

2019

PLANO INTEGRADO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA ZEIS POÇO DA DRAGA

Plano de Regularização
Fundiária



IMAGEM: © LARA BARREIRA

CAROLINA

PLANO INTEGRADO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA ZEIS POÇO DA DRAGA

ETAPA 4 - PLANO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

EQUIPE RESPONSÁVEL:
Direito

**Fortaleza (CE)
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

MOBILIZADORES SOCIAIS

Maria Francinédia Moreira do Nascimento
Rômulo Mendes Picanço
Tiago Michel Oliveira da Silva

CONSELHO GESTOR DA ZEIS

Moradores (Titulares) Francisco Sérgio Rocha
Alvaro Graça Júnior
João Carlos Gois da Silva
Maria Noélia dos Santos
Josélia Pereira do Nascimento Melo

	William Miranda do Monte
Moradores (Suplentes)	Eduardo Alves dos Santos Ana Célia Rocha Nina Levi Vieira Bonfim Maria Shirley Vasconcelos Rogério Barbosa Picanço Aurineide Muniz Moura
Org. Civil	Velaumar
Gabinete do Prefeito	Cássio Ricardo Ferreira Bezerra Maria Vanderlúcia Rodrigues Ferreira
IPLANFOR	Haroldo Lopes Soares Filho Gérsica Vasconcelos Goes
HABITAFOR	Alexandrina Mesquita Mota Brito Ana Lúcia de Sousa Porto
CEPS	Jonh Herbert Flavio Lemos
SEUMA	Maria Águeda Pontes Caminha Muniz Regina Lúcia Nepomuceno Costa e Silva
Secretaria Regional Centro	Thereza Neumann Santos de Freitas Tereza Fernandes Cavalcante
Câmara Municipal de Fortaleza	Vereador Raimundo Filho Vereador Michel Lins

INSTITUTO DE PLANEJAMENTO DE FORTALEZA (IPLANFOR)

Superintendente	Eudoro Walter de Santana
Diretoria de Integração e Articulação de Políticas (DIART)	Juliana Mara de Freitas Sena Mota
Gerência de Integração de Políticas Públicas	Joana e Silva Bezerra Kesselring
Gerência de Políticas para Zonas Especiais	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 P. Câmpelo de Castro Ellen Garcia de Silveira Gérsica Vasconcelos Goes Haroldo Lopes Soares Filho



LISTA DE SIGLAS

APP	Área de Proteção Permanente
CETRED	Centro de Treinamento e Desenvolvimento
CDRU	Concessão de Direito Real de Uso
CF	Constituição Federal
CIDAO	Companhia Industrial de Algodão e Óleo
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CRI	Cartório de Registro de Imóveis
CRF	Certidão de Regularização Fundiária
CUEM	Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia
DSC/UFC	Departamento de Ciências Sociais/ Universidade Federal do Ceará
INACE	Indústria Naval do Ceará
IPLANFOR	Instituto de Planejamento de Fortaleza
IPTU	Imposto Predial Territorial Urbano
HABITAFOR	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza
HIS	Habitação de Interesse Social
LUOS	Lei de Uso e Ocupação do Solo de Fortaleza
PDPFOR	Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza
PIRF	Plano Integrado de Regularização Fundiária
PLHISFOR	Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza
PNGC	Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro
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
UNIFOR	Universidade de Fortaleza
UFC	Universidade Federal do Ceará
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social
ZPA	Zona de Preservação Ambiental

Figura 01	Assentamentos Precários da ZEIS Poço da Draga	30
Figura 02	Terreno de Marinha e Acrescidos	34
Figura 03	Sistema de endereçamento na ZEIS Poço da Draga	39
Figura 04	Espacialização dos RIPs	40
Figura 05	Lotes SEFIN 2016	42
Figura 06	Destaque da quadra 96 do distrito 5 SEFIN 2016	43
Figura 07	Atributos disponíveis para os dados SEFIN 2016	44
Figura 08	Lotes SEFIN 2010	45
Figura 09	Identificação do Terreno da CIDAO	47
Figura 10	Tipo de Patrimônio registrado na PMF	48
Figura 11	Mapa base para definição de tipologias de irregularidade fundiária	51
Figura 12	Planta de parcelamento de solo	55
Figura 13	Fluxograma da REURB	56

1	INTRODUÇÃO	11
2	ASPECTOS NORMATIVOS	17
2.1	Repartição Constitucional de Competência Legislativa	17
2.1.1	Quadro demonstrativo da legislação.....	17
2.1.2	Diretrizes do Plano Diretor Municipal para a área.....	19
2.2	Instrumentos para a regularização fundiária da ZEIS Poço da Draga	20
2.2.1	<i>Demarcação Urbanística</i>	21
	<i>Da Legitimação Fundiária</i>	22
2.2.3	Regularização de ocupações irregulares em áreas particulares.....	23
2.2.4	Regularização de ocupações irregulares em áreas públicas.....	23
3	CARACTERIZAÇÃO DA ZEIS POÇO DA DRAGA E TIPOLOGIAS PARA REGULARIZAÇÃO	27
3.1	<i>Delimitação da área</i>	27
3.2	<i>Características da ocupação</i>	28
3.3	<i>Usos do Solo Existente: Assentamentos precários e Vazios Urbanos Subutilizados</i>	28
a.	Assentamentos Precários.....	28
3.4	<i>Terrenos de Marinha</i>	31
3.5	<i>Cadastro Tributário Municipal</i>	41
3.6	<i>Tipologias de Irregularidade Fundiária</i>	49
4	ESTRATÉGIAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	54
4.1	<i>Regularização Fundiária Urbana - REURB</i>	54
4.2	<i>Demarcação Urbanística</i>	57
4.3	<i>Regularização fundiária de imóveis situados em áreas públicas: aplicação da CUEM e da CDRU – SITUAÇÃO A</i>	59
4.4	<i>Regularização fundiária de imóveis situados em áreas privadas: aplicação da legitimação fundiária, legitimação de posse e usucapião especial urbana – SITUAÇÃO B</i>	63
a.	Legitimação de posse.....	63
b.	Legitimação fundiária.....	65
c.	Usucapião especial de imóvel urbano.....	66
4.5	<i>Regularização fundiária de terrenos vazios ou imóveis subutilizados – SITUAÇÃO D</i>	67
a.	Terrenos da Rua Guilherme Blunh (um totalmente vazio e o outro subutilizado)	67
b.	Terreno CIDAO.....	70
c.	Edifício histórico em situação de encortçamento localizado na esquina da Av. Pessoa Anta com Rua Guilherme Blunh	72
4.6	<i>Áreas de interesse ambiental – SITUAÇÃO E</i>	73
4.7	<i>Propostas de medidas e ações</i>	74
5	CONCLUSÕES	76
6	REFERÊNCIAS	78
7	ANEXOS	80
ANEXO A	.....	80
ANEXO B	.....	81
ANEXO C	.....	82
ANEXO D	.....	83
ANEXO E	.....	84
ANEXO F	.....	85



Prefeitura de Fortaleza
 Instituto de Planejamento
 de Fortaleza



FUNDAÇÃO CETREDE
FUNDAÇÃO DE APOIO À CULTURA, À PESQUISA E AO
 DESENVOLVIMENTO SÓCIO-AMBIENTAL, EDUCACIONAL E TECNOLÓGICO



**UNIVERSIDADE
 FEDERAL DO CEARÁ**

ANEXO G 87
 ANEXO H 88
 ANEXO I..... 89
 ANEXO J.....90

1 INTRODUÇÃO

Este Plano apresenta uma análise da base fundiária, de acordo com o diagnóstico produzido na segunda etapa do Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF), e propõe instrumentos jurídicos aplicáveis aos casos concretos para a regularização fundiária. Para sua realização, buscou-se informações em base de dados de órgãos públicos e de cartórios de registro imobiliário, bem como definições a partir do levantamento feito pelas demais equipes do projeto.

Assim, na elaboração dessa etapa, utilizou-se como base informações obtidas em órgãos públicos, mais especificamente a Secretaria de Finanças do Município (SEFIN) e a Secretaria de Patrimônio da União (SPU), além de documentos oficiais como o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHISFor) e o Relatório do Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das ZEIS, já analisados nas etapas anteriores do projeto.

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 na ZEIS Poço da Draga. Em outras palavras, a depender da situação jurídica de cada imóvel, o presente Plano propõe uma solução jurídica para que seja regularizada a situação fundiária do bem, atrelada à configuração urbano-ambiental, o que implica dizer que a regularização fundiária plena contempla a atribuição da segurança da posse ou propriedade vinculada à infraestrutura urbana que deve ser promovida pelo Poder Público.

Acrescenta-se que os instrumentos jurídicos aqui propostos para proceder à regularização fundiária estão amparados pela Lei Federal nº 10.257/2009, 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 Poço da Draga, terceira etapa do PIRF, apresentada anteriormente.

O Plano de Regularização Fundiária da ZEIS Poço da Draga, que envolve toda a área definida e expandida pela normatização especial¹, dada a configuração típica e especial

¹ Ainda nas tratativas iniciais para a elaboração do PIRF da ZEIS Poço da Draga, o Conselho Gestor apresentou a demanda de que os trabalhos fossem elaborados levando em consideração, além da área compreendida pela poligonal demarcada no Plano Diretor de Fortaleza, as porções do território nas quais estão localizadas a Vila dos Correios e as casas próximas à Avenida Pessoa Anta. Nas palavras dos representantes da comunidade, a poligonal atual da ZEIS Poço da Draga (tal como consta no Plano Diretor) necessita ser corrigida de modo a abranger toda a comunidade. Nesse sentido, na terceira etapa deste projeto, foi apresentada proposta de Lei

desse território, consiste em mais uma etapa 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 conforme indicado no anexo J. 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.

Ainda que os problemas e até a impossibilidade de acesso às informações precisas sobre a base fundiária do local tenham dificultado o detalhamento das ações necessárias, o conteúdo apresentado permite o delineamento necessário para a promoção da regularização fundiária almejada.

O presente volume tem por base o Termo de Referência do Produto 4 (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 do Plano).

Para a primeira etapa desse trabalho, foi realizada a pesquisa fundiária da ZEIS, iniciada com a elaboração do Produto 2 - Diagnóstico Fundiário, utilizando técnica de pesquisa documental. Nesse 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 loteamentos) 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 nos Cartórios de Registro de Imóveis (CRI).

O levantamento de dados nos cartórios ocorreu no período de setembro a novembro de 2019, e seu resultado guiou a segunda fase deste trabalho, cujo objetivo era a elaboração de imagens seguidas de relatório diagnóstico da situação jurídica das glebas.

Dessa forma, em 25/09/2019, foi encaminhado ofício ao 2º CRI, responsável pela zona em que está localizada a ZEIS em estudo², acompanhado de anexo contendo dados relativos a 103 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 Poço da Draga. Esses dados incluíam informações de cartografia e números identificadores de quadra e lote dos imóveis. Além disso, 23 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.

A equipe de elaboração desse trabalho realizou contato telefônico com o 2º CRI solicitando que o ofício protocolado fosse respondido, ocasião em que foi informado que a resposta havia sido remetida pela via postal à coordenação do projeto. Contudo, tal resposta não foi recebida.

Em nova tentativa de obter as informações anteriormente requeridas, novo pedido foi remetido ao 2º CRI, dessa vez por e-mail (Anexo B). No segundo pedido, além dos dados já remetidos na primeira tentativa, foi anexada listagem das ruas da ZEIS Poço da Draga.

No entanto, apesar de seguidos contatos telefônicos e e-mail (Anexo C) solicitando resposta ao pedido formulado, não foi registrado o seu recebimento pela equipe de elaboração do projeto até a data da publicação deste produto.

Buscando analisar as metodologias de outras experiências, é de se concluir que a dificuldade de acesso aos dados cartoriais é comum aos relatos e se explica pelo tempo de execução dos projetos, pelo déficit tecnológico (MODELO, 2020), pela baixa qualificação dos funcionários (PINTO, 2014) e pela falta de fluxo contínuo de informações entre prefeituras e cartórios no processo de loteamento (CARVALHO, 2019). Segundo Guilherme Carpintero de Carvalho,

² Delimitação estabelecida pelo art. 127, parágrafo único, alínea b, da Lei nº 16.397/2017: “Segunda Zona: tem início no Norte da cidade a partir da orla marítima, seguindo pela Avenida Barão de Studart, lado poente, até encontrar a Rua Coronel Alves Teixeira; segue por essa rua, no sentido oeste até a Avenida Visconde do Rio Branco, e por essa avenida, lado poente prossegue até alcançar a BR 116, dobrando à direita no trevo que dá acesso à Avenida Paulino Rocha; segue pelas Avenidas Paulino Rocha, Dedé Brasil e Rua Carlos Amora, dobrando à direita na Rua 7 de Setembro seguindo pelas Avenidas João Pessoa, Universidade e Rua General Sampaio, lado leste, até encontrar a orla marítima”.

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, percebe-se que 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).

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

Quadro 01 - Síntese do levantamento de dados no 2º Ofício de Registro de Imóveis

CARTÓRIOS				
DESTINATÁRIO	Nº OFÍCIO/ PROTOCOLO	PEDIDO	RESPOSTA	SÍNTESE DA RESPOSTA
2º Cartório de Registro de Imóveis	Of. nº: 43/2019 DCS - UFC Entrega em: 25/09/19 (Ver Anexo A)	Cópia dos registros de imóveis localizados nos lotes indicados na lista em anexo, em arquivo virtual ou impresso, referentes à ZEIS Poço da Draga.	Não	Of. nº: 43/2019 DCS - UFC Por telefone, foi informado que a resposta havia sido remetida por correios, mas tal resposta não foi recebida pela Coordenação do projeto.
	Of. nº: 04/2020 DCS - UFC Envio em: 04/02/2020 (Ver Anexo B)	Em anexo foram enviados 103 dados de loteamentos, quadras, lotes e matrículas relativos a lotes constantes na base de dados da SEFIN no ano de 2010.		Of. nº: 04/2020 DCS - UFC Contato telefônico (10/02, 11/02 e 21/02): foi informado que o ofício foi encaminhado para as coordenadoras do setor.
		Novo pedido realizado em 04/02/2020 com indicação de ruas, informações cartográficas e nome de loteamentos a que a equipe de elaboração teve acesso.		Contato via e-mail em 07/05: até o momento de finalização deste documento não houve retorno. (Ver Anexo C)

Fonte: Elaboração da equipe.

Além da busca em cartório, como forma de viabilizar acesso a dados de outras fontes, foi enviado também ofício à Superintendência de Patrimônio da União (SPU), tendo em vista as informações de que a ZEIS Poço da Draga se localiza parcial ou totalmente em terreno de marinha, constituindo, portanto, área sujeita à administração do referido órgão. O referido ofício se encontra no Anexo D desse trabalho.

Desse modo, foi solicitado à SPU informar, em síntese, os bens da União localizados na área, a situação de ocupação desses bens (inclusive com identificação dos ocupantes), a existência de processos administrativos e/ou judiciais que tenham por objeto a posse ou propriedade de imóveis localizados na área e a localização dos terrenos de marinha e acrescidos de marinha em Fortaleza.

Quadro 02 - Síntese de levantamento de dados na SPU

ÓRGÃOS PÚBLICOS				
REQUERIDO	Nº OFÍCIO/ PROTOCOLO	PEDIDO	RESPOSTA	SÍNTESE DA RESPOSTA
Superintendência do Patrimônio da União (SPU)	Ofício sem numeração (ver Anexo D) Protocolado em 11/08/2019	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 envolvam imóveis situados nas áreas mencionadas e que a União tenha interesse nos mesmos; Localização dos terrenos de marinha existentes; Cópias das plantas das áreas aforadas, em arquivos shape, <i>kml</i> , <i>dwg</i> , <i>tiff</i> ou <i>pdf</i> , mais especificamente àquelas referentes à ZEIS Poço da Draga; Cópias dos RIPs (Registro Imobiliário	Sim	Faltaram informações sobre a ocupação dos imóveis, cópias das plantas das áreas aforadas, referentes à ZEIS Poço da Draga, cópias dos RIPs (Registro Imobiliário Patrimonial), mais especificamente àquelas referentes à ZEIS Poço da Draga. (Ver Anexo E)

		Patrimonial), sejam de unidades autônomas com matrícula individualizada em cartório, ou de utilização cedidas a outro ente ou a particular, mais especificamente àquelas relativas à ZEIS Poço da Draga.		
--	--	--	--	--

Fonte: Elaboração da equipe.

Em resposta (Anexo E), a SPU informou não possuir dados acerca de processos judiciais ou administrativos que tenham por objeto imóveis situados na área e remeteu link³ a partir do qual é possível ter acesso a uma planilha pública com os dados sobre bens dominiais da União em todo o país.

A partir dos dados disponibilizados pela SPU, procedeu-se então a uma pesquisa por imóveis que tivessem o endereço registrado na área da ZEIS Poço da Draga. Os resultados de tal pesquisa foram sistematizados no Tópico 3.3. b. Observa-se que, apesar de não constarem números de matrículas no registro de imóveis, foi possível obter números de Registro Imobiliário Patrimonial (RIP) e endereços de imóveis possivelmente localizados na área da ZEIS Poço da Draga.

Importa mencionar, contudo, que nem todos os moradores da área possuem o registro da posse junto à SPU, conforme consta no Relatório das ZEIS (FORTALEZA, 2015), de modo que os dados encontrados não representam a totalidade das ocupações em terreno de marinha na ZEIS Poço da Draga.

Pelo exposto, nota-se que, embora não localizados os registros cartoriais dos lotes pertencentes à área da ZEIS Poço da Draga, pode-se identificar e mapear a existência de área de titularidade da União (terreno de marinha) na ZEIS Poço da Draga e, assim, propor estratégias de regularização que garantam a segurança da posse dos moradores a partir dos dados coletados junto à SPU.

³Planilha obtida através do link: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/patrimonio-da-uniao/consulta-de-imoveis-da-uniao/imoveis-dominiais>. Acesso em: 20 de novembro de 2019.

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). É dado destaque para 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.

2.1.1 Quadro demonstrativo da legislação

Quadro 03 - Síntese da legislação incidente e aplicável ao caso da ZEIZ Poço da Draga

LEGISLAÇÃO INCIDENTE E APLICÁVEL		
	Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade)	Regula as diretrizes gerais, os instrumentos e os princípios que devem reger o direito urbanístico brasileiro, os quais devem ser seguidos por estados e municípios.
	Lei nº 6.766/1979 (com alterações da Lei nº 9.785/99)	Dispõe acerca de normas gerais sobre parcelamento do solo a serem seguidas pela legislação municipal.

FEDERAL	Lei nº 12.651/2012 (Novo Código Florestal Brasileiro)	É o principal normativo relacionado à preservação ambiental, nele são conceituadas as áreas de preservação permanente.
	Lei nº 11.888/2008	Dispõe acerca da assistência técnica gratuita em habitação para famílias de baixa renda (até 3 salários mínimos).
	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; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União.
	Decreto nº 9.3710/2001	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.
	Resolução CONAMA nº 369/2006	Trata da excepcionalidade de supressão de áreas de preservação permanente para fins habitacionais.
	Lei Orgânica do Município	Regula, no 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 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.

MUNICIPAL	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.
	Decreto nº 14.211/2018	Disciplina as disposições da Lei Complementar nº 62/2009 que institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza, relativas à regulamentação dos Conselhos Gestores das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS 1 e 2, e dá outras providências.

Fonte: Elaboração da equipe.

2.1.2 Diretrizes do Plano Diretor Municipal para a área

O Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDP/For) utiliza as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) como instrumento apto a promover a efetivação do direito à moradia para a população de baixa renda, sendo essas assim conceituadas:

Art. 123: As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são 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.

A ZEIS Poço da Draga é uma ZEIS de tipo 1, para a qual o Plano Diretor de Fortaleza determina a utilização prioritária de instrumentos voltados para a regularização fundiária e urbanística do território atentando às especificidades da sua realidade.

Art. 128 - Serão aplicados nas Zonas Especiais de Interesse Social 1 (ZEIS 1) especialmente, os seguintes instrumentos:

- I-concessão de uso especial para fins de moradia;
- II -usucapião especial de imóvel urbano;
- III-concessão de direito real de uso;
- IV-autorização de uso;
- V-cessão de posse;
- VI -plano integrado de regularização fundiária;
- VII -assistência técnica e jurídica gratuita;
- VIII -direito de superfície;
- IX-direito de preempção.

A utilização desses instrumentos confere a segurança jurídica da posse para os moradores da área, além de melhorar a qualidade urbanística desses territórios. Vale destacar que, para a efetivação do direito à moradia digna, não basta o título jurídico do imóvel. É de suma importância que os moradores usufruam de um bom nível de habitabilidade e conforto dentro de suas casas, além de infraestrutura e serviços públicos.

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.

2.2 Instrumentos para a regularização fundiária da ZEIS Poço da Draga

Diante da análise da base fundiária realizada, em conformidade com a legislação incidente e considerando-se que a área da ZEIS Poço da Draga é quase completamente ocupada com assentamentos de ocupação consolidada ou consolidável mediante reassentamento, nesse tópico são apresentados os instrumentos aplicáveis à regularização fundiária da poligonal da ZEIS em questão.

2.2.1 Demarcação Urbanística

A demarcação urbanística é procedimento da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (REURB-S) pelo qual o Poder Público demarca o núcleo urbano informal em imóvel público ou privado ocupado, definindo limites, área, localização, confrontantes, com a finalidade de identificar os 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.

A demarcação será processada conforme descrito nos artigos 20 e 21 da Lei nº 13.465/2017, garantindo a manifestação de interessados, possíveis impugnações e mecanismos de composição de conflitos extrajudiciais quando houver. 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):

- 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).

2.2.2 Da Legitimação Fundiária

A Lei nº 13.465/2017 define, no artigo 11, a legitimação fundiária como sendo “mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da Reurb”.

Pelo entendimento da legislação citada, a legitimação fundiária é uma das formas de atribuição do título jurídico a quem ocupa unidade imobiliária ainda não formalmente integrada ao espaço urbano. O objetivo é, portanto, conferir formalização e segurança jurídica aos moradores.

Nos termos do art. 23 da Lei nº 13.465/2017, a legitimação fundiária será concedida por ato do Poder Público, exclusivamente no âmbito da REURB-S. 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 § 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).

Nos casos de regularização fundiária de interesse social de imóveis públicos, a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, e as suas entidades vinculadas, como titulares do domínio, ficam autorizados a reconhecer o direito de propriedade aos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado por meio da legitimação fundiária (art. 23, § 4º, da Lei nº 13.465/2017).

Para tanto, o Poder Público encaminhará a Certidão de Regularização Fundiária (CRF) para registro imediato da aquisição de propriedade, dispensados 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).

2.2.3 Regularização de ocupações irregulares em áreas particulares

Diante da ocorrência de posses irregulares em áreas de titularidade privada, conforme analisado anteriormente, pode ser aplicada a regularização através da demarcação urbanística seguida de legitimação fundiária.

No mesmo sentido, pode ser utilizado ainda o reconhecimento extrajudicial da propriedade por meio da usucapião especial urbana, nos termos do artigo 1.240 do Código Civil (Lei nº 10.406/2002), dos artigos 9 a 14 do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e do artigo 216-A da Lei nº 6.015/1973.

2.2.4 Regularização de ocupações irregulares em áreas públicas

A partir da análise dos dados obtidos, verifica-se que uma das questões mais delicadas no tocante à regularização da base fundiária da ZEIS Poço da Draga é a ocupação irregular de áreas públicas, sobretudo federais. Nesse sentido, aponta-se a aplicação dos seguintes instrumentos:

i. Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM)

A concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM) 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 sobre o 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 concessão de uso especial para fim de moradia (CUEM) é inegável, gerando, para o Congresso Nacional, o dever 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 de 2001, aprovou a Medida Provisória nº 2.220.

A CUEM, nos termos da Medida Provisória, destina-se a proteger a posse de ocupações em áreas públicas. Esse instrumento aplica-se a imóveis públicos, cujo domínio não pode ser adquirido por particulares. Sua utilização garante o direito à moradia para pessoas que residem nesses imóveis, aos quais não se aplica o instituto da usucapião.

Em outras palavras, é o instrumento de outorga de uso privativo de imóvel público urbano a particulares que possui um regime especial, eis que suas características a diferenciam das demais concessões de uso privativo, empregadas no direito público. Essas características são: a gratuidade (ou vedação de cobrança pelo uso), a perpetuidade (não havendo possibilidade de se estipular termo final), a vinculação (a legislação confere um direito ao ocupante), a unilateralidade (pois, em geral, não haverá contrato) e a 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 tipo 1 e tipo 2.

Além disso, segundo o art. 22 - A da Lei nº 9.636/98 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 exige 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: (a) na solicitação escrita pelo possuidor na via administrativa e, subsidiariamente, perante o judiciário; (b) na comprovação formal dos requisitos anteriores; (c) se o imóvel for de propriedade da União ou de Estado da federação, na demonstração de que o imóvel está situado em área com características e finalidade urbanas.

Percebe-se também que a Medida Provisória nº 2.220 diferencia duas modalidades de concessão de uso especial para fins de moradia, sendo a CUEM individual um direito que atinge imóveis públicos de até 250 metros quadrados, não havendo a exigência de que o possuidor comprove pertencer à população de baixa renda. Já a CUEM coletiva se diferencia por abranger 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.

ii. Concessão de Direito Real de Uso (CDRU)

Instrumento de regularização fundiária elencado no rol de institutos 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 e 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). É compreendida como uma espécie de contrato, por meio do qual o Poder Público transfere o uso de terreno, público ou privado, por um tempo determinado ou indeterminado, oneroso ou gratuito, desde que o concessionário (morador) se comprometa a usar exclusivamente para os fins a que for destinado.

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).

No caso do município de Fortaleza, 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.

Essa modalidade pode ser requerida coletivamente, nos termos do art. 4º, §2º do Estatuto da Cidade, no caso de programas habitacionais de interesse social desenvolvidos por órgãos da Administração Pública com atuação específica nessa área.

É importante ressaltar que, para a CDRU, não é exigida a comprovação de requisitos do tempo mínimo de posse e do 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.

3 CARACTERIZAÇÃO DA ZEIS POÇO DA DRAGA E TIPOLOGIAS PARA REGULARIZAÇÃO

A área do Poço da Draga é classificada como ZEIS tipo 1 (ZEIS de ocupação) dentro do Zoneamento Especial do Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFOR). Situa-se na Regional II, mais especificamente na área litorânea do bairro do Centro, em Fortaleza.

3.1 Delimitação da área

A ZEIS Poço da Draga corresponde a uma área de cerca de 5,6 hectares e um perímetro de 1.483 m, no bairro Centro, em Fortaleza. Localiza-se entre a avenida Pessoa Anta a Sul, a Rua Guilherme Bluhm a oeste, o terreno da INACE a Norte e, a leste, um limite irregular que ora se alinha com a rua Almirante Tamandaré, ora se desalinha para incluir uma vila de casas conhecida como “Vila dos Correios”. Como pode ser observado no Caderno de Diagnóstico da ZEIS Poço da Draga (segunda etapa do PIRF), tais dados referem-se ao polígono atualizado da ZEIS em questão. Desse modo, representa área e perímetro diferentes dos originalmente demarcados no Plano Diretor de 2009.

Desde as primeiras tratativas para a realização dos trabalhos da equipe de elaboração do Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF), o Conselho Gestor da ZEIS Poço da Draga demandou que o projeto fosse desenvolvido de modo a incluir a totalidade do território ocupado pela comunidade por entender que esse representa, com fidelidade, as relações históricas e sociais desenvolvidas entre a comunidade e o território, além de que constitui, em sua completude, assentamento informal, sendo passível, portanto, de regularização fundiária.

Desse modo, para adequar a demarcação legal da ZEIS Poço da Draga de forma a garantir o direito à moradia digna de todos os habitantes da localidade, o Caderno de Normatização Especial da ZEIS Poço da Draga (terceira etapa do PIRF) propõe uma minuta de Lei Complementar Municipal que corrige a poligonal da ZEIS Poço da Draga originalmente estabelecida no Plano Diretor Participativo vigente.

3.2 Características da ocupação

Segundo estimativa realizada pela Prefeitura (FORTALEZA,2015), 1.026 pessoas residem no polígono original da ZEIS do Poço da Draga, distribuídas em 242 residências.

A partir de levantamento realizado por iniciativa da comunidade, em conjunto com uma equipe técnica da Universidade de Fortaleza (UNIFOR), cujos resultados foram publicados (BRASIL *et al.*, 2016), poucos moradores possuem algum tipo de registro formal de moradia. Entretanto, 85% das famílias da comunidade consideram sua moradia como “própria”, sendo os outros 15% compostos por moradias alugadas, à venda ou não catalogadas. Além disso, o mesmo estudo identificou a existência de algumas moradias “cedidas pela INACE”, entretanto os dados publicados do levantamento consultado não esclarecem como as supostas cessões ocorreram e se estão ou não registradas em cartório.

Os dados coletados revelam que a base fundiária em questão é composta majoritariamente por terras públicas, pertencentes à União, irregularmente ocupadas por diversos usos. A ZEIS Poço da Draga apresenta uma diversidade de irregularidades fundiárias. Este capítulo do Plano analisa as informações levantadas, para, ao final, identificar 05 classes de situações de irregularidades fundiárias. Antes de apresentar essas 05 situações, discorreremos a seguir sobre as informações levantadas que subsidiaram a classificação.

3.3 Usos do Solo Existente: Assentamentos precários e Vazios Urbanos Subutilizados

As outras fases do PIRF, como o Diagnóstico, a Normatização especial e o Plano Urbanístico, revelam a existência de tipologias de uso do solo na ZEIS Poço da Draga: 01 – Habitação de Interesse Social; 02 – Vazios Urbanos.

a. Assentamentos Precários

No que se refere ao uso de Habitação de Interesse Social, esse se apresenta com diversos graus de precariedade, já caracterizados no documento da Normatização Especial. O Plano Local de Habitação de Interesse Social define Assentamentos Precários como áreas ocupadas por população de baixa renda, que sofrem impactos severos em razão de sua precariedade urbanística, bem como de sua situação jurídico-fundiária em desconformidade com a legislação. Dessa forma, os moradores dessas áreas sofrem em virtude da insegurança jurídica decorrente da fragilidade da posse e da propriedade e da ausência de intervenção da

Administração Pública no que diz respeito aos equipamentos públicos e à infraestrutura adequada à moradia digna.

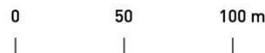
O PLHIS identifica dois assentamentos precários na ZEIS Poço da Draga. Esses possuem os nomes de Poço da Draga e Baixa Pau (ou Vila dos Correios), sendo caracterizados como “favelas”, ver figura 01. Essa tipologia define os assentamentos situados em terrenos de propriedade alheia, em áreas públicas ou privadas, que, independentemente do grau de precariedade das condições de habitabilidade e da oferta de infraestrutura básica, sejam ocupadas por não proprietários, que formem mais de um núcleo familiar. Na favela, não se caracteriza a existência de agente promotor e/ou comercializador, tampouco a existência de plano de ocupação pré-fixado. Esse dado é confirmado pelo levantamento dos moradores que revela a incidência de um número muito pequeno de casos de aluguéis no Poço da Draga. O Documento do PLHIS, que faz parte do Plano Fortaleza 2040, sugere que o assentamento do Poço da Draga seria parcialmente consolidável (por coincidir com uma área ambientalmente sensível) e possui grau de prioridade 03 para intervenção urbanística. O assentamento da Vila dos Correios (Baixa-Pau) seria totalmente consolidável, mas possui grau de prioridade de intervenção 09. Juntos os dois assentamentos possuem cerca de 2,9 hectares sendo que desses uma pequena porção de terra não é adequada à ocupação devido a características do quadro natural.



Figura 01 - Assentamentos Precários da ZEIS Poço da Draga



SISTEMA DE PROJEÇÃO: UTM ZONA 24S
DATUM PLANIMÉTRICO: SRC SIRGAS 2000
FONTE: PMF /Fortaleza em Mapas - PLHIS



Fonte: Elaborada pela equipe.

As áreas que não são ocupadas por Assentamentos Precários são terrenos vazios ou edificados majoritariamente sem uso ou subutilizados, caracterizando-se como vazios

urbanos. Os espaços edificados são galpões industriais construídos na época da atividade portuária, que permanecem sem uso há muitas décadas. Os terrenos vazios encontram-se murados, fazendo com que a população não tenha acesso a esses espaços e constituindo uma barreira física e visual entre a comunidade e seu entorno imediato, o que contribui para potencializar estigmas sociais.

Diante da exiguidade da terra ocupada pela população de baixa renda e a abundância de terra vazia ou subutilizada no seu entorno imediato, percebe-se a importância da inclusão dos terrenos vazios no polígono da ZEIS, para que esses sejam destinados a reassentamento da população advinda de um projeto de intervenção e melhoramento urbanístico. As estratégias de regularização aqui definidas buscam atender a esse objetivo traçado nas outras etapas do PIRF e pactuada com o Conselho Gestor da ZEIS Poço da Draga.

3.4 Terrenos de Marinha

Para apontar estratégias de regularização fundiária para a ZEIS Poço da Draga, é necessário proceder a análise de alguns aspectos conceituais e normativos já apontados previamente, visto se tratar de área situada na zona costeira⁴, fato que enseja grande confusão de papéis e competências institucionais, tendo em vista a diversidade de interesses públicos e privados que recaem sobre tal território, também derivada de imprecisões legais e jurisprudenciais⁵.

A Constituição Federal de 1988, no capítulo destinado ao meio ambiente, deu status protetivo diferenciado ao elencar a zona costeira como um dos “patrimônios nacionais” (art. 225, §4º, CF/88). Essa proteção especial visa a resguardar bioma próprio conferindo diretrizes diferenciadas de uso dos recursos naturais que estão previstas no Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC)⁶. Como explicam Oliveira e Coelho (2015, p. 18), “o status de patrimônio nacional é uma qualificação que se sobrepõe ao título de propriedade”, ou seja, essas diretrizes recaem em toda a zona costeira brasileira, tanto sobre patrimônio público quanto privado, limitando o uso das propriedades e de seu aproveitamento econômico.

⁴ O Decreto n. 5.300/04 define zona costeira (art. 3º) como sendo a região de interação entre mar, ar e terra, compreendendo uma faixa marítima de até 12 milhas náuticas e uma faixa terrestre que corresponde aos limites de determinados Municípios que sofrem influência dos fenômenos ocorrentes na zona costeira.

⁵ Para maior aprofundamento do tema sugerimos a leitura do artigo: OLIVEIRA, Carina Costa; COELHO, Luciana. Os limites do planejamento da ocupação sustentável da zona costeira brasileira. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 12, n. 1, 2015, p. 125-148.

⁶ Lei n. 7661/88 e Decreto n. 5300/04.

A zona costeira é composta por uma faixa marítima e outra terrestre (art. 3º do PNGC). A porção terrestre é a faixa em que os municípios “sofrem influência direta dos fenômenos ocorrentes da zona costeira”. Na zona costeira haverá, portanto, propriedades públicas e privadas e sua norma específica (PNGC) não altera esse regime de propriedade dos bens imóveis⁷, embora imponha limites administrativos ao exercício dessa propriedade, dando diretrizes de como deva ser a ocupação dessas áreas. Os princípios e as diretrizes para a zona costeira são amplos e atingem além das áreas públicas, condicionando também as áreas privadas. Sobre as áreas públicas, é expressiva a presença de áreas de domínio da União Federal, por razões ligadas à garantia da soberania e da segurança nacional do litoral brasileiro, função essa cumprida historicamente pelos terrenos de marinha⁸. Por esse motivo (segurança nacional), os terrenos de marinha e seus acréscidos (inciso VII do art. 20, CF/88) foram definidos constitucionalmente como bens de patrimônio da União Federal, que são administrados pela Secretaria do Patrimônio da União⁹ (SPU). Os terrenos de marinha¹⁰ fazem parte da zona costeira e são áreas definidas a partir de 33 metros contados da linha média das marés estabelecidas de 1831.

Dentre os listados no art. 20 da CF¹¹, importa saber mais sobre os “terrenos de marinha e seus acréscidos” (inciso VII do referido artigo). Os terrenos de marinha fazem parte

⁷ Ou seja, os bens públicos continuam públicos, as áreas privadas, a priori, continuarão sendo privadas. O PNGC é como se fosse uma “malha fina”, uma “rede” que se coloca sobre a propriedade, seja ela pública ou privada, afetando suas formas de uso que devem se dar em busca do exercício de uma função socioambiental. Inclusive os terrenos de marinha que devem buscar uma função socioambiental e não meramente arrecadatória de tributos.

⁸ Que foi criado no período colonial, para garantir o domínio de Portugal de forma exclusiva sobre o território brasileiro, evitando sua tomada por outros invasores. Posteriormente, suas funções ficaram esvaziadas de propósito e passaram a ter fins meramente arrecadatórios, tanto que existem inúmeras propostas legislativas transitando para extinção desses imóveis (propostas de privatização, venda). Entendemos que a lógica constitucional é de fazer com que tais imóveis cumpram sua função socioambiental e garantia de habitação de interesse social nas áreas urbanas e regularização de posse das comunidades tradicionais costeiras, além da preservação ambiental.

⁹ A Secretaria do Patrimônio da União (SPU) é o órgão executivo federal que administra os bens da União Federal. Para maiores informações vide: <http://www.planejamento.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/idades/spu>.

¹⁰ Imóveis pertencentes à União medidos a partir da linha do preamar médio de 1831 com uma profundidade de 33 metros medidos para a parte da terra situados no continente, na costa marítima e nas margens dos rios e lagoas até onde se faça sentir a influência das marés, bem como os que contornam as ilhas em zona onde se faça sentir a influência das marés (Decreto-lei nº 3.438/41, art. 1º).

¹¹ Art. 20. São bens da União:

I - os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos;

II - as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;

III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;

IV - as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as áreas referidas no art. 26, II;

da zona costeira e são áreas definidas a partir de 33 metros contados da linha média das marés estabelecidas no ano de 1831. Segundo o art. 1º do Decreto-lei nº 3.438/41, são imóveis pertencentes à União, situados no continente, na costa marítima e nas margens dos rios e lagoas até onde se faça sentir a influência das marés, bem como os que contornam as ilhas em zona onde se faça sentir a influência das marés. Terreno de marinha é diferente de praia. Praia também é bem da União, mas é bem de uso comum do povo¹², enquanto os terrenos de marinha são bens de uso dominial.

Para melhor gerir esse conjunto de bens da União que estão localizados na zona costeira brasileira, foi criado o Plano de Gestão Integrada da Orla (Projeto Orla) cuja principal medida é partilhar responsabilidades pela administração desses bens com estados e municípios. O projeto Orla é um pacto de gestão compartilhada, e os municípios não são obrigados a aderir. Assim, a configuração das áreas abrangidas por esse pacto varia conforme os contextos locais, muitas negociações têm ocorrido de forma fracionada, sem abranger todos os aspectos previstos pelo projeto. Em Fortaleza, o pacto não abrangeu a municipalização da gestão de todos os imóveis da União na zona costeira e acabou centrando em porção de faixa territorial bem restrita. Analisando o mapa (Figura 02), concluiu-se que o Decreto-lei nº 3.438/41 sobre cessão da faixa de praia para gestão municipal não incorporou toda a área da União, tais como os terrenos de marinha relativos à área do Poço da Draga.

Como pode ser visto no mapa mencionado (Figura 02), o mar sofreu recuo com o tempo e gerou um acréscimo de solo antes inexistente, entre a linha de preamar média e o mar. Essa porção de terra “nova” é o que a legislação trata como “acrescido de marinha”¹³, que é também de propriedade da União Federal e gerido pela Secretaria do Patrimônio da União-SPU.

IV as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 46, de 2005)

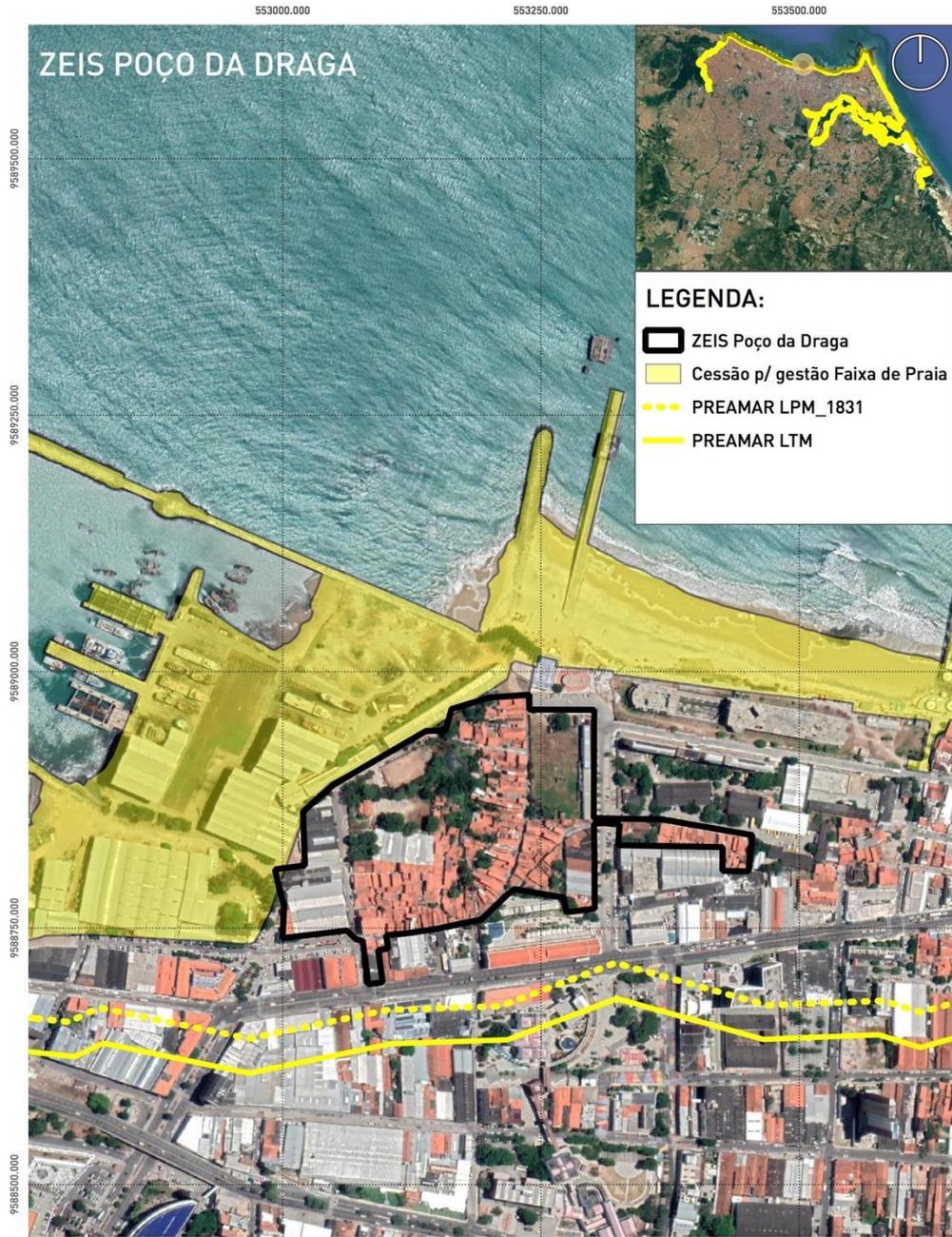
V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva.

¹²Bem de uso comum do povo é aquele bem público que está destinado a usos de caráter público específico, como o lazer, por exemplo, e não pode ser desfeito pelo poder público, não pode ser vendido.

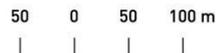
¹³ Art. 2º São terrenos acrescidos de marinha os que se tiverem formado, natural ou artificialmente, para o lado do mar ou dos rios e lagoas, em seguimento nos terrenos de marinha (BRASIL. Decreto-lei nº 3.438, de 17 de julho de 1941).



Figura 02 - Terreno de Marinha e Acrescidos



SISTEMA DE PROJEÇÃO: UTM ZONA 24S
 DATUM PLANIMÉTRICO: SRC SIRGAS 2000
 FONTE: PMF / Infocidade - SEUMA



Fonte: Elaborada pela equipe.

Os bens públicos dominicais¹⁴, como os terrenos de marinha, quando não estão destinados ao uso público, podem ser utilizados por particulares, sendo essa transação formalizada por contrato (concessão de uso, enfiteuse ou aforamento¹⁵ etc.). Ou seja, a administração pública pode permitir uso dessas áreas pelo particular e, via de regra, cobra um pagamento por isso, chamado de foro. Em caso de família de baixa renda, cabe isenção. Quando esse uso se dá regularmente, ocorre a transferência do domínio útil¹⁶, em vez da transmissão da propriedade que se mantém com a União (Lei Federal nº 9.636/98).

Importa destacar que, embora haja necessidade de proteção ambiental na maior parte dessas áreas por estarem situadas em zona costeira, com a presença de atributos ecologicamente relevantes, os terrenos de marinha não são uma categoria de área protegida. Terreno de marinha é uma questão patrimonial. E, como qualquer propriedade, as possibilidades de uso desse bem são restringidas administrativamente caso haja necessidade de proteção especial dos sistemas ambientais. Assim, onde possa existir, por exemplo, áreas de preservação permanente ou outra categoria de área protegida, incidirá a norma específica do direito ambiental. Da mesma forma, essas áreas também estão submetidas aos limites de aproveitamento do uso do solo definidos pela legislação urbanística do município.

Com o passar do tempo, os terrenos de marinha foram perdendo sua finalidade inicial de assegurar defesa e segurança de fronteiras para possuir caráter meramente arrecadatório. Ainda que patrimônio da União, mas como bem dominical, com características semelhantes aos bens privados, esses imóveis passaram a ser cedidos à iniciativa privada em troca de “aluguéis” no intuito de gerar renda ao Estado. Mesmo assim, os terrenos de marinha se mantêm públicos e não há propriedades privadas legítimas ainda que registradas no CRI. Caso haja algum título, esse é considerado inválido¹⁷, a não ser que tenham sido gerados após

¹⁴ “Bens pertencentes ao poder público, mas não afetados a destinação pública específica. Portanto, podem ser usados para diversas finalidades (art. 99 do Código Civil, Lei nº 10.406, de 2002). (BRASIL. Glossário: Patrimônio da União. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/patrimonio-da-uniao/glossario-patrimonio-da-uniao>. Acesso em: 08/05/2020).

¹⁵ Poder público transfere o domínio útil do seu imóvel, devendo o particular pagar um foro anual.

¹⁶ “Domínio útil é o direito que uma pessoa adquire de usar, gozar e fruir de determinado bem imóvel alheio. No caso de imóvel da União, o domínio útil é exercido pelo foreiro, em relação ao imóvel que se encontra sob o regime de aforamento. Está previsto nos arts. 99 e seguintes, do Decreto-Lei nº 9.760, de 1946”. (BRASIL. Glossário: Patrimônio da União. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/patrimonio-da-uniao/glossario-patrimonio-da-uniao>. Acesso em: 08/05/2020).

¹⁷ Esse entendimento é consolidado na jurisprudência do STJ por meio do enunciado da Súmula 496: “Os registros de propriedade particular de imóveis situados em terrenos de marinha não são oponíveis à União”. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2017_43_capSumulas496-500.pdf.

alienação do imóvel por parte da própria União, como nos casos de encerramento da enfiteuse¹⁸.

Para desconstituir eventuais títulos ilegítimos de propriedades existentes no interior dos terrenos de marinhas, é necessário que a União proceda com a demarcação do seu imóvel e, ao final do procedimento, deverá registrá-los no Registro de Imóveis (art. 2º, parágrafo único, da Lei nº 9.636/98) com posterior abertura de matrícula nos termos do art. 176 da Lei nº 6.015/76 (Lei de Registros Públicos). Após a demarcação e o registro, é que o imóvel poderá ser cedido (aforamento), por meio do desmembramento da área aforada, no todo ou em parte, com abertura de novas matrículas para os lotes que são objetos de contratos de aforamento para aquisição do domínio útil¹⁹.

No âmbito da SPU, esses imóveis são identificados por um Registro Imobiliário Patrimonial (RIP). Conforme o glossário da SPU, o RIP:

[...] é utilizado tanto para o **registro de unidades autônomas** – matrícula individualizada em cartório, chamada de “**RIP imóvel**” – como para as utilizações, chamadas de “**RIP utilização**”. Sua lei de formação é MMMM SSSSS 500 D, onde MMMM é o código do Município de localização do Imóvel.
SSSS, sequencial dentro do Município.
500: valor fixo para imóveis de Uso Especial.
D: DV módulo 11, ciclo 9.²⁰ (grifo nosso)

O RIP é, portanto, um registro cadastral na SPU que informa a propriedade da área como sendo da União e, também, o responsável pelo imóvel, nos casos em que houver terceiro possuidor com direitos outorgados pelo ente público. O RIP pode ter finalidades diversas; em especial, serve à cobrança de foro.

Após analisar documentação acostada, há informações suficientes para concluir que a ZEIS Poço da Draga está inserida majoritariamente em área de terreno de marinha, portanto de domínio da União Federal, gerida pela SPU, o que pode ser comprovado pelo desenho da linha de preamar média, na figura 03, bem como pela existência de RIPs no interior do perímetro.

¹⁸ Nos casos de já terem sido alienados pela União Federal ou por conta da remição de um contrato de aforamento, consolidando-se o domínio pleno da propriedade no foreiro, ou seja, no particular. A remição do aforamento é forma de extinção da enfiteuse, decorrente da venda pela União (senhorio direto) do domínio direto ou iminente, que corresponde a 17% do valor do imóvel, nos estritos termos do artigo 123 do Decreto-Lei nº 9.760/46.

¹⁹ PEDROSO, Regina. **Regularização de imóveis no litoral**. Jusbrasil.com.br, 2 de Maio de 2020. Disponível em: <https://genjuridico.jusbrasil.com.br/artigos/449973769/regularizacao-de-imoveis-nolitoral>. Acesso em: 08/05/2020.

²⁰ http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/patrimonio-da-uniao/glossario-patrimonio-da-uniao#_msocom_5

Após consulta à SPU, via ofício e em reunião presencial, o órgão sugeriu a consulta virtual²¹ da planilha de dados cadastrais dos imóveis da União. Procedeu-se, então, a pesquisa de ocupações no cadastro mencionado. Cumpre informar, inicialmente, que a planilha obtida apresenta dados de ocupações em terras da União em todo o território nacional. Desse modo, para fazer a busca, foram aplicados os filtros “Poco da Draga”²², “Praia de Iracema” e “Centro”, no campo “bairro” da planilha. Verificou-se, então, um total de 165 ocupações em terras da União cadastradas como a localização “Poco da Draga”, todas elas em área de marinha ou acrescidos de marinha. Cumpre registrar que o número de imóveis em área federal pode chegar à soma ainda maior, visto que apenas se encontram no cadastro em questão os imóveis cuja ocupação está registrada junto à SPU, podendo haver ocupações não registradas.

Constam na base de dados as seguintes informações: número do Registro Imobiliário Patrimonial (RIP); endereço; conceituação (se área de marinha ou acrescido de marinha); tipo de imóvel; situação da utilização; proprietário oficial e regime de utilização (ocupação, aforamento). Os dados encontrados são apresentados em síntese a seguir.

Quadro 04 – Informações contidas nos RIPs

Quesito da planilha	Respostas encontradas	Quantidades de cadastros encontrados
Classe	Dominiais	165
Conceituação	Marinha	69
	Acrescido de Marinha	91
	Marinha com Acrescido	5
Situação de uso	Em uso	152
	Sem registro	13
Proprietário Oficial	União – Administração Pública Federal direta	165
Regime de utilização	Ocupação	128
	Aforamento	24
	Sem informação (o campo da planilha encontrava-se vazio)	13

Fonte: Elaboração da equipe feita com base nos dados da SPU.

Frisa-se que, para fins de regularização da base fundiária, os dados sobre o regime de utilização dos imóveis da União merecem especial atenção. A análise dos dados

²¹ Planilha obtida através do link obtido através do link <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/patrimonio-da-uniao/consulta-de-imoveis-da-uniao/imoveis-dominiais>

²² Para encontrar resultados, é necessário não buscar por Poço com ç e sim “Poco” sem ç.

demonstra a existência de, pelo menos, 128 ocorrências de utilização em regime de ocupação, 24 em regime de aforamento e 13 não informadas. No entanto, os dados disponíveis on-line sobre os RIPs são apenas dados tabulares que não estão associados aos lotes existentes. Como o endereçamento dos lotes do Poço da Draga é impreciso, tendo em vista a incompletude da nomenclatura oficial das ruas, a equipe técnica não conseguiu identificar quais os lotes existentes possuem RIP.²³ No sentido de ilustrar a incompletude e a imprecisão do sistema de endereçamento da ZEIS Poço da Draga, a Figura 03 ilustra os logradouros públicos cadastrados na base de dados fornecida pelos órgãos de planejamento da PMF e os logradouros existentes identificados pela equipe da UFC.

²³ Em reunião realizada em janeiro de 2020 com a SPU, a equipe foi informada que existem lotes no Poço da Draga registrados e com RIPs, embora seja comum os ocupantes desses imóveis estarem inadimplentes. Isto porque os ocupantes devem pagar uma taxa anual para validar os RIPs. No caso dos moradores de baixa renda, esses devem solicitar a dispensa de pagamento, para não ficar inadimplentes. E muitos ainda não o fizeram.



Figura 03 – Sistema de endereçamento na ZEIS Poço da Draga



SISTEMA DE PROJEÇÃO: UTM ZONA 24S
DATUM PLANIMÉTRICO: SRC SIRGAS 2000
FONTE: PMF / Plano Urbanístico

0 50 100 m

Fonte: Elaborado pela equipe a partir de pesquisa de campo e dos dados fornecidos pelo Iplanfor

Em pesquisa bibliográfica, foi possível visualizar a espacialização desses RIPs.

Figura n. 04 – Espacialização dos RIPs

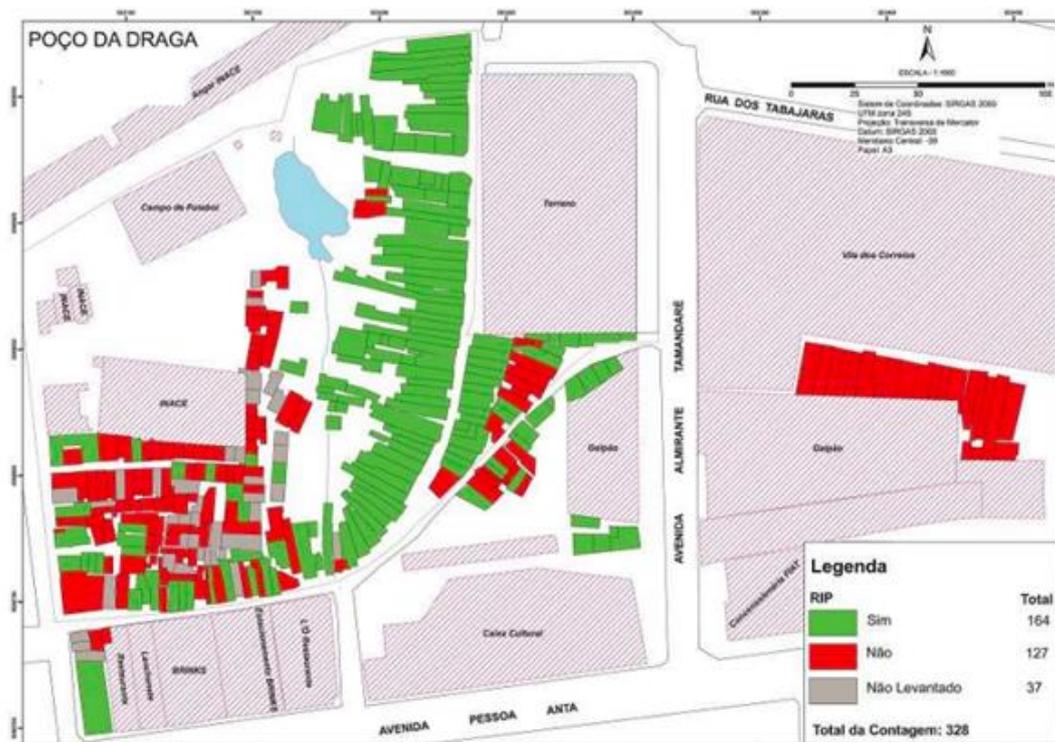


Figura 22 : Mapa de Residências que Possuem RIP. Fonte: Desenvolvido pelos autores a partir dos dados obtidos in loco.

Fonte: BRASIL, Amiria Bezerra; ARAUJO, Alice Martins de; OLIVEIRA, Fernanda G. Casimiro de. *Et al.* Conhecendo o Poço da Draga: uma proposta conjunta de levantamento de informações sobre a comunidade. Seminário URBFAVELAS. Rio de Janeiro, 2016.

Como descrevem os autores,

Uma das informações investigada foi a da quantidade de moradores que possuem RIP, o que totalizou 58% dos imóveis, como mostra a Figura 22. Nele podemos observar a espacialização histórica das casas mais antigas do Poço, localizadas a norte do mapa, mostrando que as mesmas possuem o cadastro do RIP devido a seu período mais antigo de existência. À medida que as novas casas vão surgindo a leste, a posse do registro tende a ser mais descontínua ou inexistente. Muitos desses registros são advindos da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), já que a favela está situada em terreno de marinha, propriedade da União. Porém, segundo ALMEIDA (apud HABITAFOR, 2013) aproximadamente 92% de seus habitantes não possuem registro ou mesmo títulos de posse dos seus imóveis. Porém, apesar de poucos possuírem algum tipo de registro de moradia, o levantamento mostrou que 85% das famílias possuem casa própria, sendo os outros 15% de moradias alugadas, para alugar, à venda ou não catalogadas. No mapa da Figura 23 podemos identificar também a existência de moradias cedidas pela INACE²⁴.

²⁴ BRASIL, Amiria Bezerra; ARAUJO, Alice Martins de; OLIVEIRA, Fernanda G. Casimiro de. *et al.* Conhecendo o Poço da Draga: uma proposta conjunta de levantamento de informações sobre a comunidade. Seminário URBFAVELAS. Rio de Janeiro, 2016.

Embora relevante o esforço de espacialização dos RIPs, vale fazer a ressalva de que a autodeclaração dos moradores não serve para fins de jurídicos, de comprovação da sua existência, visto serem os RIPs atos formais da autoridade pública que se confirma apenas com a materialidade do documento escrito, embora seja inquestionável a existência real das posses dos moradores.

Os RIPs são importantes para comprovar relação de parte dos habitantes da ZEIS Poço da Draga com a SPU e que estão ocupando área da União. No entanto, essa terra só será definitivamente reconhecida por meio de procedimento próprio, a demarcação, a ser realizada no início do projeto de regularização fundiária. Os demais moradores dessa área, mesmo sem o RIP, poderão ser regularizados desde que comprovados os requisitos legais apresentados mais a frente, podendo comprovar sua posse com outros documentos, como com conta de luz.

3.5 Cadastro Tributário Municipal

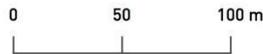
Após a caracterização da área como Terreno de Marinha, e diante da informação (por vias não oficiais) de que há registros jurídicos de cessão de posse na região, passamos a analisar as informações disponíveis no cadastro tributário municipal, fornecido pela Prefeitura Municipal de Fortaleza por meio da Secretaria de Finanças do Município de Fortaleza. Possuímos dados referentes ao ano de 2010 e 2016. Infelizmente as informações mais relevantes para fins de regularização fundiária não constam na base de dados de 2016 e o Plano precisará então recorrer também á base de dados de 2010.



Figura 05 - Lotes SEFIN 2016



SISTEMA DE PROJEÇÃO: UTM ZONA 24S
DATUM PLANIMÉTRICO: SRC SIRGAS 2000
FONTE: PMF / SEFIN 2016



Fonte: Elaborado pela equipe a partir de dados da SEFIN, 2016.

Constam 61 lotes na base de dados da SEFIN fornecida pela PMF. Desses 61, 56 lotes estão totalmente inseridos no polígono da ZEIS, e os demais estão apenas parcialmente inseridos no polígono referente à ZEIS expandida (SEFIN 2016). Chama atenção nessa base

de dados de 2016 um polígono correspondente à quadra 96 do distrito 5, que não possui nenhuma correspondência com a estrutura dos lotes existentes.

Figura 06 – Destaque da quadra 96 do distrito 5 SEFIN 2016

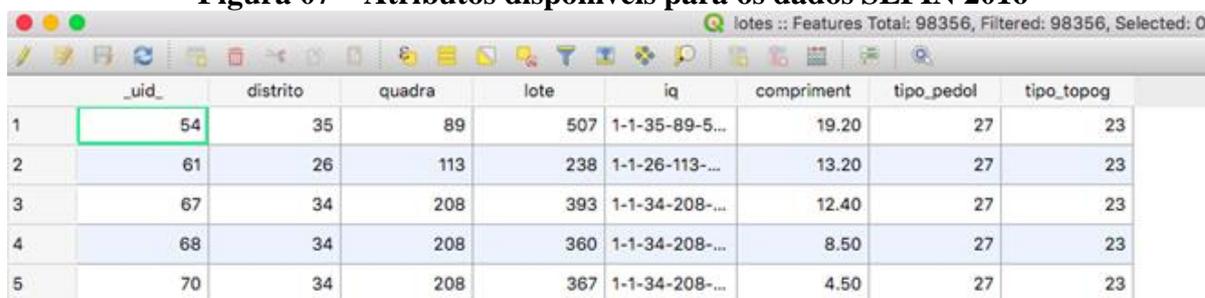


SISTEMA DE PROJEÇÃO: UTM ZONA 24S
DATUM PLANIMÉTRICO: SRC SIRGAS 2000
FONTE: PMF / SEFIN 2016

0 50 100 m

Essa base de dados não possui a coluna de atributos referente dos lotes, nem registro de propriedade ou uso do imóvel. Segue uma ilustração da tabela de informações associada à base de dados disponibilizada para o ano de 2016.

Figura 07 – Atributos disponíveis para os dados SEFIN 2016



	uid	distrito	quadra	lote	iq	compriment	tipo_pedol	tipo_topog
1	54	35	89	507	1-1-35-89-5...	19.20	27	23
2	61	26	113	238	1-1-26-113-...	13.20	27	23
3	67	34	208	393	1-1-34-208-...	12.40	27	23
4	68	34	208	360	1-1-34-208-...	8.50	27	23
5	70	34	208	367	1-1-34-208-...	4.50	27	23

Fonte: SEFIN, 2016.

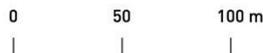
Devido a essa limitação, passou-se a utilizar a base de dados de 2010. A geometria dos lotes do cadastro tributário municipal da SEFIN 2010 está reproduzida na Figura 07.



Figura 08 - Lotes SEFIN 2010



SISTEMA DE PROJEÇÃO: UTM ZONA 24S
DATUM PLANIMÉTRICO: SRC SIRGAS 2000
FONTE: PMF / ISEFIN 2016



Fonte: SEFIN, 2010.

Constam nesta base SEFIN 2010 54 lotes inseridos no polígono da ZEIS, desses 04 estão apenas parcialmente inseridos. Vale ressaltar que, dos 06 lotes adicionados entre os

anos de 2010 e 2.016, 03 são polígonos grandes. Um deles é a já mencionada quadra 96, e outros dois estão nas áreas onde atualmente existem galpões subutilizados.

Do total de 54 lotes existentes na base de 2010, apenas 01 possui o número de matrícula nos registros na base de dados da SEFIN, que corresponde à área descrita pelos moradores como "terreno da CIDAO". Esse terreno, cuja matrícula informada pelo Cartório de Imóveis da 2ª região é de número 5.947, possui área total declarada de 6.120m² com área edificada declarada de 1.654,45m². Embora seja declarado o uso industrial, os moradores testemunham que há várias décadas, o imóvel se encontra subutilizado. Especulações a respeito de sua utilização para usos relacionados ao turismo e à indústria imobiliária de luxo são frequentes²⁵.

²⁵ Uma bem recente pode ser vista aqui: https://www.focus.jor.br/mega-projeto-na-praia-de-iracema-foi-retomado-apos-mudancas-nos-juros-cambio-e-incentivos-fiscais/?fbclid=IwAR0KNyu-sIIIMGWoczRF1Mw67px_b2BiAb_CcscR4942TrBo5BLPQ4oAfQE.

Figura 09- Identificação do Terreno da CIDAO



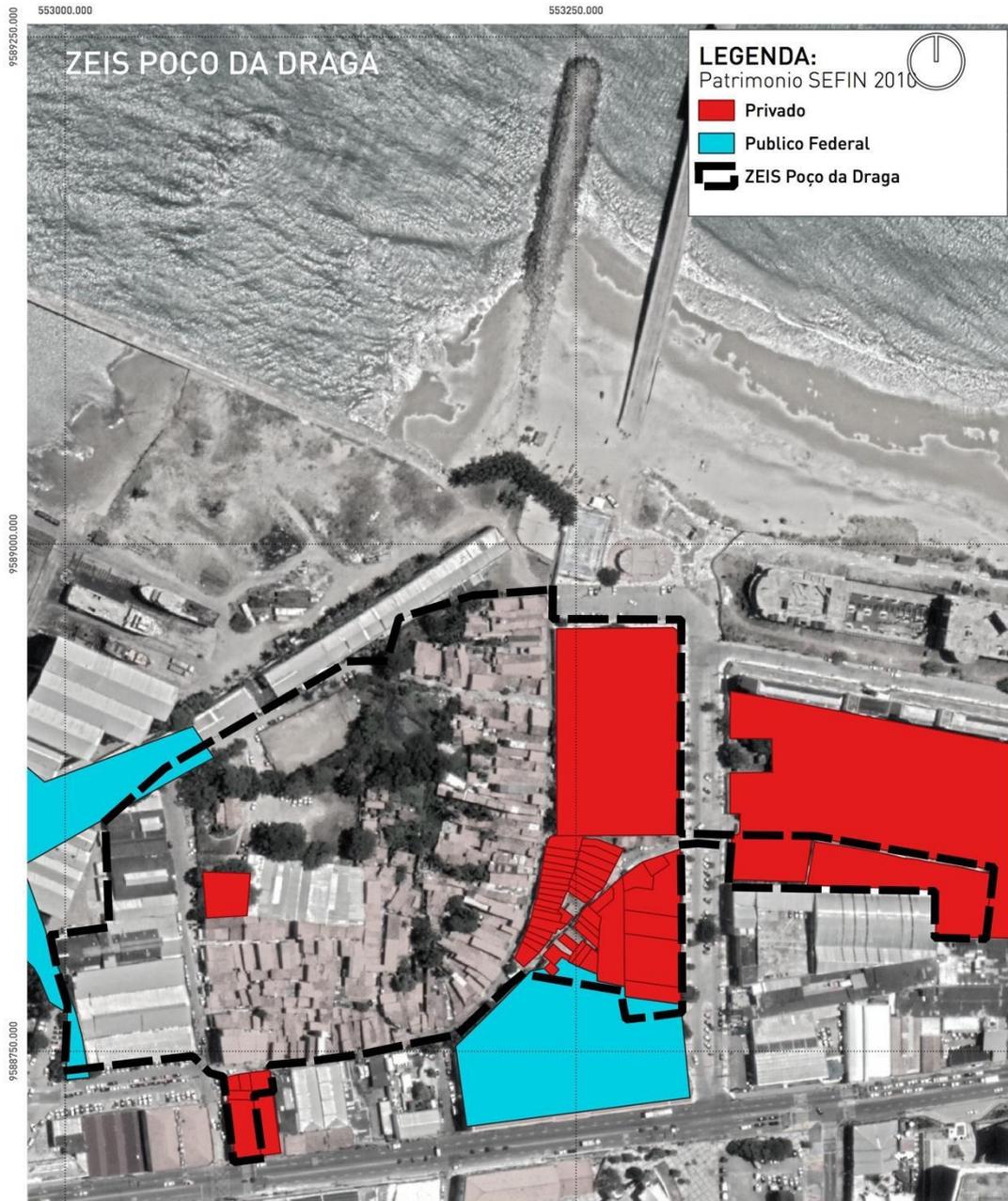
Fonte: SEFIN, 2010.

Além de possuir número de matrícula no CRI da segunda Zona, esse terreno consta no registro da SEFIN como de patrimônio privado, uso industrial, com uma área edificada de 1654.45m². Vale ressaltar ainda que o mesmo terreno também consta na base de loteamentos disponibilizada pela SEUMA/PMF, o que nos levou a refletir sobre a incongruência de que o mesmo terreno seja cadastrado concomitantemente como lote e como loteamento.

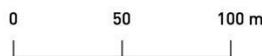
Outra informação relevante trazida pelos dados SEFIN 2010 refere-se ao tipo de patrimônio de cada lote. Acerca da existência de imóveis com propriedade e posse públicas ou privadas, o mapa a seguir apresenta a espacialização da área, com destaque para a porção mais

leste da comunidade, com informações cadastradas e uma grande área de vazio cadastral (espaço sem cores).

Figura 10 – Tipo de Patrimônio registrado na PMF



SISTEMA DE PROJEÇÃO: UTM ZONA 24S
 DATUM PLANIMÉTRICO: SRC SIRGAS 2000
 FONTE: PMF / ISEFIN 2010



Considerando que a base de dados aqui utilizada é elaborada para fins tributários, em especial para cobrança de Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), e que o fato gerador desse imposto é a existência de propriedade ou exercício de mera posse sobre imóvel, há situações distintas abrangidas sob a mesma categoria (cor). A SEFIN inclusive distingue na base de dados o status de “proprietário” e o de “detentor da posse”. As áreas verdes dizem respeito às “áreas privadas”. Contudo, não é seguro afirmar que se trata de propriedade privada, já que o cadastro parece priorizar a situação de uso. Uso privado é aquele exercido por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado e não por instituições públicas. O detentor da posse, por exemplo, pode ser uma pessoa física ou jurídica de direito privado ocupando área de propriedade pública da União.

Constata-se, no entanto, que a base de dados da SEFIN é valiosa, porém ainda insuficiente para análise jurídica mais rigorosa porque não esclarece quanto à propriedade (titularidade formal do bem). Sua serventia se justifica no tocante às informações de domínio. Mesmo ao mapear as situações de uso, mostra-se incongruente, na medida em que os registros recentes de lotes extensos estão em discrepância com a ocupação real existente no território.

3.6 Tipologias de Irregularidade Fundiária

Esse tópico, aliado ao capítulo seguinte, tem por objetivo apontar caminhos e propor alternativas para a regularização fundiária da ZEIS Poço da Draga. Considerando que existem vários caminhos para a efetivação da regularização fundiária, pretende-se apresentar elementos que contribuam tecnicamente com as ações dos poderes públicos, bem como com estratégias de reivindicações de direitos para a comunidade.

A metodologia adotada para a estruturação da estratégia de regularização fundiária aqui proposta levou em consideração:

- o diagnóstico da situação fundiária;
- as características atuais da ocupação e propostas de intervenção no território para melhorias (projeto de urbanização) mediadas com as expectativas da comunidade;
- o repertório de instrumentos e procedimentos disponíveis para Regularização Fundiária (elencados no capítulo 2 desse Plano).

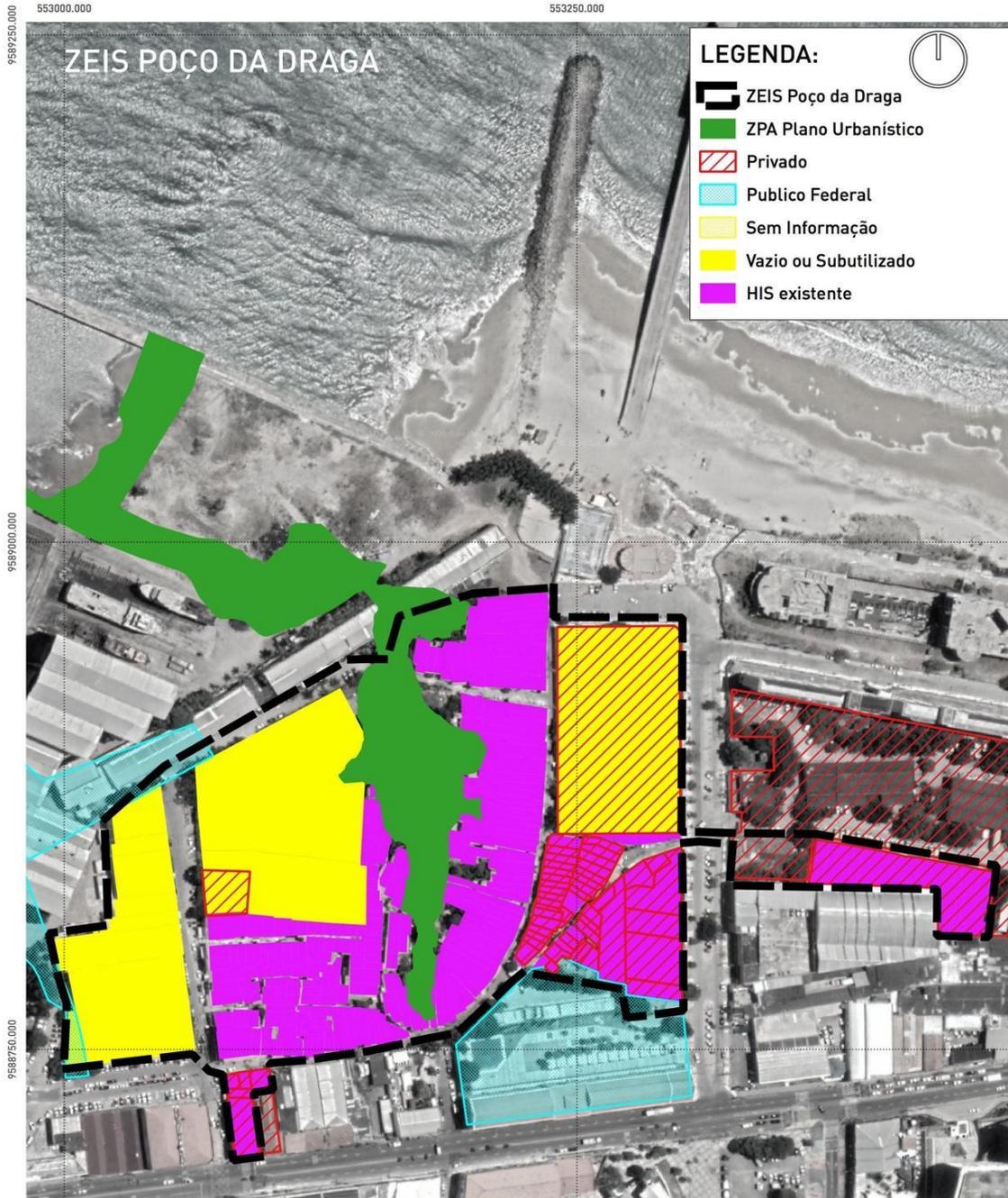
Para a melhor indicação dos instrumentos de regularização fundiária disponíveis conforme o caso concreto, foi elaborado mapa (Figura 11) a partir da sobreposição:

- da situação atual de ocupação do território do perímetro das ZEIS;

- dos novos usos e das propostas de intervenção definidos no plano urbanístico;
- da pesquisa da base fundiária (dados da SPU e SEFIN/ 2010).

A partir desse cruzamento, foram geradas tipologias (quadro n.05) para facilitar a apresentação e a indicação dos instrumentos cabíveis. Após esse primeiro momento, é apresentada discussão dos instrumentos para cada tipologia, fazendo, sempre que possível, balanço comparativo, proposições e ponderações, com indicação de possíveis encaminhamentos e desdobramentos futuros.

Figura 11 – Mapa base para definição de tipologias de irregularidade fundiária



SISTEMA DE PROJEÇÃO: UTM ZONA 24S
 DATUM PLANIMÉTRICO: SRC SIRGAS 2000
 FONTE: SEFIN 2010 / PIRF UFC 2020

0 50 100 m

Fonte: Elaborada pela equipe a partir de dados da SEFIN, 2010.

Da análise do mapa, elaborado a partir do cruzamento de dados da situação fundiária (SPU e SEFIN) e dos usos e das propostas do Plano Urbanístico, chegamos às seguintes tipologias com o rol de instrumentos aplicável a cada uma delas:

Quadro 05 - Tipologia ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS E INSTRUMENTOS APLICÁVEIS CONFORME PROPRIEDADE DO IMÓVEL

ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS OU HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL EXISTENTE			
SITUAÇÃO	LOCALIZADO EM ÁREA DE PROPRIEDADE	DESCRIÇÃO	INSTRUMENTOS APLICÁVEIS
A	PÚBLICA	Poço da Draga em imóveis da União (Terrenos de marinha- com ou sem RIPs)	Demarcação urbanística; CDRU; CUEM; Legitimação fundiária.
B	PRIVADA	Poço da Draga Ocupação em prédio abandonado	Demarcação urbanística; Legitimação fundiária; Legitimação de posse; Usucapião.

Fonte: Elaboração da equipe.

Quadro 06 –Tipologia IMÓVEIS PARA AQUISIÇÃO

TERRENOS VAZIOS OU IMÓVEIS SUBUTILIZADOS A SEREM ADQUIRIDOS				
SITUAÇÃO	LOCALIZADO EM ÁREA DE PROPRIEDADE	IDENTIFICAÇÃO	INSTRUMENTOS APLICÁVEIS	USO PLANO URBANÍSTICO
C	PÚBLICO	-	-	-
D	PARTICULAR	- Terreno da cidade; - Edifício histórico em situação de encortçamento - 02 imóveis subutilizados mapeados no Plano Urbanístico para construção de conjunto habitacional.	- Transferência do Direito de Construir; - Direito de Preempção; - Dir. Superfície; - Desapropriação; - Arrecadação de bem vago; - Compra e venda.	-Construção de novas HIS; - Área de lazer.

Fonte: Elaboração da equipe.

Quadro 05 –Regularização das áreas de interesse ambiental

TERRENOS VAZIOS OU IMÓVEIS SUBUTILIZADOS A SEREM ADQUIRIDOS				
SITUAÇÃO	LOCALIZADO EM ÁREA DE PROPRIEDADE	DESCRIÇÃO	INSTRUMENTOS	USO PLANO URBANÍSTICO
E	PÚBLICO	Corpo d'água e faixa marginal	-Zoneamento ambiental (redefinição das poligonais da ZPA conforme Normatização especial – produto 03 e diretrizes de intervenções urbanas e ambientais do Projeto Urbanístico); REURB-S (art. 39 da Lei 13465/17); - Planta de loteamento do Plano Urbanístico (produto 05).	Área de preservação ambiental; Área de lazer.

Fonte: Elaboração da equipe.

4 ESTRATÉGIAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

4.1 Regularização Fundiária Urbana (REURB)

Diante da ocorrência de posses irregulares, como por se localizar em terrenos de marinha, mas com porções residuais de áreas privadas de proprietários desconhecidos²⁶, recomenda-se iniciar o procedimento de regularização fundiária de interesse social (REURB-S) conforme a Lei nº 13.465/17, instaurada pelo município a partir da provocação de qualquer dos legitimados.

Segundo a Lei nº 13.465/2017, poderão requerer e promover a REURB (art. 32):

- I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta;
- II - os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana;
- III - os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores;
- IV - a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e
- V - o Ministério Público.

Como reproduzido acima, diante de eventual inércia do poder público, poderá a comunidade, diretamente por meio de suas instituições representativas, ou indiretamente, por meio da Defensoria Pública ou Ministério Público, requerer a REURB.

A regularização por meio do REURB-S²⁷ (de interesse social) garante que uma série de procedimentos administrativos, urbanísticos, jurídicos seja realizada no sentido de efetivar a regularização de forma plena e multidimensional²⁸. Obriga o poder público a implementar a infraestrutura essencial, os equipamentos comunitários e as melhorias habitacionais previstos no projeto de regularização e não só a titulação de imóveis

²⁶ Art. 33[...] I - na Reurb-S: a) operada sobre área de titularidade de ente público, caberão ao referido ente público ou ao Município promotor ou ao Distrito Federal a responsabilidade de elaborar o projeto de regularização fundiária nos termos do ajuste que venha a ser celebrado e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária; e b) operada sobre área titularizada por particular, caberão ao Município ou ao Distrito Federal a responsabilidade de elaborar e custear o projeto de regularização fundiária e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária;

²⁷ A REURB pode ser REURB-S de interesse social ou REURB-E de interesse específico. A primeira se destina à população de baixa renda.

²⁸ Art. 37. Na Reurb-S, caberá ao poder público competente, diretamente ou por meio da administração pública indireta, implementar a infraestrutura essencial, os equipamentos comunitários e as melhorias habitacionais previstos nos projetos de regularização, assim como arcar com os ônus de sua manutenção.

individuais²⁹. Tais melhorias devem ser orientadas pela planta de parcelamento do solo a seguir elaborada para atender ao terceiro item constante do Termo de Referência do Produto 04, que guiará as intervenções que deverão ocorrer nas ZEIS Poço da Draga. Essa planta de imóvel já foi incorporada pelo Plano Urbanístico.

Figura 12 – Planta de parcelamento de solo



Fonte: Elaboração própria.

A lei que instituiu o REURB criou o marco regulatório geral para a regularização fundiária que deve orientar os procedimentos ocorridos em nível local. Ela estabelece passos para a regularização que vão desde a regularização da gleba e o parcelamento do solo, resolvendo aspectos coletivos que abrangem todo o assentamento, para, por último, chegar na etapa de regularização dos lotes individualmente, cada momento com procedimentos e instrumentos específicos.

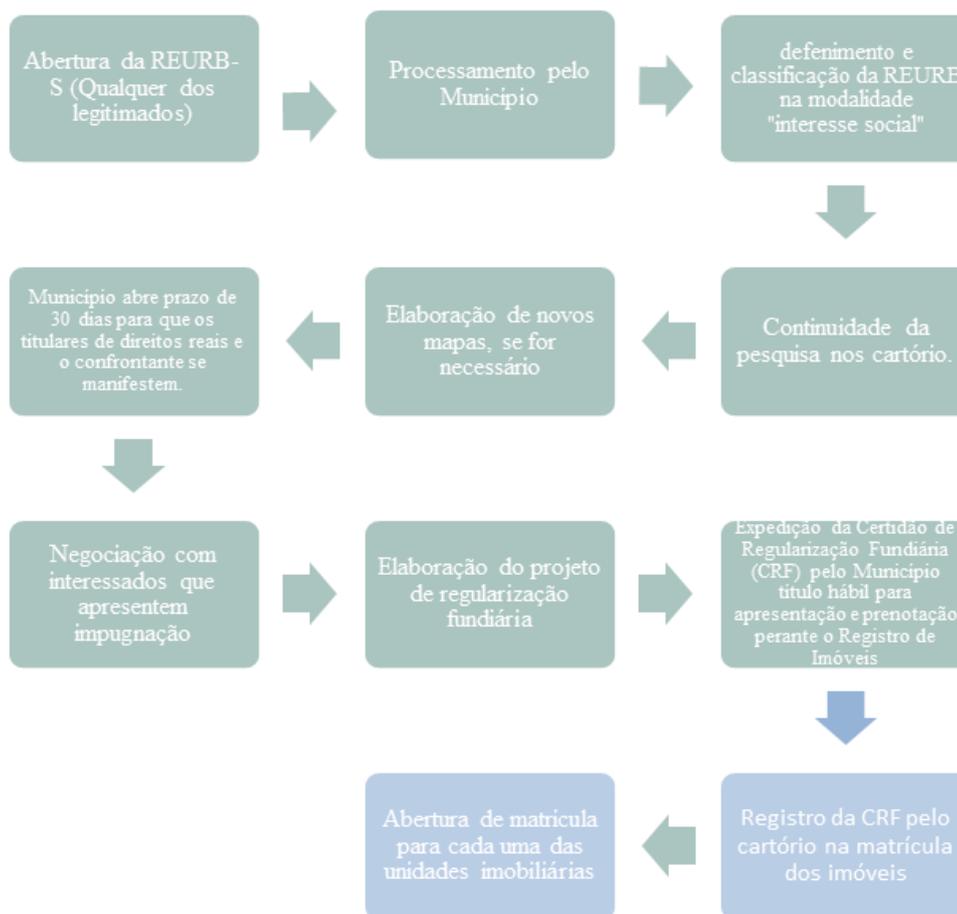
A aprovação da REURB-S também possibilita garantir gratuidade de custas e emolumentos e desobrigar os beneficiários da quitação de débitos tributários porventura existentes (IPTU, por exemplo).

²⁹ Importante destacar que, conforme o art. 32, Parágrafo único, da Lei 13.465/1: “Na hipótese de indeferimento do requerimento de instauração da Reurb, a decisão do Município deverá indicar as medidas a serem adotadas, com vistas à reformulação e à reavaliação do requerimento, quando for o caso”.

A REURB deverá abranger todo o núcleo urbano informal de forma total e implementada por etapas (art. 36, § 2º), já que, no interior da ZEIS, há áreas de domínio público e privado. A primeira etapa se refere às áreas da União (art. 17) e a segunda corresponde às áreas privadas. Tal divisão é justificada pelo fato de teoricamente ser mais fácil negociar com o Poder Público que com proprietários privados de imóveis e, também, com as medidas e os instrumentos utilizados de forma mais homogênea a cada etapa.

A REURB diz respeito a todo o procedimento de regularização fundiária, englobando suas fases e suas etapas, e uso de vários instrumentos específicos a depender da situação. A demarcação é um dos instrumentos da REURB e diz respeito à regularização da gleba, gerando novo registro de parcelamento ou um primeiro, em casos de inexistência de parcelamento prévio.

Figura 13 - Fluxograma da REURB



Fonte: Elaboração pela equipe com base na Lei nº 13.465/2017.

Alguns desses passos já foram iniciados nesse Plano, como a pesquisa cartorial, a identificação do risco ambiental (no Plano Urbanístico), o projeto urbanístico e a proposição de medidas e obras. Além disso, no caso do cadastro dos beneficiários, os moradores já possuem um cadastro inicial, datado de 2016.

4.2 Demarcação Urbanística

O primeiro instrumento a ser empregado deverá ser a demarcação urbanística. A demarcação urbanística³⁰ é procedimento da Regularização Fundiária de Interesse Social, pela qual o Poder Público demarca o núcleo urbano informal em imóvel público ou privado ocupado, definindo limites, área, localização, confrontantes, com a finalidade de identificar os 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. Mesmo não sendo obrigatória, é de grande valia para identificar a quem pertence a área a ser regularizada, se pública ou privada³¹, os confrontantes da área e se existem ações judiciais que versem sobre a área. Em suma, o instrumento se mostra oportuno para se fazer um diagnóstico mais exato do núcleo urbano informal a ser regularizado já que a área da União ainda não foi demarcada, conforme informação colhida em reunião com representantes da SPU.

Após essa fase, o auto de demarcação urbanística será encaminhado ao registro de imóveis e averbado nas matrículas por ele alcançadas (art. 22, caput)³². O resultado esperado da demarcação urbanística é a regularização das glebas da União com a devida demarcação, a aprovação do parcelamento no que diz respeito às novas dimensões urbanísticas e imobiliárias

³⁰ 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.

³¹ 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.

³² O auto de demarcação deve informar (art. 22, § 1º): 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.

conforme a ZEIS e, por último, a outorga de títulos dos lotes aos moradores dos assentamentos precários³³.

Após a averbação, o Poder Público aprova o projeto de regularização fundiária (art. 51), legitimado em parâmetros urbanísticos mais flexíveis (o da normatização especial da ZEIS), 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 ao ente da administração pública competente emissão de títulos aos ocupantes cadastrados.

A regularização fundiária por meio da demarcação urbanística é uma estratégia recomendada a partir das irregularidades e dos problemas constatados na ZEIS Poço da Draga uma vez que existe a necessidade de melhoria na infraestrutura de toda a zona.

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 emitir os títulos possessórios aos ocupantes da área.

Quadro 08 - Principais aspectos da demarcação urbanística

DEMARCAÇÃO URBANÍSTICA		
Pode abranger imóveis:	Documentos para instauração:	Informações do auto de demarcação urbanística:
<ul style="list-style-type: none"> - De domínio privado com proprietários não identificados; - De domínio privado com registro, mesmo que de proprietários distintos; - De domínio público. 	<ul style="list-style-type: none"> - 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; - Planta de sobreposição do imóvel demarcado com a situação da área constante do registro de imóveis. 	<ul style="list-style-type: none"> - A área total e o perímetro correspondente ao núcleo urbano informal a ser regularizado; - As matrículas alcançadas pelo auto de demarcação urbanística e, quando possível, a área abrangida em cada uma delas; - A existência de áreas cuja origem não tenha sido identificada em razão de imprecisões dos registros anteriores.

Fonte: Elaboração da equipe.

A demarcação urbanística deve ser seguida pela outorga de títulos possessórios que se dará conforme a titularidade do bem, se público ou privado (Art. 33 da REURB). Em se

³³ A demarcação será processada conforme descrito nos artigos 20 e 21 da Lei nº 13.465/2017, garantindo a manifestação de interessados, os possíveis impugnações e os mecanismos de composição de conflitos extrajudiciais quando houver.

tratando de áreas privadas, há instrumentos de legitimação de posse, legitimação fundiária, usucapião etc.

Para realizar a regularização fundiária dos imóveis, no nível do lote, faz-se necessária, após a demarcação urbanística, a titulação da posse dos moradores para aqueles que estiverem em áreas públicas ou de propriedade para aqueles que estiverem em áreas privadas. É o que será apresentado a seguir.

4.3 Regularização fundiária de imóveis situados em áreas públicas: aplicação da CUEM e da CDRU – SITUAÇÃO A

Acerca da regularização fundiária para imóveis em áreas públicas, recomenda-se, após a demarcação urbanística, a aplicação da Concessão Especial de Uso para Fins de Moradia (CUEM) para os casos de ocupação de uso predominante para fins residenciais (Situação A) e por população de baixa renda. Referido instrumento já foi detalhado em tópico específico (2.2.4 i). Para os demais imóveis, cujo uso principal não é residencial, cabe a regularização por meio de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), igualmente comentada em tópico específico (2.2.4 ii).

Como explicado em tópico específico, a CUEM tem fundamento na Constituição Federal 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 é conferido a partir da observação de alguns critérios e pode ser concedido de forma individual ou coletiva. Sua regulamentação se dá na Medida Provisória nº 2.220/2001, com alterações trazidas pela Lei nº 13.465/2017. Conforme interpretação das normas, o marco temporal para a sua aquisição, observada a posse ininterrupta e sem oposição por cinco anos, passou a ser até 22 de dezembro de 2016. Esse prazo é também aplicado à hipótese de CUEM coletiva, que, diferente da concessão de forma individual, exige a comprovação da condição de baixa renda dos potenciais beneficiários.

Como a ZEIS Poço da Draga é formada principalmente por assentamentos precários, constituídos por população de baixa renda, recomenda-se a titulação da posse por meio da concessão de CUEM coletiva e individual.

Quanto ao critério de tempo de existência da comunidade, compreendemos ser fato público e notório, dispensando comprovação (notícias de jornais, trabalhos acadêmicos, documentos públicos como o cadastro SEFIN etc. podem comprovar).

Sobre requisito para comprovação das posses individualmente, isso será aferido no

tempo certo do projeto de regularização, mediante prova documental ou, na sua ausência, por testemunhas (vizinhos).

Para prova documental, o morador poderá apresentar conta de energia, cadastros de toda sorte feita pelo poder público (SEFIN, Habitafor, bolsa família...). O importante é conter nome e data. Esse tempo poderá ser somado com o tempo do seu antecessor no imóvel (antigo morador) para fins de contagem dos cinco anos.

Além da comprovação da posse por um período mínimo de cinco anos, até a data de 22 de dezembro de 2016 e da comprovação de baixa renda dos ocupantes, outros critérios precisam ser observados para a concessão da CUEM coletiva, quais sejam: (i) a utilização dos imóveis públicos para moradia própria ou da família dos ocupantes, (ii) imóveis cuja área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor e (iii) os possuidores não serem proprietários ou concessionários, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

Antes da edição da Lei nº 13.465 de 2017, a CUEM de forma coletiva exigia a indivisibilidade da posse, sendo cabível somente em imóveis onde não fosse possível identificar os terrenos ocupados por possuidores. Além da mudança no marco temporal, a nova lei não exige mais essa indivisibilidade, podendo ser aplicada a imóveis com terrenos já divididos, ainda que a divisão não seja formalizada. Outro aspecto importante de ressaltar é a possibilidade de divisão do imóvel estabelecendo frações ideais diferenciadas a partir de acordo escrito entre os ocupantes. Assim, ao proceder a titulação, o Poder Público deve observar as frações diferenciadas que ocupam o mesmo imóvel formalmente, para que conste, no título da CUEM coletiva, o acordo por escrito entre os ocupantes com a descrição da fração ideal correspondente à posse de cada um deles.

Para os casos de imóveis públicos com área inferior a 250m², a titulação da posse para fins residenciais será concedida pela CUEM individual, que segue os mesmos critérios da CUEM coletiva, com exceção do critério de baixa renda dos ocupantes.

Sendo a área de propriedade da União, o Poder Público municipal deverá, com a SPU, celebrar um termo de cooperação técnica ou convênio para a regulamentação das áreas da União ocupadas como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) dentro do Plano Diretor do município. Nesses termos, o município assume a responsabilidade pela dimensão urbanística e ambiental da regularização, enquanto cabe à SPU a parte referente à garantia da

titulação dos moradores³⁴.

Em síntese, é viável a regularização fundiária da ZEIS Poço da Draga, mediante a realização da demarcação urbanística e, em seguida, a outorga do título possessório por meio da CUEM coletiva e individual.

Quadro 09- Resumo CUEM

Concessão Especial de Uso para Fins de Moradia (CUEM)			
Características:		Requisitos:	
<ul style="list-style-type: none"> - Gratuitade (vedação de cobrança pelo uso do imóvel); - Perpetuidade (não é possível estipular termo final); - Vinculação (garante um direito ao ocupante); - Unilateralidade (não há contrato bilateral); <p>Não há licitação (outorga do título).</p>		<ul style="list-style-type: none"> - Posse ininterrupta e sem oposição por período de no mínimo de cinco anos até a data de 22 de dezembro de 2016; - Utilização para moradia própria ou da família; - Possuidor não seja proprietário ou concessionário de outro imóvel. 	
Pode abranger:	Competência:	Individual	Coletiva
- Somente imóveis de domínio público.	- Ente proprietário do imóvel (União, estado, DF ou município).	- Imóvel com até 250m ² .	- Imóveis com mais de 250m ² cuja área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a 250m ² por possuidor; - Ocupados por população de baixa renda.

Fonte: Elaboração da equipe.

Para os casos de imóveis cujo uso não seja para fins de moradia, não é possível a titulação por meio da CUEM. Por isso, nessas hipóteses, indica-se a titulação por meio da Concessão do Direito Real de Uso (CDRU).

A CDRU é um instrumento de regularização fundiária mais flexível que a CUEM e pode ser aplicado a imóveis públicos ou privados, não sendo exigida comprovação de tempo mínimo de posse, de tamanho máximo do imóvel e não ter outra moradia urbana ou rural. É possível ser concedida para diferentes usos, residenciais ou não, além de ter previsão para sua concessão de forma coletiva (art. 4º, §2º do Estatuto da Cidade), conforme já explicitado em tópico específico (2.2.4 ii).

Os terrenos de marinha e acrescidos poderão ser regularizados por meio da CDRU, conforme previsão expressa na Lei nº 11.952/2009, que assevera no §1º do art. 4º que “As áreas ocupadas que abranjam parte ou a totalidade de terrenos de marinha, terrenos marginais ou reservados, seus acrescidos ou outras áreas insuscetíveis de alienação nos termos do art. 20

³⁴ PÓLIS, Regularização Fundiária na Costa Brasileira. Passo a passo para regularizar as moradias em terras da União. 2016 P. 25. Disponível em: <<https://polis.org.br/publicacoes/regularizacao-fundiaria-na-costa-brasileira-passo-a-passo-para-regularizar-as-moradias-em-terras-da-uniao/>> Acesso em 08 de maio de 2020.

da Constituição Federal, poderão ser regularizadas mediante outorga de título de concessão de direito real de uso”.

A previsão da utilização desse instrumento (CDRU) em imóveis da União (terrenos de marinha e acrescidos) é reforçada novamente na mesma lei, no §2º do art. 21, sendo de competência do Ministério da Economia a formalização da CDRU nesses casos, conforme previsão do §1º do art. 26 da mencionada legislação.

O procedimento para a expedição da CDRU deve observar também o disposto na lei de REURB (Lei nº 13.465/2017), que indica, nos arts. 87 a 89, a SPU como responsável pela regulamentação em ato específico, bem como pelo recebimento do requerimento para emitir Certidão de Autorização de Transferência para fins de REURB-S (CAT-Reurb-S), necessária para a obtenção gratuita da concessão de direito real de uso ou o domínio pleno do imóvel.

Assim, conveniada com o Poder Público Municipal, a SPU será responsável pelo procedimento necessário para a concessão da CDRU, que será acompanhado pela Prefeitura de Fortaleza com a finalidade da expedição do título possessório a ser formalizado pelo Ministério da Economia, observando-se a legislação federal sobre esse instrumento jurídico.

No âmbito federal, ressalta-se que a CDRU poderá ser concedida gratuitamente quando destinada à regularização fundiária de interesse social, ou seja, quando aquela destinada a atender a famílias com renda familiar mensal não superior a 5 (cinco) salários mínimos. Nessa hipótese, a CDRU terá caráter de escritura pública e constituirá título de aceitação obrigatória em garantia de contratos de financiamentos habitacionais (art. 48, I e II da Lei nº 10.257/2010, Estatuto da Cidade).

Quadro 10- Resumo CDRU

Concessão de Direito Real de Uso (CDRU)	
Características:	CDRU em regularização fundiária de interesse social (REURB-S):
<ul style="list-style-type: none"> - Abrange imóvel de domínio público ou privado; - Pode ser concedida de forma gratuita ou onerosa; - Pode ser estipulada por período determinado ou indeterminado. É título resolúvel (pode ser desfeito). - Vincula o uso do imóvel; - Não são exigidos os requisitos de posse, tamanho mínimo de terreno e não ter outra moradia urbana ou rural; - Pode ser concedida de forma coletiva. 	<ul style="list-style-type: none"> - Gratuita; - Tem caráter de escritura pública; - Aceitação obrigatória em garantia de contratos de financiamentos habitacionais.

CDRU em Imóvel do município de Fortaleza (Lei nº 10.639/2017)	CDRU em imóvel da União
<p>Tem como requisitos de gratuidade:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Renda individual ou familiar de até 5 (cinco) salários mínimos mensais; ii) área da ocupação inferior à 250m²; - Área ocupada por prazo igual ou superior a 5 (cinco) anos, ininterruptamente e sem oposição; - O ocupante não seja beneficiário de outro programa habitacional público ou privado; - Não seja proprietário de outro imóvel; e - Comprometa-se a utilizar o imóvel, preponderantemente, com a finalidade no qual foi concedido 	<p>Tem como requisito de gratuidade:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Certidão de Autorização de Transferência para fins de Reurb-S (CAT-Reurb-S) emitida pela SPU; - Tem procedimento regulado pela SPU.
	<p>CDRU em terrenos de marinha e acrescidos: - Formalização pelo Ministério da Economia</p>

Fonte: Elaboração da equipe.

4.4 Regularização fundiária de imóveis situados em áreas privadas: aplicação da legitimação fundiária, legitimação de posse e usucapião especial urbana – SITUAÇÃO B

Diante da ocorrência de posses irregulares em áreas de titularidade privada, conforme citado anteriormente, propõe-se a regularização através da demarcação urbanística seguida de instrumentos como a legitimação fundiária ou, alternativamente, legitimação de posse e usucapião especial urbano. Como pode ser visto abaixo, os três instrumentos são bem semelhantes, pois convertem a posse em propriedade. No entanto, a ação de usucapião demanda um processo judicial, de rito mais complexo e demorado. Já as duas outras alternativas se dão em âmbito administrativo, entre o poder executivo e os cartórios de imóveis.

a. Legitimação de posse

Criada pela Lei nº 11.977/09, a legitimação de posse estabelece que, sem prejuízo dos direitos decorrentes do exercício da posse mansa e pacífica no tempo, seja expedido título de legitimação de posse, o qual será convertido automaticamente, ou seja, sem provocação ou prática registral, em título de propriedade após o prazo de cinco anos de seu registro, desde que atendidos os termos e as condições do art. 183 da Constituição Federal (usucapião constitucional urbana individual).

Após a promulgação da Lei nº 13.465/2017, passou a ser preterida frente à legitimação fundiária, uma vez que fixa prazo para a concessão do título de propriedade.

Assim, sua aplicação atende à discricionariedade do poder público e aos casos em que a legitimação fundiária não pode ser implementada (áreas públicas).

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 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)

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).

Em alguma medida, a legitimação de posse foi superada pela legitimação fundiária porque essa última não estabelece um decurso de prazo para converter a posse em propriedade, tendo como condição o atendimento aos requisitos mínimos legais.

Quadro 11 - Resumo legitimação de posse

LEGITIMAÇÃO DE POSSE			
Características:	Abrangência:	Competência:	Requisitos:
<p>Reconhecimento da posse é convertida em propriedade após o transcurso de 5 anos da expedição da legitimação de posse, podendo ser o prazo maior dependendo da área;</p> <p>Pode ser transferida por <i>causa mortis</i> ou por ato <i>intervivos</i>;</p> <p>A conversão é automática, ou seja, independentemente de prévia provocação ou prática de ato registral.</p> <p>Não depende de ação judicial como a usucapião. Decorre de um processo administrativo no</p>	<p>Unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado em área particular.</p>	<p>Poder Público Municipal: reconhecimento de posse.</p> <p>Registrador: inserir observação no registro da legitimação de posse, indicando que, não havendo alteração, ocorrerá a conversão automática em propriedade após 5 anos.</p>	<p>São requisitos para a usucapião constitucional urbana individual:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados; 2) por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição; 3) utilização para moradia própria ou de sua família; 4) não ser proprietário de outro imóvel urbano ou rural. <p>Caso não atendidos: requisitos de outras modalidades de usucapião estabelecidos na legislação em vigor, a requerimento do interessado, perante o Cartório de Registro de Imóveis competente.</p>

âmbito do poder executivo.			
----------------------------	--	--	--

Fonte: Elaboração da equipe.

b. Legitimação fundiária

A legitimação fundiária é o instrumento de regularização fundiária que reconhece a aquisição originária do direito real de propriedade conferido por ato do Poder Público sobre unidade imobiliária objeto 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: a) o beneficiário não pode ser concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural; b) 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.

Segundo o art. 23 da Lei nº 13.465/2017, a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, e as suas entidades vinculadas, quando titulares do domínio de imóveis públicos, 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, dispensados 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).

Quadro 12 - Resumo legitimação fundiária

LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA	
Características:	Requisitos:
Forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato discricionário do Poder Público.	1) não ser concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural; b) não ter sido contemplado com legitimação de posse ou

Não depende de ação judicial como a usucapião. Decorre de um processo administrativo no âmbito do Poder Executivo.	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: Elaboração da equipe.

c. Usucapião especial de imóvel urbano

O instrumento de usucapião especial de imóvel urbano tem previsão no art. 183 da Constituição Federal de 1988, especificamente no capítulo que trata 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”.

O Código Civil (Lei nº 10.406/2002) repete a normativa constitucional no art. 1.240, além de tratar de outras espécies de usucapião. O instrumento é tratado também no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) que, por sua vez, aborda a usucapião especial de imóvel urbano enquanto instituto jurídico e político a ser utilizado para seus fins, disciplinando 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 a possibilidade de usucapião coletiva de imóvel urbano de núcleos informais, com a condição de existirem sem oposição há mais de 5 anos e os detentores da posse não serem proprietários de outro imóvel urbano ou rural, mesmo que a área dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor.

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 (art. 256).

Por fim, a Lei nº 13.465/2017, que disciplina a regularização fundiária urbana (REURB), reconhece, no art. 15, inciso II, a usucapião, incluindo a modalidade de usucapião especial de imóvel urbano como instrumento a ser aplicado no âmbito da regularização fundiária.

Quadro 13 - Resumo usucapião especial urbano

USUCAPIÃO ESPECIAL DE IMÓVEL URBANO	
Características:	Requisitos:
<ul style="list-style-type: none">- Forma originária de aquisição de imóvel estabelecida em lei, com intuito de garantir a função social da propriedade.- É necessário ingressar com ação judicial.	<ol style="list-style-type: none">1) Posse mansa, pacífica e ininterrupta com <i>animus domini</i> por 5 anos;2) Área urbana de até 250m²;3) Utilização para moradia própria ou de sua família;4) Não ser o detentor da posse proprietário de outro imóvel rural ou urbano;5) Não será conferida a propriedade por usucapião especial urbana mais de uma vez.

Fonte: Elaboração da equipe.

4.5 Regularização fundiária de terrenos vazios ou imóveis subutilizados – SITUAÇÃO D³⁵

a. Terrenos da Rua Guilherme Blunh (um totalmente vazio e o outro subutilizado)

A partir dos dados coletados, verificou-se que a área (Figura 11) é constituída por um lote classificado como “privado” no cadastro da SEFIN, mas sem informação do número de matrícula no registro de imóveis ou identificação do eventual proprietário. Não foram encontradas informações sobre a área remanescente (Figura 11). No entanto, por estar inserida em terreno de marinha, os dados disponíveis permitem concluir que se trata de área de propriedade da União.

Nesse sentido, a análise será estruturada em dois momentos. Será abordada inicialmente a aquisição do lote privado pelo poder público e em seguida os procedimentos para disponibilização da área remanescente.

Cabe inicialmente registrar que deve ser feita a requisição de cópias do eventual registro do imóvel junto ao 2º CRI para fins de identificação dos titulares de direitos sobre a

³⁵ Como não há, nas tipologias apresentadas, a identificação de uma SITUAÇÃO C, passa-se a trabalhar a proposta para a SITUAÇÃO D.

área. É importante que se proceda análise, junto à SPU, sobre a validade de eventual título de propriedade, visto tratar-se de terreno de marinha.

Cabe ao órgão federal manter registros a respeito das alienações de imóveis em terrenos de marinha. Constatando-se a invalidade do título, deve ocorrer a demarcação do imóvel pela SPU para fins de sua incorporação ao patrimônio da União, com abertura de matrícula no registro de imóveis.

Para a viabilização de áreas cujo levantamento confirmar serem privadas para construção das novas habitações de interesse social, tem-se como diretriz a priorização de terrenos vazios na área da ZEIS Poço da Draga e de opções que representem menor ônus financeiro ao ente público para sua aquisição. Propõe-se então a utilização dos seguintes instrumentos: arrecadação de bem vago, desapropriação e direito de preempção. 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.

A arrecadação de bem vago está prevista nos artigos 64 e 65 da Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Compreende forma de aquisição, pelo município, de imóveis cujo proprietário deixou de realizar atos relativos à conservação do direito, como deixar de arcar com os ônus tributários e cessação dos atos de posse, eximindo-se assim de observar a função social que deve orientar o uso do solo urbano.

Para a devida arrecadação do imóvel em questão, deve ser instaurado processo administrativo, nos termos de ato a ser editado pelo Chefe do Poder Executivo municipal, e deve ser feita consulta junto à SEFIN acerca do adimplemento do IPTU. A legislação dispõe que a omissão em satisfazer os ônus fiscais por cinco anos importa em presunção absoluta da intenção do proprietário em se desfazer do imóvel. Uma vez arrecadado, o imóvel passará ao patrimônio do município após o decurso de três anos.

A desapropriação por utilidade pública é regulada pelo Decreto-Lei nº 3.365 de 21 de julho de 1941. Entende-se que não se trata da opção menos onerosa para o Poder Público, mas, dentre as opções disponíveis, é a que pode viabilizar com maior rapidez a disponibilidade do imóvel aos fins pretendidos.

Algumas alternativas disponíveis na legislação e que podem ser de utilidade no caso presente ainda carecem de regulamentação específica no âmbito municipal. É o caso do direito de preempção; do parcelamento, do uso ou da edificação compulsórios; e do IPTU progressivo no tempo.

O direito de preempção está regulado nos artigos 25 a 27 da Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. É instrumento de aplicação preferencial em áreas de ZEIS 1 nos termos do artigo 128, inciso IX, do Plano Diretor de Fortaleza. É necessária, contudo, a edição de lei municipal específica delimitando as áreas de incidência do referido instrumento, para que esse possa ser aplicado. A norma precisa ainda definir o prazo de vigência (não superior a 5 anos) e o enquadramento em uma ou mais das finalidades previstas no artigo 25 da Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001 (no caso em análise, execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; implantação de equipamentos urbanos e comunitários; criação de espaços de lazer e áreas verdes).

Desse modo, havendo intenção de alienar o imóvel, o proprietário deverá comunicar ao município para que esse exerça no prazo de 30 dias o direito de preferência sobre a venda. São nulas as alienações processadas em desrespeito a esse procedimento.

O direito de preempção é instrumento apto a ensejar a aquisição do imóvel pelo Poder Público, de forma menos onerosa. No entanto, para sua maior eficácia, deve ser aplicado junto a outros instrumentos que coíbam a retenção especulativa do solo urbano, como é o caso do parcelamento, da edificação ou da utilização compulsórios, do IPTU progressivo no tempo e da desapropriação com pagamento da indenização em títulos. Todos os instrumentos mencionados estão previstos na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

Para a parcela da área de titularidade da União, quando da instauração do procedimento de regularização fundiária urbana, deve ser notificada a SPU, nos termos do parágrafo 1º do artigo 31 da nº Lei 13.465, de 11 de julho de 2017, para levantar as informações acerca da dominialidade do imóvel.

Após tal levantamento, no âmbito do procedimento de REURB-S, e ocorrida a correta demarcação das áreas de titularidade da União pela SPU (não só na área em análise neste tópico, mas em todo o perímetro da ZEIS), deverá ser registrado o parcelamento da área e feita a abertura de matrículas em nome da União. Tal disposição está presente no parágrafo terceiro do artigo 6º da Portaria nº 2.826, de 31 de janeiro de 2020, da Secretaria do Patrimônio da União.

O Acordo de Cooperação Técnica a ser celebrado entre a SPU e o município de Fortaleza pode prever a repartição de competências para a realização das intervenções planejadas para a área, inclusive para a titulação dos moradores que venham a ser contemplados com unidades quando da construção de novas unidades de habitação de interesse social no local.

Após construídas as novas unidades de habitação de interesse social, sugere-se que os atuais moradores da ZEIS Poço da Draga que se enquadram nos requisitos legais e que precisem ser reassentados (indicados a partir da pactuação com a comunidade) recebam títulos de CUEM, a fim de preservar os direitos reais adquiridos.

Os artigos 4º e 5º da Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, estabelecem essa possibilidade, facultando o exercício do direito conferido pela CUEM em local diverso do atualmente ocupado nos casos de ocupação em área que acarrete risco à vida ou à saúde dos ocupantes ou em locais destinados a obras de urbanização.

b. Terreno CIDAO

O Plano Urbanístico aponta intervenção em terreno murado, atualmente sem utilização, situado na esquina da Rua Almirante Tamandaré com Rua dos Tabajaras conhecido como “armazém da CIDAO”.

Por estar atualmente sem qualquer destinação e pela necessidade de viabilizar espaços para equipamentos que atendam à comunidade, serão traçadas estratégias que permitam a destinação do imóvel para a finalidade pública.

Em consulta ao banco de dados da SEFIN, constatou-se que a área está registrada como lote privado, com matrícula no 2º CRI sob o número 5947. O cartório foi oficiado para fornecer cópias desse registro, mas a equipe técnica de elaboração desse Plano não registrou resposta até o momento de finalização dos trabalhos.

De modo a promover a regular utilização da área para as intervenções a serem acordadas com os moradores, recomenda-se, no âmbito do Acordo de Cooperação Técnica a ser celebrado entre o ente municipal e a SPU, apurar com maior precisão a titularidade do imóvel. Esse processo deve envolver a consulta aos eventuais registros da alienação do terreno para a CIDAO ou a outro particular por parte da União. Cabe à SPU a apresentação de tais informações. Além disso, deve ser levantado junto ao 2º CRI o registro da mencionada matrícula para análise de sua validade.

Tal levantamento prévio se faz necessário, pois, mesmo em caso de transferência do domínio útil sobre o terreno ao particular a qualquer título (aforamento, CDRU, autorização de uso), o ente público mantém a sua propriedade. É necessário, portanto, que sejam analisados eventuais registros inválidos de imóveis da União em nome de particulares, conforme discutido em tópico precedente. Somente após a adoção dessas medidas prévias, será possível determinar com precisão a titularidade do imóvel.

São instrumentos aptos a promover a aquisição do imóvel: a desapropriação por utilidade pública, a arrecadação de bem vago, o IPTU progressivo no tempo seguido pela desapropriação com pagamento de indenização em títulos.

Busca-se apresentar os instrumentos mencionados apontando seus benefícios, em especial, os relacionados à redução da onerosidade do poder público. Não serão feitas conceituações dos instrumentos uma vez que as definições já se encontram expostas no trabalho. Procura-se apontar opções de ação pelo Poder Público e os procedimentos necessários, no contexto analisado, para sua aplicação.

A desapropriação regulada pelo Decreto-Lei nº 3.365 de 21 de julho de 1941. Entende-se que não se trata da opção menos onerosa ao poder público, mas, dentre as opções disponíveis, é a que pode viabilizar, com maior rapidez, a disponibilidade do imóvel aos fins pretendidos. Deve ser precedida de decreto que declare a utilidade pública da área para a execução de plano de urbanização. Será iniciado então processo administrativo com objetivo de avaliar o bem e calcular a justa indenização a ser paga ao proprietário, findo o qual o bem passa definitivamente a compor o patrimônio público.

É recomendável a busca por soluções pactuadas que evitem a ocorrência de processos judiciais que podem atrasar a expropriação do bem. Não se descarta a possibilidade de que sejam entabuladas negociações entre o ente público e o particular com vistas a promover a aquisição do imóvel pela municipalidade por via de doação, por exemplo, ou a participação do particular na execução do projeto de interesse social. Tais opções, respeitadas as estipulações legais, podem ser menos onerosas para o Poder Público, ao tempo em que podem agilizar os procedimentos de aquisição e destinação do imóvel ao projeto.

Existe, ainda, como possibilidade de aquisição do imóvel, a arrecadação de bem vago, já mencionada no tópico antecedente. Considerando que o imóvel se encontra sem destinação útil e sem atos que demonstrem o interesse do proprietário em sua manutenção, convém sua arrecadação pelo município de Fortaleza com a posterior aquisição da propriedade, passados três anos.

Recomenda-se a avaliação pela municipalidade da utilização de outros instrumentos da política urbana aptos a ensejar a aquisição do imóvel para o projeto de interesse social aqui analisado. Tais opções, embora careçam de regulamentação específica pelo município de Fortaleza, podem representar opções financeiramente mais vantajosas ao Poder Público. É o caso do direito de preempção; da determinação do parcelamento, edificação ou utilização compulsórias de imóveis vazios, não utilizados ou subutilizados; do

IPTU progressivo no tempo; da desapropriação com pagamento em títulos. O procedimento deve ser o mesmo descrito no tópico antecedente.

c. Edifício histórico em situação de encortiçamento localizado na esquina da Av. Pessoa Anta com Rua Guilherme Blunh

As bases de dados da SEFIN relativas aos anos de 2010 e 2016 identificam o imóvel em questão como sendo de titularidade privada. Porém, no documento não consta a matrícula do imóvel no registro competente ou mesmo a identificação do proprietário.

Atualmente, o imóvel referido está em situação de encortiçamento, com pessoas morando em situação precária. A intervenção sugerida no Plano Urbanístico é o fornecimento de alternativa habitacional, preferencialmente nas unidades a serem construídas na Rua Guilherme Blunh. O prédio, de interesse histórico, deve ser restaurado e destinado a equipamento público ou adaptado para HIS.

As intervenções sugeridas somente deverão ser realizadas após prévio acordo com a comunidade, em especial com as pessoas diretamente afetadas. Deverá ser assegurada alternativa habitacional aos seus atuais moradores, preferencialmente no conjunto habitacional a ser construído na ZEIS Poço da Draga.

Reiteram-se as observações realizadas no tópico antecedente sobre a necessidade de consulta à SPU e ao 2º CRI para averiguação da validade do título de propriedade do imóvel. Caso seja encontrado título que contenha alguma nulidade, devem ser adotados os procedimentos concernentes à incorporação do imóvel ao patrimônio da União, conforme abordado no tópico relativo ao imóvel localizado na esquina das Ruas Almirante Tamandaré e Tabajaras.

A partir dos dados disponíveis, que identificam o imóvel como privado, elenca-se, como realizado no tópico antecedente, a utilização dos instrumentos de arrecadação de bem vago: desapropriação por utilidade pública, direito de preempção, parcelamento, uso ou edificação compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamento da indenização em títulos. Recomenda-se a utilização do instrumento de aquisição que se mostre menos oneroso ao poder público, como analisado anteriormente.

Em caso de não ocorrer a confirmação da titularidade particular do imóvel e uma vez incluído no âmbito da REURB-S, tratando-se de imóvel público a ser incorporado ao patrimônio da União, os procedimentos para a regularização da área devem seguir o que foi delineado em tópico precedente em que se abordou a questão dos imóveis vazios e

subutilizados com acesso pela rua Guilherme Blunh após incorporação do mesmo ao patrimônio da União com abertura de matrícula no registro de imóveis competente e posterior afetação do imóvel nos termos a serem pactuados com a comunidade.

Os procedimentos prévios junto à SPU e ao 2º CRI se mostram de grande relevância para que o ente público possa optar dentre os cenários propostos.

4.6 Áreas de interesse ambiental – SITUAÇÃO E

De acordo com o Caderno de Diagnóstico elaborado na segunda etapa do projeto, a comunidade Poço da Draga está parcialmente inserida em área demarcada pelo Plano Diretor como Zona de Proteção Ambiental (ZPA) do tipo 1, faixa de proteção de recursos hídricos, estando sujeita a frequentes inundações. Somado a isso, observa-se que o território não possui sistema de esgotamento sanitário e conta apenas com sistema superficial de drenagem de águas pluviais.

Segundo a Lei nº 12.651/2012, no que se refere às APPs localizadas em áreas urbanas, existe a possibilidade de metragem diferenciada para essas, em casos excepcionais, a intervenção ou a supressão de vegetação de APP em áreas consolidadas para fins de regularização fundiária³⁶ [1].

Na REURB-S, em núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da Lei nº 13.465/2017³⁷ [2], que deverá incluir estudo técnico com a adoção das medidas que demonstre a melhoria das condições ambientais em

³⁶ Art. 8º A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental previstas nesta Lei. § 1º A supressão de vegetação nativa protetora de nascentes, dunas e restingas somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública. § 2º A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente de que tratam os incisos VI e VII do caput do art. 4º poderá ser autorizada, excepcionalmente, em locais onde a função ecológica do manguezal esteja comprometida, para execução de obras habitacionais e de urbanização, inseridas em projetos de regularização fundiária de interesse social, em áreas urbanas consolidadas ocupadas por população de baixa renda.

³⁷ Referido estudo deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos:

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

relação à situação anterior. Tais medidas foram apresentadas no Plano Urbanístico (produto 05), em que pode ser encontrada a planta de loteamento que servirá de base para regularização urbanística e ambiental da ZEIS Poço da Draga, reproduzida nesse documento na figura 12.

Assim, condições ambientais inicialmente desfavoráveis para habitação, desde que suprimidas ou mitigadas, por meio de intervenções técnicas urbanísticas, possibilitaram a construção de uma situação social, jurídica e ambientalmente regular.

Recomenda-se a redefinição do perímetro ambientalmente protegido, reduzindo sua área dentro da ZEIS Poço da Draga, de forma a equilibrar o contexto social do território e o fator ambiental. Nesse sentido, a redefinição mantém protegidas as áreas de maior ocorrência de alagamentos e permite o uso urbano mais adequado, desde que são elaboradas as obras e as melhorias propostas pelo projeto.

4.7 Propostas de medidas e ações

Como síntese das propostas elaboradas ao longo desse capítulo, segue Quadro de encaminhamentos.

Quadro 14 – Quadro sintético de propostas e encaminhamentos

ENCAMINHAMENTOS FINAIS				
Síntese das medidas a serem tomadas	Responsáveis	Prazo estimado para execução		
		curto prazo	médio prazo	longo prazo
Pactuação das intervenções com o Conselho Gestor da ZEIS Poço da Draga e apresentação ao conjunto da comunidade.	Município de Fortaleza	X		
Acompanhamento e fiscalização da execução do Plano, sugestão de medidas e mobilização do conjunto da comunidade.	Conselho Gestor da ZEIS Poço da Draga	X		
Formalização de acordo de cooperação técnica entre o Município de Fortaleza e o 2º CRI.	Município de Fortaleza	X		
Celebração de convênio com a Defensoria Pública Geral do Estado do Ceará para assistência jurídica gratuita aos moradores da ZEIS Poço da Draga nos procedimentos de titulação.	Município de Fortaleza		X	
Abertura do procedimento de REURB-S.	Município de Fortaleza	X		
Notificação da SPU da instauração do procedimento de REURB-S na ZEIS Poço da Draga.	Município de Fortaleza	X		

Formalização da parceria entre o Município e a SPU, por meio da celebração de um Termo de Cooperação Técnica. O município deve assumir a responsabilidade pela dimensão urbanística e ambiental da regularização, enquanto cabe à SPU, por meio de sua gerência regional, a parte referente à garantia da titulação dos moradores.	Município de Fortaleza e SPU/CE	X		
Aprofundamento da pesquisa dominial com vistas a identificar áreas de propriedade da União, bem como eventuais titulares de direitos sobre essas áreas.	Município de Fortaleza, SPU/CE e Cartório	X		
Contratação de serviços intermediários (topografia, análise ambiental, assessoria jurídica e assessoria técnica em arquitetura e urbanismo e engenharia civil).	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	
Oferta de assessoria técnica gratuita em arquitetura e urbanismo e engenharia civil para projetos de melhoria habitacional na ZEIS Poço da Draga.	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 uso e ocupação do solo pactuadas na ZEIS Poço da Draga (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 do projeto de loteamento conforme planta estabelecida no Produto Plano Urbanístico a ser levado a registro no cartório de imóvel e proceder com abertura de matrículas dos lotes individualizados.	Município de Fortaleza		X	
Titulação e registro dos lotes individuais no CRI com entrega dos títulos aos moradores do Poço da Draga.	PMF/SPU			X
Acompanhamento e controle da ocupação do solo na ZEIS Poço da Draga 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 Poço da Draga			X

5 CONCLUSÕES

A partir do estudo da legislação aplicável e da análise da base fundiária da ZEIS Poço da Draga, propõe-se que seja promovida a regularização fundiária de interesse social (REURB-S), por se tratar de núcleo urbano informal ocupado predominantemente por população de baixa renda, adotando-se, primeiramente, o instrumento de demarcação urbanística. A demarcação urbanística irá responder ao contexto de desconhecimento e falta de informação a respeito dos registros de posse e propriedade do território da ZEIS Poço da Draga.

Após a identificação e o registro das propriedades existentes na ZEIS, passa-se a indicar estratégias para viabilizar o uso do solo previsto no Plano Urbanístico. Para tanto, sugerimos estratégias para as diferentes situações jurídicas dos imóveis, com a indicação dos instrumentos de regularização aplicáveis e o detalhamento desses.

Para os imóveis de domínio público pertencentes à União, uma vez que a ZEIS Poço da Draga está situada em terrenos de marinha e acrescidos, sugeriu-se a titulação das posses por meio de: concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM), para os imóveis de uso predominante para fins residenciais, e de concessão do direito real de uso (CDRU), para aqueles cujo uso não seja residencial, procedendo, assim, com a outorga de títulos possessórios.

Já para as áreas de domínio privado, propõe-se a legitimação fundiária para a garantia do direito real de propriedade ou, subsidiariamente, a utilização da usucapião especial urbana.

Além de indicar os instrumentos de regularização fundiária a serem aplicados nas áreas ocupadas, foram apontadas também as estratégias e os instrumentos para proceder a regularização e a destinação de imóveis vazios ou subutilizados, de forma a atender a necessidade da comunidade. Para a ZEIS Poço da Draga, é necessário que esses imóveis sejam destinados à construção de novas habitações de interesse social (HIS), [BX1], ou ainda para a abertura de espaços públicos, conforme recomendações do Plano Urbanístico. Portanto, foram incluídos na estratégia para esses imóveis instrumentos de arrecadação de bem vago: desapropriação por utilidade pública, direito de preempção, parcelamento, uso ou edificação compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamento da indenização em títulos.

Concluindo, recomenda-se que a regularização fundiária da ZEIS Poço da Draga deve seguir as alternativas apresentadas nesse trabalho, elaboradas com base no conjunto de saberes técnicos e populares, com intuito de garantir a efetiva segurança jurídica da moradia associada às intervenções urbanísticas que promovam o acesso do território aos serviços públicos

urbanos, tendo como diretriz a permanência dos moradores da ZEIS Poço da Draga em seu território.

Sua execução 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 a garantia do direito à moradia, a função social da propriedade e a gestão democrática da cidade.

6 REFERÊNCIAS

BRASIL, Amiria Bezerra; ARAUJO, Alice Martins de; OLIVEIRA, Fernanda G. Casimiro de. et al. **Conhecendo o Poço da Draga: uma proposta conjunta de levantamento de informações sobre a comunidade**. Seminário URBFAVELAS. Rio de Janeiro, 2016.

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. **Glossário: Patrimônio da União**. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/patrimonio-da-uniao/glossario-patrimonio-da-uniao>. Acesso em: 08/05/2020).

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.

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

CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo de. **A Política Urbana e o Acesso à Moradia Adequada por meio da Regularização Fundiária**. 2010. 288 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Direito do Estado, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

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.

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, Instituto de Planejamento de. **Relatório das ZEIS: Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das ZEIS**. Fortaleza: IPLANFOR, 2015.

_____. **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.

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.

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.

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).

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

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.

OLIVEIRA, Carina Costa; COELHO, Luciana. Os limites do planejamento da ocupação sustentável da zona costeira brasileira. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 12, n. 1, 2015, p. 125-148.

PEDROSO, Regina. Regularização de imóveis no litoral. **Jusbrasil.com.br**, 2 de Maio de 2020. Disponível em: <https://genjuridico.jusbrasil.com.br/artigos/449973769/regularizacao-de-imoveis-nolitoral>. Acesso em: 08/05/2020.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito administrativo**. 31^a 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.

PÓLIS, Regularização Fundiária na Costa Brasileira. **Passo a passo para regularizar as moradias em terras da União**. 2016 P. 25. Disponível em: <<https://polis.org.br/publicacoes/regularizacao-fundiaria-na-costa-brasileira-passo-a-passo-para-regularizar-as-moradias-em-terras-da-uniao/>> Acesso em 08 de maio de 2020.

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.

7 ANEXOS

ANEXO A

ANEXO – Poço da Draga

iq	cartografia	distrito	quadra	lote	inscrição	matricula	ofício
1-1-5-75-185	5_75_185	5	75	185	64914	0	0
1-1-5-75-180	5_75_180	5	75	180	64913	0	0
1-1-5-75-240	5_75_240	5	75	240	64917	0	0
1-1-5-75-177	5_75_177	5	75	177	64912	0	0
1-1-5-79-633	5_79_633	5	79	633	65021	50315	2
1-1-5-73-184	5_73_184	5	73	184	64887	37569	2
1-1-5-79-886	5_79_886	5	79	886	65037	69392	2
1-1-5-79-573	5_79_573	5	79	573	65005	0	0
1-1-5-76-32	5_76_32	5	76	32	64931	0	0
1-1-5-76-72	5_76_72	5	76	72	64943	0	0
1-1-5-76-65	5_76_65	5	76	65	64941	0	0
1-1-5-76-42	5_76_42	5	76	42	64934	0	0
1-1-5-79-647	5_79_647	5	79	647	65024	0	0
1-1-5-74-209	5_74_209	5	74	209	64896	4736	1
1-1-5-76-39	5_76_39	5	76	39	64933	0	0
1-1-5-79-82	5_79_82	5	79	82	708199	46258	2
1-1-5-79-890	5_79_890	5	79	890	388031	0	0
1-1-5-73-173	5_73_173	5	73	173	64884	0	0
1-1-5-79-161	5_79_161	5	79	161	64999	0	
1-1-5-76-405	5_76_405	5	76	405	64952	0	0
1-1-5-76-394	5_76_394	5	76	394	64949	0	0
1-1-5-76-417	5_76_417	5	76	417	64955	0	0
1-1-5-76-414	5_76_414	5	76	414	64954	0	0
1-1-5-75-134	5_75_134	5	75	134	64908	0	0
1-1-5-76-57	5_76_57	5	76	57	64939	0	0
1-1-5-75-198	5_75_198	5	75	198	64915	0	0
1-1-5-76-391	5_76_391	5	76	391	64948	0	0
1-1-5-79-513	5_79_513	5	79	513	65003	46267	2
1-1-5-75-146	5_75_146	5	75	146	64909	0	0
1-1-5-76-51	5_76_51	5	76	51	64937	0	0
1-1-5-75-149	5_75_149	5	75	149	64910	0	0



ANEXO B



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS**

Ofício nº 43/2019

RECEBIDO EM 25/09/19
2º Ofício de Reg. de Imóveis
Fortaleza, 20 de setembro de 2019.

Ilmo. Sr. Notário do Cartório do 2º Ofício de Registro de Imóveis de Fortaleza
2º Ofício de Registro de Imóveis de Fortaleza
Rua Dr. José Lourenço, 870 – Aldeota
CEP: 60115-281 – 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.

Desde já agradecemos a disponibilidade em fornecer os arquivos que serão de fundamental importância para o encaminhamento dos trabalhos.



ANEXO C

ANEXO – Poço da Draga

iq	cartografia	distrito	quadra	lote	inscrição	matricula	ofício
1-1-5-75-185	5_75_185	5	75	185	64914	0	0
1-1-5-75-180	5_75_180	5	75	180	64913	0	0
1-1-5-75-240	5_75_240	5	75	240	64917	0	0
1-1-5-75-177	5_75_177	5	75	177	64912	0	0
1-1-5-79-633	5_79_633	5	79	633	65021	50315	2
1-1-5-73-184	5_73_184	5	73	184	64887	37569	2
1-1-5-79-886	5_79_886	5	79	886	65037	69392	2
1-1-5-79-573	5_79_573	5	79	573	65005	0	0
1-1-5-76-32	5_76_32	5	76	32	64931	0	0
1-1-5-76-72	5_76_72	5	76	72	64943	0	0
1-1-5-76-65	5_76_65	5	76	65	64941	0	0
1-1-5-76-42	5_76_42	5	76	42	64934	0	0
1-1-5-79-647	5_79_647	5	79	647	65024	0	0
1-1-5-74-209	5_74_209	5	74	209	64896	4736	1
1-1-5-76-39	5_76_39	5	76	39	64933	0	0
1-1-5-79-82	5_79_82	5	79	82	708199	46258	2
1-1-5-79-890	5_79_890	5	79	890	388031	0	0
1-1-5-73-173	5_73_173	5	73	173	64884	0	0
1-1-5-79-161	5_79_161	5	79	161	64999	0	
1-1-5-76-405	5_76_405	5	76	405	64952	0	0
1-1-5-76-394	5_76_394	5	76	394	64949	0	0
1-1-5-76-417	5_76_417	5	76	417	64955	0	0
1-1-5-76-414	5_76_414	5	76	414	64954	0	0
1-1-5-75-134	5_75_134	5	75	134	64908	0	0
1-1-5-76-57	5_76_57	5	76	57	64939	0	0
1-1-5-75-198	5_75_198	5	75	198	64915	0	0
1-1-5-76-391	5_76_391	5	76	391	64948	0	0
1-1-5-79-513	5_79_513	5	79	513	65003	46267	2
1-1-5-75-146	5_75_146	5	75	146	64909	0	0
1-1-5-76-51	5_76_51	5	76	51	64937	0	0
1-1-5-75-149	5_75_149	5	75	149	64910	0	0

ANEXO D



The screenshot displays a Gmail interface. The search bar at the top contains the text "in:sent". The left sidebar shows the "Enviar" (Send) folder selected, with a sub-folder "juridico" containing one email. The main content area shows an email titled "Solicitação nº 43/2019 - Pedido de informações" received from "juridico PIRF" on Tuesday, February 4, 2019, at 05:00. 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 exíguo 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 "2º OFÍCIO.pdf". At the bottom of the email view, there are buttons for "Responder" (Reply) and "Encaminhar" (Forward).



ANEXO E

ANEXO Nº 6 - RUAS LOCALIZADAS NA ZEIS POÇO DA DRAGA

LISTA DE RUAS
Rua Guilherme Bluhm
Viaduto Moreira da Rocha
Beco do Estaleiro
Beco do Seu Louro
Beco da Maria Pretinha
Beco da Isabel
Vila dos Correios
Travessa Cidao
Rua Gerson Gradvohl
Galdinos
Beco da rua Gerson Gradvohl, Beco da Saúde/Terreno
Avenida Almirante Tamandaré
Rua Gerson Gradvohl
Avenida Alberto Nepomuceno
Rua Guilherme Bluhm
Portelinha ou Vila Vitória

ANEXO F



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS

Ofício nº 04/2020 DCS - UFC

Fortaleza, 2 de fevereiro de 2020.

Ilm. Sr. Notário do Cartório do 2º Ofício de Registro de Imóveis de Fortaleza

2º Ofício de Registro de Imóveis de Fortaleza

Rua Dr. José Lourenço, 870 – Aldeota

CEP: 60115-281 – Fortaleza – CE

Referência a solicitação: 43/2019

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 elaboração do Plano de Regularização Fundiária das ZEIS Bom Jardim, Pici e Poço da Draga, qual corresponde à quarta etapa de elaboração dos Planos Integrados de Regularização Fundiária (PIRF) das referidas ZEIS.

Seguem o presente ofício, em anexo, as listagens referentes a:

- loteamentos, distritos, quadras e lotes das três ZEIS citadas, os quais temos conhecimento de existência;
- nomes das ruas da Zeis Bom Jardim, com intuito de obter informações sobre loteamentos e lotes.



Destaca-se ainda que, em parte do local indicado na Zeis Bom Jardim, não foi identificada a presença de loteamentos e lotes, à vista disso busca-se verificar também a existência de glebas.

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 juridicopirf@gmail.com, preferencialmente, 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.

Desde já agradecemos a disponibilidade em fornecer os arquivos que serão de fundamental importância para o encaminhamento dos trabalhos.

Atenciosamente,

Irllys Alencar Firmo Barreira

Coordenadora do projeto Planos Integrados de Regularização Fundiária (PIRF) das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) Bom Jardim, Pici e Poço da Draga.

ANEXO G

Gmail interface showing an email from "juridico PIRF" with the subject "Solicitação n° 43/2019 - Pedido de informações". The email content discusses the regularization of land parcels (ZEIS) in Fortaleza, mentioning the PIRF project and the need for information regarding the 2019 protocol and the 2020 update.

Solicitação n° 43/2019 - Pedido de informações

juridico PIRF ter., 4 de fev. 05:00

Bom dia. Conforme solicitado por contato telefônico, reencaminha-se ofício com pedido de informações para elaboração do Plano de Regularização Fundiária, quarta

juridico PIRF <juridicopirf@gmail.com> qui., 7 de mai. 15:41 (há 20 horas)

para pirf.ufc, ofício ▾

Prezado (a), boa tarde!

A Universidade Federal do Ceará, em parceria com o Município de Fortaleza, está desenvolvendo o Plano integrado de regularização fundiária (PIRF) das poligonais das ZEIS Poço da Draga, Pici e Bom Jardim, conforme explicitado em contatos anteriores, e, em razão disso, solicito informações relevantes a elaboração deste projeto aos cartórios de registro de imóveis de Fortaleza.

Em setembro de 2019, foi entregue um primeiro ofício ao 2º ofício de registro de imóveis, conforme verifica-se no protocolo em anexo, com pedido de informações sobre o registro de imóveis e os dados de loteamentos e lotes presentes nas poligonais das zeis Poço da Draga, Pici e Bom Jardim. O referido ofício continha uma lista de loteamentos, quadras, lotes e algumas matrículas identificadas pela equipe jurídica do PIRF extraídas da base de dados da Secretaria Municipal das Finanças (SEFIN) de 2010. Ainda em 2019, foi solicitado um retorno acerca do pedido e, via contato telefônico, nos foi informado que a resposta havia sido enviada por correios para a coordenação do projeto no fim de outubro. Contudo, a resposta não foi recebida pela coordenação, nem nos foi repassado número de rastreamento do envio.

Em virtude disso, em fevereiro de 2020, foi enviado novo ofício em busca do máximo de informações possíveis, com os mesmos anexos do primeiro ofício e mais uma listagem com os nomes das ruas pertencentes as ZEIS citadas, extraídas do trabalho da equipe de ciências sociais do PIRF. Nos dias 10/02, 11/02 e 21/02 foram realizadas novas tentativas de contato telefônico com intuito de receber qualquer retorno, contudo até o presente momento não recebemos nenhuma informação.

Dessa forma, solicita-se novamente uma resposta acerca da solicitação feita no ofício 04/2020, em anexo.

Reforça-se a urgência do pedido em função do prazo exíguo 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.

3 anexos



ANEXO H



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS

SPU/CE

11 AGO. 2019

09 hs

08 Min

Fortaleza, 09 de setembro de 2019

Santos Lima

Ilmo. Sr. Vandesvaldo de Carvalho Moura
Superintendente
Superintendência do Patrimônio da União no Ceará (SPU/CE)
Rua Barão de Aracati, nº 909, 9º Andar, Aldeota, Fortaleza/CE
CEP: 60.115-080

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:

- Relação de bens imóveis da União nas áreas mencionadas (coordenadas em anexo), informando, se possível, os dados de matrícula dos mesmos nos Cartórios de Registro de Imóveis;
- Informações sobre a ocupação desses imóveis, quantificando os imóveis cujos ocupantes estão registrados junto à SPU e, caso seja possível, identificando-os;
- Informar se a SPU tem processos administrativos e (ou) conhecimento de processos judiciais que tenham por objeto a posse ou propriedade de imóvel situado nas áreas mencionadas e em que a União figure como interessada.
- Localização dos terrenos de marinha e acrescidos existentes no Município de Fortaleza;
- Acesso às informações do banco de dados do Projeto "Regularização Fundiária Cidadã" referentes à comunidade Planalto do Pici (Banco de dados no Software Access).

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.

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

Desde já agradecemos a disponibilidade em fornecer os arquivos que serão de fundamental importância para o encaminhamento dos trabalhos.

Atenciosamente,

Irlys Alencar Firmo Barreira

Irlys Alencar Firmo Barreira
Coordenadora do Projeto Planos Integrados de Regularização Fundiária (PIRF) das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) Bom Jardim, Pici e Poço da Draga.



ANEXO I

SEI/ME - 4017680 - Nota Informativa



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Secretaria Especial de Desestatização e Desinvestimento
Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União
Superintendência do Patrimônio da União no Ceará
Núcleo de Caracterização e Incorporação

Nota Informativa SEI nº 2322/2019/ME

INTERESSADO(S): Universidade Federal do Ceará - Departamento de Ciências Sociais

ASSUNTO: Resposta requerimento

QUESTÃO RELEVANTE:

- Trata o presente processo de atendimento a Universidade Federal do Ceará - Departamento de Ciências Sociais, que solicita acesso a informações e dados.
- É anexo um quadro de coordenadas, o qual abrange praticamente toda cidade de Fortaleza.

ANÁLISE:

1. Relação dos bens imóveis da União nas áreas mencionadas (coordenadas em anexo), informando, se possível, os dados de matrícula dos mesmos nos cartórios de registros de imóveis.

Tendo em vista a grande quantidade de imóveis, encaminhamos o link <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/patrimonio-da-uniao/consulta-de-imoveis-da-uniao/imoveis-dominiais>, o qual consta relatório em .xlsx acerca dos dados cadastrados de imóveis da União, devendo ser posto filtro no estado e município. Não temos disponível dados de matrícula.

2. Informações sobre ocupação desses imóveis, quantificando os imóveis cujos ocupantes estão registrados junto a SPU, e caso seja possível, identificando-os.

Consta na resposta do primeiro item os ocupantes, na planilha citada.

3. Informar se a SPU tem processos administrativos ou conhecimento se processos judiciais que tenham por objeto a posse ou propriedade do imóvel situado nas áreas mencionadas e em que a União figure como interessada.

Sugerimos consultar a AGU.

4. Localização dos terrenos de marinha e acrescidos existentes no município de Fortaleza.

Segue anexo 4018356, em formato kmz.

https://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador.php?acao=documento_imprimir_web&acao_origem=arvore_visualizar&id_documento=4689781&infra_s... 1/2

ANEXO J

Mapas em arquivo anexo