proteção e Defesa Civil de Fortaleza.

Assim, recomenda-se que, a partir dessa análise, seja elaborado estudo técnico mais aprofundado que permita a regularização fundiária desses assentamentos, com a aplicação dos instrumentos indicados por esse plano de regularização fundiária.

4.4 Áreas sem informação de loteamentos aprovados e não ocupados por assentamentos precários

Quadro 40 - Estratégia e instrumentos para regularização da tipologia loteamentos aprovados e não ocupados por assentamentos precários

PROBLEMÁTICA/ CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA	ESTRATÉGIA PROPOSTA	INSTRUMENTOS JURÍDICOS E URBANÍSTICOS
Lotes com conformação similar aos loteamentos confinantes e fruto de ocupação espontânea	Análise das situações específicas; regularização das posses eventualmente irregulares, garantindo a outorga de títulos de propriedade.	Demarcação urbanística; Intervenção do Poder Público em Loteamento irregular ou clandestino nos termos do art. 40 da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979; Legitimação Fundiária; Legitimação da Posse; Usucapião Especial Urbana; Ação de Adjudicação Compulsória.
Áreas vazias	Viabilização dos imóveis para a construção de novas HIS e de equipamentos públicos conforme Plano Urbanístico.	Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios; Direito de preempção; Parceira para uso de terrenos públicos estaduais, da União; Elaboração de projetos de lei para regulamentação dos instrumentos que ainda carecem de normatização específica no âmbito municipal.

Áreas com fragilidade ambiental	A partir das análises empreendidas no Plano Urbanístico realização de obras necessárias para a manutenção segura das ocupações cujos estudos demonstrarem a viabilidade e reassentamento nas demais situações.	Demarcação urbanística, seguida de Legitimação Fundiária ou Legitimação da Posse ou reassentamento em áreas indicadas pelo Plano Urbanístico.
---------------------------------	--	---

Fonte: Elaborado pela Equipe Jurídica PIRF UFC.

Essa parte do território da ZEIS Bom Jardim é composta por terrenos sobre os quais a pesquisa documental não identificou a incidência de loteamentos aprovados junto à SEUMA e nos quais não estão situados assentamentos precários. A partir dessas informações e de acordo com os dados disponibilizados pela SEFIN (2010), é possível inferir que a área compreende glebas que não foram legalmente parceladas. Parte delas é de propriedade particular cujos titulares não estão identificados e a outra parte é formada por glebas sem informações de titularidade. Contudo, pelos dados de propriedade das áreas confinantes, e pelo histórico de ocupação do território, é possível deduzir que se trata de áreas predominantemente privadas.

Segundo análise do Plano Urbanístico da ZEIS Bom Jardim, parte da área analisada apresenta conformação similar aos loteamentos confinantes e parte parece ser fruto de uma ocupação mais espontânea. Isso permite apontar que a ocupação da área pode ter se dado por meio de loteamento clandestino, por ocupação espontânea dos próprios moradores (sem qualquer participação de agente privado loteador) ou pela ocorrência das duas situações combinadas.

Com base nesses dados, recomenda-se a inclusão da área no âmbito do procedimento de demarcação urbanística da ZEIS Bom Jardim na forma dos artigos 19 a 22 da Lei nº 13.645, de 11 de julho de 2017. Deve ser lavrado o auto de demarcação urbanística a ser instruído com a planta e o memorial descritivo da área a ser regularizada nos quais constem suas medidas perimetrais, área total, confrontantes, coordenadas georreferenciadas dos vértices definidores de seus limites, números das matrículas ou transcrições atingidas, indicação dos proprietários identificados e ocorrência de situações de domínio privado com proprietários não identificados em razão de descrições imprecisas dos registros anteriores e com a planta de sobreposição do imóvel demarcado com a situação da área constante do registro de imóveis.

Para a regular consecução da regularização fundiária e com o objetivo de instruir o procedimento de demarcação urbanística, a pesquisa cartorária deverá ser continuada junto 6º Cartório de Registro de Imóveis. Aos mapas e plantas produzidos no âmbito do Plano

Urbanístico, é recomendável que sejam acrescentados dados a serem obtidos no cadastro de todos os moradores da área, como, por exemplo, o levantamento detalhado das dimensões e localização dos imóveis, a natureza das posses exercidas (a partir de informações sobre o tempo de exercício das mesmas e as formas de aquisição e demais documentos que servirem de prova). Isso deve fornecer informações individualizadas de cada imóvel na área da ZEIS Bom Jardim. De posse dos nomes das vias e numeração dos imóveis, parâmetros demandados pelo CRI para empreender a pesquisa, será possível dar continuidade às buscas pelas matrículas incidentes sobre a área. Serão determinadas assim, com maior precisão, as situações de irregularidade dessa parcela do território, permitindo a melhor e mais assertiva escolha dentre as opções de instrumentos de regularização propostos nesse trabalho.

Superadas as etapas de busca pelas matrículas atingidas pelo núcleo urbano informal a ser regularizado, de notificação dos proprietários identificados e não sendo apresentadas impugnações ao procedimento de demarcação urbanística ou sendo essas dirimidas na forma dos artigos 20 e 21 da Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017, o auto de demarcação urbanística deve ser averbado nas matrículas alcançadas ou abertas novas matrículas para os imóveis não matriculados previamente. Será possível, então, o registro da certidão de regularização fundiária e do projeto de regularização fundiária, seguido da aprovação e subsequente registro da planta de parcelamento do solo proposto no Plano Urbanístico da ZEIS Bom Jardim - Produto 5.

Recomenda-se que a regularização jurídica da área seja finalizada com a aplicação do instrumento de legitimação fundiária, nos termos acima delineados. Não sendo possível a aquisição da propriedade dos imóveis pelos moradores através da legitimação fundiária, recomenda-se como alternativa a outorga de títulos de legitimação de posse nos termos do artigo 25 da Lei nº 13.465/17 aos beneficiários que preencherem os requisitos legais. Os títulos de legitimação de posse poderão ser convertidos em propriedade dos imóveis passados cinco anos, conforme analisado de forma anteriormente detalhada nesse trabalho.

Cumpra observar que podem ser adotadas estratégias judiciais para a regularização das posses, como o ajuizamento da ação de usucapião especial urbana. Esse instrumento de regularização fundiária exige a observância de mais critérios que a legitimação fundiária para sua aplicação. O que determinará sua aplicação no lugar da legitimação fundiária será a possibilidade de comprovação da observância de todos os seus critérios legais, sobretudo o tempo de ocupação do imóvel. O ocupante que cumprir tais critérios poderá requerer a usucapião independente da ação do poder público de proceder a regularização fundiária pela via indicada. Porém, cabe ressaltar que a usucapião não poderá

incidir em imóveis de domínio público. É possível sua concessão àquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

Além disso, moradores que tenham adquirido imóveis em processos de loteamento clandestino têm a opção de ingressar com ações de adjudicação compulsória. Por meio desse procedimento, é possível obter a transferência obrigatória da propriedade do imóvel ao adquirente que comprove o cumprimento das obrigações pactuadas em ato contratual prévio. O manejo dessa ação, contudo, deve ser precedido da regularização do loteamento, com o cumprimento das fases de aprovação junto ao poder público municipal e de registro do loteamento no CRI competente com a abertura de matrículas individualizadas para cada lote. A partir daí, mantida a inércia do agente responsável pelo loteamento clandestino em formalizar a transferência da propriedade do imóvel, será possível o ingresso com o pedido pela via judicial.

Quanto à incidência de ocupações em áreas com fragilidade ambiental, reitera-se as recomendações já realizadas em tópico precedente desse trabalho e no Tópico 4 do Plano Urbanístico da ZEIS Bom Jardim. Devem ser elaborados estudos detalhados sobre a viabilidade de manutenção das moradias localizadas nessas áreas e realizadas obras de urbanização que garantam a permanência de forma segura. A regularização jurídica das ocupações dessas áreas deve utilizar os instrumentos já descritos.

4.5 Imóveis vazios para aquisição com fins de projeto de habitação de interesse social

Quadro 41 - Estratégia e instrumentos para regularização da tipologia imóveis vazios para aquisição com fins de projeto de habitação de interesse social

PROBLEMÁTICA	ESTRATÉGIA	INSTRUMENTOS
Áreas destinadas à produção de moradia para a população e ser reassentada;	Aquisição de áreas vazias ou subutilizadas dotadas de infraestrutura ou com previsão de implementação	Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsório (PEUC); Consórcio imobiliário; Direito de preempção; Desapropriação;

Fonte: Elaborado pela Equipe Jurídica PIRF UFC.

Os terrenos vazios devem ter destinação que siga as diretrizes fixadas no âmbito do Plano Urbanístico e da Normatização Especial proposta para a ZEIS Bom Jardim. As áreas destinadas à viabilização de novos empreendimentos de HIS são indicadas no Anexo M.

A escolha priorizou áreas com mais infraestrutura no interior da ZEIS, induzindo centralidades já consolidadas, e, também, mapeou um grande terreno fora da ZEIS Bom Jardim. Pelo cadastro da SEFIN (2010), são os lotes inscritos sob números: 9312, 69021, 7298, 61008, 53027, 41935 e os demais estão identificados.

Sugere-se utilizar primeiramente o Parcelamento, a Edificação e a Utilização Compulsórios (PEUC) em imóveis considerados não utilizados, subutilizados ou não edificados (vazios). O poder público deve notificar os proprietários com a exigência de seu parcelamento, edificação ou utilização. Caso essa obrigação não seja atendida no prazo estabelecido, implicará o aumento progressivo do IPTU até resultar, após determinado período, na possibilidade de desapropriação do imóvel por meio do pagamento com títulos da dívida pública. Destaca-se que esse instrumento depende de regulamentação por lei para ser utilizado.

O proprietário que teve seu imóvel notificado para Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e não possui condições financeiras de cumprir essa obrigação pode transferir o imóvel ao poder público municipal por meio do consórcio imobiliário. Após a realização do empreendimento, o proprietário recebe, como pagamento, unidades (casa ou apartamento), em valor proporcional ao da terra antes do loteamento e da urbanização. Os demais lotes ficam com o poder público, para que sejam utilizados no atendimento à população que necessita de habitação.

Por fim, outros instrumentos, tais como a desapropriação por interesse social, o direito de preempção, todos já analisados no capítulo 2 desse trabalho, podem ser utilizados, contudo, são mais onerosos para o poder público. Podem ainda ser realizadas negociações entre o poder público e os particulares eventualmente titulares de direitos sobre a área com vistas a promover soluções menos onerosas, tais como a doação do imóvel ao município de Fortaleza e a dação em pagamento, no caso da existência de débitos do proprietário com a municipalidade.

4.6 Propostas de medidas e ações

Como síntese das propostas elaboradas ao longo deste capítulo, segue Quadro de encaminhamentos:

Quadro 42 – Quadro sintético de propostas e encaminhamentos

Sumário das medidas e ações para regularização da ZEIS Bom Jardim				
Ações	Responsáveis	Tempo estimado		
		curto prazo	médio prazo	longo prazo
Pactuação das intervenções com os moradores do território através do Conselho Gestor com ampla participação dos demais moradores;	Município de Fortaleza	X		
Acompanhamento e fiscalização da execução do projeto, sugestão de medidas para o seu aprimoramento e mobilização do conjunto dos moradores da ZEIS Bom Jardim para participação no processo de regularização fundiária;	Conselho Gestor da ZEIS Bom Jardim			X
Inserção nas Leis orçamentárias previsão de verbas para a execução do projeto;	Município de Fortaleza	X		
Formalização de acordo de cooperação técnica com CRI ;	Município de Fortaleza	X		
Cadastro dos moradores com levantamento de informações sobre o tempo e natureza das posses exercidas, além de identificação direitos reais já titularizados por moradores da área, dentre outras informações;	Empresa contratada ou órgão executor do projeto de regularização fundiária		X	
Atualização e sistematização dos logradouros da região, com atualização dos nomes das vias e formalização das nomenclaturas utilizadas no território;	Município de Fortaleza	X		
Abertura do processo de REURB-S e seu regular seguimento nos termos da Lei 13.465 de 11 de julho de 2017;	Município de Fortaleza	X		
Notificação dos proprietários identificados, dos confinantes e demais interessados;	Município de Fortaleza		X	
Complementação da pesquisa das matrículas incidentes sobre a área da ZEIS Bom Jardim;	Empresa contratada ou órgão executor do projeto de regularização fundiária	X		
Lavratura do auto de demarcação urbanística que deverá ser encaminhado ao CRI competente para averbação após concluídos os procedimentos elencados nos artigos 20 e 21 da Lei 13.465, de 11 de julho de 2017;	Município de Fortaleza		X	
Criação de estratégia de prevenção e resolução extrajudicial de conflitos, inclusive de forma coletiva, no âmbito da REURB-S, através de convênio com o	Município de Fortaleza		X	



Tribunal de Justiça e com a Defensoria Pública Geral do Estado do Ceará;				
Contratação de serviços intermediários (topografia, análise ambiental, assessoria jurídica e assessoria técnica em Arquitetura e Urbanismo e Engenharia Civil);	Município de Fortaleza	X		
Regulamentação por lei municipal de instrumentos urbanísticos voltados para coibir a retenção especulativa do solo na área da ZEIS e viabilizar imóveis para HIS (direito de preempção; PEUC; IPTU progressivo no tempo; desapropriação com pagamento em títulos; transferência do direito de construir);	Município de Fortaleza	X		
Aprovação das normas de edificação, parcelamento, uso e ocupação do solo da ZEIS Bom Jardim (Caderno de Normatização Especial elaborado na fase 3 do projeto), reconhecendo os padrões de uso e ocupação do solo atualmente praticados no território;	Município de Fortaleza	X		
Aprovação e registro do projeto de parcelamento do solo da ZEIS Bom Jardim conforme planta proposta no Produto Plano Urbanístico com abertura de matrículas individualizadas dos lotes;	Município de Fortaleza		X	
Pactuação dos instrumentos de regularização fundiária junto aos moradores e definição dos titulares do direito real a ser adquirido em cada núcleo familiar;	Município de Fortaleza e moradores da ZEIS Bom Jardim		X	
Emissão dos títulos de legitimação de posse, conforme o caso;	Município de Fortaleza		X	
Aquisição das áreas particulares destinadas à equipamentos comunitários e construção de novas HIS;	Município de Fortaleza		X	
Implementação das intervenções pactuadas no Plano Urbanístico;	Município de Fortaleza		X	
Comunicação ao Ministério Público Estadual para apuração de eventuais responsabilidades penais dos responsáveis por loteamentos ilegais;	Município de Fortaleza		X	
Acompanhamento e controle da ocupação do solo na ZEIS Bom Jardim buscando desestimular a ocorrência de novas ocupações em desconformidade com o regulamentado na Normatização Especial, no Plano Urbanístico e no Plano de Regularização Fundiária.	Município de Fortaleza e Conselho Gestor da ZEIS Bom Jardim			X

Fonte: Elaborado pela Equipe Jurídica PIRF UFC.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise dos dados disponíveis e do estudo da legislação aplicável, foi traçado um conjunto ordenado de estratégias aptas a promoverem a regularização fundiária da ZEIS Bom Jardim. Deve ser seguido o processo de regularização fundiária de interesse social (REURB-S) na forma da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, por se tratar de núcleo urbano informal ocupado predominantemente por população de baixa renda. Recomenda-se inicialmente a demarcação urbanística do núcleo urbano a fim de responder ao contexto de desconhecimento e falta de informação a respeito dos registros de posse e propriedade do território.

Para as glebas de titularidade privada, ocupadas ou não por assentamentos precários, recomenda-se a utilização do instrumento da legitimação fundiária como forma de garantir a aquisição do direito real de propriedade pelos moradores porque é o instrumento mais versátil que serve para áreas de propriedade pública, propriedade privada e propriedade desconhecida. Não sendo possível sua utilização, recomenda-se a emissão de títulos de legitimação de posse, passíveis de conversão automática em título de propriedade após o decurso de cinco anos para as áreas privadas, e, subsidiariamente, o ingresso com ações de usucapião especial urbana, que podem ser manejadas nas modalidades individual ou coletiva conforme o caso. A opção por esse instrumento dependerá da análise do preenchimento dos requisitos estabelecidos no artigo 183 da Constituição Federal e será alternativa ante à impossibilidade de aplicação dos instrumentos anteriormente descritos.

Para os assentamentos precários situados fora da área loteada, recomenda-se que, após a aprovação e o registro do projeto de parcelamento do solo elaborado no Plano Urbanístico da ZEIS Bom Jardim e abertura de matrículas individualizadas para cada lote resultante do processo de parcelamento, seja garantida a propriedade aos atuais ocupantes por meio do já mencionado instrumento de legitimação fundiária. Alternativamente apresenta-se a possibilidade de emissão de títulos de legitimação de posse e o ingresso com ações de usucapião especial urbana.

No que diz respeito aos imóveis localizados em áreas protegidas pela legislação ambiental, recomenda-se que sejam acatadas as recomendações contidas no Tópico 4 do Plano Urbanístico da ZEIS Bom Jardim bem como feitos estudos complementares para a identificação da possibilidade de regularização fundiária. Os reassentamentos necessários deverão ocorrer após prévio acordo com os moradores, a partir da disponibilização de novas

unidades habitacionais a serem construídas nos terrenos vazios indicados no Plano Urbanístico.

Para regularizar uso de áreas públicas, foram sugeridas concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM) nos usos voltados para HIS e, para usos não habitacionais, a concessão de direito real de uso (CDRU) ou mesmo autorização de uso, dependendo da finalidade. Outros instrumentos urbanísticos poderão ser aplicados à ZEIS Bom Jardim, com o objetivo de garantir a função social das propriedades e a criação de novas habitações de interesse social, como o parcelamento, a edificação e a utilização compulsórias e o Imposto Predial e Territorial Urbano progressivo no tempo, e a arrecadação de bens públicos.

A execução do presente Plano deverá ser acompanhada pelo Conselho Gestor e as decisões a serem tomadas diante do processo de execução devem ser pactuadas com a comunidade, de forma a garantir a proteção e garantia integral do direito à moradia, a função social da propriedade e a gestão democrática da cidade.

Finalmente, pode-se chegar à conclusão de que o processo de regularização fundiária na ZEIS Bom Jardim atuará na resolução das irregularidades fundiárias existentes na zona, de forma a garantir o direito à moradia digna e sustentável de seus ocupantes, promovendo-lhe uma melhor qualidade de vida.

6 REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Adriano Paulino de. **(GRANDE) BOM JARDIM: Reterritorialização e Política de Representação à Luz da Nova Pragmática**. Dissertação Pós Graduação em Linguística Aplicada Universidade Estadual do Ceará. 2014.

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

BRASIL. **Decreto-lei nº 3365, de 21 de junho de 1941**. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. DOFC, 18 jul. 1941

BRASIL. **Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973**. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Diário Oficial da União, 11 jun. 1973.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 24 nov.2019.

BRASIL. Lei nº 10406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Código Civil Brasileiro**, Diário Oficial da União, 11 jan. 2002.

BRASIL. **Lei nº 11888, de 24 de dezembro de 2008**. Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei no 11.124, de 16 de junho de 2005. Diário Oficial da União, 26 dez. 2008.

BRASIL. **Lei nº 11952, de 25 de junho de 2009**. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Diário Oficial da União, 26 jun. 2009.

BRASIL. Lei nº 12651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Código Florestal Brasileiro**, Diário Oficial da União, 25 maio 2012.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 24 nov.2019.

BRASIL. **Lei nº 4132, de 10 de setembro de 1962**. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. DOFC, 7 nov. 1962.

BRASIL. **Lei nº 6766, de 19 de dezembro de 1979.** Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Diário Oficial da União, 20 dez. 1979.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2220, de 4 de setembro de 2001.** Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências. D.O. ELETRÔNICO, 5 set. 2001.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **O Consórcio Imobiliário Urbanístico na Regularização Fundiária Urbana.** In: LEITE, L.F.T.C.; MENCIO, M. Regularização Fundiária Urbana. Desafios e Perspectivas para aplicação da Lei nº 13.465/2017. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019.

CARVALHO, Guilherme Carpintero. Entraves históricos na Regularização Fundiária de Interesse Social”. **Anais XVIII ENANPUR, 2019.**

CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. **A Política Urbana e o Acesso à Moradia Adequada por meio da Regularização Fundiária.** 2010. 262 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

CHIARELLO, Felipe. **Novos Paradigmas da Regularização Fundiária Urbana: Estudos sobre a Lei n. 13.465/2017.** Edições Almedina. Edição do Kindle.

CORREIA, Arícia Fernandes. **Direito da regularização Fundiária Urbana Plena:** teoria, práxis e pesquisa sobre a regularização urbanística e fundiária brasileiras, em especial, da cidade do Rio de Janeiro. RJ: Editar, 2017.

COSTA LIMA, Mariana Quezado. **Ver a cidade:** modelagem da informação para regulação de assentamentos informais. 2017. 206 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Arquitetura e Urbanismo e Design, Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo e Design, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2017.

Cumprida nova etapa para a regularização fundiária na Serra do Navio (AP). Portal IPHAN, 2018. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/ap/noticias/detalhes/4676/cumprida-nova-etapa-para-a-regularizacao-fundiaria-na-serra-do-navio-ap>>. Acesso em: 18 de dezembro de 2019.

FORTALEZA. **Lei Complementar nº 062, de 02 de fevereiro de 2009.** Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza e dá outras providências. Disponível em: <https://legislacao.pgm.fortaleza.ce.gov.br/index.php/Plano_Diretor>. Acesso em: 24 nov.2019.

_____. **Lei ordinária nº 10.639, de 6 de novembro de 2017.** Autoriza o Chefe do Poder Executivo a outorgar Concessão de Direito Real de Uso - CDRU, Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia - CUEM e Permissão de Uso de imóveis públicos, construídos ou adquiridos no âmbito da Política Habitacional de Interesse Social de Fortaleza. Diário Oficial do Município, 21 nov. 2017.

_____. Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza - PLHISFor. **Produto III: Diagnóstico Preliminar** - Resumo. Etapa 02: Diagnóstico do Setor Habitacional. Fortaleza: Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza - Habitafor, 2010.

FREITAS, C. F. S.; COSTA LIMA, M. Q.; ARAÚJO, R. C. **Os Sem Endereço: A desinformação urbanística na ZEIS Bom Jardim e novas possibilidades de construção da cidadania urbanística.** In: XVIII Encontro Nacional da Anpur. Anais... Natal, 2019. n.p.

GASPARINI, Audrey. **O Tombamento e a Transferência do Direito de Construir.** 2005. 128 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito Urbanístico, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2005.

GONÇALVES, Norma Lacerda; ZANCHETI, Silvio Mendes. **Conservação urbana e regularização fundiária de assentamentos populares.** Urbe - Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 6, n. 3, set/dez, p. 323-337, 2014.

INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL. **Manual para a Implantação da Assistência Técnica Pública e Gratuita a Famílias de Baixa Renda para Projeto e Construção de Habitação de Interesse Social.** [s.l.]: Tecnodata Educacional, 2010.

INSTITUTO DE ESTUDOS, FORMAÇÃO E ASSESSORIA EM POLÍTICAS SOCIAIS – PÓLIS. **Regularização da Terra e da Moradia: o que é e como implementar.** 2002.

LIMA, João Miguel Diógenes de Araújo. **Um "mundo" de projetos culturais para jovens em periferias: violência, valores morais e pedagogias de intervenção.** Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2014. Disponível em: . Acesso em: 10 jul. 2019.

MAIA, Geimison. **História do Bom Jardim é marcada por muitas dificuldades.** Fortaleza. Jornal O Povo, 16 mai. 2003.

MAPURUNGA, José. **Bom Jardim.** Fortaleza: Secultfor, 2015.

MARRARA, Thiago. **Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM): o que mudou em seu regime jurídico desde a constituição de 1988 até a lei nº 13.465 de 2017?.** In: LEITE, L.F.T.C.; MENCIO, M. Regularização Fundiária Urbana. Desafios e Perspectivas para aplicação da Lei nº 13.465/2017. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019.

MELO, Marcelo Augusto Santana. O DIREITO À MORADIA E O PAPEL DO REGISTRO DE IMÓVEIS NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA. **Revista de Direito Imobiliário** | vol. 69 | p. 9 | Jul / 2010 Doutrinas Essenciais de Direito Registral | vol. 2 | p. 701 | Dez / 2011, p. 10-11).

MODELO paraibano de regularização fundiária é destaque em evento da CNA. disponível em: <https://auniao.pb.gov.br/noticias/caderno_politicas/modelo-paraibano-de-regularizacao-fundiaria-e-destaque-em-evento-da-cna>. Acesso em: 26.02.2020.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito administrativo.** 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 829-830.

PIETRO, Maria Sylvania Zanella Di. **Direito administrativo.** 31ª ed. rev. atual e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2018.

PINTO, Danilo César Souza. Um antropólogo no cartório: o circuito dos documentos. *Campos*, 15(1):37-56, 2014.

RAMOS, Michelli Caldas; SILVA, Eymmy Gabrielly; FISCHER, Luly Rodrigues. **REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL: INSTRUMENTO DE GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS CIDADES E DE EFETIVAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE PÚBLICA TOMBADA.** Anais do Colóquio Organizações, Desenvolvimento e Sustentabilidade-CODS, v. 10, 2019. Disponível em: <<http://revistas.unama.br/index.php/coloquio/article/view/1825>> Acesso em: 18 de dezembro de 2019.

ROSA, Júnia Santa (Coord.). Ministério das Cidades. **Guia para o Mapeamento e Caracterização de Assentamentos Precários.** Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

SANTOS, Jader de Oliveira dos. **Análise físico-ambiental e identificação de áreas ambientais legalmente protegidas e áreas de risco de desastres ambientais.** UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ. PLANO INTEGRADO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA- PIRF- EQUIPE DA GEOGRAFIA. Fortaleza, 2019.

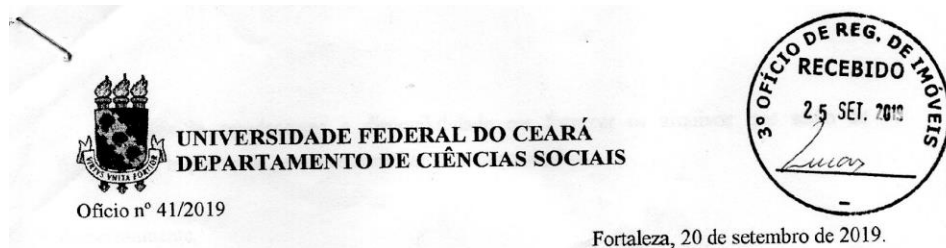
TARTUCE, Flávio. **A lei da regularização fundiária (Lei 13.465/2017):** análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade. *Pensar*, v. 23, n. 3, p. 1-23, jul./set. 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ. PLANO INTEGRADO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA- PIRF- EQUIPE DA ZEIS BOM JARDIM. **Caderno de diagnóstico socioeconômico, Físico-ambiental, Urbanístico e Fundiário.** Fortaleza, 2019.



7 ANEXOS

ANEXO A
Protocolo do primeiro ofício para 3º CRI



Ilm.. Sr. Notário do Cartório do 3º Ofício de Registro de Imóveis de Fortaleza
3º Ofício de Registro de Imóveis de Fortaleza – Cartório Manoel de Castro Filho
Rua Joaquim Nabuco, nº 2636 – Dionísio Torres
CEP: 60125-121 – Fortaleza – CE

Assunto: Solicitação de informações para a elaboração dos Planos Integrados de Regularização Fundiária (PIRF) das ZEIS Bom Jardim, Pici e Poço da Draga.

Prezado Senhor,

A Universidade Federal do Ceará (UFC), em parceria com o Município de Fortaleza, está desenvolvendo o projeto de elaboração dos Planos Integrados de Regularização Fundiária (PIRF) das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) dos bairros do Bom Jardim, Pici e Poço da Draga. Sendo assim, vem muito respeitosamente solicitar o acesso às informações e dados sobre as áreas das denominadas ZEIS, de acordo com lista abaixo:

- Cópia dos registros de imóveis localizados nos lotes indicados na lista em anexo, em arquivo virtual ou impresso, referentes as Zonas Especiais de Interesse Social supracitadas.

Os dados solicitados serão utilizados para a produção de Diagnóstico socioeconômico, físico-ambiental, urbanístico e fundiário das ZEIS Bom Jardim, Pici e Poço da Draga, qual corresponde à segunda etapa de elaboração dos Planos Integrados de Regularização Fundiária (PIRF) das referidas ZEIS.

Entendendo que o projeto em elaboração (PIRF) é fase de um processo de regularização fundiária Reurb-S, tratando-se de regularização fundiária de interesse social, destinada a habitantes de baixa renda, **solicitamos a isenção de custas e emolumentos cartoriais, conforme disposição expressa no Decreto nº 9.310/2018, artigo 53, §3º, e as disposições da Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017.**

Encontra-se anexo a este ofício, a listagem dos lotes (contendo informação de loteamento, quadra e lote), referentes às poligonais das ZEIS Bom Jardim, Pici e Poço da Draga.

As informações e arquivos solicitados por meio deste ofício podem ser enviados para os e-mails pirf.urbanismo@arquitetura.ufc.br e juridicopirf@gmail.com ou entregues por meio físico em CD ou pen-drive, ou ainda cópias impressas. Quaisquer dúvidas, favor entrar em contato pelo e-mail juridicopirf@gmail.com.



ANEXO B
Primeira resposta do 3º CRI



CARTÓRIO MANOEL CASTRO FILHO

TERCEIRO OFÍCIO DE REGISTRO DE IMÓVEIS DE FORTALEZA

Rua Joaquim Nabuco, nº 2336 – Fortaleza-CE – CEP: 60.125-121 – Fone: (85)
3261.79.77

**Cinquenta anos a serviço do povo de Fortaleza – 1958
– 2008.**

04 de dezembro de 1958.

Ofício nº1621/2019

Fortaleza, 01 de Outubro de 2019.

Ref . Ofício nº 41/2019
Processo nº NÃO INFORMADO

Ilmo.(a) Sr.(a) :

Tendo em vista o ofício acima epigrafado, devidamente recebido nesta Serventia de Registro Predial, informamos que ficamos impossibilitados de proceder as devidas buscas , pois os dados fornecidos são insuficientes.

Aguardamos Vosso posicionamento para darmos continuidade.

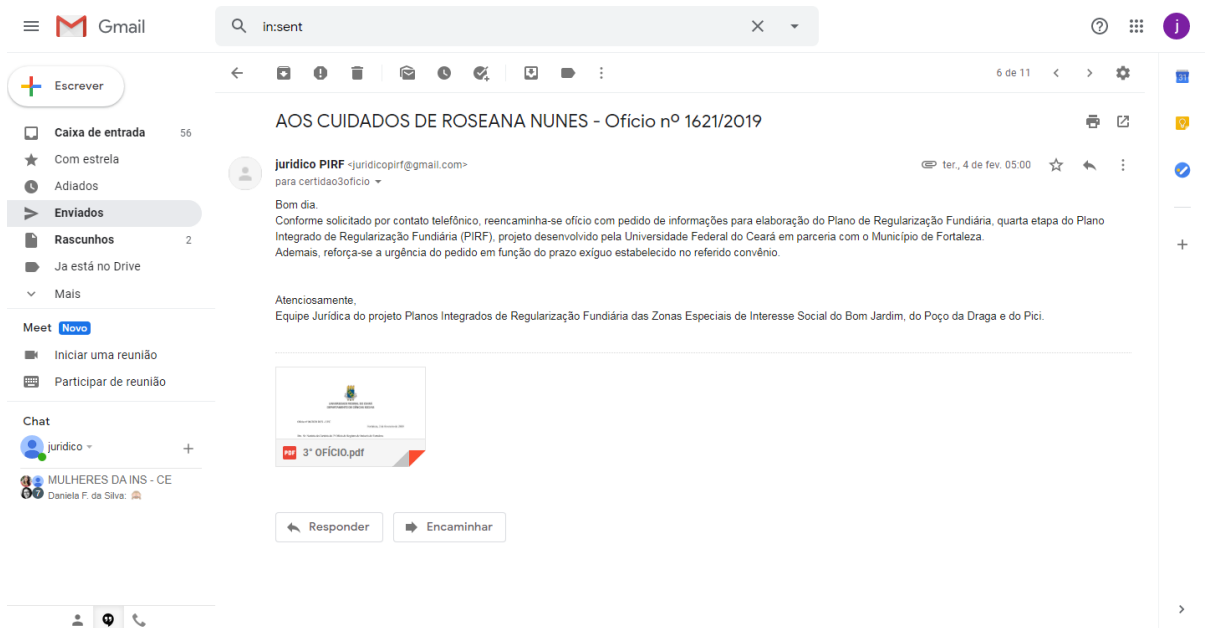
Sem mais para o momento, apresentamos nossas cordiais saudações.

3 TERCEIRO
OFÍCIO
REGISTRO DE IMÓVEIS
COMARCA DE FORTALEZA

Telefone: 3261-7977 / 3261-4870 / 3261-5127

ANEXO C

Envio do segundo pedido ao 3º CRI



The screenshot shows a Gmail interface. The search bar at the top contains 'in:sent'. The left sidebar shows the 'Enviar' (Send) folder selected. The main content area displays an email from 'juridico PIRF' (juridicopirf@gmail.com) with the subject 'AOS CUIDADOS DE ROSEANA NUNES - Ofício nº 1621/2019'. The email body contains the following text:

Bom dia.
Conforme solicitado por contato telefônico, reencaminha-se ofício com pedido de informações para elaboração do Plano de Regularização Fundiária, quarta etapa do Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF), projeto desenvolvido pela Universidade Federal do Ceará em parceria com o Município de Fortaleza. Ademais, reforça-se a urgência do pedido em função do prazo exigido estabelecido no referido convênio.

Atenciosamente,
Equipe Jurídica do projeto Planos Integrados de Regularização Fundiária das Zonas Especiais de Interesse Social do Bom Jardim, do Poço da Draga e do Pici.

Below the text is a PDF attachment titled '3º Ofício.pdf' with a thumbnail showing a document header. At the bottom of the email content area are buttons for 'Responder' (Reply) and 'Encaminhar' (Forward).



ANEXO D
Segunda resposta do 3º CRI

3º OFÍCIO DE REGISTRO DE IMÓVEIS

CIDADE DE FORTALEZA – ESTADO DO CEARÁ

Bela. Solange de Castro Almeida – Oficiala Titular

Rua Joaquim Nabuco, nº 2336, bairro Aldeota,

Fortaleza – Ceará - CEP: 60.125-121.

Ofício nº 165/2020

Fortaleza, 18 de fevereiro de 2020.

Ref. Ofício. Nº 06/2020 DCS – UFC

Ofício anterior. Nº 1621/2019

Atendendo aos Ofícios supracitados, a Universidade Federal do Ceará e o Município de Fortaleza, buscam em nossa Serventia Predial, as cópias dos registros de imóveis referentes às Zonas Específicas de Interesse Social (ZEIS) dos loteamentos do Bom Jardim, Pici e Poço da Draga.

Para tanto, continuamos impossibilitados de realizarmos as devidas buscas, por falta de informações específicas do imóvel.

A atividade registral possui princípios próprios que a regem. Tais princípios podem ser facilmente identificados na Lei 6.015/73 (Lei de Registros Públicos) e sua obediência refletirá diretamente na eficácia do registro. Um dos princípios relevantes do ponto de vista estrutural do segmento registral é o princípio da especialidade.

O princípio da especialidade significa que tanto o objeto do negócio (o imóvel), como os contratantes devem estar perfeitamente determinados, identificados e particularizados, para que o registro reflita com exatidão o fato jurídico que o originou.

Com relação ao imóvel, princípio da especialidade objetiva, previsto no artigo 176, parágrafo 1º, II, 3 da LRP aponta como requisitos da matrícula, sua



ANEXO E
Matrícula encontrada

L-2

<p>6º Ofício de Registro de Imóveis REGISTRO GERAL Circunscrição de Fortaleza Avenida Santos Dumont, 3060 - Loja 01 Telefone: (85) 3244.2604 / 3244.7888</p>	<p>MATRÍCULA</p>	<p>039.458</p>
<p>BEL. Fco. DE SALES ALCANTARA PASSOS TITULAR</p>	<p>RUBRICA <i>Fco. de Sales</i></p>	<p>DATA 12/06/2012</p> <p>FOLHA 1</p>

IMÓVEL - Uma casa construída em alvenaria, encravada em terreno com as seguintes dimensões: área do terreno: 141,69m² (cento e quarenta e um metros quadrados e sessenta e nove centímetros), área construída de 73,93m² (setenta e três metros quadrados e noventa e três centímetros), limitando-se: **AO NORTE** (fundos), mede 5,50m (cinco metros e cinquenta centímetros) e limita-se com o imóvel nr. 1811, da Rua Maria Júlia, pertencente a José Rocha; **AO SUL** (frente), mede 5,05m (cinco metros e cinco centímetros), e limita-se com a Rua Paruara; **AO LESTE** (lado esquerdo), mede 26,86m (vinte e seis metros e oitenta e seis centímetros), e limita-se com o imóvel nr. 992 da Rua Paruara, pertencente a Francisco Adenil Barbosa Pinto; e, **AO OESTE** (lado direito) mede 26,86m (vinte e seis metros e oitenta e seis centímetros), e limita-se com o imóvel nr. 1002 da Rua Maria Júlia, pertencente a Francisco de Assis Silva, dista 31,50m (trinta e um metros e cinquenta centímetros) do meio fio da Rua Maria Júlia em direção ao oeste.

R.01/039.458 - Pelo Mandado datado de 16 de Dezembro de 2011, extrai do nos Autos da Ação de Usucapião, processo nr. 62274-77.2008.8.06.0001, assinado pelo doutor Benedito Helder Afonso Ibiapina, Juiz de Direito da 16ª Vara Cível, desta Capital, prenotada em data de 22/06/2012, sob o nr. 91.215, promovida por **ZULMIRA PEREIRA DE LIMA**, brasileira, aposentada, solteira, CPF-MF nr. 091.589.103-44, RG nr. 92002130868 SSP-CE, residente e domiciliada nesta Capital na Rua Paruara, nr. 998, Canindezinho, **conferindo-lhe o direito de propriedade sobre o imóvel objeto da presente matrícula.** Fortaleza, 22 de Junho de 2012. Eu, *Francisco de Sales Alcantara Passos* Oficial do 6º Ofício de Registro de Imóveis datilografei e assino.



ANEXO F

Justificativa sobre o NÃO MAPEAMENTO da matrícula 39.458

Justificativa sobre o NÃO MAPEAMENTO da Matrícula 39.458.

O texto da referida matrícula (Imagem 01) informa que o imóvel faz divisa com as seguintes ruas:

AO NORTE: Rua Maria Júlia

AO SUL: Rua Paruara

A LESTE: Rua Paruara

A OESTE: Rua Maria Júlia

É possível perceber que, o referido documento apresenta confrontações repetidas.

Imagem 01 – Matrícula 39.458

L-2

6º Ofício de Registro de Imóveis REGISTRO GERAL Circunscrição de Fortaleza Avenida Santos Dumont, 3040 - Laje 01 Telefone: (85) 3244.2804 / 3244.7688	MATRÍCULA	039.458
BEL. Fco. DE SALES ALCANTARA PASSOS TITULAR	RUBRICA <i>Fco. Sales</i>	DATA
		FOLHA 1

IMÓVEL - Uma casa construída em alvenaria, encravada em terreno com as seguintes dimensões: área do terreno: 141,69m² (cento e quarenta e um metros quadrados e sessenta e nove centímetros), área construída de 73,93m² (setenta e três metros quadrados e noventa e três centímetros), limitando-se: **AO NORTE** (fundos), mede 5,50m (cinco metros e cinquenta centímetros) e limita-se com o imóvel nr. 1811, da Rua Maria Júlia, pertencente a José Rocha; **AO SUL** (frente), mede 5,05m (cinco metros e cinco centímetros), e limita-se com a Rua Paruara; **AO LESTE** (lado esquerdo), mede 26,86m (vinte e seis metros e oitenta e seis centímetros), e limita-se com o imóvel nr. 992 da Rua Paruara, pertencente a Francisco Adenil Barbosa Pinto; e, **AO OESTE** (lado direito) mede 26,86m (vinte e seis metros e oitenta e seis centímetros), e limita-se com o imóvel nr. 1002 da Rua Maria Júlia, pertencente a Francisco de Assis Silva, dista 31,50m (trinta e um metros e cinquenta centímetros) do meio fio da Rua Maria Júlia em direção ao oeste.

R.01/039.458 - Pelo Mandado datado de 16 de Dezembro de 2011, extraído nos Autos da Ação de Usucapião, processo nr. 62274-77.2008.8.06.0001, assinado pelo doutor Benedito Helder Afonso Ibiapina, Juiz de Direito da 16ª Vara Cível, desta Capital, prenotada em data de 22/06/2012, sob o nr. 91.215, promovida por **ZULMIRA PEREIRA DE LIMA**, brasileira, aposentada, solteira, CPF-MF nr. 091.589.103-44, RG nr. 92002130868 SSP-CE, residente e domiciliada nesta Capital na Rua Paruara, nr. 998, Canindezinho, conferindo-lhe o direito de propriedade sobre o imóvel objeto da presente matrícula. Fortaleza, 22 de Junho de 2012. Eu, *Francisco de Sales Alcantara Passos*
Oficial do 6º Ofício de Registro de Imóveis datilografei e assino.

Em rápida busca na base oficial de logradouros da SEFIN, foi possível verificar que a intersecção entre ambas as ruas se localiza dentro do perímetro correspondente à ZEIS do Bom Jardim.

A seguir (Imagem 2) é demonstrado a localização das duas ruas supracitadas em recorte feito na Plataforma Web do Google Maps.

Na Imagem 2 o limite da ZEIS do Bom Jardim é representado pelas linhas em cor vermelha.

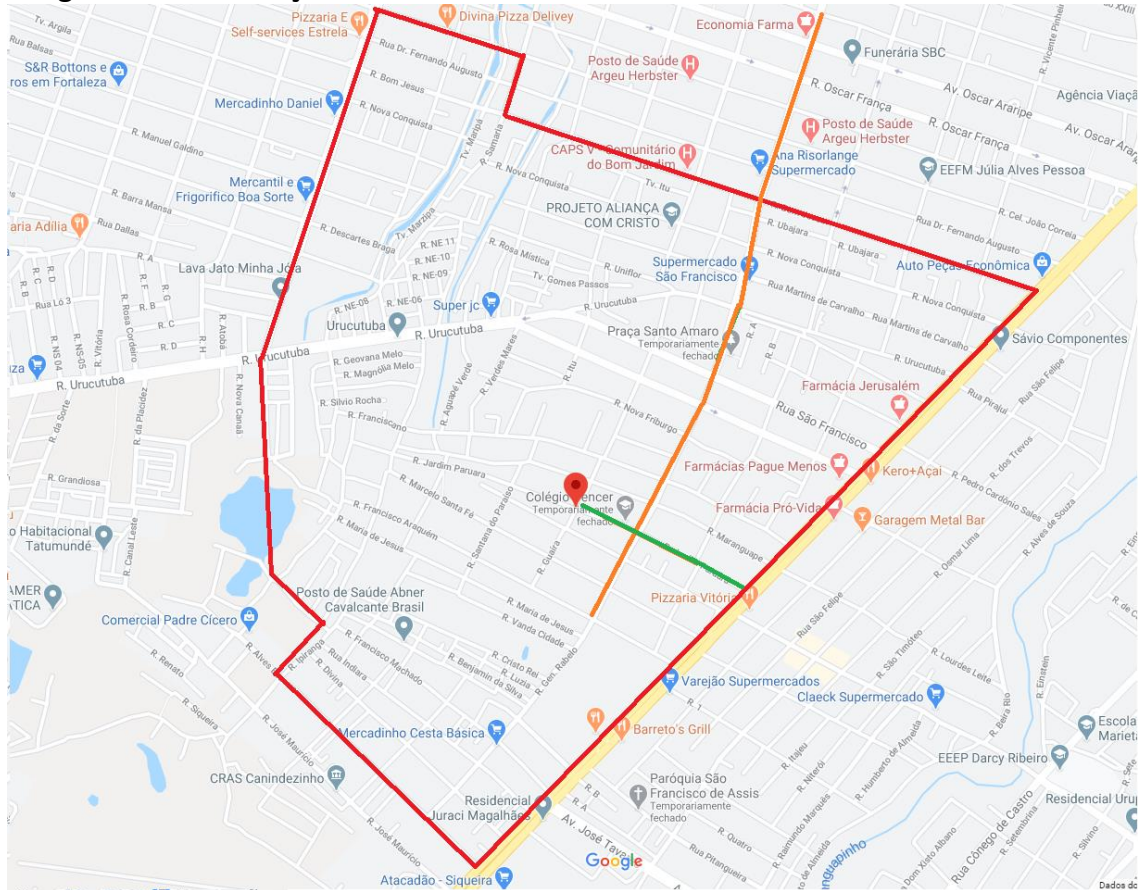
A Rua Paruara (no Google Maps 'Rua Jardim Paruara) localiza-se no sentido Leste-Oeste e é representada na cor verde.

A rua Maria Júlia (No Google Maps 'Rua Maria Júlia Rocha') localiza-se no sentido Norte-Sul.

Considerações:

No momento de investigação, assumiu-se que a localidade do lote da Matrícula 39.458 encontrava-se no interior dos limites da ZEIS do Bom Jardim. A principal razão para essa conclusão foi que a Rua Paruara se encontra, ao longo de toda sua extensão, no interior do limite da referida ZEIS. A impossibilidade de mapeamento se deu pelo fato de não ter sido possível encontrar o local correto em razão da repetição das ruas, como já apresentado anteriormente.

Imagem 02 – Localização das Ruas na ZEIS do Bom Jardim



Atenciosamente:

Thomaz Xavier, Ms.
Geógrafo.
txavier@alu.ufc.br

ANEXO H

Quantificação de áreas ambientais

PIRF-ZEIS UFC - ANÁLISE FÍSICO-AMBIENTAL E IDENTIFICAÇÃO DE ÁREAS AMBIENTAIS LEGALMENTE PROTEGIDAS E ÁREAS DE RISCO DE DESASTRES AMBIENTAIS

Regularização fundiária urbana de interesse social e a atenção às questões ambientais: ocupação de áreas ambientais com restrições de uso na ZEIS do Bom Jardim

A regularização fundiária urbana no Brasil é componente de um conjunto de instrumentos propostos no contexto políticas públicas com diretrizes apontadas pela Constituição Federal de 1988 e seus desdobramentos no Estatuto da Cidade de 2001. A política fundiária urbana tem como premissa o acesso a terra urbanizada e regularizada para o conjunto da sociedade, em especial para a população de baixa renda, sem acesso historicamente. Para tanto, é alçada como um dos principais mecanismos destinados à efetivação da função social da cidade e da propriedade urbana, integrando-se à política habitacional, de saneamento e mobilidade na gestão urbana, devendo constar oficialmente nos planos diretores para o ordenamento territorial das cidades (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007).

A regularização fundiária plena de interesse social, para sua efetivação, articula a legalização jurídica, a requalificação urbanística e a adequação ambiental dos assentamentos de moradia. Dando atenção às questões ambientais, essas se destacam como essenciais para subsidiar as ações de regularização fundiária. Por conta disso, análises ambientais são fundamentais para produção de informações detalhadas que possam apontar os mais adequados procedimentos nos processos de regularização, considerando as diversas situações de uso e ocupação do solo urbano, realizadas por população de baixa renda (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007, p.8).

A avaliação ambiental consequente deve apresentar informações que permitam ao poder público vislumbrar a garantia de condições de segurança adequadas para a habitabilidade do assentamento a ser regularizado. Portanto, as informações produzidas são destinadas à averiguação das possibilidades de consolidação da ocupação existente, complementada pela apuração dos setores que devem exigir a necessidade de remoção dos imóveis residenciais, pela necessidade de manutenção das condições naturais dos sistemas ambientais mais instáveis e, também, para evitar a exposição das famílias vulneráveis às ameaças provenientes dos eventos naturais (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007, p.42, 66 e 70).

Deve-se destacar, contudo, que a decisão de remover moradores é da competência única e exclusiva do poder público municipal, cabendo a este ente estabelecer os parâmetros de aceitação de uma situação irreversível (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007, p.124).

A legislação federal, ao dispor sobre a regularização fundiária de assentamentos urbanos, destaca a necessidade de medidas ambientais para garantir às famílias beneficiárias o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, assim como preconiza a Constituição Federal de 1988. Considerando as diretrizes gerais da política urbana

estabelecida no Estatuto da Cidade (Lei 10.257, de 10 de julho de 2001), a regularização fundiária tem como destaque, em um dos seus princípios, assegurar a melhoria das condições de sustentabilidade ambiental, de forma a controlar os impactos e eliminar os riscos, adequando ambientalmente os assentamentos de moradia.

Baseado nessas premissas, os projetos públicos de regularização fundiária precisam ser subsidiados para o pleno entendimento das características da ocupação, para poder definir parâmetros com critérios ambientais específicos, através dos quais é possível apontar, por zoneamento, setores com restrições para intervenções de regularização fundiária, quanto à legalização da posse de imóveis residenciais.

A legislação que trata do ordenamento territorial no Município de Fortaleza (LUOS - Lei nº 236/2017, art. 2º, V) articula a temática ambiental com a regularização fundiária, quando expressa que ambos são instrumentos aplicáveis para adequação das condições de habitabilidade nas áreas de ocupação irregular, precária e em situação de risco. Explica ainda, como excepcionalidade, especialmente permitido pela Lei Orgânica de Fortaleza (LOM, art.191, I), a possibilidade da remoção de moradores em áreas ocupadas por população de baixa renda, em função de intervenções urbanísticas e ambientais necessárias aos projetos de regularização fundiária.

Em atenção, destaca-se dentre as principais preocupações em torno da adequação ambiental dos projetos de regularização fundiária no Brasil, a possibilidade de intervenções em áreas de preservação permanente e em áreas de risco, disposta no Decreto Federal nº 9.310, de 15 de março de 2018 e as alterações indicadas no Decreto Federal nº 9.597, de 04 de dezembro de 2018, que institui normas gerais e os procedimentos aplicáveis à regularização fundiária especificamente em área urbana, regulamentando legislação federal vigente que trata da regularização fundiária rural e urbana, a partir de 2017 (Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017).

De acordo com as especificações que tratam da regularização fundiária urbana de interesse social (REURB-S), que contemplam núcleos urbanos informais, se permite a aplicação de projetos de regularização fundiária em áreas de preservação permanente e em áreas de risco, desde que algumas medidas sejam adotadas.

No caso da REURB-S em áreas de risco, o projeto somente será aprovado mediante a elaboração de estudos técnicos cujos resultados comprovem a possibilidade de eliminação, correção ou administração dos riscos na parte do território por eles afetada. Sobre os núcleos urbanos informais em APP, a REURB observará os dispostos nos artigos 64 e 65 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Nesse contexto, aponta a obrigatoriedade de estudos técnicos para comprovar melhorias ambientais da intervenção em relação à situação anterior, constante no projeto de regularização fundiária (Dec. 9.310/18, art. 3º, § 3º). O estudo técnico ambiental é obrigatório somente para as parcelas dos núcleos urbanos informais situados nas APP's, nas unidades de conservação (UC's) de uso sustentável ou nas áreas de proteção de mananciais (Dec. 9.310/18, art. 4º, § 4º).

Na regularização fundiária urbana de interesse social (REURB-S) os elementos mínimos que devem constar no estudo técnico ambiental, de acordo com art.64 da Lei nº 12.651/2012 (Novo Código Florestal Brasileiro) correspondem à caracterização da situação ambiental das áreas a ser regularizada, especificação do sistema 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, consideradas de uso adequado dos recursos hídricos, a não ocupação das áreas de risco e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso (Dec. 9.567/18), comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta e demonstração de garantia de acesso livre e gratuito pela população às praias e aos corpos d'água, quando couber (Dec. 9.310/18, art. 4º, § 5º, I, II, III, IV, V, VI, VII).

Destaca-se também, que o projeto de regularização fundiária deverá conter outros elementos que apontam a necessidade de estudos ambientais, como propostas de solução para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, estudo técnico para situação de risco e estudo técnico ambiental (Dec. 9.310/18, art. 30).

A regularização fundiária de área de núcleos urbanos informais, ou de parcela delas, situados em áreas de risco geotécnico, de inundações ou de outros riscos especificados em lei, exige a elaboração de estudo de caráter técnico para as situações de risco identificadas, com o objetivo de examinar a possibilidade de eliminação, de correção ou de administração de riscos na parcela afetada. A implantação das medidas indicadas no estudo são condições indispensáveis para a aprovação da REURB (Dec. 9.310/18, art. 36, § 1º).

De fundamental importância é reconhecer que na regularização fundiária urbana de interesse social (REURB-S), quando não for possível comprovar, por meio do estudo técnico, as soluções necessárias para eliminação, correção ou administração de riscos, o poder público deverá realizar a realocação dos ocupantes do núcleo urbano informal a ser regularizado.

Nos casos de decisão pela remoção do núcleo urbano informal consolidado, deverão ser realizados estudos técnicos que comprovem que a remoção do núcleo urbano não causará maiores danos ambientais e sociais do que a sua regularização nos termos da Lei nº 13.465/2017 e deste decreto. Isso, no entanto, não se aplica às áreas de risco a serem realocadas (Dec. 9.310/18, art. 150).

A flexibilização da proteção ambiental, para intervenção com projetos de regularização fundiária em ocupações urbanas de baixa renda, conforme prevista na legislação federal, expõe a necessidade de se analisar sistemicamente as relações socioambientais entre assentamentos urbanos de moradia precarizados, sistemas ambientais instáveis e a fragilidade ambiental urbana emergente, para o entendimento integrado das vulnerabilidades, ameaças e riscos, propiciando a compreensão, definição, classificação e zoneamento de áreas de risco de desastres ambientais, entendidas como partes do território dos assentamentos onde a regularização fundiária não pode ser realizada.

Nesse contexto, as atividades relacionadas à análise físico-ambiental, identificação das áreas ambientais legalmente protegidas e das áreas de risco, no âmbito do diagnóstico da realidade local da **ZEIS do Bom Jardim**, se aprofunda no detalhamento das informações para apontar os imóveis residenciais localizados em zonas com restrições de uso e ocupação, definidas por critérios baseados na fragilidade ambiental urbana. A

partir disso, as unidades habitacionais não passíveis de regularização fundiária são qualificadas, quantificadas e mapeadas.

As atividades servem, precipuamente, para identificar setores do território inadequados para instalação de moradias, considerando a exposição, a vulnerabilidade e as ameaças às quais estão submetidas às famílias moradoras, frente aos eventos naturais, necessariamente aqueles com maior potencial de provocar efeitos adversos, tendo como consequências danos humanos e materiais significativos, como óbitos e desabrigo. A preocupação se dá necessariamente sobre os eventos que limitam ou inviabilizam o uso seguro do solo urbano para fins de moradia, além do próprio uso e ocupação residencial se comportar como agente potencial de impactos ambientais, ao intervirem inadequadamente nos ambientes naturais mais instáveis.

Dessa forma, integram-se as etapas de identificação, avaliação e mapeamento desses sistemas, zonas e áreas, que visam subsidiar o entendimento das situações que possibilitem ou não a permanência das moradias no local, permitindo a regularização. Assim, não se verificando essa possibilidade, pelas limitações impostas pela dinâmica ambiental, deve-se recomendar a remoção das famílias para local adequado e seguro.

Assevera-se que as análises e sínteses das condições ambientais, no contexto dos projetos de regularização fundiária de interesse social, devem ter como diretriz a garantia de segurança das famílias em seu local de moradia, considerando os eventos naturais capazes de produzir riscos à vida ou à saúde. Ressalta-se assim que, para a regularização ambiental, componente da regularização fundiária plena, o poder público deve ter elementos técnicos suficientes para decidir sobre o reassentamento das famílias, para resolver situações de risco, assim como em ocupações em áreas de proteção e preservação ambiental.

Em suma, é tarefa básica para a equipe técnica de análise físico-ambiental a identificação de imóveis expostos a condições ambientais inadequadas, que produzam riscos à integridade da população moradora em sistemas ambientais instáveis, área de proteção ambiental, zonas do sítio urbano que apresentam elevada fragilidade ambiental emergente, portanto incompatíveis, para a regularização fundiária.

Considerando as restrições de uso por critérios ambientais na **ZEIS do Bom Jardim** expõe-se que as áreas de preservação permanente (APP's) abrangem 47.715,9 m² (**quadro 1**), estando ocupadas por 1.196 imóveis residenciais totalmente inseridos e 308 imóveis parcialmente inseridos (**figura 1**). No Novo Código Florestal Brasileiro (Lei Federal n° 12.727, de 25 de maio de 2012) as Áreas de Preservação Permanente (APP's) são consideradas como espaços territoriais com florestas ou demais formas naturais de vegetação, situadas ao redor de cursos d'água, lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais, e mais, topo de morros, montes, montanhas e serras e ainda, restingas, com fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues.

Acrescenta-se que APP é um instituto jurídico criado e atualizado no âmbito do Código Florestal Brasileiro a partir do ano 2000, que corresponde a um espaço territorial dotada de determinados atributos que exigem a proteção da área, estando esta coberta ou não por vegetação nativa. Estas áreas estão também previstas no art. 225 da CF.88, considerada como um espaço territorial a ser especialmente protegido.

ZEIS Bom Jardim		APP	ZPA	Frag. 10	AR Inun. Fluv.	AR Inun. Lac.	AR Alag.	AR (COEPDC)
Área (m ²)		47715,87	10793,87	10994,83	8732,06	26826,36	45655,71	85664,59
Imóveis	Integ.	1196	91	117	434	102	735	1447
	Parc.	308	210	253	15	85	123	144

Quadro 1 - ZEIS Bom Jardim: imóveis residenciais em setores com restrição ambiental ao uso e ocupação
Legenda: APP - Área de Preservação Permanente; ZPA - Zona de Preservação Ambiental; Frag. 10 - Zona de Fragilidade Ambiental Urbana Emergente muito alta (classe 10); AR - Inun. Fluv.; Inun. Lac.; Alag. - área de risco de desastre ambiental ameaçada por inundação fluvial, inundação lacustre e alagamento, respectivamente; AR (COEPDC) - área de risco acompanhada pela Coordenadoria Especial de Proteção e Defesa Civil de Fortaleza.

Segundo o novo Código Florestal de 2012, no que se refere à possibilidade de metragem diferenciada para APP's em áreas urbanas, as faixas marginais de qualquer curso d'água natural que se delimitem as áreas da faixa de passagem de inundação terão suas larguras determinadas pelos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, ouvidos os conselhos estaduais e municipais de meio ambiente, sem prejuízo aos limites estabelecidos pela referida lei federal, pela necessidade de observância dos critérios mínimos de proteção, que são essenciais para a prevenção de desastres naturais e proteção da infraestrutura.

Dessa forma, a norma municipal não pode estabelecer metragem de APP menor do que 30 metros para cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura, ou seja, o novo Código Florestal Brasileiro vigente não permite que as normas municipais estabeleçam metragens de APP's menos restritivas para as áreas urbanas, não impactando, portanto, na diminuição das faixas das áreas especialmente protegidas permanentemente. Tomando por base as Zonas de Preservação Ambiental (ZPA's) instituídas na legislação municipal, na ZEIS do Bom Jardim, estas abrangem aproximadamente 10.800 m², estando ocupada por 91 imóveis residenciais, totalmente inseridos, e 210 imóveis parcialmente inseridos (**figura 2**).

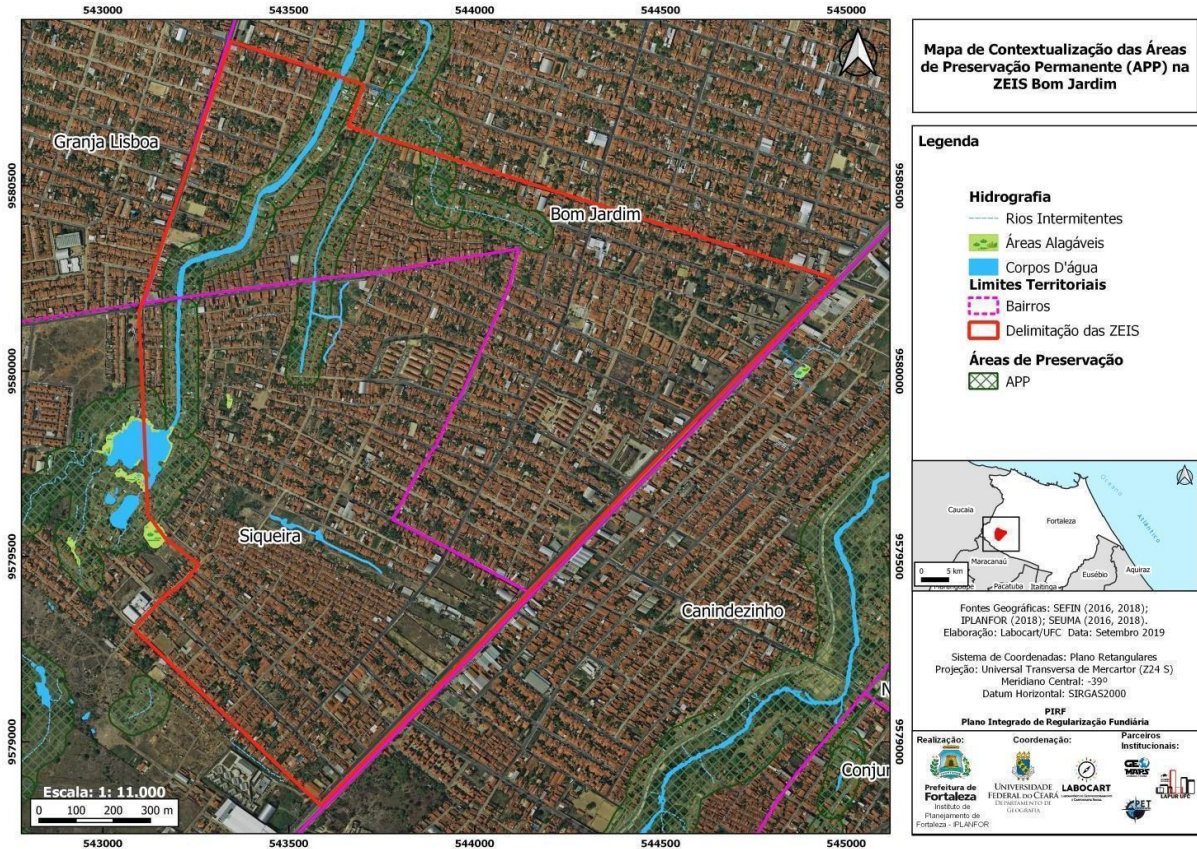


Figura 1 - ZEIS Bom Jardim: Áreas de Preservação Permanente (APP's).

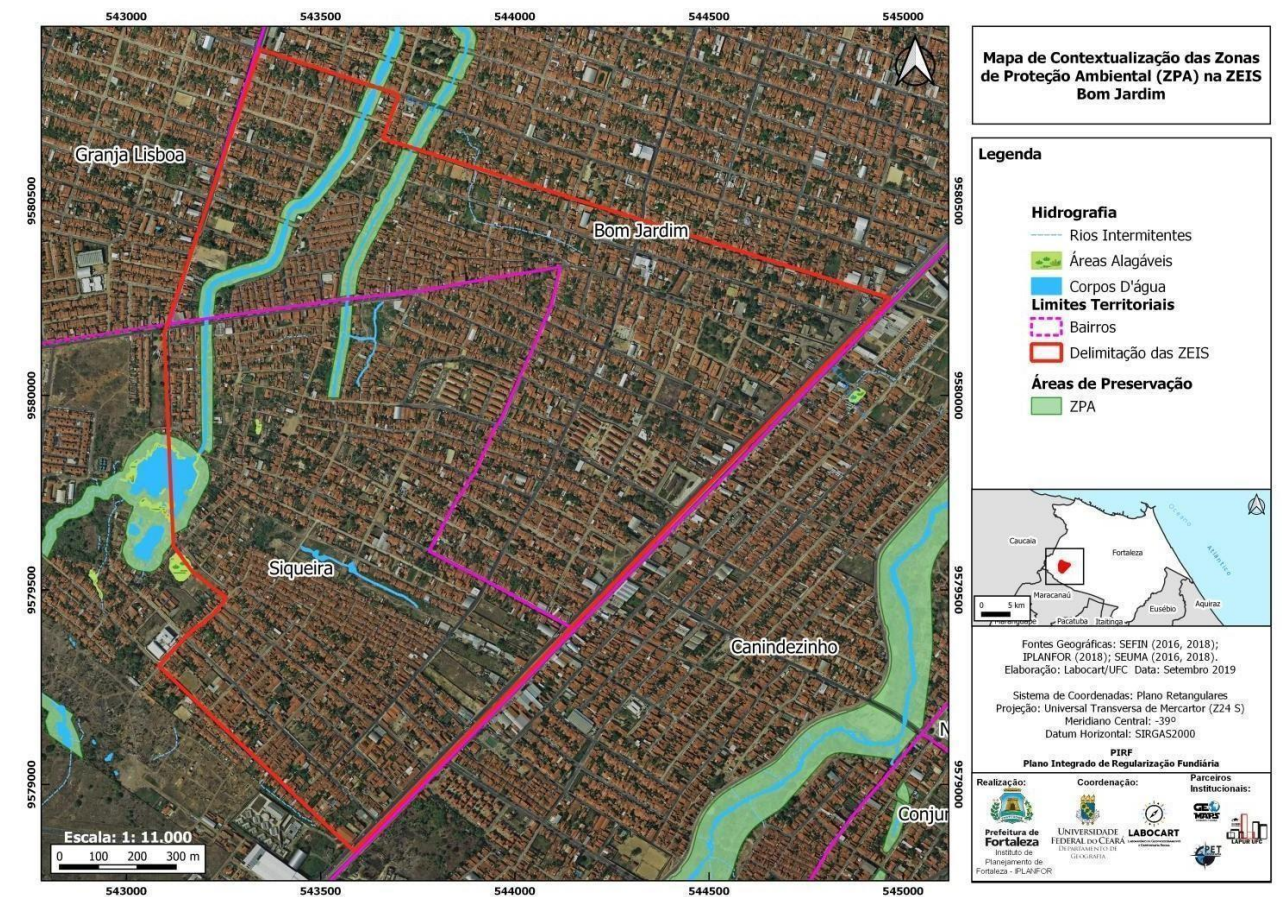


Figura 2 - ZEIS Bom Jardim: Zonas de Preservação Ambiental (ZPA's).

Destaca-se que as Zonas de Preservação Ambiental, inseridas na Macrozona de Proteção Ambiental, que é constituída por ecossistemas de interesse ambiental, bem como por áreas destinadas à proteção, preservação, recuperação ambiental e ao desenvolvimento de usos e atividades sustentáveis, são zonas destinadas à preservação dos ecossistemas e dos recursos naturais, não sendo permitido o parcelamento do solo, tampouco a edificação, sendo permitido apenas uso indireto dos recursos naturais. Os projetos de interesse social serão observados consoantes o art. 8º do novo Código Florestal Brasileiro.

A Lei municipal complementar n.º 236, de 11 de agosto de 2017 (Parcelamento, uso e ocupação do solo de Fortaleza) respeita os dispositivos do novo Código Florestal Brasileiro ao considerar os limites das Zonas de Preservação Ambiental (ZPA's, especialmente as do tipo 1, delimitadas pela Lei municipal complementar n.º 202, de 13 de maio de 2015, que alterou o anexo V do PDPFor e estabeleceu a localização e os limites das áreas de preservação dos recursos hídricos do Município de Fortaleza, atualizados pela SEUMA, no que se refere aos anexos de que trata o art. 316 (zoneamento ambiental) do PDPFor, que são os limites das ZPA's 1, considerados na Lei municipal complementar n.º 236/2017 (LUOS de Fortaleza).

Pautado na análise físico-ambiental aplicada, identificou-se que na **ZEIS do Bom Jardim** a Zona de Fragilidade Ambiental Urbana Emergente classificada como Muito Alta (grau 10) abrange área de aproximadamente 11 mil m² (**figura 3**). Nesse contexto, estão ocupadas inadequadamente por 117 imóveis residenciais integralmente localizados e 253 imóveis parcialmente inseridos. Nesse tipo de zona, as restrições ambientais para o uso residencial estão relacionadas à dinâmica natural integrada à precariedade das infraestruturas urbanas, exigindo-se, portanto, intervenções de ordem urbanística e ambiental para eliminação de riscos emergentes e adequação do sítio para a regularização fundiária das famílias.

Considerando a relação entre assentamentos precários e zonas de fragilidade ambiental urbana emergente na identificação das áreas de risco de desastres ambientais no território da ZEIS do Bom Jardim, foram identificados, aproximadamente, 46 mil m² de área suscetível a alagamentos, 27 mil m² de área suscetível a inundações lacustres e nove (9) mil m² de área suscetível a inundações fluviais. Nesse contexto, 735 imóveis residenciais apresentam-se ameaçados por alagamentos, considerando todo o lote, e 434 imóveis com lotes parcialmente inseridos. Quanto às inundações lacustres, 102 imóveis encontram-se totalmente inseridos nas áreas ameaças por esses eventos, enquanto 85 imóveis encontram-se parcialmente inseridos. Expostos e vulneráveis às inundações fluviais destacam-se 434 imóveis pela inserção total e 15 imóveis pela inserção parcial (**figura 4**).

As áreas de risco de desastres ambientais foram identificadas a partir dos imóveis nos assentamentos precários de moradia expostos às ameaças naturais, que correspondem aos eventos da dinâmica dos sistemas ambientais fortemente instáveis e com elevada fragilidade emergente, com potencial de impactos com danos humanos e materiais no uso e ocupação urbanos, apresentam, quando relacionados às precárias condições de moradia e infraestrutura urbana (SANTOS, 2016; LIMA, 2018).

Dessa forma, quando se relaciona ambientes naturais suscetíveis à ocorrência de eventos potencialmente impactantes à ocupação urbana com o uso por assentamentos de moradia precários, se identificam áreas que apresentam riscos de desastres, com possibilidade de danos humanos e materiais consideráveis, sobretudo em imóveis residenciais. Nas áreas mapeadas com essas características são considerados inadequados os usos com equipamento construtivo para qualquer finalidade, sobretudo, habitacional. Assim, considera-se que os riscos devam ser eliminados para o uso urbano mais adequado, sem ocupação construtiva.

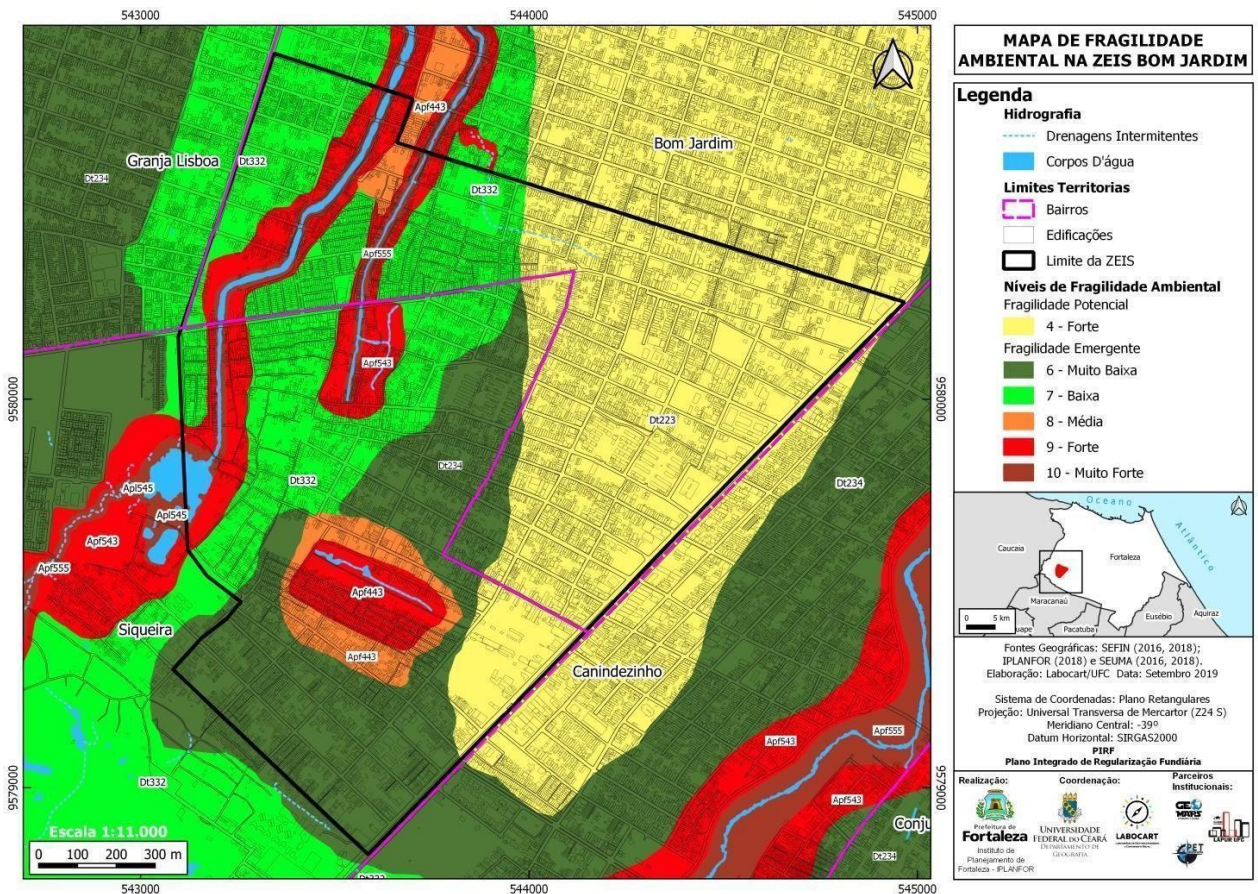


Figura 3 - ZEIS Bom Jardim: Fragilidade Ambiental Urbana. Fonte: Santos (2016).

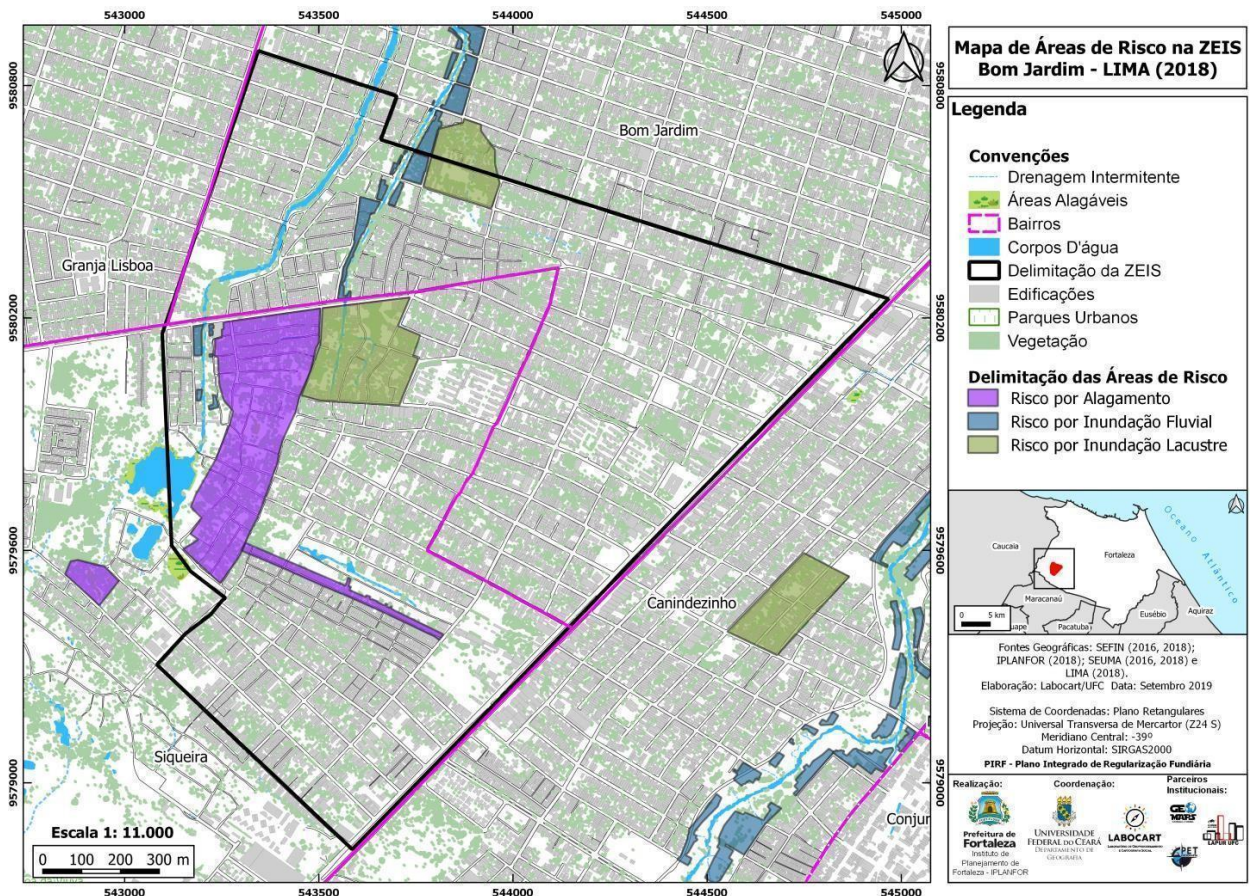


Figura 4 - ZEIS Bom Jardim: áreas de risco de desastres ambientais (2018). Fonte: Lima (2018).

Complementando as informações anteriores, apresenta-se que, de acordo com a Coordenadoria Especial de Proteção e Defesa Civil de Fortaleza, na ZEIS do Bom Jardim 1.447 imóveis residenciais foram identificados ocupando integralmente áreas de risco e, ainda, 144 imóveis ocupando parcialmente essas áreas. No total, as áreas de risco abrangem aproximadamente 86 mil m² (figura 5).

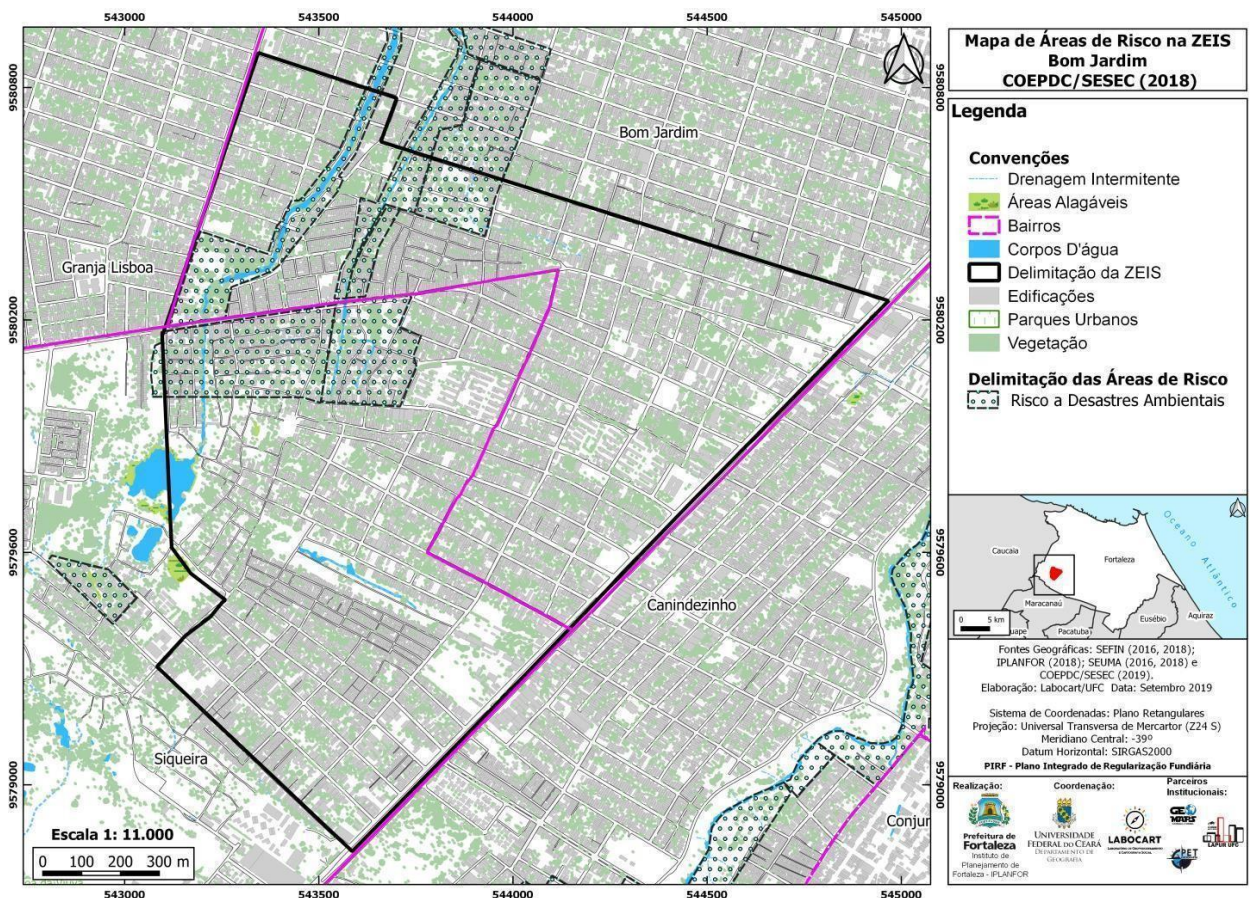


Figura 5 - ZEIS Bom Jardim: áreas de risco segundo Coordenadoria Especial de Proteção e Defesa Civil de Fortaleza (2018).

Essas áreas correspondem a comunidades recorrentemente atendidas pelo órgão, em função de problemas relacionados aos impactos de eventos naturais, tecnológicos, deficiências construtivas nos imóveis e os riscos decorrentes. Por questões práticas, pode-se considerar que nessas áreas as famílias encontram-se ameaçadas esses eventos potencialmente danosos, e por conta disso necessitam de atenção para intervenções urbanísticas e ambientais que reduzam as vulnerabilidades e riscos relacionados à condição da moradia nesses aspectos.

Referências

- BRASIL. **Decreto Federal 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. BRASIL. **Decreto Federal nº 9.597, de 04 de dezembro de 2018**. Altera o Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018, que 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 [...].
- BRASIL. **Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Estatuto da Cidade.
- BRASIL. **Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal [...] e dá outras providências.
- BRASIL. **Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa [...] e dá outras providências. (Novo Código Florestal).

FORTALEZA. **Lei municipal complementar nº 202, de 13 de maio de 2015**. Altera o Anexo V - Limites das Áreas de Preservação dos Recursos Hídricos do Município de Fortaleza, regulamentado pelo §

2º do art. 61 da Lei Complementar nº 0062, de 02 de fevereiro de 2009, que institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza [...] com redação dada pelo art. 1º da Lei Complementar nº 0101, de 30 de dezembro de 2011.

FORTALEZA. **Lei municipal nº 236, de 11 de agosto de 2017**. Dispõe sobre o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de Fortaleza, e adota outras providências.

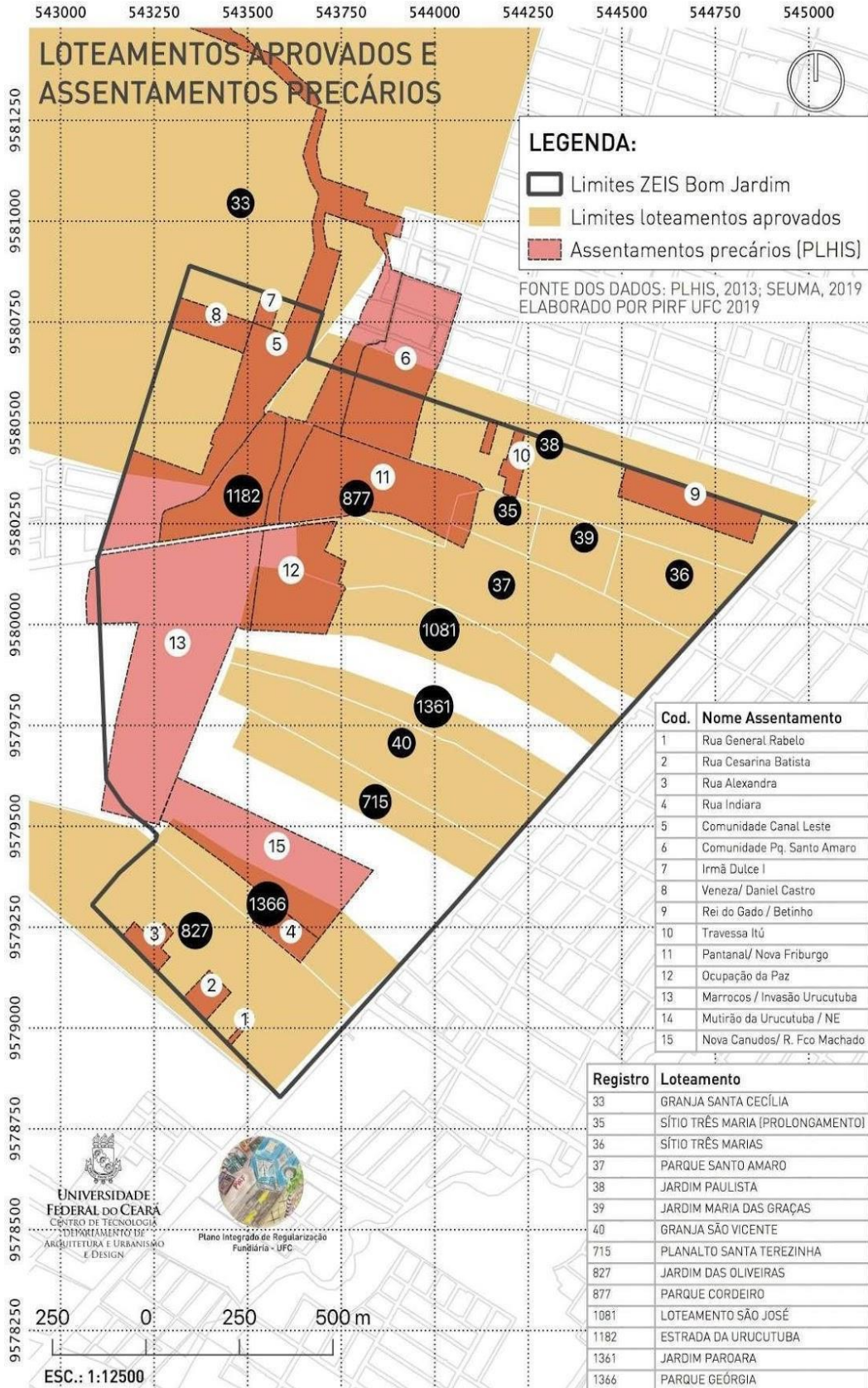
LIMA, João Sérgio Queiroz de. **Desastres ambientais nos assentamentos precários da cidade de Fortaleza-Ceará- Brasil: riscos derivados da integração entre vulnerabilidade social e ameaças naturais**. 2018. 193 f. Tese (Doutorado em Geografia)-Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Manual de regularização fundiária plena**. Brasília: Ministério das Cidades. Aliança de Cidades, 2007.

SANTOS, Jader de Oliveira. **Fragilidade e riscos socioambientais em Fortaleza-CE**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2016. 188 p.

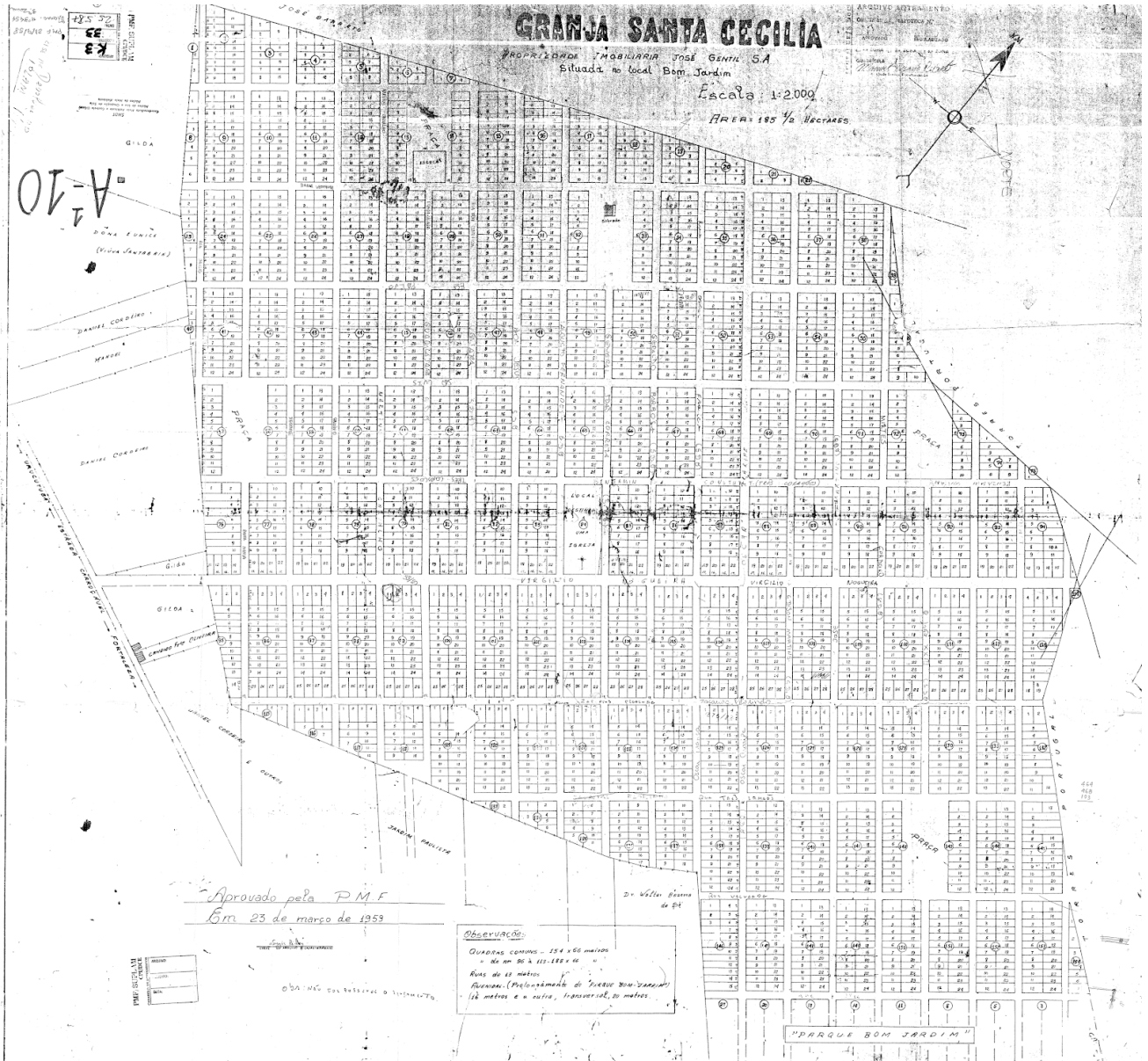
ANEXO I

Mapa de sobreposição de loteamentos aprovados e assentamentos precários





ANEXO J
Plantas Antigas dos Projetos de Loteamentos



ANEXO L

Mapa de terrenos para assentamento demandados pela comunidade/prioritários





Prefeitura de Fortaleza
Instituto de Planejamento
de Fortaleza



FUNDAÇÃO CETREDE
FUNDAÇÃO DE APOIO À CULTURA, À PESQUISA E AO
DESENVOLVIMENTO INTELECTUAL, TECNOLÓGICO E INOVADOR



**UNIVERSIDADE
FEDERAL DO CEARÁ**

ANEXO N
Mapas em arquivo anexo