



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CAMPUS FLORIANÓPOLIS - CENTRO TECNOLÓGICO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE TRANSPORTES E  
GESTÃO TERRITORIAL

Silvia Aparecida Meurer

**Estudo da aplicação da Lei Federal nº 13.465/2017 – REURB e seus Decretos no  
município de Florianópolis – Santa Catarina**

Florianópolis, 2020

Silvia Aparecida Meurer

**Estudo da aplicação da Lei Federal nº 13.465/2017 – REURB e seus Decretos no  
município de Florianópolis – Santa Catarina**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-graduação  
em Engenharia de Transportes e Gestão Territorial da  
Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção  
do título de Mestre em Gestão Territorial.  
Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Liane Ramos da Silva, Dra.

Florianópolis, 2020

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Meurer, Silvia Aparecida  
Estudo da aplicação da Lei Federal nº 13.465/2017 - REURB  
e seus Decretos no município de Florianópolis - Santa  
Catarina / Silvia Aparecida Meurer ; orientador, Liane  
Ramos da Silva, 2020.  
131 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa  
Catarina, Centro Tecnológico, Programa de Pós-Graduação em  
Engenharia de Transportes e Gestão Territorial,  
Florianópolis, 2020.

Inclui referências.

1. Engenharia de Transportes e Gestão Territorial. 2.  
Lei Federal nº 13.465/2017. 3. REURB. 4. Fit-For-Purpose.  
5. Regularização Fundiária Urbana. I. Ramos da Silva, Liane  
. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de  
Pós-Graduação em Engenharia de Transportes e Gestão  
Territorial. III. Título.

Silvia Aparecida Meurer

**Estudo da aplicação da Lei Federal nº 13.465/2017 – REURB e seus Decretos no  
município de Florianópolis – Santa Catarina**

O presente trabalho em nível de mestrado foi avaliado e aprovado por banca  
examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof<sup>o</sup> Francisco Henrique de Oliveira, Dr  
UFSC/PPGTG/UDESC/LABGEO

Prof<sup>a</sup> Lia Caetano Bastos, Dra  
UFSC/PPGTG

Prof<sup>o</sup> Samuel Steiner dos Santos, Dr  
UFSC/ARQ

Certificamos que esta é a **versão original e final** do trabalho de conclusão que foi  
julgado adequado para obtenção do título de mestre em Gestão Territorial.

---

Ana Maria Benciveni Franzoni, Dra  
Coordenação do Programa de Pós-Graduação

---

Prof<sup>a</sup> Liane Ramos da Silva, Dra  
Orientadora

Florianópolis, 2020

Dedico este trabalho a minha filha, Helena, ao meu esposo João, aos meus pais Carlinhos (in memoriam) e Marli, e aos meus irmãos Daniela e Carlos Augusto, que sempre estiveram ao meu lado, me apoiando e torcendo por mim.

## AGRADECIMENTOS

A Deus pela vida, pela saúde, pela força, e resiliência para lutar por meus objetivos.

A Universidade Federal de Santa Catarina - Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Transportes e Gestão Territorial, pela oportunidade de estudo.

A todos os Professores do Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Transportes e Gestão Territorial, que contribuíram para o meu crescimento pessoal e profissional.

A minha orientadora, Professora Liane Ramos da Silva, pelo incentivo, e por ter me conduzido a concretização desta importante etapa da minha vida.

Aos Professores Francisco Henrique de Oliveira, Lia Caetano Bastos e Samuel Steiner dos Santos, pelas importantes contribuições na minha dissertação.

Ao meu pai Carlinhos (in memoriam), que me ensinou a perseguir meus ideais com fé, coragem, e por todo incentivo nas minhas escolhas de vida. A minha mãe Marli, pelo amor e preocupação. Aos meus irmãos, Daniela e Carlos Augusto, pelo companheirismo e parceria.

Ao meu tio José Luiz Meurer (in memoriam), fonte de inspiração e um exemplo de que a dedicação aos estudos vale a pena.

Ao meu marido João, companheiro de caminhada, que acompanhou os mais difíceis e importantes momentos deste trabalho. A minha amada filha Helena, por não ter compreendido minha ausência e por ter me distraído com sua presença alegre. A minha sogra, Maria Gorete e ao meu sogro, Luiz Antonio, por todo apoio, e cuidado com a Helena, desde os seus nove dias de vida, para que eu pudesse continuar em busca desse sonho.

Aos meus familiares e amigos, pelo carinho e por compreenderem minha ausência em tantos momentos.

A Empresa Geomais Engenharia e Geotecnologia, pelo conhecimento adquirido e liberação para poder frequentar as aulas.

Ao Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis, Secretaria de Habitação e Infraestrutura de Florianópolis, Ministério Público de Santa Catarina pela receptividade e apoio.

Ao Grupo de Observação e Transformação do Território – GOTT da Universidade Federal de Santa Catarina por todo conhecimento compartilhado e pelos momentos divertidos.

Finalmente, agradeço a todos aqueles que, de alguma forma, acreditaram na realização desta pesquisa. Muito obrigada!

## RESUMO

A Lei Federal nº 13.465/2017 – REURB e seus Decretos, criada a partir da Medida Provisória nº 759/2016, instituiu mecanismos, e normas gerais aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e imóveis da união, no qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação dos seus ocupantes. A REURB, compreende duas modalidades: REURB-S - regularização fundiária de interesse social, aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, e REURB-E - regularização fundiária de interesse específico, aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese anterior. Para o projeto de regularização fundiária no cenário internacional, vem sendo utilizado o Fit-For-Purpose - FFP, que é uma abordagem considerada econômica, rápida e sustentável de mapeamento de terras, baseada em limites físicos (visíveis) ao invés de limites fixos. Possui três componentes principais inter-relacionados que trabalham juntos para apresentar a abordagem FFP: espacial, legal e institucional. A estrutura espacial marca a ocupação e utilização da terra. A escala e precisão desta representação deve garantir os direitos legais e formas de posse reconhecidos no quadro jurídico. O quadro institucional é projetado para gerenciar esses direitos, o uso da terra, dos recursos naturais e para oferecer serviços inclusivos e acessíveis. Desse modo, a presente pesquisa analisa a Lei Federal nº 13.465/2017 e seus Decretos, que regulamenta, a regularização fundiária, frente ao que vem sendo aplicado no cenário internacional, o FFP. Os resultados do estudo mostraram que a Lei Federal nº 13.465/2017 – REURB e seus Decretos, nos aspectos urbanísticos, ambientais, sociais e jurídicos apresentam algumas incoerências com outras leis federais, estaduais e municipais, o que dificulta o andamento dos projetos de regularização fundiária. Além disso, há carência de recursos para cumprir com todas as exigências solicitadas, no caso de REURB-S, no qual o administrador público é o responsável por todas as custas e emolumentos. A técnica do FFP mostra-se interessante para fazer a regularização fundiária, utilizando imagens de satélite, *google maps*, o que possui um baixo custo, e posteriormente essas informações podem ser melhoradas.

**Palavras-chave:** Regularização Fundiária, Lei Federal nº 13.465/2017, REURB, Fit-For-Purpose

## ABSTRACT

The Federal Law n° 13.465/2017 - REURB and its Decrees, created from Provisional Measure n° 759/2016, instituted mechanisms and general rules applicable to Urban Land Regularization and properties of union, and covers urbanistics, environmental, social and legal measures. aimed at incorporating informal urban the cores into ordering territory and titling of occupants. The REURB, comprises two modalities: REURB-S - land regularization of social interest, applicable to informal urban cores occupied predominantly by low-income population, and REURB-E - land regularization of specific interest, applicable to informal urban cores occupied by population not qualified in the previous hypothesis. For the land regularization project in the international scenario, Fit-For-Purpose - FFP has been used, which is an economic, fast and sustainable approach to land mapping, based on physical (visible) limits instead of fixed limits. It has three main interrelated components that work together to present the FFP approach: spatial, legal and institutional. The spatial structure marks the occupation and use of the land. The scale and precision of this representation must guarantee the legal rights and forms of possession recognized in the legal framework. The institutional framework is designed to manage these rights, the use of land, natural resources and to offer inclusive and accessible services. Thus, this research analyzes Federal Law n° 13.465/2017 and its Decrees, which regulate land tenure regularization, in view of what has been applied in the international scenario, the FFP. The results of the study showed that Federal Law n° 13.465/2017- REURB and its Decrees, in urbanistics, environmental, social and legal aspects present some inconsistencies with other federal, state and municipal laws, which makes it difficult for projects land regularization projects. In addition, there is with a lack of resources to comply with all the requirements, mainly in the case of REURB-S, in which the public administrator is responsible for all costs and fees. The FFP technique is interesting for regularizing land use, using satellite images, google maps, which have a low cost, and later this information can be improved.

**Keywords:** Land Regularization, Federal Law n° 13.465/2017, REURB, Fit-For-Purpose



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Perspectiva Global da Administração Fundiária.....	15
Figura 2 - Componentes do Fit-For-Purpose.....	20
Figura 3 - Evolução do cadastro Multifinalitário.....	28
Figura 4 - Diagrama metodológico.....	51
Figura 5 - Mapa dos núcleos urbanos informais e a renda média domiciliar.....	90
Figura 6 - Mapa das ZEIS do município de Florianópolis.....	93
Figura 7- Zoneamento do bairro Monte Cristo.....	95
Figura 8 - ZEIS do bairro Monte Cristo - Comunidade Chico Mendes.....	98

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Principais artigos do Direito de Propriedade .....	07
Quadro 2 – Componentes do Sistema de Administração Territorial.....	17
Quadro 3 - Princípios Fundamentais do Sistema de Administração de Terras - FFP.....	19
Quadro 4 - Principais artigos abordados na lei de acordo com os aspectos urbanísticos, ambientais, sociais e jurídicos.....	58
Quadro 5 - Aspectos solicitados na técnica Fit-For-Purpose.....	85
Quadro 6 - Etapas da Lei Federal nº 13.465/2017- REURB e Fit-For-Purpose.....	101

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas  
ACI - Área Comunitária Institucional  
AEA - Área de Estudo Ambiental  
AEH - Áreas de Elementos Hídricos  
AEIS - Áreas Especiais de Interesse Social  
AMC - Área Mista Central  
AMS - Área Mista de Serviço  
APL - Áreas de Preservação com Uso Limitado – APL  
APL-E - Área de Preservação com Uso Limitado de Encosta  
APL-P - Área de Preservação com Uso Limitado de Planície  
APP - Área de Preservação Permanente  
ARC - Área Residencial Cultural  
ARP - Área Residencial Predominante  
ARR - Área Residencial Rural  
ARP - Área Residencial Predominante  
ART - Anotação de Responsabilidade Técnica  
ATL -Área Turística e de Lazer  
ATR - Área Turística Residencial  
ARM - Área Residencial Mista  
AUR - Área de Urbanização Especial  
AUF – Aglomerado Urbano de Florianópolis  
AVL - Área Verde de Lazer  
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento  
CAU - Conselho de Arquitetura e Urbanismo  
CNDU - Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano  
COMAP - Comissão Municipal de Arte Pública  
CRF – Certidão de Regularização Fundiária  
CTM - Cadastro Territorial Municipal  
CREA - Conselho Regional de Engenharia e Agronomia  
FFP – Fit- For-Purpose  
FIG – Federação Internacional de Geometras

FLORAM - Fundação Municipal do Meio Ambiente  
FMDU – Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano  
FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social  
HB - Habitar Brasil  
HBB - Habitar Brasil BID.  
IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano  
REURB – Regularização Fundiária Urbana  
REURB-S - Regularização Fundiária de Interesse Social  
REURB-E – Regularização Fundiária de Interesse Específico  
RRT - Registro de Responsabilidade Técnica  
GLTN – Global Land Tool Network  
INCRA – Instituto Nacional da Reforma Agrária  
IPTU - imposto predial e territorial urbano  
IPUF – Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis  
LAS – Land Administration System  
MCMV – Minha Casa Minha Vida  
MP-SC - Ministério Público de Santa Catarina  
PAC – Programa de Atualização Cadastral  
PGM - Procuradoria Geral do Município  
PMAT – Programa de Modernização da Administração Tributária  
RRR - Direitos, Restrições e Responsabilidades  
SAT - Sistema de Administração Territorial  
SIG – Sistema de Informação Geográfica  
SMDU - Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Planejamento e Desenvolvimento Urbano  
SMI - Secretaria Municipal de Infraestrutura  
UC - Unidade de Conservação  
UN-FAO – Food and Agriculture Organization on the United Nations  
UN-HABITAT – United Nations - Habitat  
WB – World Bank  
ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO.....</b>	<b>01</b>
<b>1.2</b>	<b>OBJETIVO.....</b>	<b>04</b>
<b>1.2.1</b>	<b>Objetivo Geral.....</b>	<b>04</b>
<b>1.2.2</b>	<b>Objetivos Específicos.....</b>	<b>04</b>
<b>1.3</b>	<b>ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO.....</b>	<b>04</b>
<b>2</b>	<b>CAPÍTULO 2 - REVISÃO DE LITERATURA.....</b>	<b>06</b>
<b>2.1</b>	<b>REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.....</b>	<b>06</b>
<b>2.1.1</b>	<b>Regularização fundiária e seus aspectos.....</b>	<b>06</b>
<b>2.2</b>	<b>LEI FEDERAL nº 13.465/2017 – REURB E DECRETOS nº 9.310 de março de 2018 e nº 9.597 de 04 de dezembro de 2018 .....</b>	<b>10</b>
<b>2.3</b>	<b>ADMINISTRAÇÃO DA TERRA E SISTEMAS DE ADMINISTRAÇÃO DA TERRA.....</b>	<b>15</b>
<b>2.4</b>	<b>FIT- FOR- PURPOSE.....</b>	<b>17</b>
<b>2.4.1</b>	<b>Princípios do Fit-For-Purpose.....</b>	<b>19</b>
<b>2.4.2</b>	<b>Componentes principais do Fit-For-Purpose.....</b>	<b>20</b>
<b>2.4.3</b>	<b>Implementação e aplicação do Fit-For-Purpose no cadastro.....</b>	<b>22</b>
<b>2.5</b>	<b>CADASTRO TERRITORIAL NO BRASIL.....</b>	<b>23</b>
<b>2.5.1</b>	<b>Cadastro Territorial Urbano.....</b>	<b>26</b>
<b>2.5.2</b>	<b>Cadastro Territorial Multifinalitário.....</b>	<b>27</b>
<b>2.5.3</b>	<b>Cadastro Territorial no Município de Florianópolis.....</b>	<b>31</b>
<b>2.6</b>	<b>PLANO DIRETOR E ESTATUTO DA CIDADE.....</b>	<b>32</b>
<b>2.7</b>	<b>USO E OCUPAÇÃO DO SOLO NO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS.....</b>	<b>35</b>
<b>2.8</b>	<b>ZEIS - ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL.....</b>	<b>39</b>
<b>2.8.1</b>	<b>Tipos de ZEIS e critérios para demarcação.....</b>	<b>40</b>
<b>2.9</b>	<b>FUNDO NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL.....</b>	<b>43</b>
<b>2.9.1</b>	<b>Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social e Fundo Municipal de desenvolvimento urbano.....</b>	<b>44</b>
<b>3</b>	<b>CAPÍTULO 03 - MATERIAL E MÉTODO.....</b>	<b>48</b>
<b>3.1</b>	<b>Materiais utilizados.....</b>	<b>48</b>
<b>3.2</b>	<b>Diagrama metodológico.....</b>	<b>49</b>

3.3	Levantamento das informações.....	52
3.4	Estudo da Lei Federal nº 13.465/2017 - REURB e Decretos de regulamentação.....	52
3.5	Estudo das principais legislações urbanísticas e socioambientais que se relacionam com a Lei Federal nº 13.465/2017 - REURB e seus Decretos de regulamentação.....	54
3.6	Estudo das práticas internacionais utilizadas para Regularização Fundiária, a técnica Fit-For-Purpose.....	55
3.7	Verificação dos aspectos abordados pela Lei Federal nº 13.465/2017 - REURB e Decretos que impactam nos procedimentos administrativos vigentes no município de Florianópolis.....	56
3.8	Seleção da área para estudo da aplicação da REURB-S.....	56
3.9	Análise da aplicação da Lei Federal nº 13.465/2017 - REURB-S na Comunidade Chico Mendes.....	56
3.10	Comparação da Lei Federal nº 13.465/2017 - REURB e Decretos frente as práticas internacionais, Fit-For-Purpose.....	57
4	<b>CAPÍTULO 4 - ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....</b>	<b>58</b>
4.1	Identificação dos principais aspectos abordados na Lei Federal nº 13.465/2017 e seus Decretos.....	58
4.2	Relacionamento das legislações vigentes com a Lei Federal nº 13.465/2017 e seus Decretos.....	70
4.3	A experiência da Regularização Fundiária em Moçambique, na África, utilizando a técnica FFP, e a Lei Federal nº 13.465/2017 e seus Decretos no Brasil.....	81
4.4	Impacto da Lei Federal nº 13.465/2017 - REURB e seus Decretos nos procedimentos administrativos.....	87
4.5	Regularização Fundiária na Comunidade Chico Mendes.....	92
4.6	Análise da aplicação da Lei Federal nº 13.465/2017 e seus Decretos na Comunidade Chico Mendes.....	99
4.7	Comparação da Lei Federal nº 13.465/2017 - REURB e seus Decretos, frente as práticas internacionais, Fit-For-Purpose.....	101
5	<b>CAPÍTULO 5 - CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....</b>	<b>107</b>
5.1	Quanto aos aspectos abordados na Lei Federal nº 13.465/2017 e seus Decretos na perspectiva urbanística, social, ambiental e jurídica.....	107

<b>5.2</b>	<b>Quanto ao impacto da aplicação da Lei Federal nº 13.465/2017 e seus Decretos nos procedimentos administrativos vigentes na prefeitura.....</b>	<b>108</b>
<b>5.3</b>	<b>Quanto a comparação da aplicação da Lei Federal nº 13.465/2017 - REURB e seus Decretos frente as práticas internacionais, Fit-For-Purpose.....</b>	<b>108</b>
<b>5.4</b>	<b>Recomendações.....</b>	<b>19</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>111</b>

## **CAPÍTULO 1 - INTRODUÇÃO**

No Brasil, o tema da regularização fundiária ganhou força a partir da Constituição Federal de 1988, e o art. 182, discorre que a política urbana é de responsabilidade do município e precisa garantir as funções sociais da cidade e o desenvolvimento dos cidadãos. A função social, segundo o Estatuto da Cidade<sup>1</sup>, se concretiza ao garantir o direito a cidade sustentável, no qual é entendida como o direito à terra, moradia, ao meio ambiente equilibrado e saneado, trabalho, lazer, infraestrutura urbana, transporte e serviços públicos, para a atual e futura geração (BRASIL, 1988).

Porém, a realidade deparada em muitos municípios é contraditória ao que a Constituição Federal determina. É possível encontrar moradias precárias, sem infraestrutura, e sem condições de habitabilidade em áreas de risco. Considerando que a habitação e a terra dependem do valor agregado a elas, e pelos mecanismos de mercado geralmente são altos, acabam afastando uma parcela da população, que começa a buscar moradia em áreas periféricas, de maneira irregular.

O crescimento urbano desordenado, foi potencializado com a especulação imobiliária e a má distribuição de renda, contribuindo para ocupação em áreas irregulares. Nesse sentido, é possível perceber em várias regiões da ilha de Santa Catarina, principalmente em áreas periféricas, pessoas vivendo em locais sem infraestrutura essencial ou em áreas de risco.

Nessa linha, as áreas irregulares no município de Florianópolis vêm aumentando nos últimos anos. O rápido processo de ocupação em áreas restritas, beneficia o desequilíbrio ambiental e gera consequências negativas ao espaço urbano.

A partir disso, as irregularidades na ocupação do solo urbano podem manifestar-se de maneiras distintas, relacionadas a titularidade da terra, ausência de documentos de regularização nos órgãos municipais, ou, ainda, pela incoerência com as leis urbanísticas e ambientais.

---

<sup>1</sup> O Estatuto da Cidade - Lei Federal de nº 10.267, foi aprovada no ano de 2001 e criou expectativas, pois indicava mudança no processo e apropriação do espaço urbano nas cidades brasileiras. Regulamentou os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e trouxe como principal avanço a probabilidade de desenvolver políticas urbanas mediante aplicação de instrumentos de reforma urbana, voltados a promoção da inclusão social e territorial nas cidades brasileiras, levando em consideração aspectos urbanos, sociais e políticos das cidades (SANTOS, PEREIRA, 2005).



Por outro lado, o poder público é responsável por garantir serviços essenciais, oferecer qualidade de vida e direito de propriedade para todos, e a melhor maneira de viabilizar tais ações públicas é mediante uma gestão territorial eficiente e eficaz.

Do mesmo modo, para uma gestão territorial eficiente é necessário seguir as funções básicas da regularização fundiária: posse da terra (garantia e transferência de direitos na terra e recursos naturais); valor da terra (avaliação e tributação de terras e propriedades); uso da terra (planejamento e controle do uso da terra e dos recursos naturais); e desenvolvimento da terra (implementação de serviços públicos, infraestrutura, obras de construção e desenvolvimentos urbanos e rurais) (WB; FIG, 2014, *apud* Farias e Carneio, 2018).

Segundo Pinho, (2011, p.69) a palavra “fundiário”, do latim *fudus*, é utilizado como adjetivo relacionado a terrenos. “Desta forma, a regularização fundiária é o processo destinado a tornar terrenos regulares para o cumprimento de determinado fim”. Logo, cada processo de regularização pode estar condicionado a um ou a diversos fins. Regularizar o que está em desconformidade com algo pode constituir uma questão urbanística, ambiental, etc.

Nesse sentido, a Lei Federal nº 13.465/2017 – REURB, criada a partir da Medida Provisória nº 759/2016, instituiu mecanismos visando de forma ampla à Regularização Fundiária. É uma lei recente, e o ponto positivo, foi o aumento no alcance da regularização fundiária, considerando todos os núcleos urbanos informais com usos e características urbanas, mesmo aqueles localizados em áreas rurais. Outro ponto positivo foi o maior rol de legitimado para requerer a REURB.

O procedimento administrativo, é realizado em etapas, e abrange questões urbanísticas, como as intervenções materiais ou físicas; administrativas, que são os procedimentos burocráticos, registrais (procedimentos e inscrições prediais nos Registros de Imóveis, variados conforme a necessidade e o tipo de cada regularização) e civis (referentes à titulação e ao seu registro imobiliário, quando a regularização tiver, em sua ponta final, a atribuição de domínio ou de direito real menor). E, ainda, é o que se verifica na modalidade e na especificidade de cada regularização fundiária, conforme o instrumento (AMADEI, et al, 2018)

Nessa linha, nos procedimentos administrativos, a lei estabelece diversos estudos técnicos ambientais, exigências relacionadas a precisão, mas merece ser analisado e é foco deste estudo, considerando principalmente os levantamentos em áreas sociais, uma vez que os custos dos projetos são de responsabilidade dos municípios ou outros órgãos públicos.

Entretanto, os levantamentos realizados para regularização fundiária utilizando equipamentos de alta precisão possuem custo elevado, o que dificulta sua implementação. Por isso, os sistemas simples, baseados em limites físicos ao invés de limites fixos são indicados, conforme a necessidade do município.

Nesse sentido, o termo “adequado à finalidade” é frequentemente considerado sinônimo de qualidade e entendido como 'as características do serviço que afetam sua capacidade de satisfazer as necessidades (ASQ, 2013). No entanto, no campo da administração de terras, pode-se sugerir que “sistemas de administração de terras adequados para fins específicos” são aqueles em que os aspectos legais, administrativos, técnicos e de desenvolvimento são alinhados com as necessidades (BENNETT; ALEMIE, 2016).

Nessa linha, para o processo de regularização fundiária no cenário internacional, vem sendo utilizado o Fit-For-Purpose - FFP, que segundo a FIG (2017), é uma abordagem considerada econômica, rápida e sustentável de mapeamento de terras, registo e titulação, incluindo a posse informal, e pode ser aplicada no cadastramento rural e urbano.

Entre os estudiosos nesta linha, estão: Enemark, (2013), Enemark (et al, 2016); FIG e WB (2014); Bennett e Alemie (2016); e FIG (2017), que consideram a possibilidade de fazer o levantamento de forma simplificada, sustentável, como é a proposta do FFP. As melhorias são realizadas ao longo do tempo.

Diante da necessidade de reestruturação dos sistemas, de modo a contribuir com o planejamento territorial, esta pesquisa analisa a Lei Federal nº 13.465/2017 – REURB e Decretos nº 9.310/2018 e Decreto 9.597/2018, que regulamenta, a regularização fundiária, frente ao que vem sendo aplicado no cenário internacional, o FFP.

A questão levantada é relevante visto que abrange uma problemática que pode ser comum a outros municípios. A discussão, portanto, poderá trazer mudanças significativas na forma como a regularização fundiária é vista pelas administrações municipais e na maneira como é tratada, mais especificamente no município de Florianópolis, onde a pesquisa se realiza.

Para o desenvolvimento do estudo e execução dos objetivos propostos, foram adotados os seguintes procedimentos metodológicos: pesquisa teórica, visita técnica e estudo de caso. Foram divididos em algumas etapas fundamentais, conforme a seguir.

Primeiramente, realizou-se uma revisão teórica a partir da consulta em livros, artigos científicos, vídeos, dissertações, teses, leis, normas técnicas e instruções de órgãos no âmbito internacional, nacional, estadual e municipal.

Em seguida, realizou-se uma visita técnica junto a alguns órgãos relacionados a Regularização Fundiária de Florianópolis, como: Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis – IPUF, Secretaria de Habitação e Infraestrutura e Ministério Público de Santa Catarina. Com vistas a pesquisar informações acerca da temática da regularização fundiária em Florianópolis.

Por fim, analisou-se as ações empreendidas pelo município para a promoção da regularização fundiária, utilizando-se a REURB-S em Zonas especiais de interesse social - ZEIS, mais especificamente a Comunidade Chico Mendes, localizada na região continental, BR 282, do município de Florianópolis. Verificou-se os entraves administrativos, no qual abrange aspectos urbanísticos, ambientais, sociais e jurídicos, encontrados para realizar a regularização fundiária.

## 1.2 OBJETIVOS

### 1.1.1 Objetivo Geral

Analisar a aplicação da Lei Federal nº 13.465/2017 - REURB - Regularização Fundiária no município de Florianópolis – Santa Catarina.

### 1.1.2 Objetivos Específicos

A) Pesquisar aspectos da Lei Federal nº 13.465/2017 – REURB, na perspectiva urbanística, ambiental, social e jurídica, social.

B) Verificar os aspectos abordados pela Lei Federal nº 13.465/2017 - REURB e seus Decretos que impactam nos procedimentos administrativos vigentes na prefeitura.

C) Comparar a aplicação da Lei nº 13.465/2017 – REURB-S, nas Zonas Especiais de Interesse Social de Florianópolis frente as práticas internacionais, FFP - Fit-For-Purpose.

## 1.3 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

A partir da Introdução, que apresenta algumas considerações iniciais, a justificativa, problemas de pesquisa, objetivos principal e específico, assim como, as motivações que levaram a desenvolvê-los, a presente dissertação encontra-se estruturada em cinco capítulos,

assim constituídos:

O capítulo 1 apresenta um estudo acerca dos principais temas referentes Lei nº 13.465/2017 – REURB, regularização fundiária urbana, além de apresentar os objetivos e justificativas do trabalho.

O capítulo 2 apresenta a revisão de literatura, e faz-se a abordagem das questões mais relevantes da regularização fundiária, além de abordar a temática da função social da propriedade urbana. Também discorreu-se acerca da Lei Federal nº 13.465/2017 e Decretos nº 9.310/2018 e nº 9.597/2018, traçando um breve histórico, tendo-se, realizado um estudo referente às principais disposições desta lei que atualmente regulamenta o assunto. Foram apresentados seus objetivos, o trâmite do procedimento administrativo para a sua execução, e outros temas considerados necessários a compreensão do assunto e dos procedimentos desenvolvidos no decorrer da pesquisa.

O capítulo 3 apresenta os materiais utilizados e métodos aplicados no estudo, mostrando as etapas da pesquisa, bem como a área estudada, para em seguida fazer a análise dos dados.

O capítulo 4 apresenta e analisa os resultados auferidos com a execução da pesquisa, da aplicação da REURB no município de Florianópolis. Sugere-se a aplicação do FFP, como possibilidade alternativa, utilizando um estudo de caso aplicado no cenário internacional, mais especificamente em Moçambique, na África.

O capítulo 5 apresenta as conclusões estabelecidas ao término do estudo, bem como as recomendações para o desenvolvimento de futuras pesquisas. E para finalizar, lista-se a bibliografia utilizada.

## **CAPÍTULO 2 - REVISÃO DA LITERATURA**

### **2.1 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**

No Brasil, as ocupações irregulares dos espaços urbanos, é um problema inerente à urbanização brasileira, principalmente devido à falta de condições financeiras da população de baixa renda em se inserir legalmente no mercado imobiliário, ocupando áreas impróprias e que geralmente apresentam restrições de uso (FERNANDES, 2006).

Com o crescimento acelerado das cidades, sem acompanhamento e planejamento adequado dos órgãos públicos, muitas famílias foram morar em regiões periféricas, sem infraestrutura básica. Esse fato contribuiu com o aumento no número de áreas irregulares, pois um imóvel nas regiões centrais tem um valor alto, e acaba dificultando a aquisição das pessoas com menor poder aquisitivo.

Para Maricato (2003) a falta de alternativas habitacionais é o que gera o processo de ocupação ilegal e predatória da cidade. Essas alternativas deveriam ser oferecidas mediante políticas públicas sociais ou do mercado privado.

A partir disso, a regularização fundiária busca garantir a segurança da posse e promover a integração socioespacial das pessoas que residem em áreas irregulares. Para Santin (2018), a Regularização Fundiária é um processo em que se adotam medidas sociais, ambientais, urbanísticas e jurídicas para fazer com que as propriedades irregulares se tornem legais.

Logo, para fazer a regularização fundiária é necessário considerar os aspectos sociais, no qual busca-se melhores condições e qualidade de vida aos moradores, promovendo a inclusão social; ambientais, no qual verifica-se as situações de risco ou possíveis impactos no meio ambiente; urbanísticas, no qual abrange questões relacionadas a infraestrutura, tamanho do lote; e jurídicos, no qual abrange a segurança jurídica trazendo mais dignidade aos beneficiários.

#### **2.1.1 Regularização Fundiária e seus aspectos**

O conceito de regularização fundiária está relacionado aos direitos e garantias constitucionalmente assegurados aos cidadãos, a exemplo do direito à propriedade e à função social. Tal direito está previsto no art. 5º da Constituição Federal, em seus incisos XXII e XXIII.

A Constituição Federal de 1988 redimensionou o papel do Estado, dotando-o de instrumentos jurídicos de conteúdo social e ambiental, como, por exemplo, a função social e ambiental da propriedade e as políticas públicas relacionadas ao urbanismo (BRASIL, 1988).

Segundo o art. 182 da Constituição Federal compete aos municípios a política de desenvolvimento urbano, buscando o bem-estar de seus habitantes mediante o desenvolvimento social da cidade. No entanto, a Regularização Fundiária vai auxiliar na efetivação das políticas públicas de desenvolvimento urbano.

A Constituição de 1988 trouxe em seu corpo diversos artigos referentes ao direito de propriedade, entre os quais estão a seguir:

Quadro 01 – Principais artigos do Direito de propriedade

Art. 5º, <i>caput</i>	“Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à <b>propriedade</b> , nos termos seguintes: [...]”
Art. 5º, XXII	“é garantido o direito de propriedade;”
Art. 5º, XXIII	“a propriedade atenderá a sua função social;”
Art. 5º, XXV	“no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano;”
Art. 153, § 4º, inc. I	“será progressivo e terá suas alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas;”
Art. 156, inc. I	“Compete aos municípios instituir impostos sobre: I – propriedade predial e territorial urbana;”
Art. 170, incs. II e III	“A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...] II propriedade privada; III – função social da propriedade;”
Art. 243	“As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do país onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º.”

Fonte: FRANCISCO e GOLDFINGER (2018)

O Direito Urbanístico surgiu para organizar o solo urbano e também aquele dito como urbanizável, ou seja, tanto ordenar as cidades como também ordenar as áreas rurais, pois ele abrange os espaços de habitação, trabalho, circulação e recreação, excluindo apenas as áreas de exploração agrícola, pecuária e extrativista (MEIRELLES, 2014, p. 536-537).

Os princípios informadores do Direito urbanístico são aqueles acolhidos pelo Estatuto da Cidade, em especial os previstos no art. 2º, como os princípios da função social da cidade e da propriedade urbana. A partir disso, o princípio da função social da cidade busca atender as necessidades da sociedade mediante ações estabelecidas no plano diretor, regulando a utilização de áreas públicas, aspectos de moradia e sanitárias, de meio ambiente artificial sadio. A função social da cidade é considerada um Direito difuso. Já a função social da propriedade urbana envolve a vinculação da propriedade urbana com as diretrizes da política urbana, tendo o plano diretor como ponto de partida para desenvolver as políticas dos municípios, constituindo parâmetros em que a propriedade urbana irá cumprir sua função social (FRANCISCO; GOLDFINGER, 2018).

De acordo com Rech (2016), os espaços a serem ocupados pelo zoneamento urbanístico, devem contemplar todas as classes sociais e não ser mero instrumento de especulação imobiliária.

A partir disso, o art. 225 da Constituição Federal de 1988, aborda que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. Nesse sentido, “a realização plena do direito à vida, à saúde e à segurança pressupõe a implementação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado” (MILARÉ, 2014, p. 130).

Para Antunes (2015, p. 6) o Direito Ambiental é, portanto, “a norma que, baseada no fato ambiental e no valor ético ambiental, estabelece mecanismos aptos a disciplinar as atividades humanas em relação ao meio ambiente”. No entanto, o direito ambiental busca minimizar ou solucionar os impactos e problemas ambientais, conforme determinado pela legislação.

Os princípios do Direito Ambiental tornam-se relevantes, pois “é a partir deles que as matérias que ainda não foram objeto de legislação específica podem ser tratadas pelo Poder Judiciário e pelos aplicadores do Direito, pois, na inexistência de norma legal, há que se recorrer aos diferentes elementos formadores do Direito” (ANTUNES, 2015, p. 22).

De acordo com o autor supracitado, p. 23 “os princípios jurídicos ambientais devem ser buscados, no caso do ordenamento jurídico brasileiro, em nossa Constituição e nos fundamentos éticos que iluminam as relações entre os seres humanos.”

A função social introduziu, na esfera do direito de propriedade, um interesse que pode não coincidir com o do proprietário, constitui um princípio ordenador da propriedade privada e fundamento da atribuição desse direito, de seu reconhecimento e da sua garantia, incidindo sobre seu próprio conteúdo (SILVA, 2006).

Com essa concepção é que tem que compreender as normas constitucionais que fundamentam o regime jurídico da propriedade: sua garantia enquanto atende à sua função social, implicando uma transformação destinada a incidir, seja sobre o fundamento mesmo da atribuição dos poderes ao proprietário, seja, mais concretamente, sobre o modo em que o conteúdo do direito vem positivamente determinado; assim é que a função social mesma acaba por posicionar-se como elemento qualificante da situação jurídica considerada, manifestando-se, conforme as hipóteses, seja como condição de exercício de faculdades atribuídas, seja como obrigação de exercitar determinadas faculdades de acordo com modalidades preestabelecidas. Enfim, a função social manifesta-se na própria configuração estrutural do direito de propriedade, pondo-se concretamente como elemento qualificante na predeterminação dos modos de aquisição, gozo e utilização dos bens (SILVA, 2006, p. 121).

A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...) II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana (BRASIL, 1988). Ou seja, é preciso ter moradia digna com infraestrutura básica para ter dignidade, e segundo o artigo 23, inciso IX, da CF/88 a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios podem promover programas para construção de moradias dignas e melhores condições de vida.

O princípio da responsabilidade estabelece que “qualquer violação do Direito implica na sanção do responsável pela quebra da ordem jurídica” (ANTUNES, 2015 p. 52). O direito de propriedade – especialmente tendo presente o conteúdo social consagrado no constitucionalismo pátrio – se constitui em dimensões inerentes à dignidade da pessoa, considerando que a falta de uma moradia ou espaço físico adequado para o exercício da atividade profissional acaba, muitas vezes, comprometendo gravemente – senão definitivamente – os pressupostos básicos para uma vida com dignidade (SARLET, 2001).



## **2.2 LEI FEDERAL nº 13.465/2017 – REURB e DECRETOS nº 9.310 de março de 2018 e nº 9.597 de 04 de dezembro de 2018**

A REURB - Regularização Fundiária Urbana, surgiu mediante a regulamentação da Medida Provisória nº 759/2016 e veio da discussão em torno do crescimento desordenado e do aumento da necessidade em regularizar os assentamentos informais. Diante da situação encontrada passou-se a promover a urbanização desses assentamentos, o que iria manter a população nos bairros em que se encontram e que promoveria a melhoria da infraestrutura urbana de forma progressiva, favorecendo favelas, loteamentos clandestinos e irregulares (LEITE, 2017). A medida provisória nº 759/2016 revogou o regime jurídico da Regularização Fundiária, da Lei federal nº 11.977/2009 – Minha Casa Minha Vida e a Medida Provisória nº 759/2016 foi convertida na Lei Federal nº 13.465/2017.

A definição de núcleo urbano informal vindo da Medida Provisória nº 759/2016 se manteve, na Lei nº 13.465/2017. O conceito de núcleos urbanos informais é definido como “assentamento humano, com uso e características urbanas, mesmo que situado em área rural” (Lei nº 13.465/2017; Decreto nº 9.310/2018). É possível trabalhar em área urbana ou rural, mas a destinação deve ser urbana. Um núcleo urbano localizado em área rural que serve para moradia, pode ser regularizado com base nesta lei.

A Lei Federal nº 13.465/2017 – REURB, conforme art. 1º, dispõe sobre:

“a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; e dá outras providências.

O art. 9º da lei supracitada, determina que a REURB, no qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais sejam destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. Conforme o art. 13 da Lei nº 13.465/2017, possui duas modalidades: REURB – S, Regularização Fundiária de Interesse Social - aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda e REURB – E, Regularização Fundiária de Interesse Específico - aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese anterior.

Segundo o Decreto nº 9.310/2018 – Capítulo I, art. 2º são objetivos da REURB, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios:

- I - identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior;
- II - criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;
- III - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados;
- IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda;
- V - estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade;
- VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas;
- VII - garantir a efetivação da função social da propriedade;
- VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes;
- IX - concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo;
- X - prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais;
- XI - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher;
- XII - franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária.

No entanto, a REURB visa mudar a situação dos núcleos urbanos informais, tornando-os regulares perante a lei, envolvendo aspectos jurídicos, urbanísticos, ambientais e sociais. Além disso, vai proporcionar melhorias na infraestrutura, trazendo mais qualidade de vida a população, e dar título de propriedade aos ocupantes.

Está dividida em: REURB-S – Regularização Fundiária de Interesse Social e REURB-E – Regularização Fundiária de Interesse Específico. A REURB – S, aplicada aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda. A REURB-E, aplicada aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese anterior (Lei Federal nº 13.465/2017, art. 13, I e II). No caso de REURB-S, o projeto de regularização fundiária é de responsabilidade do administrador público, deste modo, o Município ou Distrito Federal deverá arcar com todos os custos do projeto.

Na modalidade REURB-S, a composição ou a faixa de renda familiar para definição de população de baixa renda poderá ser estabelecida em ato do Poder Público municipal ou distrital, consideradas as peculiaridades locais e regionais de cada ente federativo. Mas no art. 6º do Decreto nº 9.310/2018, consta que o valor não poderá ser superior ao quádruplo do salário mínimo vigente no país, ou seja, até cinco salários mínimos.

Com relação a gratuidade das custas e emolumentos notariais e registrais de REURB-S, segundo o art. 53 do Decreto nº 9.310/2018 – REURB, serão isentos os casos a seguir:

- I - o primeiro registro da REURB-S, o qual confere direitos reais aos seus beneficiários;
- II - o registro da legitimação fundiária;
- III - o registro do título de legitimação de posse e a sua conversão em título de propriedade;
- IV - o registro da CRF e do projeto de regularização fundiária, com abertura de matrícula para cada unidade imobiliária urbana regularizada;
- V - a primeira averbação de construção residencial, desde que respeitado o limite de até setenta metros quadrados;
- VI - a aquisição do primeiro direito real sobre unidade imobiliária derivada da REURB-S;
- VII - o primeiro registro do direito real de laje no âmbito da REURB-S; e
- VIII - o fornecimento de certidões de registro para os atos anteriormente citados.

As etapas a seguir, apresentam os passos para fazer a regularização fundiária, conforme a Lei Federal nº 13.465/2017 e seus Decretos:

A primeira etapa do projeto de regularização fundiária aborda sobre o requerimento dos legitimados, devendo ser direcionado ao Município ou ao Distrito Federal, para instaurar o processo de regularização fundiária. No requerimento deverá constar o enquadramento da REURB, em REURB-S, regularização fundiária de interesse social e REURB-E, regularização fundiária de interesse específico.

A regularização fundiária de interesse social é aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente, por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal ou distrital. A classificação da REURB na modalidade REURB-S, a faixa da renda familiar considerará as peculiaridades locais e regionais, mas não poderá ser superior ao quádruplo do salário mínimo vigente no país.

Se a modalidade não for classificada pelo poder público, este deverá fazê-lo no prazo de 180 (cento e oitenta dias), sob pena de prevalecer a modalidade que constar do requerimento (art. 23, § 2º, do Decreto nº 9.310/2018). Na REURB promovida pela União ou pelo Estado, a sua classificação será de responsabilidade do ente federativo instaurador (art. 23, § 1º, do Decreto nº 9.310/2018). Quando instaurado a REURB em decorrência de requerimentos dos demais legitimados, na hipótese de indeferimento, a decisão do ente público deverá indicar as medidas a serem adotadas, com vistas à reformulação e à reavaliação do requerimento, quando for o caso (art. 25 e § único, do Decreto nº 9.310/2018).

A segunda etapa refere-se ao processamento administrativo do requerimento, no qual será conferido prazo para manifestação do proprietário, dos confrontantes e de terceiros interessados. Nesse sentido, o Município ou Distrito Federal deverá fazer a notificação dos proprietários, loteadores, incorporadores, confinantes ou terceiros interessados, e estes têm o prazo de 15 (quinze) dias, contados a partir da data de recebimento da notificação para apresentar impugnação. Caso não exista impugnação, o Município ou o Distrito Federal deverá fazer a interpretação de acordo com a REURB.

A terceira etapa refere-se a elaboração do projeto de regularização fundiária, no qual é preciso providenciar os documentos necessários, bem como cumprir com as determinações dispostas na REURB e seus decretos. O projeto de regularização fundiária além de abordar aspectos jurídicos, aborda aspectos urbanísticos, ambientais e sociais. No caso de REURB-S, caberá ao Município ou Distrito Federal a responsabilidade de arcar com os custos da elaboração do projeto de regularização fundiária; já no caso de REURB-E, caberá ao interessado ou seja, ente particular.

A quarta etapa refere-se ao saneamento do processo administrativo, no qual o município vai fazer a conferência dos documentos, verificar se o enquadramento da REURB está correto, e possíveis irregularidades no projeto de regularização fundiária.

A quinta etapa refere-se a decisão da autoridade competente, por meio de ato formal, ao qual será dado publicidade. Nesta etapa inicia a conclusão da REURB, com sua aprovação e deverá ser indicada as intervenções a serem executadas.

A sexta etapa refere-se expedição da CRF pelo Município ou pelo Distrito Federal, e conforme art. 38, é o ato administrativo de aprovação da REURB. Deverá ser registrada em cartório onde o imóvel objeto de REURB, está situado.

A sétima etapa refere-se ao registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado no cartório de registro de imóveis. A CRF, junto com o projeto de regularização fundiária acompanhado do nome do núcleo urbano regularizado, localização do núcleo urbano regularizado, modalidade da REURB, responsáveis pelas obras e pelos serviços constantes do cronograma, indicação numérica de cada unidade regularizada, listagem dos ocupantes que houverem adquirido a unidade, será possível ir até o cartório de registro de imóveis para dar início ao processo de registro e abertura de matrículas individualizadas para o núcleo urbano informal, conforme abordado no art. 40 do Decreto nº 9.310/2018.

O cartório de registro de imóveis vai fazer a conferência dos documentos do projeto de regularização fundiária abordados nas etapas supracitadas, dispostas no procedimento

administrativo, art. 21 do Decreto nº 9.310/2018 - REURB e verificar se a planta converge com o memorial descritivo.

Nos aspectos abordados na REURB, relacionado as questões urbanísticas, ambientais, sociais e jurídicas, é possível ressaltar a importância de ter um equilíbrio entre a implementação de infraestrutura urbana, proporcionando segurança de moradia, e melhores condições sociais, bem como promover adequações ambientais quando necessário, ou seja, ultrapassa questões meramente jurídicas e abrange outras também relevantes.

Além da REURB-S e REURB-E, consta no art. 69, da Lei nº 13.465/2017 que:

“as glebas parceladas para fins urbanos anteriormente a 19 de dezembro de 1979, que não possuírem registro, poderão ter a sua situação jurídica regularizada mediante o registro do parcelamento, desde que esteja implantado e integrado à cidade, podendo, para tanto, utilizar-se dos instrumentos previstos nesta Lei”.

Logo, é possível fazer a regularização fundiária nestas glebas parceladas, mas a documentação necessária para registro das unidades possui menos exigências, conforme o art. 69, da Lei Federal nº 13.465/2017, a seguir:

§ 1º O interessado requererá ao oficial do cartório de registro de imóveis a efetivação do registro do parcelamento, munido dos seguintes documentos:

I - planta da área em regularização assinada pelo interessado responsável pela regularização e por profissional legalmente habilitado, acompanhada da Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (Crea) ou de Registro de Responsabilidade Técnica (RRT) no Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU), contendo o perímetro da área a ser regularizada e as subdivisões das quadras, lotes e áreas públicas, com as dimensões e numeração dos lotes, logradouros, espaços livres e outras áreas com destinação específica, se for o caso, dispensada a ART ou o RRT quando o responsável técnico for servidor ou empregado público;

II - descrição técnica do perímetro da área a ser regularizada, dos lotes, das áreas públicas e de outras áreas com destinação específica, quando for o caso;

III - documento expedido pelo Município, atestando que o parcelamento foi implantado antes de 19 de dezembro de 1979 e que está integrado à cidade.

§ 2º A apresentação da documentação prevista no § 1º deste artigo dispensa a apresentação do projeto de regularização fundiária, de estudo técnico ambiental, de CRF ou de quaisquer outras manifestações, aprovações, licenças ou alvarás emitidos pelos órgãos públicos.

A regularização jurídica do solo não é suficiente para garantia dos direitos, sendo necessária a criação de outras ações que promovam também regularização urbanística, regularização ambiental e regularização social, como meios garantidos dos direitos sociais das pessoas que lidam diariamente com a violação dos seus direitos fundamentais mais elementares (COMPANS, 2018, p. 43).

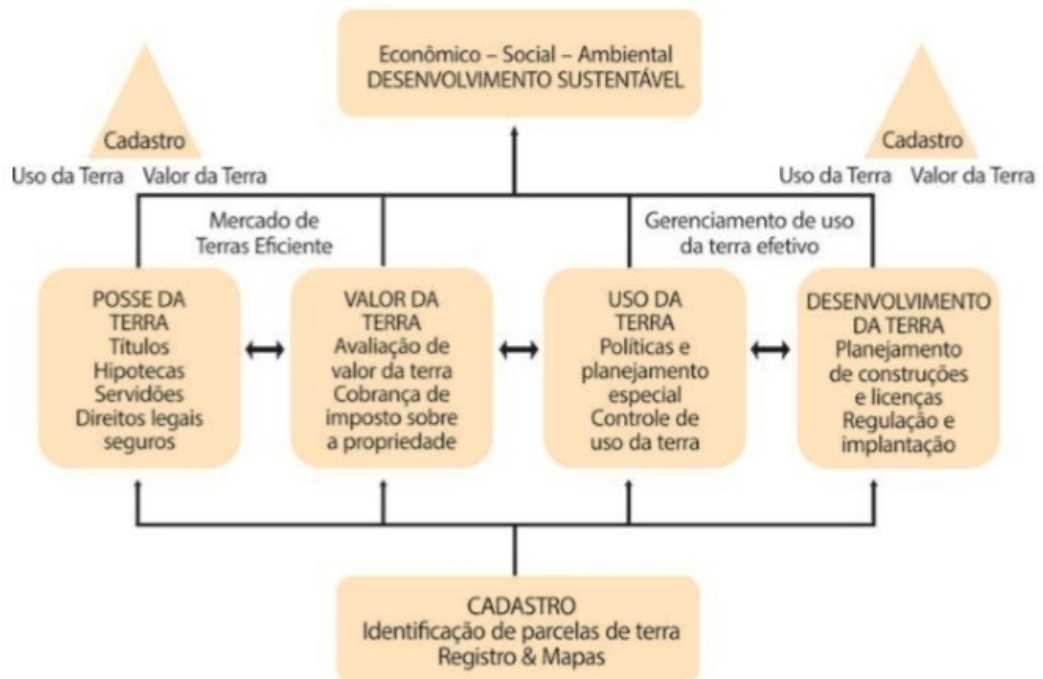
### 2.3 ADMINISTRAÇÃO DA TERRA E SISTEMA DE ADMINISTRAÇÃO DA TERRA

A Administração de Terras é o “estudo de como as pessoas se organizam em torno da terra, incluindo a forma como pensam sobre a terra e como as instituições constroem e gerenciam os processos de administração da terra” (WILLIAMSON, 2010). Para Dantas (2017), a Administração de Terras é definida como um Cadastro mais amplo que incorpora em sua estrutura todos os Direitos, Restrições e Responsabilidades (RRR) e não somente os direitos formais sobre a terra.

Os direitos normalmente referem-se a propriedade e posse; as restrições controlam o uso e as atividades da terra; e as responsabilidades relacionam o compromisso em relação à sustentabilidade ambiental (ENEMARK,2009).

A Figura 01 sintetiza os principais elementos necessários a um sistema de administração fundiária que gere o uso, a posse e a propriedade da terra rumo ao desenvolvimento sustentável.

Figura 01: Perspectiva Global da Administração Fundiária



Fonte: WILLIAMSON, et al (2010)

Os chamados Sistemas de Administração de Terras, mundialmente conhecidos como LAS – Land Administration System, são definidas por Williamson (2010, p. 453) como: “uma infraestrutura para a implementação de políticas de terra e estratégias de gestão da terra para

apoio do desenvolvimento sustentável”. Essa infraestrutura abrange arranjos institucionais e um quadro processual jurídico, com vistas à informação de gestão da terra e divulgação de sistemas e tecnologias necessários para alocação e apoios aos mercados de terras, avaliação, controle de uso e desenvolvimento dos interesses do solo.

Nos países que possuem Sistemas de Administração de Terras, muitos ainda são manuais e desatualizados, sem dados digitais. Consideram as soluções técnicas existentes financeiramente insustentáveis e inadequadas, principalmente para os países em desenvolvimento, devido a incapacidade para gerenciá-lo e isso aumenta os problemas já existentes (UM-GGIM, 2015).

Um sistema de administração de terras deve proporcionar segurança jurídica aos proprietários e possuidores de terra de maneira que seus direitos sejam claros e sem questionamentos. Outro termo que também é abordado nesse sentido é o sistema de administração territorial.

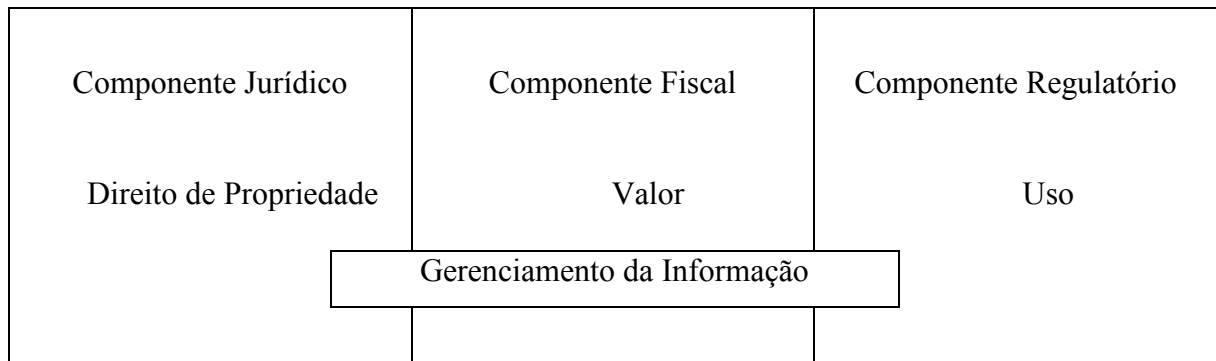
A palavra Sistema adicionado a Administração Territorial significa a combinação de elementos e seus atributos em um ambiente onde juntos auxiliam no alcance de objetivos, ou um conjunto de ferramentas a ser usado para atender àqueles objetivos (ZEVENBERGEN, 2009).

As políticas territoriais, buscam transformar uma situação atual, numa situação desejável ou futura, mediante um conjunto de ações instituídas por instrumentos ou medidas de política e é realizada uma análise da situação existente e desejável estabelecendo os objetivos. As políticas territoriais, implicam um bom diagnóstico da situação e definição dos fins e objetivos que se pretende atingir com a alteração da realidade. São o conjunto de normas e intervenções ditadas ou seguidas pela iniciativa pública, buscando o ordenamento do território, ou seja, desenvolvimento dos centros urbanos, a distribuição espacial da ocupação do solo e sua utilização por parte dos diferentes agentes (MAFRA; SILVA, 2004).

Nesse sentido, desenvolver uma política de gestão do território para o Brasil é uma tarefa complexa, devido a sua diversidade ambiental, social, econômica e política. Na questão ambiental, caracteriza-se por vários ecossistemas, em diferentes estágios de conservação; na social é composto por diferentes grupos humanos, com territorialidades próprias e divergentes. No ponto de vista econômico, apresenta processos produtivos instáveis e, em relação ao político, prevalece interesses particulares em detrimento dos interesses públicos, tanto na esfera federal, como na estadual e municipal (IGNACIO, et al, 2016).

Um Sistema de Administração Territorial - SAT, deve ser entendido como base para a regulação do solo, muitas vezes também do subsolo, englobando aspectos como os da propriedade, tributação, resolução de conflitos relativos a posse e uso da terra, conservação e gestão solos agrícolas e reservas ambientais (AMORIM, et al, 2018). Ainda para o mesmo autor um SAT é um sistema desenvolvido para auxiliar na política de desenvolvimento sustentável. Seus componentes serão apresentados no Quadro 02:

Quadro 02: Componentes do Sistema de Administração Territorial - SAT



Fonte: Adaptado de Dale e McLaughlin, (1999, apud Amorim, et al, 2018)

O SAT, que busque a democratização da informação territorial, deve ser munido de ferramentas técnicas que possibilitem seu funcionamento, proporcionando a interatividade do sistema de acesso pela sociedade em geral a prestação de serviços (AMORIM, et al, 2018).

A UNECE, (1996; 2004, apud Dantas, 2017), afirma que não existe um modelo único de Sistema de Administração de Terras que se adapte a todos os países e jurisdições, pois o domínio, o valor, o uso e o desenvolvimento da terra são interdependentes na prática.

## 2.4 FIT-FOR-PURPOSE

Em muitas regiões do mundo a estrutura espacial em todo o país tem sido desenvolvida ao longo de dois séculos de mapeamento cadastral e mantidos através de pesquisas de fronteira conduzidos a uma alta precisão de acordo com os regulamentos e procedimentos de longa data. Ao considerar os recursos e capacidades necessárias para a construção de estruturas espaciais em países menos desenvolvidos, os conceitos predominantemente utilizados nos países desenvolvidos podem ser vistos como objetivo final, e não como o ponto de partida. Aplicar as normas técnicas de levantamentos de campo são muito caros, demorado e na maioria dos



casos, simplesmente não são relevantes, para fornecer um quadro espacial adequado inicial. O foco deve estar em metodologias rápidas, baratas, e confiáveis (MCLAREN, 2013).

No Brasil, o cadastro territorial é muito recente em relação a outros países da Europa e América Latina. A legislação brasileira nunca se preocupou com cadastro territorial, apesar da Lei nº 601 de 1850 fazer referências à medição de terras adquiridas através de sesmarias, posses ou concessões do governo. No momento atual o problema é que em muitas situações a estrutura cadastral não acompanha a esfera tecnológica e um dos motivos é a ausência de interoperabilidade dos dados. Por isso as atividades de gestão territorial não conseguem evitar desastres naturais e desordens urbanísticas (FARIAS; CARNEIRO, 2018).

Conforme publicações da FIG (2014), e UN-HABITAT (2016) apud Farias e Carneiro (2018, p. 04), o FFP, adequado ao propósito é: “uma aplicação de metodologias espaciais, legais e institucionais para a estruturação de um sistema de administração territorial, que busque garantir a segurança de propriedade para todos, permitindo uma melhoria incremental ao longo do tempo”.

Apoiar o cadastro territorial é o papel fundamental de organizações como o Banco Mundial, UN-FAO, UN-HABITAT, FIG e outras organizações relacionada ao parcelamento do solo (FIG, WB, 2014). Para FIG (2017) alguns passos devem ser seguidos conforme descritos a seguir:

1. Os políticos e tomadores de decisão no setor de terras são fundamentais e precisam se tornar defensores da mudança mediante a compreensão dos benefícios sociais e econômicos dessa mudança.
2. As mentes dos profissionais de terra precisam ser transformadas para compreender e adotar a abordagem com ajuste à sua finalidade. Isso vai exigir que os benefícios de tal medida sejam claramente definidos.
3. Capacitação eficaz é fundamental para o sucesso; a sociedade deve entender que estes métodos mais simples, menos caro e participativos são tão eficazes e seguros quanto metodologias de levantamento tradicionais;
4. A maior mudança será focada no setor público, onde este pode envolver reformas institucionais e organizacionais, incluindo quadro jurídico, processos e procedimentos, e consciência em termos de incentivos e prestação de contas.

#### **2.4.1 Princípios do Fit-For-Purpose**

O FFP, na opinião de Farias e Carneio (2018, pág.07) “oferece princípios orientadores para construir e implementar sistemas cadastrais, ajustando a finalidade de cada localidade. Um sistema cadastral eficaz deve relacionar as necessidades da 'pessoa - terra' e garantir o direito e uso da propriedade de forma sustentável”. Para Enemark et al (2016), existem três características principais para a abordagem do FFP:

1. Fornecer o direito de propriedade para todos, buscando o método mais adequado, em vez de serem conduzidos por padrões rígidos de precisão e soluções tecnológicas de ponta;
2. Solicitar um planejamento espacial flexível para adaptar as estruturas legais e institucionais segundo as necessidades da sociedade e atender as diferentes demandas de precisão;
3. Enfatizar a probabilidade de melhorias incrementais para fornecer continuidade e aplicabilidade.

O Quadro 03 apresenta os princípios fundamentais dos Sistemas de Administração de Terras:

Quadro 03: Princípios fundamentais dos Sistemas de Administração de Terras – FFP

Princípios fundamentais		
Estrutura Espacial	Estrutura Legal	Estrutura Institucional
Limites físicos visíveis ao invés de demarcação de limites	Flexível, baseada em linhas administrativas e não judiciais	Boa governança da terra ao invés de barreiras burocráticas
Levantamento em escala das unidades espaciais por imagens aéreas / satélite ao invés de medições em campo	<i>Continuum</i> de direitos sobre a terra e não somente nas propriedades	Estruturas institucionais integradas ao invés de silos setoriais
Precisão relacionada com o propósito e não somente à normas técnicas	Registros flexíveis	Abordagem flexível de TIC <sup>25</sup> ao invés de soluções tecnológicas de ponta
Atualização e aperfeiçoamento gradativos e contínuos	Garantia da equidade de gênero nos direitos à terra	Informações transparentes sobre a terra e acessíveis a todos

Fonte: Adaptado de Enemark, McLaren e Lemmen (2016, p. 31)

A metodologia FFP recomenda que exista um sistema de registro de imóveis flexível, para auxiliar os menos favorecidos da sociedade. As estruturas legais utilizadas em países

desenvolvidos não servem aos milhões de pessoas que possuem propriedades irregulares e ilegais (UN-HABITAT; GLTN, 2008; WB; FIG, 2014). O Brasil, em relação a estrutura legal, “atinge a ideia da abordagem FFP para cadastro urbano” (FARIAS; CARNEIO, 2018).

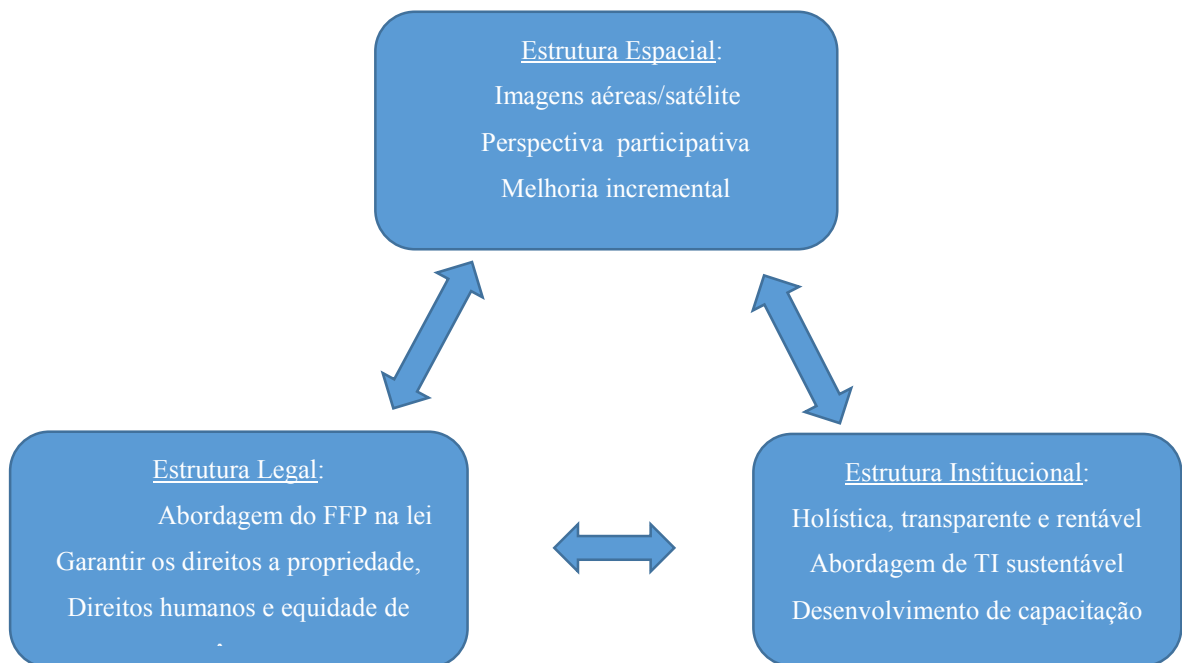
#### 2.4.2 Componentes principais do Fit-For-Purpose

A implantação do FFP, segundo FARIAS e CARNEIO (2018), requer 3 componentes principais que darão suporte para implementação do novo sistema “adequado ao propósito”. A seguir, os três principais componentes:

1. Estrutura espacial;
2. Estrutura legal;
3. Estrutura institucional.

Segue a Figura 02 com os componentes:

Figura 02 - Componentes do Fit-For-Purpose



Fonte: (FARIAS; CARNEIO, 2018, p. 05)

Estas estruturas devem ser adaptadas para auxiliar nos processos de regularização fundiária buscando identificar e titular os ocupantes. Enemark et al (2016), corroboram com o

pensamento de Farias e Carneio (2018), no qual o sistema deve ser estruturado visando atender às principais necessidades da sociedade e seus componentes básicos são:

1. Tecnologias acessíveis para construir uma estrutura espacial;
2. Estrutura espacial usando abordagens participativas para identificar registros de posses legais e sociais associadas à ocupação e uso da terra;
3. Estrutura legal que acomode a flexibilidade necessária para a implementação de uma abordagem adequada.

Os três componentes principais inter-relacionados trabalham juntos para apresentar a abordagem FFP: espacial, legal e institucional. A estrutura espacial marca a ocupação e utilização da terra. A escala e precisão desta representação deve garantir os direitos legais e formas de posse reconhecidos no quadro jurídico. O quadro institucional é projetado para gerenciar esses direitos, o uso da terra, dos recursos naturais e para oferecer serviços inclusivos e acessíveis (FIG, 2017).

O entendimento de FFP para Administração de Terras é estruturada, conforme a UN-HABITAT (2016), mediante elementos, princípios e possui três características principais:

1. Foco no propósito: como deverá ser concebido para melhor atendê-lo, enfatizando a expressão "o menos possível – tanto quanto necessário";
2. Flexibilidade: das exigências de precisão do levantamento dos limites dos diversos tipos de direitos sobre a terra e das estruturas legais e institucionais para melhor acomodar as necessidades sociais;
3. Aperfeiçoamento gradual do sistema: a concepção inicial deve atender as necessidades básicas da sociedade na atualidade, que determinarão a forma de se atingir os objetivos equilibrando custos, precisão e tempo através da criação de um "produto mínimo viável" ("Minimum Viable Product"). Este será gradativamente melhorado em resposta às necessidades sociais, legais e econômicas emergentes. Cada um deles deve se adequar aos problemas da localidade, ter ferramentas de implementação e ser flexível.

Enquanto os sistemas cadastrais convencionais utilizam a documentação das parcelas localizadas como base para ter direitos em um registro de terras, a abordagem FFP usa imagens aéreas ou de satélite no campo para identificar, delinear, as unidades espaciais visíveis das parcelas, e os direitos são determinados e inseridos diretamente em um registrador. É uma abordagem participativa realizada por profissionais com formação e envolve todas as partes interessadas. Além disso, enquanto os sistemas de cadastro convencionais são altamente

normatizados, a abordagem FFP é flexível em termos de precisão. O sistema de administração da terra pode ser atualizado e melhorado ao longo do tempo (ENEMARK, et al, 2016).

### **2.4.3 Implementação e Aplicação do Fit-For-Purpose no cadastro**

Para Farias e Carneio (2018), um sistema cadastral eficaz deve relacionar as necessidades da pessoa a terra e garantir o direito e uso da propriedade de maneira sustentável. Para implementação do FFP, é necessário analisar o contexto histórico do país, estruturar seus principais elementos e desenvolver uma estratégia para determinada região, conforme apresentado a seguir:

a) Histórico cadastral do país: é necessário estudar a história do uso e ocupação do solo de cada jurisdição, buscando identificar e definir políticas prevaletentes no país, pois em muitos países em desenvolvimento, não existe uma política de regularização fundiária e onde existem, são fragmentadas em subsetores. Nesse sentido, a pesquisa cadastral irá identificar o objetivo de cada região e garantirá que a solução para a gestão territorial FFP é viável para o país. Porém, o resultado da análise pode concluir que não há anseio político em mudar o sistema territorial.

b) Estrutura espacial, legal e institucional: ao estudar as características espaciais, legais e institucionais de cada região será possível identificar restrições e ineficiências do sistema cadastral.

c) Desenvolvimento de estratégias próprias: utilizando os resultados da análise do contexto histórico do país e tomando como base o ambiente espacial, legal e institucional, é possível criar estratégias FFP específicas para cada jurisdição.

d) Nova estrutura espacial, legal e institucional: a implementação do FFP resultará em novos conjuntos de estruturas espaciais, jurídicas, normativas e institucionais até atingir a interoperabilidade total dos dados.

e) Atualização cadastral: é necessário desenvolver mecanismos de atualização cadastral para incrementar os dados a longo prazo. Mas, a estratégia deve ser detalhada em relação às necessidades de capacidade para a construção de estruturas espaciais, legais e institucionais específicas do país.

f) Manuais de Instruções Específicas do País: criação de manuais para instruir a população dos procedimentos para implementar um cadastro territorial multifinalitário. E educar todas as partes interessadas, em todos os níveis, garantindo um cadastro mais consistente.

g) Retorno econômico: realizar uma análise dos benefícios econômicos, ambientais e sociais a serem alcançados mediante a implementação da estratégia FFP para o país.

A lei nº 13.465/2017 – REURB e seus Decretos vão auxiliar a localizar os núcleos urbanos informais e torná-lo formais, por meio de métodos jurídicos, urbanísticos e ambientais. Dessa forma, a REURB trará aos ocupantes desses devida titularidade, reconhecendo seu direito à propriedade. A ideia é tratar com maior rapidez os procedimentos de reconhecimento de propriedade que, atualmente, são lentos e burocráticos (FARIAS; CARNEIRO, 2018).

Com isso, para as autoras supracitadas, em termos de estrutura legal, o Brasil atinge a ideia preliminar da abordagem FFP para o cadastro urbano. Para desenvolver um cadastro, é necessário investimento da gestão municipal, principalmente na multifinalidade do cadastro e integração de procedimentos entre as secretarias envolvidas e no processo de cadastramento de dados pelos diferentes órgãos. No Brasil um dos principais problemas é desvincular o cadastro do seu viés fiscal.

O caminho a seguir tende a implementação de sistemas de administração de terras sustentáveis e acessíveis que permitam a segurança da posse para todos e uma gestão eficaz do uso da terra e dos recursos naturais. Este, permitirá que objetivos como o crescimento econômico, a equidade social e sustentabilidade ambiental, sejam perseguidos e alcançados (FIG, WB, 2014).

É preciso ocorrer mudanças na mente dos profissionais e tomadores de decisão para compreender que a abordagem deve se ajustar a finalidade. A maior mudança será focada no setor público, onde pode envolver reformas institucionais e organizacionais, incluindo quadro jurídico, processos, procedimentos, e o conhecimento deve ser compartilhado (FIG, WB, 2014).

## **2.5 CADASTRO TERRITORIAL NO BRASIL**

A origem da definição de cadastro remonta da Antiguidade como um inventário da propriedade fundiária utilizado para o controle da ocupação do território. Ocorreu por meio de medições dos limites e levantamento de informações da propriedade com objetivo de arrecadação de impostos (ANTUNES, 2017). O Cadastro é definido por Chiariello e Vaz (2016, pg. 02) como:

“o registro público em que se descreve a extensão, qualidade e valor dos bens de raiz de certo território. O cadastro é também composto por uma série de operações que tem por fim organizar este registro. Mas o que se tem são dados urbanos

precários e deficientes, inclusive para a função que foram criados, a fiscal. Além de cumprir com a função fiscal ser uma ferramenta de controle e organização da ocupação urbana”.

Na opinião de Lázaro, (et al, 2016, pag.02):

“O cadastro territorial brasileiro consiste na regulamentação das terras existentes no território nacional e é efetuado desde o período da colonização portuguesa. Durante o período entre os anos de 1500 e 1800, o cadastro era realizado por meio da medição das sesmarias e quantificavam-se as posses dos seus proprietários. Porém, apenas em 1850 com a Lei 601, denominada “Lei das Terras”, o governo passou a discriminar as terras públicas e privadas, com a regulamentação do registro público das terras”.

O sistema de administração territorial no Brasil é caracterizado pelo registro de imóveis, responsável pelas informações legais, e pelos cadastros territoriais. O cadastro rural é de responsabilidade do INCRA, órgão federal e os municípios implementam os cadastros das áreas urbanas, geralmente para fins fiscais. Em 2009, foi publicada a Portaria nº 511 do Ministério das Cidades, que estabelece diretrizes para a criação, instituição e atualização do Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) nos municípios brasileiros (BRASIL, 2009).

O Cadastro Rural foi institucionalizado no Brasil pela Lei nº 4.504/1964 – Estatuto da Terra e com a vinda da Lei nº 5.868/1972, ocorreu a criação do Sistema Nacional de Cadastro Rural - SNCR, que teve como objetivo a integração e sistematização da coleta, pesquisa e tratamento de dados e informações sobre o uso e posse da terra (LOCH; ERBA, 2007). O Cadastro Rural vem progredindo devido a legislação moderna e centralizada junto ao INCRA, e o Cadastro urbano, carece de normativa, e sua implantação e eficiência depende de cada município. Houve um avanço com relação a cultura cadastral, porém ainda está longe de ser utilizado de forma ampla pelas administrações municipais. (ANTUNES, 2017).

No Brasil, por decisão constitucional os municípios são responsáveis por administrar o cadastro urbano, gerenciar a tributação relacionada a estes imóveis e estabelecer o Código Tributário Municipal para definir as informações cadastrais que irão fazer parte do cadastro fiscal, bem como a fórmula de cálculo do imposto imobiliário urbano e a metodologia de avaliação dos imóveis (AMORIM, et al, 2018).

Na opinião de Loch in Erba (et al, 2005) os principais objetivos do Cadastro são:

- a) Coletar e armazenar informações descritivas no espaço urbano;
- b) Manter atualizado o sistema descritivo das características das cidades;
- c) Implantar e manter atualizado o sistema cartográfico;

- d) Fornecer dados físicos para o planejamento urbano, informações que estão sempre amarradas ao sistema cartográfico, respeitando o nível de detalhamento da escala da carta;
- e) Fazer com que o sistema cartográfico e o descritivo gerem as informações necessárias à execução de planos de desenvolvimento integrado da área urbana;
- f) Tornar as transações imobiliárias mais confiáveis, através da definição precisa da propriedade imobiliária;
- g) Colocar os resultados do cadastro urbano à disposição dos diversos órgãos públicos envolvidos com a terra, jamais se esquecendo do cidadão e do contribuinte;
- h) Facilitar o acesso rápido e confiável ao dado gerador pelo cadastro a todos usuários que necessitam de informações.

Para Lázaro (et al, 2016), o cadastro pode ser classificado em:

**Fiscal:** refere-se ao aspecto fundamental é a identificação do proprietário, da propriedade e o objetivo principal é o valor da propriedade e sua taxaço;

**Jurídico:** refere-se ao direito a propriedade e registro do imóvel ou da propriedade; e

**Multifinalitário:** refere-se às múltiplas aplicações, principalmente com relação ao planejamento urbano, regional, servindo de base à tomada de decisões.

Oliani (2016, p. 12) além do cadastro fiscal, jurídico e multifinalitário, acrescenta outras funções ao cadastro:

**Geométrico:** é baseado nas mensurações realizadas através de levantamentos geodésicos e/ ou aerofotogramétricos para a confecção da planta cadastral, onde os limites físicos da propriedade devem ser bem definidos. Os dados cartográficos passam a ter função cadastral quando associados a informações sobre a propriedade.

**Fiscal:** quando o aspecto fundamental é a identificação do proprietário e da propriedade. O objetivo geral é o valor da propriedade e sua taxaço. O valor é uma função das características geométricas, localização, benfeitorias, valor histórico e valor de mercado. O cadastro fiscal, segundo ERBA et al. (2005), cumpre um papel fiscalizador para que o valor da propriedade esteja sempre atualizado. As informações sobre o terreno, proprietário, uso e benfeitoria são coletadas em campo, em geral sobre uma base cartográfica. Ressalta-se que o cadastro fiscal nem sempre está apoiado em uma base cartográfica de precisão. Neste contexto a taxaço da propriedade não está diretamente relacionada aos limites físicos estabelecidos.

**Jurídico:** quando o aspecto fundamental é o direito à propriedade, não garantido pela simples tributação do imóvel. Em geral, este é mantido por um sistema de registro de títulos organizado pelo Estado através dos Registros de Imóveis. Por meio do registro do imóvel ou da propriedade existe a identificação jurídica.

**Multifinalitário:** refere-se às múltiplas aplicações do cadastro, principalmente ao planejamento urbano e regional. Serve de base à tomada de decisões. Este tipo de cadastro é também denominado Sistema de Informação Territorial, a ser discutido mais adiante.

Além dos cadastros descritos, é possível considerar o cadastro imobiliário, sendo definido como um conjunto de informações das áreas urbanas visando o lançamento do imposto predial e territorial urbano - IPTU, na maioria das vezes composto por um banco de dados sobre



a propriedade. É denominado atualmente cadastro territorial municipal - CTM substituindo o antigo termo cadastro técnico urbano (OLIANI, 2016).

Apesar das técnicas modernas de levantamento, processamento, tratamento e análise de dados espaciais, não significa que o Brasil possui sistemas de informações territoriais eficientes no âmbito do cadastro. Com isso, as atividades de gestão territorial não têm evitado danos para o país, como é possível perceber os prejuízos causados por desastres naturais nos últimos anos (SANTOS, et al, 2013).

### **2.5.1 Cadastro Territorial Urbano**

A Federação Internacional de Geômetras – FIG, organização internacional não governamental é responsável por conduzir e apoiar colaborações internacionais para o avanço da ciência relacionada a medição e representação da superfície terrestre, em todas suas áreas e aplicações. O Cadastro apresentado pela Federação Internacional de Geômetras – FIG em 1995 é um sistema de informação territorial baseado em parcelas, contendo registro atualizado sobre o território. Inclui geralmente uma descrição geométrica das parcelas em conjunto com outros registros que descrevem a propriedade, o valor da parcela e benfeitorias (FIG, 2011).

O marco principal do cadastro ocorreu na França em 1808. A interpretação do termo “cadastro” tem origem no modelo francês introduzido por Napoleão. O Código Napoleônico aborda questões de direito civil, como o registro civil ou a propriedade e o cadastro e planejamento se complementam (ROSENFELDT; LOCH, 2012).

Os primeiros cadastros foram estruturados para tributação. As bases que compunham o chamado Cadastro Econômico registravam o valor da parcela e a partir disso era realizado o cálculo do imposto territorial. Muitos dos cadastros implementados atualmente nas diferentes esferas do governo ainda têm esse objetivo, porém com o surgimento de novas metodologias de avaliação baseados em aspectos construtivos, localização, forma e dimensões dos terrenos determinaram que as bases de dados fossem ampliadas (ERBA, et al, 2005).

Ao criarem os sistemas de registro de títulos, os legisladores, administradores e técnicos perceberam que o cadastro tinha um objetivo mais relevante do que imaginavam e extrapolava as questões econômicas e físicas. Diante disso, passaram então a organizá-lo como complemento dos Registros de Imóveis, constituindo assim o denominado Cadastro Jurídico (ERBA, et al, 2005).

Ao solicitar uma atualização é preciso entender o que atualizar e como fazer essa atualização (LOCH e ERBA, 2007). Nesse sentido um sistema de gestão cadastral atualizado e consistente vai diminuir as injustiças tributárias, melhorar a arrecadação fiscal e auxiliar as administrações municipais na tomada de decisão, pois oferece uma visão geral do município permitindo planejar ações.

Para Kaufmann e Steudler (1998), o desenvolvimento futuro para os sistemas cadastrais, estão embasados em seis afirmações, e foram revisados no “Cadastro 2014” elaborado pela Comissão 7 da FIG, com uma visão para um sistema cadastral nos próximos 20 anos:

1. O Cadastro mostrará a situação legal das propriedades, incluindo direitos e restrições;
2. Não existirá a separação entre cartografia e registros alfanuméricos.
3. A modelagem cartográfica vai substituir a tradicional;
4. Desaparece o cadastro de lápis e papel;
5. O cadastro será privatizado mediante parcerias entre o poder público e o privado;
6. O investimento realizado poderá ser recuperado.

No Município de Florianópolis, o Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis – IPUF é o órgão responsável pela produção e manutenção da cartografia municipal, bem como do sistema de geoprocessamento. É uma autarquia que foi criada em 1977 mediante a Lei Municipal nº 1.494/77.

A criação do cadastro municipal, ocorreu com a Lei Municipal nº 91/1951 que determina procedimentos para criação do cadastro imobiliário. O levantamento, era realizado conforme art. 3º da referida lei “será levado a efeito mediante preenchimento de formulário, no qual se registrarão não só as características de cada imóvel como os demais elementos indispensáveis, tanto por parte dos inquilinos como dos proprietários, arrendatários ou ocupantes, a qualquer título” (FLORIANÓPOLIS, 1951).

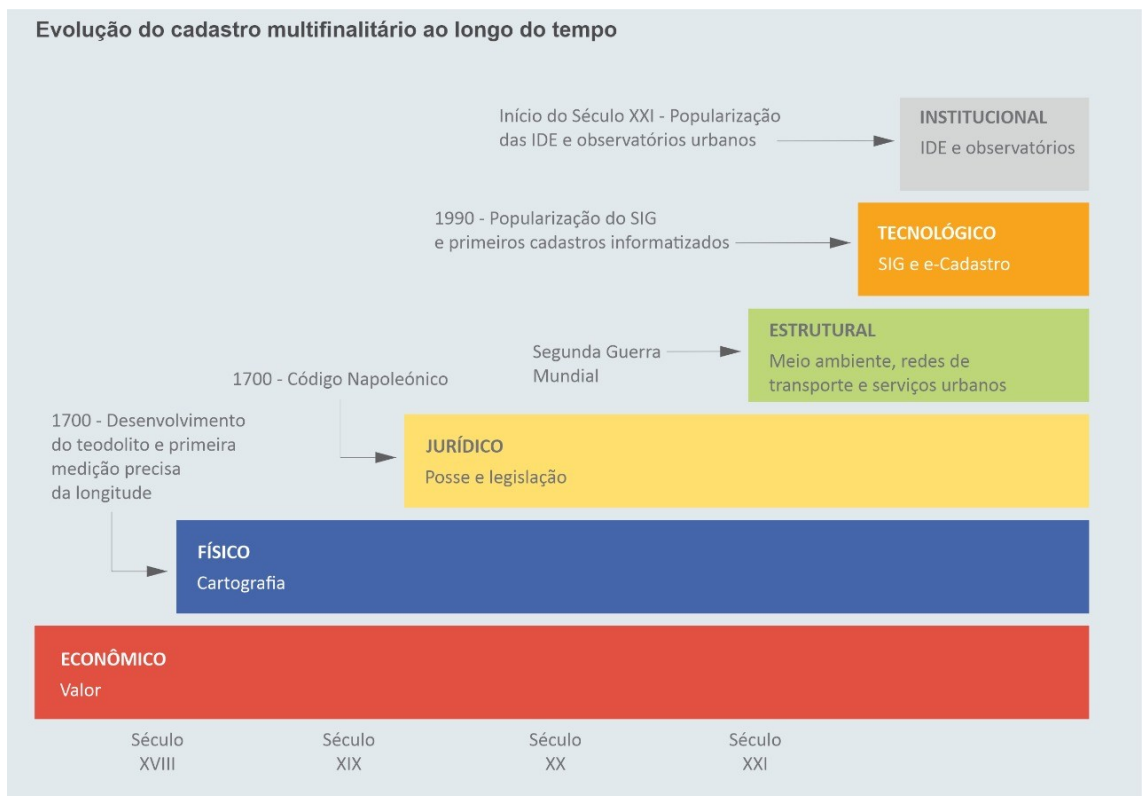
### **2.5.2 Cadastro Territorial Multifinalitário**

A palavra “cadastro” indica um sistema de informação, normalmente dirigido por um ou mais órgãos do governo e foi projetado para auxiliar na tributação de terra, transferência de imóveis e redistribuição de terras. Já o termo “multifinalitário” refere-se às múltiplas aplicações

do cadastro, principalmente no planejamento urbano e regional e auxilia na tomada de decisão (OLIANI, 2016).

Percebe-se que o cadastro ainda é visto com finalidade fiscal, sem considerar sua multifinalidade e contribuição aos diferentes órgãos, bem como ao planejamento urbano e tomada de decisão. Foi evoluindo ao longo do tempo devido a necessidade da sociedade, conforme apresentado na Figura 03:

Figura 03: Evolução do Cadastro Multifinalitário



Fonte: Adaptado de Erba e Piumeto (2016)

Essa evolução para um CTM é o caminho que os municípios podem seguir em direção a uma cidade sustentável. O CTM é essencial para monitorar o crescimento das cidades, definir estratégias de financiamento urbano e analisar o impacto das intervenções do governo antes ou depois que elas ocorrem. Para Amorim (et al, 2018), o CTM é um instrumento de governança do Estado e uma ferramenta para promover o ordenamento e desenvolvimento do território, e pode auxiliar na preservação do meio ambiente, na justiça social e tributária, no acesso à terra e avanço da qualidade de vida da população.

É estruturado a partir da integração de instituições onde as atividades estejam ligadas, ao controle territorial. Assim, torna-se importante a interconexão do cadastro com o Registro de Imóveis, com os órgãos estatais e com as concessionárias de serviços públicos. O CTM não trata apenas das medidas, pois integra também as variáveis que caracterizam o uso e a ocupação do território (CARNEIO; ERBA; AUGUSTO, 2012).

Em muitos municípios brasileiros, a estruturação e gestão dos respectivos registros cadastrais seguem o modelo ortodoxo, importado da Europa há dois séculos. São chamados dessa forma por causa de sua longa tradição e remota origem no tempo que descrevem características físicas, econômicas e jurídica das parcelas (ERBA; PIUMETTO, 2016).

Tem por objetivo atender as necessidades legais, fiscais e administrativa relacionada a ocupação do território. O aspecto legal ou jurídico incide na garantia da propriedade; o aspecto fiscal incide na cobrança de impostos sobre o uso do solo; o aspecto administrativo engloba as demais atividades voltadas ao planejamento e à gestão do território (BRANDÃO; SANTOS FILHO, 2008).

Os principais objetivos CTM para Rosenfeldt e Loch (2012) são:

1. Coleta e armazenamento de informações descritivas do espaço físico em intervalos temporais, especializadas no território;
2. Implantação e manutenção do sistema cartográfico;
3. Manutenção e atualização do sistema descritivo das características das cidades;
4. Fornecimento de dados físicos para o planejamento e gestão urbanos.

Na sua utilização apontam-se como vantagens: a localização geográfica de todos os imóveis da cidade; uso, ocupação e finalidade de cada imóvel; delimitação de cada unidade imobiliária; base para a implementação de infraestrutura; publicidade e transparência pública das informações.

A menor unidade do cadastro é a parcela. Na Portaria nº 511/2009 o Ministério das Cidades delimitou as Diretrizes Nacionais para o Cadastro Territorial Multifinalitário - CTM, a qual define que:

“... Art. 2º A parcela cadastral é a menor unidade do cadastro, definida como uma parte contígua da superfície terrestre com regime jurídico único. § 1º É considerada parcela cadastral toda e qualquer porção da superfície no município a ser cadastrada. § 2º As demais unidades, como, lotes, glebas, vias públicas, praças, lagos, rios e outras, são modeladas por uma ou mais parcelas de que trata o caput deste artigo, identificadas por seus respectivos códigos.

§ 3º Deverá ser atribuído a toda parcela um código único e estável. ...”

As principais dificuldades para manter os cadastros municipais em áreas urbanas são: carência de mão-de-obra qualificada para trabalhar neste setor; carência de equipamentos adequados; carência de consenso entre as secretarias e os usuários das informações cadastrais; demora nas esferas administrativas devido a fatores burocráticos e a qualidade dos dados que não beneficiam uma gestão territorial (LOCH, 2007).

Com relação a gestão tributária imobiliária urbana, constata-se as questões a seguir: carência no cadastro fiscal; incapacidade de acompanhar o desenvolvimento da cidade, o que causa um cadastro com baixo índice de registro legal; carência na integração entre registro de imóveis e cadastro para garantia jurídica dos limites da propriedade urbana. Dessa maneira não se consegue manter o cadastro e a planta de valores atualizados o que ocasiona uma baixa arrecadação, prejudicando a implantação de uma política de justiça tributária (LOCH, 2007).

De acordo com Pelegrina (2009), diagnósticos realizados em cadastros de várias Prefeituras de municípios brasileiros apontam falhas no sistema de gestão cadastral, nos quais podem ser encontradas diferentes inconsistências, tais como: dados incorretos, incompletos ou desatualizados. Dos imóveis que existem em uma cidade, poucos têm uma representação cadastral correta (informações quantitativas e qualitativas), que possibilite o cálculo do valor venal do imóvel conforme a realidade de mercado.

Essas falhas encontradas no sistema de gestão territorial acabam causando problemas diversos, como por exemplo: inconsistência na arrecadação do IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano, deslizamentos, insegurança jurídica, entre outros. Com a falta de informações corretas e atualizadas sobre território, torna difícil planejar ações, e ainda dificulta o planejamento urbano. Diante do exposto é possível perceber a importância do cadastro, pois possibilita segurança jurídica, permitindo que as administrações municipais tenham maior controle referente ao uso e ocupação do solo.

O CTM é um instrumento imprescindível para a realização do planejamento e gestão, verdadeiramente eficaz para se alcançar o desenvolvimento urbano. É necessária a construção de um Cadastro Territorial Multifinalitário - CTM para um planejamento e gestão urbanos mais eficientes e que atendam as demandas do espaço urbano (SOUZA, 2010).

Nesse sentido, se os fatores relacionados ao CTM tiverem qualidade, forem confiáveis e interligados irão apresentar dados consistentes e transparência pública auxiliando e trazendo grandes melhorias para o planejamento urbano. Mas o um dos problemas encontrados na

implantação do CTM é a falta de mentalidade cadastral, juntamente com outros fatores como: profissionais capacitados, equipamentos adequados, fatores financeiros, leis sobre cadastro, entre outras questões que acabam dificultando o resultado efetivo.

### **2.5.3 Cadastro Territorial no município de Florianópolis**

A criação do cadastro municipal ocorreu na década de 1950, no qual a Lei Municipal n. 91/1951 determina os procedimentos para criação do cadastro imobiliário municipal. A legislação nessa época não aborda sobre a cartografia, e no art. 3 apresenta que “a execução do levantamento será levada a efeito mediante preenchimento de formulário, no qual se registrarão não só as características de cada imóvel como os demais elementos indispensáveis, tanto por parte dos inquilinos como dos proprietários, arrendatários ou ocupantes, a qualquer título”. Além disso, o art.4, indica que terá “penalidade para infrações ou sonegação de qualquer espécie, como conhecerá das reclamações, cabendo sempre recurso para o Prefeito” (FLORIANÓPOLIS, 1951).

Nesse sentido, no ano de 1982 foi implantado o Cadastro Técnico Urbano, mediante um projeto de gestão da área conurbada dos municípios de Florianópolis, Biguaçu, São José e Palhoça, chamada de AUF – Aglomerado Urbano de Florianópolis. Foi desenvolvido um modelo cadastral contendo distritos, setores, quadras e lote, seguindo uma numeração cartesiana iniciando de 1 até 100, começando do norte/oeste – Biguaçu indo em direção ao sul.

Desta maneira, seguindo esta ordem, foram criados 31 distritos cadastrais em Florianópolis, com numeração que varia entre 17 e 85 articulados cada um em 4 pranchas na escala 1:5.000 tendo como base uma cartografia na escala 1:10.000 (de 1979), e cada qual divididos em 100 setores (quadrantes). Foram criadas plantas com nomenclatura de DDSSQQQ (distrito, setor, quadra) mediante levantamentos de campo por topografia e restituição de 1979. Foi transcrita as informações do cadastro, como número do lote, número de correspondência, nomes e códigos/seções de logradouros.

Em 1990, foram realizados recadastramentos imobiliários, buscando manter atualizadas as bases de dados e em 2003 foi comparado o crescimento da base cadastral entre os anos de 1994, 1998 e 2003, no qual foi possível constatar perda em arrecadação em torno de 2% a.a e em área construída 6% aa.

Em 2003, foi desenvolvido no município de Florianópolis o primeiro projeto de geoprocessamento, fazendo parte do PMAT – Programa de Modernização da Administração

Tributária, tendo como foco a estruturação do cadastro técnico, tendo informações da base cartográfica digital e codificação das informações do cadastro imobiliário. Esse projeto previu a estruturação da base cartográfica para ambiente SIG – Sistema de Informação Geográfica e sua relação com os dados literais do cadastro imobiliário, englobando a área sul do município de Florianópolis (Distrito do Campeche, Ribeirão da Ilha, sendo objeto de estudo, análise e cruzamento de dados.

Em 2005, foi lançado o PAC – Programa de Atualização Cadastral, com intuito de atualizar a base de informações cadastrais, proporcionando uma visão real da ocupação no município (FLORIANÓPOLIS, 2020)

## **2.6 PLANO DIRETOR E ESTATUTO DA CIDADE**

O Plano Diretor, está previsto no texto da Constituição Federal de 1988, e posteriormente foi regulamentado pela Lei nº 10.257/01 – Estatuto da Cidade, e constitui-se em um dos pilares da política urbana dos municípios.

O Plano Diretor é um instrumento que deve garantir a todos os cidadãos do município um local adequado para morar, trabalhar e viver com dignidade. É uma lei que orienta, por meio de suas diretrizes, o melhor critério de ocupação do território municipal prevendo, o destino das parcelas, além de garantir que o direito coletivo sobre a cidade prevaleça sobre os interesses individuais ou de grupos corporativos. É obrigatório para os municípios com mais de 20.000 habitantes (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005).

Segundo Saboya, (2007, p.39):

[...] O Plano diretor é um documento que sintetiza e torna explícitos os objetivos consensuados para o Município e estabelece princípios, diretrizes e normas a serem utilizadas como base para que as decisões dos atores envolvidos no processo de desenvolvimento urbano converjam, tanto quanto possível, na direção desses objetivos.

Para Dallari e Ferraz (2006, p. 324):

[...] O plano diretor é o mais importante instrumento de planificação urbana previsto no Direito Brasileiro, sendo obrigatório para alguns Municípios e facultativo para outros; deve ser aprovado por lei e tem, entre outras prerrogativas, a condição de definir qual a função social a ser atingida pela propriedade urbana e de viabilizar a adoção dos demais instrumentos de implementação da política urbana.

São requisitos para um Plano Diretor, conforme enfatizado por Pinto, (2001):

1. Participação popular, ou seja, deve abrir oportunidades para a população, ter acesso a proposta, podendo opinar e avaliar as mudanças sugeridas, o que é garantido a ponto do não cumprimento poder se caracterizar em improbidade administrativa;
2. Estudos técnicos devem ser apresentados por uma equipe multidisciplinar, garantindo estudos do adensamento do uso do solo, equipamentos urbanos, valorização imobiliária, geração de tráfego, entre outras ações;
3. Responsabilidade técnica, deve ser garantida por profissionais com habilitação comprovada, de tal forma que seja comprovada a observância de normas técnicas pelo Plano Diretor.

Quando o Município elabora o seu Plano Diretor, busca apresentar os caminhos para atingir o desenvolvimento da cidade e talvez não consiga resolver todos os problemas, mas busca estratégias de desenvolvimento urbano, trazendo melhores condições de vida para população. Para Garcez e Carmello (2017), o estudo do Plano Diretor dos municípios tem como objetivo ordenar o adequado funcionamento das cidades, unindo a função socioambiental, bem estar dos munícipes e necessidades sociais básicas e, com isso, garantir a condução das políticas públicas municipais para o desenvolvimento sustentável.

Passados dezessete anos da vigência do plano anterior, o atual Plano Diretor de Florianópolis, foi instituído pela Lei Complementar nº 482, de 17 de janeiro de 2014, e visa organizar a ocupação do território municipal de maneira a proporcionar mais qualidade de vida para a população, com base nos valores sociais contribuindo com o desenvolvimento sustentável, incentivando políticas públicas voltadas a melhoria das moradias urbanas. O Plano Diretor de Florianópolis é definido como:

“O conjunto de princípios e regras desta Lei Complementar é o compromisso que transcende os interesses da população atual, trata-se de um pacto que protege a herança recebida da natureza e dos que no passado viveram na cidade e configura um trato de responsabilidade das atuais para com as futuras gerações de cidadãos de Florianópolis, para tanto, o Plano Diretor precisa ter como ponto de partida o reconhecimento geral e a proteção que couber ao patrimônio herdado pelas atuais gerações, formado pelas dotações da natureza e realizações do gênero humano” (FLORIANÓPOLIS, 2014).

O Plano Diretor é o instrumento fundamental da política de desenvolvimento urbano municipal, o qual incorpora os princípios do Estatuto da Cidade, voltados para função social da cidade e da propriedade, construindo instrumentos jurídicos e urbanísticos necessários para atingir seus objetivos (6ª CONFERENCIA DA CIDADE DE FLORIANÓPOLIS, 2020).



Introduz os princípios da função social da cidade e sua gestão democrática, que antes possuíam pouca ou quase nenhuma representatividade local. O Plano Diretor de Florianópolis foi longo e conflituoso processo judicializado pelo Ministério Público devido à falta de participação popular e possui partes contraditórias e instrumentos pouco definidos (SIQUEIRA, et al, 2019).

Para Siqueira et al (2019, p. 02), o Plano Diretor de Florianópolis, “precisa lidar com um contexto socioespacial que foi drasticamente alterado nas últimas décadas devido ao crescimento populacional, aumento da atividade turística, e ocupação desordenada de um território ambientalmente rico e socialmente desigual”.

A partir disso, o Plano Diretor deve auxiliar no adequado funcionamento das cidades, aliando a função socioambiental, bem estar dos moradores, e conduzindo políticas públicas voltadas ao desenvolvimento sustentável. Saule Junior (2002) afirma que o Plano Diretor tem a função de estabelecer as normas necessárias, metas e diretrizes da política urbana, os critérios para verificar se as propriedades imobiliárias atendem as funções sociais.

A Lei nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade, também chamado de Lei do Meio Ambiente Artificial, tem como objetivo formular diretrizes gerais de administração do ambiente urbano. Surgiu para regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal referente aos reclames de ordem pública, interesse social, bem estar dos cidadãos e equilíbrio ambiental, instituindo normas gerais para a política de desenvolvimento urbano (SANTIN; MARANGON, 2008).

Tem como finalidade as funções sociais da cidade e da propriedade urbana, enfatizando a obrigação da propriedade em atender as necessidades sociais. Estabelece normas de ordem pública e de interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança, bem-estar dos cidadãos, e do equilíbrio ambiental. Reafirma os princípios básicos estabelecidos pela Constituição, conservando o caráter municipalista, a centralidade do plano diretor como instrumento básico da política urbana e destaque a gestão democrática (NUNES, FIGUEIREDO JR, 2018).

Por outro lado, o Estatuto da Cidade apresenta diretrizes para o planejamento urbano e territorial, porém nem sempre a diretriz que serve para um município vai servir ao outro. Cada diretriz deve se adaptar à realidade do município.

O Estatuto da Cidade ao regulamentar os princípios constitucionais estabelecidos no contexto das discussões sobre o papel do Estado nos anos 80, retoma a função do poder público na regulação das relações sociais na questão urbana. Mantém a divisão de competências entre

os três níveis de governo, e a esfera municipal fica atribuída a função de legislar o espaço urbano (CARVALHO, 2001).

Nessa mesma linha, para Santin e Marangon (2008) o Estatuto da Cidade, deixou a responsabilidade para cada Município efetivar os seus dispositivos segundo as características locais, regulamentadas no Plano Diretor. É um instrumento jurídico capaz de proteger o meio ambiente, corroborando com o artigo 225 da Constituição Federal de 1988: art. 225 - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Nesse sentido, o Estatuto da Cidade estabelece as diretrizes gerais de política urbana, e o Plano Diretor as específicas, direcionadas ao atendimento da realidade e das necessidades locais. Depois da aprovação por lei municipal, o Plano Diretor passa a fazer parte do planejamento municipal, incidindo sobre o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual do Município (SANTOS; PEREIRA, 2005).

As diretrizes gerais e os instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade formam normas que possibilitam o aproveitamento do solo urbano de forma racional, planejando a vida em comunidade e a função social da propriedade.

Compete aos municípios regulamentar os instrumentos do Estatuto, garantindo que as cidades sejam construídas com base em valores de justiça social. É preciso encontrar harmonia entre os interesses gerais e os interesses privados dentro do espaço urbano e não privilegiar determinados interesses (SANTOS; PEREIRA, 2005). Porém na prática muitos empreendimentos imobiliários são construídos em locais proibidos, privilegiando interesses específicos, e não coletivo, infringindo a lei.

Para que haja desenvolvimento territorial o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor devem ter os mesmos objetivos, porém isso nem sempre acontece o que causa fragilidade no processo de planejamento urbano. Também é necessário analisar constantemente se os efeitos produzidos por ele, se estão sendo cumpridos e os objetivos alcançados

## **2.7 USO E OCUPAÇÃO DO SOLO NO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS**

No art. 42 da Lei Complementar nº 482/2014 – Plano Diretor de Urbanismo do Município de Florianópolis, o território está dividido em áreas delimitadas conforme as categorias a seguir:

§ 1º Macro Áreas de Usos não Urbanos, com a função precípua de abrigar e desenvolver a biodiversidade:

I - Área de Preservação Permanente - APP - no município de Florianópolis são as zonas naturais sob a proteção do Poder Público, cobertas ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas - as quais se encontram delimitadas nos mapas de zoneamento constantes da presente Lei Complementar.

II - Unidade de Conservação - UC – são os espaços territoriais e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituídas pelo Poder Público, com objetivos de conservação, sendo dotadas de limites definidos, colocados sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.

III - Áreas de Elementos Hídricos – AEH - são as áreas naturais ou artificiais, permanente ou temporariamente recobertas por água, como o mar, os lagos e lagoas, as represas e açudes, os rios, córregos e canais.

§ 2º Macro Áreas de Transição, que permitem usos urbanos de baixa densidade com a função de proteger as Áreas de Usos não Urbanos e reservar áreas para expansão urbana em longo prazo:

I - Áreas de Preservação com Uso Limitado – APL - os espaços territoriais que, em virtude de suas características de declividade, do tipo de vegetação ou da vulnerabilidade aos fenômenos naturais não apresentam condições adequadas para suportar determinadas formas de uso do solo sem prejuízo do equilíbrio ecológico ou da paisagem natural, subdividindo-se em:

a) Área de Preservação com Uso Limitado de Encosta - APL-E - são as áreas onde predominam as declividades entre trinta por cento e quarenta e seis, vírgula seis décimos por cento, bem como as áreas situadas acima da cota 100 que já não estejam abrangidas pelas Áreas de Preservação Permanente (APP); e

b) Área de Preservação com Uso Limitado de Planície - APL-P - são formadas pelas planícies que se caracterizam por serem formadas por depósitos sedimentares predominantemente arenosos e arenoargilosos oriundos de ambientes marinhos, lacustres, eólicos, fluviais, leques aluviais, e colúvio-eluviais, intrinsecamente relacionados às variações do nível marinho

ocorridas durante o Quaternário. Encontrarem-se localizadas geralmente no entorno das Áreas de Preservação, funcionando como áreas de proteção das unidades de conservação, muitas vezes cobertas por vegetação tipo Floresta Atlântica e/ou de Restinga em estágios médio e avançado de regeneração;

II - Área Residencial Rural – ARR - onde coexistem usos urbanos e rurais de pequeno porte suportados por uma estrutura viária e fundiária rural, destinadas a produção agrícola e agropecuária familiar; e

III - Área de Urbanização Especial – AUE - grandes áreas urbanizáveis a partir de projeto amplo, que reserva setor predominante para preservação ambiental e adensa a área remanescente, criando novas centralidades caracterizadas pela mescla de funções e espaços humanizados;

3º Macro Áreas de usos Urbanos, destinadas prioritariamente às funções da cidade:

I - Área Residencial Predominante - ARP - áreas destinadas ao uso preferencial de moradias, onde se admitem pequenos serviços e comércios vicinais;

II - Área Residencial Mista - ARM - caracterizada pela predominância da função residencial, complementada por usos comerciais e de serviços;

III - Área Mista de Serviço - AMS - de alta densidade, complexidade e miscigenação, segundo o tipo de serviço urbano;

IV - Área Mista Central - AMC - de alta densidade, complexidade e miscigenação, destinada a usos residenciais, comerciais e de serviços;

V - Área Turística Residencial - ATR - áreas de especial interesse turístico cujo uso deverá priorizar o usufruto por parte de visitantes e residentes.

VI - Área Turística e de Lazer - ATL - áreas que se caracterizam por serem dotadas de singularidades e atributos, tais como os naturais e culturais, dentre outros, e que deverão ser preferencialmente apropriadas para o uso coletivo público e voltadas para atividades de lazer, turismo e hospedagem de baixo impacto ambiental;

VII - Área Comunitária Institucional - ACI - são aquelas destinadas a todos os equipamentos comunitários ou aos usos institucionais, necessários à garantia do funcionamento satisfatório dos demais usos urbanos e ao bem estar da população;

VIII - Área Verde de Lazer - AVL - são os espaços urbanos ao ar livre de uso e domínio público que se destinam à prática de atividades de lazer e recreação, privilegiando quando seja possível a criação ou a preservação da cobertura vegetal;

IX - Área de Estudo Ambiental - AEA - áreas onde são necessárias avaliações ambientais ou jurídicas conclusivas e/ou onde imperam imprecisões topográficas ou tipológicas que impeçam ou desaconselhem a fixação de índices de restrições ou estímulos urbanísticos definitivos;

X - Área Residencial Cultural - ARC - áreas de desenvolvimento urbano peculiar, derivadas de formas de assentamentos culturais; e

XI - Zonas Especiais de Interesse Social.

O parcelamento urbano deve observar as regras do município, e a elaboração de bons projetos potencializa a conectividade entre áreas já consolidadas e novas, proporcionando aos moradores áreas com acessibilidade para pedestres, ciclistas e melhoria na mobilidade urbana. As áreas públicas oriundas de parcelamento são de grande valor para a população, pois nelas o município poderá implantar equipamentos que atendam às demandas dos cidadãos, como: praças, parques, áreas esportivas, escolas, creches e postos de saúde (PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS, 2019).

O parcelamento do solo urbano em Florianópolis deve ser realizado em conformidade com as seguintes leis:

Lei Federal nº Lei Federal nº 7.766/1979 – Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano;

Lei Estadual nº 17492/2018 – Dispõe sobre a responsabilidade territorial urbana, o parcelamento do solo, e as modalidades urbanísticas, para fins urbanos e rurais, no Estado de Santa Catarina;

Lei Municipal nº 1.215/74 – Dispõe sobre os loteamentos urbanos, desmembramentos e arruamentos, e

Lei Complementar Municipal nº 482/2014 - Institui o Plano Diretor de Urbanismo do Município de Florianópolis que dispõe sobre a Política de Desenvolvimento Urbano, o Plano de Uso e Ocupação, os Instrumentos Urbanísticos e o Sistema de Gestão.

Os projetos relacionados ao parcelamento do solo devem ser analisados e aprovados pela prefeitura para serem regularizados. Conforme informações dispostas no Plano Diretor de Urbanismo do Município de Florianópolis, o parcelamento do solo implica na destinação de áreas públicas, com dimensões mínimas que variam de acordo com a modalidade e o tamanho da área parcelada. Os lotes devem seguir às dimensões mínimas estabelecidas, conforme o Zoneamento incidente na gleba. O Zoneamento vai indicar a área, largura, e profundidade dos lotes (PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS, 2019).

As modalidades de parcelamento do solo, são as diferentes formas sob as quais glebas urbanas podem ser parceladas, sendo essas: loteamento, desmembramento, condomínio unifamiliar e outros formatos que derivam destes três principais. Todo projeto de parcelamento do solo deve ser submetido à análise e aprovado pela prefeitura para que seja regular e, portanto, resultar em lotes com título de propriedade. O parcelamento do solo implica na destinação de áreas públicas, com dimensões mínimas que se variam de acordo com a modalidade e o tamanho da área parcelada (PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS, 2019).

Um parcelamento é considerado regular quando:

1. Foi aprovado pelo município e órgãos competentes, passando pelo processo de aprovação;
2. Possui toda a infraestrutura provida pelo parcelador: sistema de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, drenagem, energia elétrica iluminação pública, pavimentação de vias e transferência das áreas públicas para o município;
3. Cada lote possui uma Matrícula individualizada no registro de Imóveis.

É considerado irregular nas seguintes situações:

1. Não possui matrícula individualizada no registro de Imóveis, com área específica do terreno;
2. O vendedor não consegue transferir a matrícula do imóvel para o comprador;
3. Não é possível financiar o imóvel em Bancos;
4. Não tem infraestrutura implantada: vias não pavimentadas e sem largura ideal prevista pelo município, carência de praças e serviços públicos, entre outros.

Todo projeto de parcelamento do solo altera o território urbano e, portanto, deve ser analisado pelos órgãos municipais competentes antes de ser implantado (PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS, 2019). Mas é necessária fiscalização, e planejamento para evitar ocupação irregulares, e proporcionar mais qualidade de vida e desenvolvimento sustentável aos munícipes.

## **2.8 ZEIS – ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL**

A Zona Especial de Interesse Social, chamada também de ZEIS, é um instrumento de política urbana voltado à regularização fundiária e promoção de habitação de interesse social.

Está incluída no Estatuto da Cidade como instrumento de planejamento urbano (Lei Federal 10.257/2001).

As ZEIS surgiram após a década de 1980, como consequência da luta dos moradores em assentamentos irregulares pela não remoção, melhoria das condições urbanísticas e regularização fundiária, com o intuito de incluir no zoneamento das cidades uma categoria onde fosse possível estabelecer um padrão urbanístico especial para esses assentamentos, mediante um plano específico de urbanização (BRASIL, 2002).

### **2.8.1 Tipos de ZEIS e critérios para demarcação**

A expressão “Zona Especial de Interesse Social” - ZEIS surgiu em Recife, na lei municipal de uso do solo em 1983, para delimitar as áreas urbanas habitacionais existentes e consolidadas. São estabelecidas normas urbanísticas especiais, de interesse social para promover a regularização jurídica e integração na estrutura urbana, conforme Ministério das Cidades (2009), os dois tipos básicos são:

- ZEIS 1: Áreas públicas ou privadas ocupadas por assentamentos precários tais como: favelas e assemelhados, cortiços, loteamentos e conjuntos habitacionais irregulares, habitados por famílias de baixa renda.
- ZEIS 2: Áreas, terrenos e imóveis vazios, sub-utilizados ou não utilizados, adequados para a produção de habitação de interesse social – HIS

Na construção de uma nova ordem urbanística, baseada no princípio da função social da propriedade, as ZEIS se consolidaram como um tipo especial de zoneamento, no qual o principal objetivo é a inclusão da população de baixa renda no direito à cidade e à terra urbana servida de equipamentos e infraestrutura, mediante a delimitação de áreas previamente ocupadas por assentamentos precários, quanto por meio da delimitação de vazios urbanos e de imóveis subutilizados, destinados à produção de novas moradias populares. Logo, os objetivos das ZEIS são: Estabelecer condições urbanísticas especiais para a urbanização e regularização fundiária dos assentamentos precários; Ampliar a oferta de terra para produção de habitação de interesse social (HIS); Estimular e garantir a participação da população em todas as etapas de implementação (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009).

Para o art. 213 da Lei Complementar nº 482/2014 – Plano Diretor de Urbanismo do Município de Florianópolis, as ZEIS são as parcelas urbanas, delimitadas no mapa de zoneamento, destinadas para moradia da população de interesse social e sujeitas às regras

específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo, nas quais predominem as seguintes condições:

- I - famílias com renda igual ou inferior a três salários mínimos;
- II - uso residencial;
- III - existência de habitações rústicas e/ou improvisadas, com baixa qualidade dos materiais;
- IV - existência de moradias com adensamento habitacional excessivo e pela coabitação não voluntária;
- V - ocupações irregulares caracterizadas por loteamentos clandestinos e áreas de invasões; e
- VI - inexistência ou precariedade de infraestrutura urbana e comunitária.

E podem ser objeto dos seguintes instrumentos urbanísticos:

- I - Concessão de Uso Especial para Moradia;
- II - Demarcação Urbanística;
- III - Legitimação da Posse;
- IV - Regularização Fundiária;
- V - Usucapião Especial;
- VI - Operação Urbana Consorciada;
- VII - Parcelamento, edificação e utilização compulsória;
- VIII - IPTU progressivo no tempo; e
- IX - Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública (Lei Complementar nº 482, de 17 de janeiro de 2014 Florianópolis).

Ainda conforme a lei nº 482/2014 – Plano Diretor de Urbanismo do Município de Florianópolis, as ZEIS são classificadas conforme a seguir:

I - ZEIS 1 - os assentamentos consolidáveis ocupados espontaneamente por população de baixa renda em áreas públicas ou privadas onde não há restrição legal ou técnica à ocupação, destinadas, prioritariamente a ações de regularização fundiária;

II - ZEIS 2 - os assentamentos consolidáveis ocupados espontaneamente por população de baixa renda em áreas públicas ou privadas onde há restrição legal ou técnica à ocupação, podendo ser destinadas a ações de regularização fundiária; e

III - ZEIS 3 - os empreendimentos habitacionais de interesse social construídos de forma regular.

Em alguns municípios as ZEIS são também chamadas de AEIS – Áreas Especiais de Interesse Social ou ZHIS – Zonas Habitacionais de interesse Social (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009). Após a sua criação em 1980, as ZEIS estão sendo estudadas para viabilizar a regularização fundiária de assentamentos precários, permitindo a flexibilização dos índices



urbanísticos presentes na cidade. Essa inclusão pode ser um diferencial para viabilizar transformações estruturais na implementação da política urbana (SOUZA, 2001).

A partir de 2008, a criação das ZEIS foi intensamente incentivada devido ao programa habitacional do governo federal Minha Casa Minha Vida, que impulsionou o setor de moradia para população de baixa renda. Como esse programa habitacional determina que seus projetos de habitação popular só possam ser implantados em ZEIS, ocorreu uma criação de ZEIS em massa nas cidades brasileiras (BRAGA, 2016).

No Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001 é determinado que a gestão do uso do solo e o desenvolvimento urbano devem ocorrer de modo a promover a função social da cidade, mas não estabelece parâmetros específicos para criação de ZEIS. No entanto os municípios fazem as delimitações por meio do plano diretor ou lei específica.

Em Florianópolis, as ZEIS foram criadas a partir da aprovação da Lei Complementar nº 207/05. Nessa Lei, art. 1º, § 1º as ZEIS são consideradas áreas ocupadas por assentamentos habitacionais populares onde se aplicam normas específicas para a regularização fundiária, urbanização e edificação, as quais se superpõem às normas gerais do Plano Diretor (PLANO DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL, 2006). Os objetivos das ZEIS, segundo o Ministério das Cidades (2009) são:

1. Estabelecer condições urbanísticas especiais para a urbanização e regularização fundiária dos assentamentos precários;
2. Ampliar a oferta de terra para produção de habitação de interesse social (HIS);
3. Estimular e garantir a participação da população em todas as etapas de implementação.

Os loteamentos de habitação de interesse social devem ser implantados em Áreas Especiais de Interesse Social - AEIS ou em ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social, buscando a produção de lotes acessíveis à população, e a qualidade de habitabilidade das mesmas (Art.225 da Lei Complementar nº 482/2014).

As Áreas Especiais de Interesse Social - AEIS são áreas não edificadas e/ou subutilizadas sobrepostas às zonas urbanas, definidas no Plano Diretor, com a finalidade de flexibilizar o regime urbanístico, viabilizar e incentivar empreendimentos de habitação de interesse social. As ZEIS são um instrumento importante da política urbana utilizado para disponibilizar de forma democrática o acesso a terra urbana em áreas consideradas de interesse social, sejam terras públicas e privadas. O poder público deverá planejar e destinar recursos para dar mais qualidade de vida a população (Lei Complementar nº 482/2014).

Para viabilizar esses projetos em áreas de interesse social ou zonas de interesse social do Município de Florianópolis, alguns órgãos podem contribuir financeiramente, como Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social e Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano.

## **2.9 FUNDO NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL**

A Lei nº 11.124/2005, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, que possui natureza contábil e visa centralizar os recursos orçamentários para os programas estruturados no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, destinados a implementar políticas públicas habitacionais para população de baixa renda. Os principais objetivos do FNHIS são:

- I – viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável;
- II – implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda; e
- III – articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação.

Conforme o art.8º da Lei nº 11.124/2005 – FNHIS, o FNHIS é constituído por:

- I – recursos do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social – FAS,
- II – outros fundos ou programas que vierem a ser incorporados ao FNHIS;
- III – dotações do Orçamento Geral da União, classificadas na função de habitação;
- IV – recursos provenientes de empréstimos externos e internos para programas de habitação;
- V – contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas, entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais;
- VI – receitas operacionais e patrimoniais de operações realizadas com recursos do FNHIS; e
- VII - receitas decorrentes da alienação dos imóveis da União que lhe vierem a serem destinadas; e
- VIII - outros recursos que lhe vierem a ser destinados.

O Ministério das Cidades responsável por coordenar as ações do SNHIS, foi integrado ao Ministério de Desenvolvimento Regional, que assumiu as responsabilidades dispostas a seguir:

- I – coordenar as ações do SNHIS;

- II – estabelecer, ouvido o Conselho das Cidades, as diretrizes, prioridades, estratégias e instrumentos para a implementação da Política Nacional de Habitação de Interesse Social e os Programas de Habitação de Interesse Social;
- III – elaborar e definir, ouvido o Conselho das Cidades, o Plano Nacional de Habitação de Interesse Social, em conformidade com as diretrizes de desenvolvimento urbano e em articulação com os planos estaduais, regionais e municipais de habitação;
- IV – oferecer subsídios técnicos à criação dos Conselhos Estaduais, do Distrito Federal, Regionais e Municipais com atribuições específicas relativas às questões urbanas e habitacionais, integrantes do SNHIS;
- V – monitorar a implementação da Política Nacional de Habitação de Interesse Social, observadas as diretrizes de atuação do SNHIS;
- VI – autorizar o FNHIS a ressarcir os custos operacionais e correspondentes encargos tributários do agente operador;
- VII – instituir sistema de informações para subsidiar a formulação, implementação, acompanhamento e controle das ações no âmbito do SNHIS, incluindo cadastro nacional de beneficiários das políticas de subsídios, e zelar pela sua manutenção, podendo, para tal, realizar convênio ou contrato;
- VIII – elaborar a proposta orçamentária e controlar a execução do orçamento e dos planos de aplicação anuais e plurianuais dos recursos do FNHIS, em consonância com a legislação federal pertinente;
- IX – acompanhar e avaliar as atividades das entidades e órgãos integrantes do SNHIS, visando a assegurar o cumprimento da legislação, das normas e das diretrizes em vigor;
- X – expedir atos normativos relativos à alocação dos recursos, na forma aprovada pelo Conselho Gestor do FNHIS;
- XI – acompanhar a aplicação dos recursos do FNHIS;
- XII – submeter à apreciação do Conselho Gestor as contas do FNHIS, sem prejuízo das competências e prerrogativas dos órgãos de controle interno e externo, encaminhando-as ao Tribunal de Contas da União;
- XIII – subsidiar o Conselho Gestor com estudos técnicos necessários ao exercício de suas atividades.

A aplicação dos recursos se destina às ações vinculadas aos programas de habitação de interesse social e são aplicados de forma descentralizada, por intermédio dos Estados, Distrito Federal e Municípios que firmaram Termo de Adesão ao SNHIS. Os programas e projetos destinados à habitação de interesse social ficam centralizadas no SNHIS que é integrado a instituições voltadas a políticas urbanas, tais como: Ministério de Desenvolvimento Regional, Caixa Econômica Federal, Órgãos e Instituições da Administração Pública direta e indireta, entidades privadas que exercem atividades na área habitacional e agentes financeiros autorizados pelo Conselho Monetário Nacional.

### **2.9.1 Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social e Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano**

Em Florianópolis, a Lei Complementar nº 472/2013, regulamentada pelo Decreto nº 14.764/2015, cria o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – FMHIS. O objetivo é

centralizar e gerenciar recursos orçamentários e financeiros, para os programas voltados a implementar políticas habitacionais de interesse social. Para a referida Lei, art.4º, o FMHIS é formado por:

- I - dotações do Orçamento Geral do Município;
- II - rendas provenientes de aplicação de seus recursos;
- III - outros fundos ou programas que vierem a ser incorporados ao FMHIS;
- IV - recursos provenientes de empréstimos externos e internos para programas de habitação;
- V - recursos oriundos de convênios, contratos ou acordos firmados entre o Município e instituições públicas ou privadas, nacionais e/ou estrangeiras;
- VI - recursos oriundos de Concessão do Direito Real de Uso sobre áreas públicas, da Transferência do Direito de Construir e Outorga Onerosa;
- VII - recursos advindos do Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo;
- VIII - contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas, entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais;
- IX - receitas operacionais e patrimoniais de operações realizadas com recursos do FMHIS;
- X - subvenções provenientes do orçamento geral do Município;
- XI - tributos específicos a serem instituídos;
- XII - recursos provenientes de alienação de imóveis do Município;
- XIII - recursos provenientes dos pagamentos das prestações dos beneficiários de programas habitacionais; e
- XIV - outros recursos que lhe vierem a ser destinados.

Em torno de 13% de toda a arrecadação líquida prevista no orçamento para o ano de 2020, vem do IPTU - Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU de Florianópolis é uma fonte de receita tributária (6ª CONFERENCIA DA CIDADE DE FLORIANÓPOLIS, 2020).

O Plano Diretor de Florianópolis estabeleceu a criação do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano - FMDU, como parte integrante do Sistema Municipal de Gestão da Política Urbana, com objetivo de captar recursos para serem aplicados em desenvolvimento urbano, como obras de infraestrutura e implementação dos instrumentos de gestão territorial. O FMDU, definido no texto da 6ª Conferencia da Cidade de Florianópolis (2020), é formado por recursos provenientes de:

- I. recursos próprios do Município;
- II. transferências intergovernamentais;
- III. contribuições ou doações de entidades nacionais ou internacionais;
- IV. contribuições ou doações de pessoas físicas ou jurídicas;
- V. empréstimos ou operações de financiamento, internos ou externos;
- VI. acordos, contratos, consórcios e convênios;
- VII. receitas da utilização de bens públicos, edificações, solo, subsolo e espaço aéreo;
- VIII. operações urbanas consorciadas;
- IX. valores incluídos nas medidas mitigadoras determinadas por Termos de Ajustamento ou pelos Estudos de Impacto de Vizinhança;

- X. contribuição de melhoria decorrente de obras públicas realizadas com base no Plano Diretor;
- XI. percentual da arrecadação de multas oriundas de infrações edilícias e urbanísticas, a ser definido pelo Conselho da Cidade;
- XII. receitas oriundas da Outorga Onerosa;
- XIII. receitas oriundas de Operações Urbanas Consorciadas;
- XIV. receitas oriundas da Transferência do Direito de Construir;
- XV. rendas da aplicação financeira dos seus recursos próprios;
- XVI. outras receitas que lhe sejam destinadas por lei; e
- XVII. outras receitas, sejam eventuais, sejam advindas da aplicação dos instrumentos de política urbana previstos nesta Lei Complementar.

Apesar de o FMDU, ter sido criado em 2018, ainda não possui regulamentação específica, por isso seus recursos não podem ser utilizados. Quem acompanha a aplicação dos recursos disponíveis no FMDU é o Conselho da Cidade de Florianópolis, que conforme o art. 305 da Lei nº 482/2014 – Plano Diretor,

“é órgão superior do Sistema Municipal de Gestão da Política Urbana (SMGPU), vinculado diretamente ao Gabinete do Prefeito, atuando como colegiado representativo do poder público e dos vários segmentos sociais, de natureza consultiva, tendo por finalidade implementar o Plano Diretor, acompanhar a elaboração dos projetos setoriais, estudar e propor as diretrizes para a formulação e implementação da Política Municipal de Desenvolvimento Urbano, bem como acompanhar e avaliar a sua execução, conforme dispõe a Lei nº 10.257, de 2001 - Estatuto da Cidade”

Segundo o art. 306 da referida Lei, o Conselho da Cidade, possui as seguintes atribuições:

- I - propor programas, instrumentos, normas e prioridades da Política Municipal de Desenvolvimento Urbano;
- II - acompanhar e avaliar a implementação do Plano Diretor e de suas estratégias, diretrizes, políticas e programas, e recomendar as providências necessárias ao cumprimento de seus objetivos;
- III - propor a edição de normas gerais de direito urbanístico e manifestar-se sobre propostas de alteração da legislação pertinente;
- IV - emitir recomendações sobre a aplicação do Estatuto da Cidade e dos demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano;
- V - estimular a cooperação entre as diversas secretarias municipais de governo e deste com os Municípios da Grande Florianópolis e com a sociedade civil, na formulação e execução da Política Municipal de Desenvolvimento Urbano;
- VI - incentivar a sinergia e o fortalecimento institucional de Conselhos afetos à Política Municipal de Desenvolvimento Urbano e suas atuações integradas, bem como eventuais fusões entre Conselhos afins;
- VII - discutir metas e acompanhar o alcance das atividades relacionadas com o desenvolvimento urbano;
- VIII - propor a realização de estudos, difusão e debates sobre a aplicação e os resultados estratégicos alcançados pelos programas e projetos desenvolvidos por este Plano Diretor;
- IX - estimular a ampliação e o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e controle social, visando fortalecer o desenvolvimento urbano sustentável;

- X - propor diretrizes e critérios para a distribuição setorial do orçamento anual e do plano plurianual do Município de Florianópolis;
- XI - propor a realização de seminários ou encontros regionais sobre temas de sua agenda, bem como estudos sobre a definição de convênios na área de desenvolvimento urbano sustentável e da propriedade urbana;
- XII - acompanhar a utilização dos recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano;
- XIII - dar publicidade às suas decisões, mediante publicação em meio eletrônico;
- XIV - convocar as Conferências da Cidade; e
- XV - propor seu regimento interno e decidir sobre as alterações propostas por seus membros.

O Conselho da Cidade é um instrumento de gestão democrática da cidade. Possui representantes do poder público e dos diversos segmentos da sociedade, e têm a oportunidade de discutir as melhores formas de promover um desenvolvimento urbano adequado. No entanto atua como órgão superior para o planejamento, gestão e desenvolvimento urbano. Com o objetivo de implementar o Plano Diretor, acompanhar a elaboração dos projetos setoriais, estudar e propor as diretrizes para a formulação e implementação da Política Municipal de Desenvolvimento Urbano, bem como acompanhar e avaliar a sua execução (art. 305 da Lei nº 482/2014).

### **CAPÍTULO 3 – MATERIAL E MÉTODO**

Neste capítulo é apresentada a abordagem metodológica do estudo, principalmente com relação ao delineamento e tipo de pesquisa, métodos utilizados, e as estratégias adotadas para alcance dos objetivos.

Para alcançar os objetivos propostos, foi feito um estudo dos procedimentos para a aplicação da REURB, sendo necessário coletar informações que pudessem auxiliar a identificar os principais problemas enfrentados pelos gestores públicos para fazer a regularização fundiária em ZEIS, no município de Florianópolis, onde o estudo está sendo realizado.

Entretanto, escolher um método para a realização de uma pesquisa não deve ser casual, e relaciona-se à natureza específica de determinado problema. O método é a seleção de procedimentos sistemáticos para a descrição e explicação de um estudo, e é baseado em dois motivos principais: natureza do objeto a que se aplica e objetivo que se tem em vista (FACHIN, 2006).

Nesse sentido, trata-se de uma pesquisa qualitativa, no qual se destina “ao Estudo da aplicação da Lei Federal nº13.465/2017 – REURB realizada na Comunidade Chico Mendes no município de Florianópolis – Santa Catarina”. Para Richardson (1999), os estudos que empregam uma pesquisa qualitativa podem descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interação de certas variáveis, assim como compreender e classificar processos dinâmicos vivenciados por grupos sociais.

Os procedimentos utilizados na pesquisa foram: pesquisa bibliográfica e estudo de caso. A pesquisa bibliográfica constitui-se em um estudo aprofundado sobre o objeto analisado, e a leitura é a principal técnica, no qual é possível identificar as informações e os dados contidos no material bibliográfico selecionado, bem como as teorias que possam embasar as análises pretendidas (LIMA e MIOTO, 2007). Os dados coletados ocorreram mediante pesquisa bibliográfica e visita técnica. Para o estudo de caso, foi realizado uma análise comparando a REURB, com a aplicação da técnica FFP, utilizado no cenário internacional, mais especificamente em Moçambique, na África.

#### **3.1 Materiais utilizados**

Foi utilizado um conjunto de materiais, a partir do qual foram geradas as informações que permitiram completar o estudo. Os materiais utilizados foram:

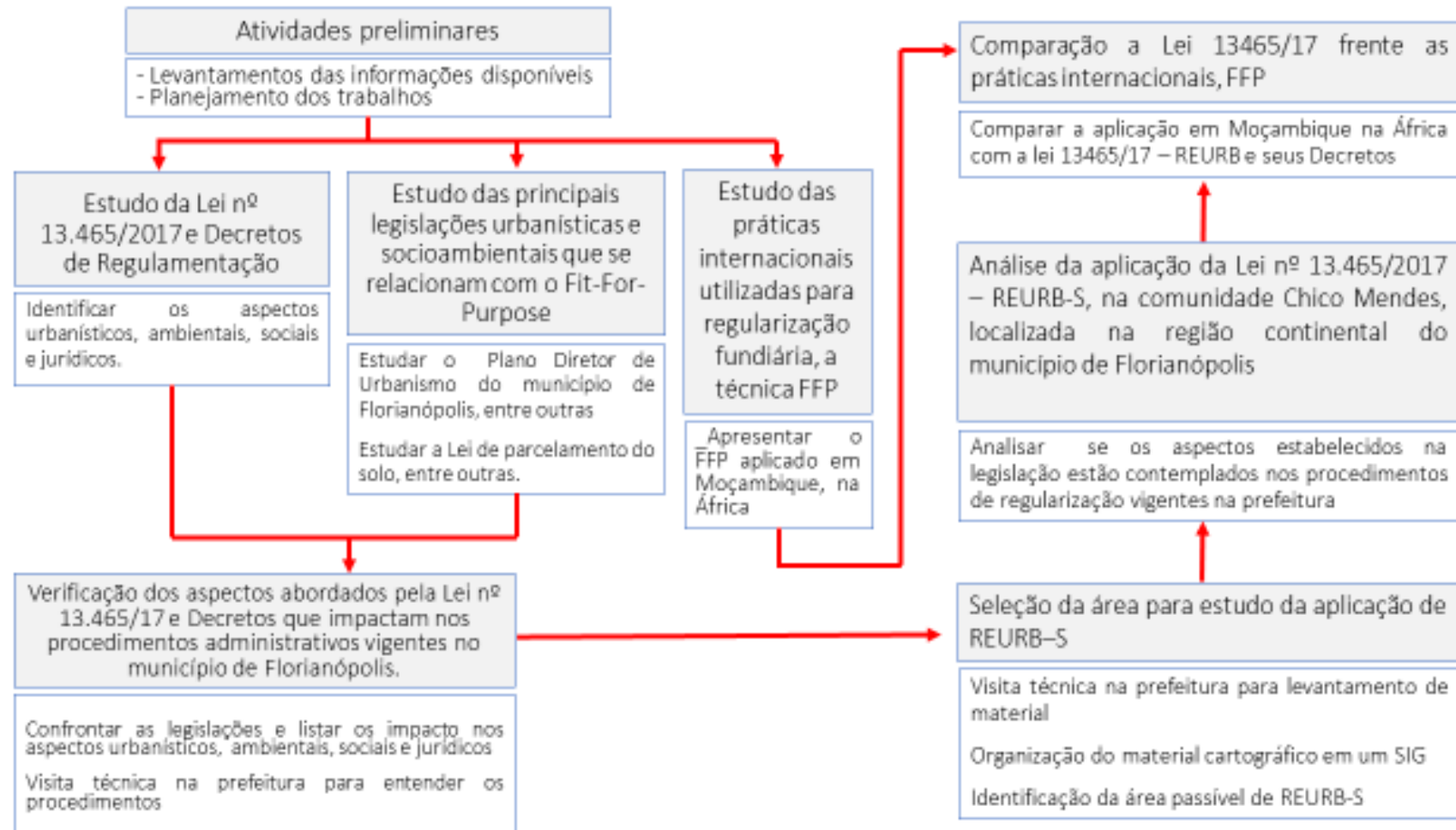
- a) Lei nº Federal 13.465/2017 – REURB, Decreto nº 9.310/2018 e Decreto nº 9.597/2018 – aborda sobre a Regularização Fundiária rural e urbana;
- b) Lei Federal nº 11,124 de 16 de junho de 2005 – aborda sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social;
- c) Lei nº 10.406/2002 - Código Civil – aborda sobre os direitos e deveres dos cidadãos;
- d) Lei Complementar Municipal nº 472/2013 - regulamentada pelo Decreto nº 14.764/2015, cria o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – FMHIS;
- e) Lei Complementar Municipal nº 482, de 17 de janeiro de 2014 - Plano Diretor de Urbanismo do município de Florianópolis;
- e) Decreto Municipal nº 12.923 de 08 de abril de 2014 – regulamenta os artigos 42, 63, 96, 73, 75 e 334 da Lei Complementar 482 – Plano Diretor de Urbanismo do município de Florianópolis;
- f) Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001 – estabelece diretrizes da política urbana;
- g) Shapefile do zoneamento do Plano Diretor do município de Florianópolis;
- h) Shapefile dos bairros do município de Florianópolis;
- i) Software ArcGIS;
- j) Mapas da mancha de ocupação urbana do município de Florianópolis.

### **3.2 Diagrama metodológico**

As etapas efetivadas para a realização da pesquisa proposta estão dispostas no diagrama metodológico, Figura 04.



Figura 04: Diagrama da metodológico



Fonte: Elaboração própria

### **3.3 Levantamento das informações**

Esta etapa consistiu em definir os principais órgãos da administração pública municipal que deveriam ser visitados, bem como os dados a serem coletados. Para a coleta das informações foram realizadas visitas técnicas em alguns órgãos responsáveis pela regularização fundiária no município de Florianópolis, os quais pode citar: Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis – IPUF, Secretaria de Habitação e Infraestrutura de Florianópolis e Ministério Público de Santa Catarina.

#### **a) Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis - IPUF**

Foi disponibilizado o Mapa dos Núcleos Urbanos Informais - NUI, com informações da mancha urbana, que apresenta um indicativo da irregularidade fundiária no município de Florianópolis. Também foi cedido o shapefile com zoneamento do plano diretor e bairros do município para identificar as ZEIS passíveis de REURB-S.

#### **b) Secretaria de Habitação e Infraestrutura de Florianópolis**

Foi coletada informações referentes ao Projeto de REURB-S que está sendo finalizado na Comunidade Chico Mendes, localizada na região continental do município de Florianópolis, no qual se identificou as questões referentes ao financiamento do projeto (recursos do governo municipal, estadual ou federal); os tipos de irregularidades encontradas; questões ambientais; as principais dificuldades encontradas na aplicação da REURB; e o instrumento de regularização fundiária utilizado.

#### **c) Ministério Público de Santa Catarina**

Foi coletada informações referentes a fiscalização e denúncia de irregularidades no município de Florianópolis. O Ministério Público de Santa Catarina localiza-se no centro de Florianópolis, mas existem comarcas em alguns bairros que fiscalizam e recebem denúncias sobre a irregularidade.

### **3.4 Estudo da Lei Federal nº 13.465/17 - REURB e decretos de regulamentação**

Esta etapa consistiu em estudar a Lei Federal nº 13.465/17 - REURB, que aborda sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos

assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; e dá outras providências (Lei nº 13.465/2017). Bem como, o Decreto 9.310/2018, que institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana - REURB, a qual abrange as medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação dos seus ocupantes (Decreto, nº 9.310/2018)

Além disso, como o Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018 sofreu alterações, foi necessário estudar o Decreto 9.597/2018, que altera o Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018, e 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.

A REURB, conforme art. 13 da lei nº 13.465/2017, compreende duas modalidades:

I - REURB de Interesse Social (REURB-S) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; e

II - REURB de Interesse Específico (REURB-E) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese anterior.

No caso de REURB-S, serão isentos de custas e emolumentos. Essa classificação visa à identificação dos responsáveis pela implantação ou adequação das obras de infraestrutura essencial e ao reconhecimento do direito à gratuidade das custas e emolumentos notariais e registrais em favor daqueles a quem for atribuído o domínio das unidades imobiliárias regularizadas.

Além disso, a Lei nº 13.465/2017 - REURB, em seu art. 69, considera a possibilidade de Regularização Fundiária em núcleos urbanos informais consolidados em data anterior à Lei do Parcelamento do Solo Urbano - Lei nº 6.766/1979, de 19 de dezembro 1979. No entanto, as glebas parceladas para fins urbanos anteriormente a 19 de dezembro de 1979, que não possuírem registro, poderão ter a sua situação jurídica regularizada mediante o registro do parcelamento, desde que esteja implantado e integrado à cidade, podendo, para tanto, utilizar-se dos instrumentos previstos nesta Lei.

Neste caso, o interessado solicitará ao oficial do cartório de registro de imóveis a efetivação do registro do parcelamento, munido dos seguintes documentos:  
planta da área em regularização assinada pelo interessado responsável pela regularização e por profissional legalmente habilitado, acompanhada da Anotação de Responsabilidade Técnica

(ART) no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (Crea) ou de Registro de Responsabilidade Técnica (RRT) no Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU); descrição técnica do perímetro da área a ser regularizada, dos lotes, das áreas públicas e de outras áreas com destinação específica; documento expedido pelo Município, atestando que o parcelamento foi implantado antes de 19 de dezembro de 1979 e que está integrado à cidade.

A apresentação da documentação citada dispensa a apresentação do projeto de regularização fundiária, de estudo técnico ambiental, de CRF ou de quaisquer outras manifestações, aprovações, licenças ou alvarás emitidos pelos órgãos públicos.

Esta etapa do estudo, consistiu em analisar a Lei nº 13.465/2-17 e seus Decretos de regularização para poder identificar os aspectos urbanísticos, ambientais, sociais e jurídicos definidos nos procedimentos administrativos da respectiva lei.

### **3.5 Estudo das principais legislações urbanísticas e socioambientais que se relacionam com a Lei Federal nº 13.465/17 – REURB e seus Decretos de regulamentação**

Esta etapa consistiu em realizar um levantamento de outras legislações que se relacionam com aspectos urbanísticos, ambientais, sociais e jurídicos abordadas na Lei nº 13.465/2017, Decretos nº 9.310/2018 e nº 9.597/2018, para fazer o confronto entre estas legislações, e encontram - se listados a seguir:

Ao se analisar a Lei Municipal nº 482/2014 - Plano Diretor e urbanismo do município de Florianópolis, aborda a respeito da Política de Desenvolvimento Urbano, aborda sobre a instituição do Plano de Uso e Ocupação, os Instrumentos Urbanísticos e o Sistema de Gestão.

Ao se analisar a Lei Federal nº 12.561/2012 – Código Florestal, aborda a respeito das normas de proteção da vegetação, áreas de Preservação Permanente e as áreas de Reserva Legal; a exploração florestal, o suprimento de matéria-prima florestal, o controle da origem dos produtos florestais e o controle e prevenção dos incêndios florestais, e prevê instrumentos econômicos e financeiros para o alcance de seus objetivos.

Ao se analisar a Lei Federal nº 11.124/2005, aborda a respeito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, e cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS.

Ao se analisar a Lei Complementar Municipal nº 472/2013, regulamentada pelo Decreto nº 14.764/2015, aborda a respeito do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – FMHIS, e institui o conselho gestor do FMHIS.

Ao se analisar a medida provisória nº 2.220/2001, aborda a respeito da concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, e cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU.

Ao se analisar a Constituição Federal de 1988, aborda a respeito de assegurar um Estado Democrático, destinado a garantir o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos.

Ao se analisar a Lei Federal nº 10.257/01 – Estatuto da Cidade, aborda que as normas de ordem pública e interesse social regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Ao se analisar a Lei Federal nº 6.766/1979 – Parcelamento do Solo, aborda sobre as normas contempladas no parcelamento do solo.

Ao se analisar a Lei Federal nº 11.977/2009 – Minha Casa Minha Vida, aborda sobre o Programa MCMV, regularização fundiária no qual muitos artigos foram revogados.

Ao se analisar a Lei Federal nº 12.651/2012 – aborda sobre a proteção da vegetação, APP e as áreas de Reserva Legal; exploração florestal, o controle e prevenção dos incêndios florestais, entre outras questões.

Ao se analisar a Lei Complementar Municipal nº 472/2013 – aborda sobre a criação do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social e Institui o Conselho Gestor, com intuito de centralizar e gerenciar recursos orçamentários e financeiros.

Ao se analisar o Decreto nº 6.135/ 2007 – aborda sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, que regulamenta o benefício de assistência social.

Ao se analisar a Lei complementar nº 60/2000, aborda sobre o código de obras e edificações do Município de Florianópolis, no qual aborda sobre os procedimentos administrativos e executivos e as regras a serem obedecidas no projeto, licenciamento, execução, manutenção e utilização de obras, edificações e equipamentos.

Ao se analisar a Lei Federal nº 4591, de 1964, aborda sobre o condomínio em edificações e incorporações imobiliárias, construídos sob a forma de unidades isoladas entre si, destinadas a fins residenciais ou não-residenciais.

### **3.6 Estudo das práticas internacionais utilizadas para a regularização fundiária, a técnica FFP**

Com intuito de verificar como a questão da regularização fundiária é tratada em outros países, para atender população de baixa renda e poder comparar com o Brasil, fez-se um levantamento de práticas internacionais, chegando ao modelo que vem sendo aplicado com a marca da Federação Internacional de Geômetras, mais especificamente a técnica conhecida como Fit For Purpose - FFP. Nesse sentido, foi utilizado como estudo de caso, a aplicação do FFP, em Moçambique, na África.

### **3.7 Verificação dos aspectos abordados pela Lei Federal nº 13.465/17 - REURB e Decretos que impactam nos procedimentos administrativos vigentes no município de Florianópolis**

Com o intuito de verificar como os aspectos abordados pela Lei nº 13.465/17 e Decretos, impactam nos procedimentos administrativos no município de Florianópolis, esta etapa da pesquisa, consistiu em coletar essas informações a partir da visita técnica ao IPUF e Secretaria de Habitação e Infraestrutura.

### **3.8 Seleção da área para estudo da aplicação de REURB-S**

Com intuito de fazer a seleção da área de estudo, considerou as camadas de informações disponibilizadas pelo IPUF, que foram: zoneamento do plano diretor, núcleo urbanos informais e limites de bairros. Estas camadas de informações foram organizadas em um SIG para uma visualização da distribuição espacial das áreas passíveis de aplicação da REURB-S. A partir desta operação e da indicação de atividades do município sendo desenvolvidas na comunidade Chico Mendes, elegeu-se esta área para o desenvolvimento do estudo.

### **3.9 Análise da aplicação da Lei Federal nº 13.465/2017 – REURB-S, na comunidade Chico Mendes**

Com intuito de verificar como ocorreu a aplicação da REURB, na Comunidade Chico Mendes, localizada na região continental, próximo a BR 282, no município de Florianópolis, foi analisado os procedimentos administrativos dispostos na Lei nº 13.465/2017 e Decretos, e

também foi realizada visita técnica, ao IPUF e Secretaria de Habitação e Infraestrutura. A partir disso, foi levantada as dificuldades encontradas nos procedimentos utilizados no processo de regularização fundiária nestas áreas.

### **3.10 Comparação da Lei Federal nº 13.465/17 - REURB e seus Decretos frente as práticas internacionais, Fit-For-Purpose**

Com intuito de confrontar os procedimentos administrativos da REURB-S, com aplicação da regularização fundiária baseado na técnica FFP, foi utilizado como estudo de caso, Moçambique, na África.

## CAPÍTULO 4 –ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

### **4.1 Identificação dos principais aspectos abordados na Lei nº 13.465/2017 – REURB e seus Decretos**

Para dar início ao Processo de Regularização fundiária, pela legislação proposta, primeiramente é necessário elaborar o Projeto de Regularização Fundiária art. 35, da Lei nº 13.465/2017 – REURB e art. 30 do Decreto nº 9.310/2018 – REURB. Este projeto precisa apresentar os seguintes documentos: levantamento planialtimétrico e cadastral com georreferenciamento; planta do perímetro do núcleo urbano informal; estudo preliminar das desconformidades e das situações jurídica, urbanística e ambiental; projeto urbanístico; memorial descritivo; proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes; estudo técnico para situação de risco e estudo técnico ambiental, se necessário; cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras; e termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, para cumprimento do cronograma físico.

Observa-se que para a elaboração do Projeto de Regularização Fundiária, quatro aspectos importantes são considerados: urbanísticos, ambientais, sociais e jurídicos. Os aspectos urbanísticos referem-se a obras de infraestrutura e saneamento básico; os aspectos ambientais referem-se ao estudo dos possíveis impactos no meio ambiente; os aspectos sociais referem-se as políticas de inclusão social e jurídicos referem-se a segurança jurídica da ocupação.

Ao se analisar a legislação no que diz respeito aos aspectos citados acima e que impactam na elaboração do projeto de regularização, entendeu-se adequado uma maior discussão e detalhamento de alguns artigos da Legislação em questão. Estes artigos foram descritos no quadro 04.

Quadro 04- principais artigos abordados na lei de acordo com os aspectos urbanísticos, ambientais, sociais e jurídicos

Aspectos	Artigos
Urbanísticos	O art. 28 do Decreto nº 9.310/2018 – REURB, aborda o <i>Levantamento topográfico georreferenciado</i> , que faz parte dos aspectos urbanísticos da REURB. E define o levantamento topográfico georreferenciado como o conjunto de: levantamentos



	<p>planialtimétrico e cadastral, com georreferenciamento, outros levantamentos georreferenciados necessários para a elaboração do projeto de regularização fundiária; planta do perímetro; memorial descritivo; descrições técnicas das unidades imobiliárias; e outros documentos em que se registrem os vértices definidores de limites.</p> <p>O art.29 do Decreto nº 9.310/2018 – REURB, define que os <i>levantamentos topográficos georreferenciados</i> devem ser realizados conforme a ABNT, e devem estar acompanhados de ART ou de RRT.</p> <p>Além disso, o § 1º do Decreto nº 9.310/2018 – REURB define que os limites das unidades imobiliárias serão definidos por vértices georreferenciados ao Sistema Geodésico Brasileiro.</p> <p>§ 2º O vértice definidor do limite terá natureza tridimensional e será definido por suas coordenadas de latitude, longitude e altitude geodésicas.</p> <p>§ 3º O erro posicional esférico do vértice definidor de limite deverá ser igual ou menor a oito centímetros de raio.</p> <p>§ 4º O erro posicional de que trata o § 3º terá menor magnitude conforme a avaliação do impacto da propagação dos erros, considerados o desenvolvimento de projetos urbanísticos e de infraestruturas, o registro de propriedade, a prevenção de riscos e os demais projetos de arquitetura e engenharia.</p> <p>O art.30, do Decreto nº 9.310/2018 – REURB, aborda sobre o <i>Projeto de Regularização Fundiária</i> e define que o levantamento planialtimétrico e cadastral com georreferenciamento, demonstrará as unidades, as construções, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e os demais elementos caracterizadores do núcleo a ser regularizado; além da planta do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou das transcrições atingidas, estudo preliminar das desconformidades e das situações jurídica, urbanística e ambiental; projeto urbanístico; e memorial descritivo. Além dos aspectos urbanísticos citados, o projeto de regularização fundiária abrange aspectos ambientais, sociais e jurídicos que serão indicados posteriormente.</p> <p>O art. 31 do Decreto nº 9.310/2018 – REURB, aborda sobre o <u>projeto urbanístico de regularização fundiária</u>, que pode ser primeiramente elaborado para o lote e depois se refeito um outro projeto para a edificação ou pode ser um projeto único que contemple os lotes com suas respectivas áreas edificadas. Este projeto deve indicar as áreas ocupadas, o sistema viário e as unidades imobiliárias existentes e projetados; as unidades imobiliárias (que podem ser somente o lote, somente as edificações ou o lote com a sua área edificada) a serem regularizadas, as suas características, a área dos lotes</p>
--	--

	<p>e das edificações, as confrontações, a localização, o nome do logradouro e o número da designação cadastral;</p> <p>as quadras e as suas subdivisões em lotes ou as frações ideais vinculadas à unidade regularizada;</p> <p>os logradouros, os espaços livres, as áreas destinadas aos edifícios públicos e outros equipamentos urbanos;</p> <p>as áreas já usucapida;</p> <p>medidas de adequação para correção das desconformidades;</p> <p>as medidas necessárias à adequação da mobilidade, da acessibilidade, da infraestrutura e da relocação de edificações;</p> <p>as obras de infraestrutura essenciais.</p> <p>O art. 32 do Decreto nº 9.310/2018 – REURB, aborda sobre o Memorial descritivo, que deve apresentar o projeto da obra de forma detalhada, descrevendo o perímetro do núcleo urbano, com indicação resumida de suas características; deve conter a</p> <p>a descrição técnica das unidades imobiliárias, do sistema viário e das demais áreas públicas que compõe o núcleo urbano informal;</p> <p>a enumeração e a descrição dos equipamentos urbanos comunitários e dos prédios públicos existentes no núcleo urbano informal e dos serviços públicos e de utilidade pública que integram o domínio público com o registro da regularização; e</p> <p>quando se tratar de condomínio, as descrições técnicas, os memoriais de incorporação e os demais elementos técnicos.</p>
Ambientais	<p>O art.30 do Decreto nº 9.310/2018 – REURB, também aborda os aspectos ambientais do Projeto de regularização fundiária, que faz parte dos procedimentos administrativos da REURB. O estudo técnico ambiental é necessário para indicar a situação de risco, e propor soluções para questões ambientais, e de reassentamento dos ocupantes.</p> <p>Estudo técnico para REURB-S deve conter os seguintes requisitos:</p> <p>caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada; especificação dos sistemas de saneamento básico; proposição de intervenções para a prevenção e o controle de riscos geotécnicos e de inundações; recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização; comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos, a não ocupação das áreas de risco e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso;</p> <p>comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e garantia de acesso público às praias e aos corpos d’água”</p> <p>O estudo técnico técnico para REURB-E deve conter os seguintes requisitos:</p> <p>caracterização físico-ambiental, social, cultural e econômica da área;</p> <p>identificação dos recursos ambientais, dos passivos e fragilidades ambientais e das restrições e potencialidades da área; especificação e a avaliação dos sistemas de</p>

	<p>infraestrutura urbana e de saneamento básico implantados, outros serviços e equipamentos públicos; identificação das unidades de conservação e das áreas de proteção de mananciais na área de influência direta da ocupação, sejam elas águas superficiais ou subterrâneas; especificação da ocupação consolidada existente na área; identificação das áreas consideradas de risco de inundações e de movimentos de massa rochosa, tais como deslizamento, queda e rolamento de blocos, corrida de lama e outras definidas como de risco geotécnico; indicação das faixas ou áreas em que devem ser resguardadas as características típicas da Área de Preservação Permanente com a devida proposta de recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização; avaliação dos riscos ambientais; comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores a partir da regularização; e demonstração de garantia de acesso livre e gratuito pela população às praias e aos corpos d'água, quando couber”</p>
Sociais	<p>O art. 6 do Decreto nº 9.310/2018 – REURB, aborda sobre a classificação da REURB na modalidade REURB-S, o qual a composição ou a faixa da renda familiar para definição de população de baixa renda poderá ser estabelecida em ato do Poder Público municipal ou distrital, consideradas as peculiaridades locais e regionais de cada ente federativo. Mas, a renda familiar não poderá ser superior ao quádruplo do salário mínimo vigente no País.</p> <p>O art.31 do Decreto nº 9.310/2018 – REURB, também aborda os aspectos sociais que deve ser constar no <i>Projeto de Regularização Fundiária</i>. O mesmo deve prever a infraestrutura a seguir:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual;</li> <li>sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, coletivo ou individual;</li> <li>rede de energia elétrica domiciliar;</li> <li>soluções de drenagem;</li> <li>outros equipamentos a serem definidos pelo Poder Público municipal ou distrital em função das necessidades locais e das características regionais.</li> </ul> <p>O art. 53 do Decreto nº 9.310/2018 – REURB, trata das isenções do projeto de regularização fundiária, que considera isentos de custas e emolumentos os atos necessários ao registro da REURB-S (interesse social), e que estas isenções aplicam-se a partir da classificação prevista nos art. 13 e art. 30, caput, inciso I, da Lei nº 13.465, de 2017, pela autoridade competente, como REURB-S. Conforme descrito em seu parágrafo § 3º a aplicação das isenções de custas e emolumentos na fase de processamento administrativo da REURB-S anterior à emissão da CRF, o interessado deve apresentar documento emitido pela autoridade competente que ateste a classificação da regularização do núcleo urbano informal como REURB-S.</p>

Jurídicos	<p>O art. 8º do Decreto nº 9.310/2018, aborda sobre os instrumentos jurídicos que podem ser utilizados no <u>Projeto de Regularização Fundiária</u>, conforme a seguir: I - a legitimação fundiária e a legitimação de posse; usucapião; desapropriação em favor dos possuidores; arrecadação de bem vago; consórcio imobiliário; desapropriação por interesse social; direito de preempção; transferência do direito de construir; requisição; intervenção do Poder Público em parcelamento clandestino ou irregular; alienação de imóvel pela administração pública diretamente para o seu detentor; concessão de uso especial para fins de moradia; concessão de direito real de uso; doação; compra e venda; condomínio de lotes; loteamento de acesso controlado e condomínio urbano simples.</p> <p>Para fazer a regularização fundiária é possível utilizar um ou mais que um dos instrumentos previstos, conforme a situação a ser regularizada.</p> <p>O art. 21 do Decreto nº 9.310/2018, aborda alguns aspectos jurídicos que devem ser contemplados no <u>Projeto de Regularização Fundiária</u> tais como: o requerimento de legitimados que é pessoa jurídica de direito privado que vai requerer REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA, identificando a modalidade, se interesse social ou não.</p> <p>De acordo com o artigo deve ser feita a análise da ocupação, considerando sua inserção no núcleo urbano informal, a irregularidade, tempo de ocupação, situação socioeconômica dos ocupantes e indicação da modalidade da REURB, em REURB-S ou REURB-E.</p> <p>Após a análise e aprovação do referido projeto, deve ser expedido a CRF - Certidão de Regularização Fundiária pelo Município ou pelo Distrito Federal; e posteriormente deve ser feito o registro no cartório de registro de imóveis da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado.</p> <p>O art. 38 do Decreto nº 9.310/2018 - REURB, aborda sobre a CRF como sendo o ato administrativo de aprovação da REURB que deve acompanhar o projeto de regularização fundiária aprovado.</p> <p>O art. 39 do Decreto nº 9.310/2018 - REURB, comenta sobre o indeferimento do projeto de regularização fundiária que deve ser técnica e legalmente fundamentado, de modo a permitir, quando possível, a reformulação do referido projeto e a reavaliação do pedido de aprovação.</p> <p>O art. 40 do Decreto nº 9.310/2018 - REURB, indica que os registros da CRF e do projeto de regularização fundiária, que após aprovação pelo órgão administrativo devem ser solicitados diretamente ao cartório de registro de imóveis e devem ser efetivados independentemente de decisão judicial ou de determinação do Ministério Público.</p>
-----------	---

	<p>O art. 42 do Decreto nº 9.310/2018 – REURB, define que, o cartório do registro de imóveis, após recebimento da CRF deve prenotá-la, autuá-la, instaurar o procedimento registral e, no prazo de quinze dias, emitir a nota de exigência ou praticar os atos tendentes ao registro.</p> <p>Com o registro do projeto REURB aprovado, o cartório pode realizar a abertura de nova matrícula, abrir as matrículas individualizadas para os lotes e as áreas públicas resultantes do projeto de regularização aprovado e registro os direitos reais indicados na CRF junto às matrículas de cada um dos lotes, dispensado a apresentação de título individualizado.</p>
--	--

Fonte: Elaborado a partir da Lei Federal nº 13.465/2017 e seus Decretos

Ao se analisar o Quadro 04, no que diz respeito aos aspectos urbanísticos os levantamentos topográficos georreferenciados, tratados no art. 28 e 29 do Decreto nº 9.310/2018 -REURB, devem ser realizados de acordo - ABNT, cita que o erro posicional esférico do vértice definidor de limite deve ser igual ou menor a oito centímetros de raio. No entanto, a NBR13.133 que define o Levantamento Topográfico não retrata esta exigência. E, também não se encontrou em nenhuma legislação nacional, anterior ao decreto, a definição de erro posicional esférico. O que pode ser corroborado com o pensamento, Klein e Lima (2018, p. 17) que afirmam que não existe definição clara de que como deve ser definido este erro posicional esférico. É uma exigência que está sendo cobrada, mas não possui uma base sólida para isso. E ainda coloca em questionamento a necessidade de se buscar uma precisão esférica de 8,0 cm para a regularização de áreas de interesse social, onerando significativamente o estado no desenvolvimento deste tipo de trabalho, essencial para equidade social, e dificultando a aplicação por parte dos municípios que contam com recursos limitados para gerir seu território.

Ainda com relação aos aspectos urbanísticos apresentados no Quadro 03, no art. 30, IX e X, do Decreto nº 9.310/2018 - REURB, contata-se que a lei não exige um prazo para comprovação das melhorias urbanísticas indicadas no Projeto de Regularização Fundiária, apenas solicita indicação das mesmas, deixando à discricionariedade ao poder público. Ou seja, cabe a Administração Pública Municipal agir livremente, desde que aja dentro dos limites legais. A legislação solicita uma proposta com as soluções para as questões urbanísticas, mas não garante que estas soluções serão efetivamente implementadas e nem assegura que estas soluções melhorem as condições sociais, principalmente no caso de REURB-S.

Conforme descrito no Quadro 04, aspectos urbanísticos, o art.31 do Decreto nº 9.310/2018 - REURB, permite que projeto urbanístico de regularização fundiária seja realizado

em etapas. Ou seja, que primeiramente possa ser proposto somente um projeto para a regularização dos lotes e que numa segunda etapa se proponha um projeto para a regularização das áreas edificadas ou que se apresente um projeto único de regularização para o lote e áreas edificadas. Se o projeto proposto for somente para regularização dos lotes, não será necessário apresentar dados da edificação. Isto minimiza tempo e os custos para realização dos levantamentos planialtimétricos e para realização das demais peças técnicas. No entanto, ao se regularizar somente os lotes e se estes forem edificados, estas edificações não serão regularizadas, podendo o município fazer ou não constarem na base cadastral.

O fato de possibilitar a regularização em etapas, primeiramente só o lote, oferece a possibilidade de apresentar um projeto urbanístico contemplando o reajuste de solo, ou seja, um novo desenho para estes assentamentos. No entanto, a realização da regularização em duas etapas, (primeiramente o lote e depois a edificação) não encontra garantia na lei de que ambas serão efetivamente concluídas, pois não estabelece a vinculação entre elas.

Por outro lado, ao se realizar a regularização em etapas minimiza-se o impacto financeiro no desenvolvimento deste tipo de trabalho, uma vez que os custos de todo o processo para a regularização (REURB-S) cabem a administração pública.

Com relação aos aspectos ambientais, o art. 30 do Decreto nº 9.310/2018 – REURB, (Quadro 04) indica que deve ser apresentado um estudo técnico ambiental, –. Este estudo se faz necessário para avaliar os impactos que este assentamento gera em seu entorno, e os riscos à ocupação. E sua elaboração deve estar respaldada nas leis e normas ambientais vigentes.

Este estudo técnico ambiental da área a ser regularizada é um ponto importante da lei porque indica as medidas de proteção que deverão ser tomadas: muro de contenção, drenagem, entre outras e ainda a possibilidade de ocupação ou não destas áreas, servindo de embasamento para a tomada de decisão da administração municipal. Uma vez que se for constatado que se trata de uma área de risco a desabamento, as unidades imobiliárias deverão ser desocupadas e remanejadas.

Por outro lado, se o projeto de regularização for de REURB-S, todos os custos para a elaboração do estudo técnico ambiental cabem ao município, já se for REURB-E os moradores são os responsáveis e ainda deverão desocupar a área.

Com relação aos aspectos sociais, no art. 31 do Decreto nº 9.310/2018- REURB, (Quadro 04), para as obras de infraestrutura essenciais solicitadas no projeto de regularização fundiária, constata-se que a lei não exige um prazo para comprovação dessas melhorias, apenas

solicita indicação das mesmas, deixando à discricionariedade ao poder público. Por isso no caso de REURB-S, não há garantia de melhores condições sociais.

O art. 53 do Decreto nº 9.310/2018- REURB, (Quadro 04), trata da classificação e da isenção dos custos do projeto, no caso de REURB-S, o Município ou Distrito Federal deverá arcar com todos os custos do projeto, incluindo as obras de infraestrutura e saneamento básico.

Por isso, é importante o enquadramento correto da modalidade, já que no caso de REURB-E, os legitimados são os responsáveis pelos custos do projeto de regularização fundiária, que envolve o projeto urbanístico, bem como o pagamento das taxas ao retirar o título de propriedade no cartório de registro de imóveis.

Com relação aos aspectos jurídicos, tratados no art. 8 do Decreto nº 9.310/2018 – REURB (Quadro 04), os instrumentos que poderão ser utilizados no projeto de regularização fundiária encontram-se a seguir:

Legitimação fundiária: constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016 (art. 23, da Lei nº 13.465/2017 - REURB).

Legitimação de Posse: constitui ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da REURB, o qual é conversível em direito real de propriedade (art. 25, da Lei nº 13.465/2017 - REURB).

Usucapião: aquele que, por quinze anos, sem interrupção, nem oposição, possuir como seu um imóvel, adquire-lhe a propriedade (art. 1.238 da Lei nº 10.406/2002 - Código Civil).

Desapropriação em favor de possuidores: é uma nova modalidade de perda de propriedade imóvel, em favor de possuidores, em caso de necessidade ou utilidade pública ou interesse social (§ 4º e 5º do art. nº 1.228 da Lei nº 10.406/2002 – Código Civil).

Arrecadação do bem vago: o imóvel urbano que o proprietário abandonar, poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, três anos depois, à propriedade do Município ou à do Distrito Federal, se se achar nas respectivas circunstâncias (art. 1.276 da Lei nº 10.406/2002 – Código Civil)

Consórcio imobiliário: o poder público municipal poderá facultar ao proprietário da área atingida, o estabelecimento de consórcio imobiliário como forma de viabilização financeira do aproveitamento do imóvel (art. 46 da Lei nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade)

§ 1º Considera-se consórcio imobiliário a forma de viabilização de planos de urbanização, de regularização fundiária ou de reforma, conservação ou construção de edificação por meio da qual o proprietário transfere ao poder público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas, ficando as demais unidades incorporadas ao patrimônio público (§ 1º do art. 46 da Lei nº 10.257/2001 - – Estatuto da Cidade)

Desapropriação por interesse social: será decretada para promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso ao bem estar social, na forma do art. 147 da Constituição Federal (art. 1º da Lei 4.132/1962 – Desapropriação por interesse social).

Direito de preempção: confere ao Poder Público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares (art. 25 da Lei nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade).

Transferência do direito de construir: lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente (art. 35 da Lei nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade).

Requisição: o proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha (art. 1.228 da Lei nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade).

Intervenção: a Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, se desatendida pelo loteador a notificação, poderá regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença (art.40 da lei nº 6.766/1979 – Parcelamento do Solo).

Alienação do imóvel pela administração pública: a alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação (art. 17, alínea F, do inciso I, da Lei nº 8.666/1993 – Licitações e contratos administrativos).

Concessão de uso especial para fins de moradia: 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 (Art. 1º da Medida Provisória nº 2.220/2001 – Concessão de uso especial ).

Concessão de direito real de uso: CDRU pode ser conceituada como um direito real tipificado pela legislação nacional, instrumentalizado por meio de um contrato; trata-se de um direito real resolúvel sobre coisa alheia, a qual pode ser bem público ou privado, onde o bem é destinado à utilização privativa, devendo sua utilização se enquadrar nas hipóteses específicas estabelecidas pela legislação (ENCICLOPÉDIA JURÍDICA DA PUCSP).

Doação - ato, ou efeito de doar alguma coisa.

Compra e venda: contrato bilateral pelo qual uma das partes (vendedor) se obriga a transferir o domínio de uma coisa à outra (comprador), mediante a contraprestação de certo preço em dinheiro (GONÇALVES, 2010).

Condomínio de lotes: é o desdobramento do condomínio edilício vertical (o de casas) de que tratava o art. 8º da Lei nº 4.591/2017 (<https://jus.com.br/artigos/63151/a-criacao-do-condominio-de-lotes-entenda-o-que-mudou-com-a-lei-13-465-17>).

Loteamento de acesso controlado: Constitui a modalidade de loteamento, cujo controle de acesso será regulamentado por ato do poder público Municipal, sendo vedado o impedimento de acesso a pedestres ou a condutores de veículos, não residentes, devidamente identificados ou cadastrados (Art. 78, § 8º da Lei nº 13.465/2017 - REURB).

Condomínio urbano simples: quando um mesmo imóvel contiver construções de casas ou cômodos, poderá ser instituído, inclusive para fins de REURB, condomínio urbano simples, respeitados os parâmetros urbanísticos locais, e serão discriminadas, na matrícula, a parte do terreno ocupada pelas edificações, as partes de utilização exclusiva e as áreas que constituem passagem para as vias públicas ou para as unidades entre si (Art. 61 da Lei nº 13.465/2017-REURB).

A partir dos instrumentos supracitados é possível escolher o mais adequado para área no qual será realizada a regularização fundiária. O Poder Público, conforme art. 19 a 22 da Lei Federal nº 13.465/2017 - REURB, poderá utilizar o procedimento de demarcação urbanística, que é destinado a identificar os imóveis públicos e privados abrangidos pelo núcleo urbano informal e a obter anuência dos respectivos titulares de direito inscritos na matrícula dos imóveis ocupados para averbação da viabilidade da regularização fundiária.

O art. 21 do Decreto nº 9.310/2018 – REURB (Quadro 04), aborda que o Projeto de Regularização Fundiária é composto por etapas, conforme a seguir: requerimento dos legitimados; processamento administrativo do requerimento; elaboração do projeto de

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

No que se refere ao requerimento, ocorreu aumento no rol de legitimados para requerer a REURB, conforme art. 7º do Decreto nº 9.310/2018, no qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; os seus beneficiários, individual ou coletivamente; os proprietários dos imóveis ou dos terrenos, os loteadores ou os incorporadores; a Defensoria Pública; e o Ministério Público.

Esse aumento de legitimados para dar entrada no projeto de regularização fundiária, possibilita o requerimento dos atos necessários para a solicitação da regularização fundiária, bem como o registro. Com essa ampliação dos legitimados, busca-se agilizar o processo.

No que se refere ao projeto de urbanístico de regularização fundiária, não há prazo de validade, ou seja, um projeto desenvolvido a trinta anos, ainda pode ser utilizado, desde que a regularização fundiária seja realizada conforme o projeto. Esse fator vai auxiliar os municípios a não ter que arcar com os custos de um novo projeto urbanístico, já que no caso de REURB-S, essas despesas cabem a administração pública.

Nesse sentido, segundo o artigo supracitado, os Municípios e o Distrito Federal poderão dispensar as exigências relativas ao percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso público, ao tamanho dos lotes regularizados ou a outros parâmetros urbanísticos e edíficos. Porém o art. 73 da Lei nº 482/2014 – Plano Diretor de Urbanismo do Município de Florianópolis, define que todas as edificações em vias que tenham caixas e larguras de calçadas iguais deverão respeitar afastamento frontal de quatro metros, no mínimo, no pavimento térreo e no subsolo.

Além de incluir outras definições, conforme determinado nos arts. 74 ao 78 da referida lei, no qual define altura de fachada das edificações, afastamento nas laterais, altura da cumeeira, define que o afastamento entre a edificação principal e as edículas, alpendres ou telheiros será de um metro e cinquenta centímetros quando interceptar ou cobrir janelas, ou de três metros quando caracterizar residência isolada.

No caso das ZEIS, o art. 216 da Lei nº 482/2014 – Plano Diretor de Urbanismo do Município de Florianópolis, aborda que poderão ser aplicados parâmetros mínimos para fins de regularização fundiária e como solução habitacional unifamiliar isolada em casos de

remanejamentos, no qual o afastamento frontal mínimo será de dois metros, atendendo a quatro metros do eixo da via; o afastamento de fundo de no mínimo um metro e cinquenta centímetros; afastamento lateral mínimo de um metro e cinquenta centímetros; testada mínima de quatro metros; área de lote de mínimo de quarenta metros quadrados; e altura máxima de nove metros ou três pavimentos.

Ainda, conforme art. 216, § 1º e 2º da lei supracitada, para lotes com área entre quarenta e noventa metros quadrados aplicam-se restrições no qual a taxa de ocupação é de sessenta por cento e o coeficiente de aproveitamento é de 1,3 (um vírgula três). Para os lotes com área entre 91m<sup>2</sup> (noventa e um), e 250 m<sup>2</sup> (duzentos e cinquenta) metros quadrados, aplicam-se as seguintes restrições: taxa de ocupação de 50% (cinquenta por cento) e coeficiente de aproveitamento 1 (um).

Mas, conforme o § 3º do art. 216 da Lei nº 482/2014 – Plano Diretor de Urbanismo do Município de Florianópolis, os casos que não se enquadrarem nos parâmetros acima, deverão ser avaliados quanto às suas condições de habitabilidade por comitê técnico do órgão responsável pela política habitacional do Município quanto a viabilidade de sua regularização.

No entanto, foi possível perceber que ocorre incoerência de informações sobre o percentual e as dimensões de áreas destinadas ao uso público, tamanho dos lotes, entre outros parâmetros urbanísticos e edícios, definidos no Decreto nº 9.310/2018 – REURB e a Lei nº 482/2014 – Plano Diretor de Urbanismo do Município de Florianópolis o que acaba dificultando o processo de regularização fundiária. Mas, o município que é o responsável e vai tomar as decisões.

A CRF abordada no art 3º, V do Decreto nº 9.310/2018 – REURB, é um documento expedido pelo Município ou pelo Distrito Federal ao final do procedimento da REURB, constituído do projeto de regularização fundiária aprovado, do termo de compromisso relativo a sua execução. No caso da legitimação fundiária e da legitimação de posse, a listagem dos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado, da qualificação e dos direitos reais conferidos.

Os arts. 38, 39, 40 e 42 do Decreto nº 9.310/2018 – REURB, tratam da CRF que é um ato administrativo de aprovação da REURB que acompanhará o projeto de regularização fundiária aprovado e deverá ser acompanhado pelo nome do núcleo urbano regularizado; a localização do núcleo urbano regularizado; a modalidade da REURB; os responsáveis pelas obras e pelos serviços constantes do cronograma; a indicação numérica de cada unidade regularizada, quando possível; e a listagem dos ocupantes que houverem adquirido a unidade,

por meio de título de legitimação fundiária ou de ato único de registro, que conterà o nome do ocupante, o seu estado civil, a sua profissão, o seu número de inscrição no CPF, o número de sua carteira de identidade e a sua filiação.

A aprovação da CRF indica que o município aprovou o projeto de regularização fundiária e é possível ir ao cartório para fazer a titulação dos ocupantes. Se o projeto for deferido pelo oficial do cartório, ele vai dar entrada no procedimento de registro. Mas, se o projeto de regularização fundiária for indeferido, deverá ser fundamentado de maneira que possibilite uma reestruturação, e reavaliação do pedido. O prazo é de quinze dias para emitir a nota de exigência ou fazer os atos tendentes ao registro.

#### **4.2 Relacionamento das legislações vigentes com a Lei nº 13.465/2017 – REURB e seus Decretos**

Ao se analisar as legislações que se relacionam com a Lei nº 13.465/2017 e seus Decretos, alguns fatores devem ser considerados:

a) Quanto aos aspectos urbanísticos:

no art. 31, Decreto nº 9.310/2018 – REURB, § 1º, são consideradas obras de infraestrutura essencial os sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual, o sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, coletivo ou individual, a rede de energia elétrica domiciliar, as soluções de drenagem, quando necessárias e outros equipamentos a serem definidos pelo Poder Público municipal ou distrital em função das necessidades locais e das características regionais.

O art. 2º, § 5º da lei nº 6.766/1979 – Parcelamento do Solo, considera como infraestrutura básica dos parcelamentos os equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação.

No caso de ZEIS, o § 6º da lei supracitada, considera a infraestrutura básica dos parcelamentos situados nas zonas habitacionais declaradas por lei como de interesse social (ZHIS) conforme a seguir: vias de circulação, escoamento das águas pluviais, rede para o abastecimento de água potável, soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar.

Já a lei 482/2014 – que, Instituiu o Plano Diretor de Urbanismo do Município de Florianópolis que dispõe sobre a Política de Desenvolvimento Urbano, o Plano de Uso e Ocupação, os Instrumentos Urbanísticos e o Sistema de Gestão., em seu art. 7º, XXXII considera como obras de infraestrutura básica os equipamentos urbanos de abastecimento de água potável, a disposição adequada de esgoto sanitário, a distribuição de energia elétrica, sistema de drenagem urbana de águas pluviais, iluminação pública, abertura e pavimentação das vias de circulação.

Além disso, em seu art. 7º, XXXIII da lei 482/2014, apresenta a infraestrutura complementar como sendo os equipamentos de distribuição de serviços de comunicação, abastecimento de gás, coleta de resíduos sólidos e de outros serviços não contemplados na infraestrutura básica, tais como os cemitérios.

Ao se analisar a classificação da infraestrutura básica definida pelas leis estudadas é possível observar uma divergência elas. No entanto, cabe uma análise sobre o projeto urbanístico a ser aprovado, para verificar se trata de um novo projeto de assentamento (inclusão de vias, quadras) ou se trata-se simplesmente de um desmembramento. Caso o projeto urbanístico se caracterize com um loteamento deve ser observado a legislação municipal no que diz respeito a implantação de infraestrutura básica.

No que diz respeito ao “Habite-se”, a lei 482/2014 – Plano Diretor de Urbanismo do município de Florianópolis, em seu art. 180, § 3º define que a emissão do “Habite-se” do empreendimento beneficiado fica condicionado ao rigoroso cumprimento do projeto aprovado pela COMAP (Comissão Municipal de Arte Pública) a ser fiscalizado pelo município. No entanto, o art. 68 do Decreto nº 9.310/2018 - REURB, define que em casos de construções localizadas em áreas de regularização fundiária de interesse social – REURB-S, fica dispensado o “Habite-se” e certidões negativas de tributos e contribuições previdenciárias. Isto se deve ao fato de que para uma edificação ter seu habite-se significa que a construção atendeu tudo o que estava previsto no projeto aprovado e que o imóvel está em acordo com às exigências da legislação municipal e das concessionárias de serviços públicos, o que não acontece com as edificações existentes nestas áreas. E que para serem regularizadas teriam um custo alto o qual deveria ser arcado pelo próprio município.

Por outro lado, alguns municípios brasileiros já possuem legislações aprovadas, que regulam a construção de edificação em áreas declaradas de especial interesse social e estabelecem as normas para a legalização das edificações nestas áreas e adotam padrões

diferenciados de exigências urbanísticas e de infraestrutura, como é o caso do município do Rio de Janeiro, no decreto nº 33.648 de 11 de abril de 2011.

b) Quanto aos aspectos ambientais:

a Lei nº 13.465/2017 - REURB, faz um tratamento específico àqueles núcleos urbanos informais situados, total ou parcialmente, em área de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, Estados ou Municípios. Para estes casos a lei observa o que consta nos artigos 64 e 65 da Lei nº 12.651/2012 - Código Florestal, que obriga a elaboração de estudos técnicos, que justifique as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, por meio de compensações.

A Lei nº 12.651/2012 - Código Florestal estabelece os requisitos mínimos do estudo técnico, que diferem de acordo com a modalidade da REURB pretendida. Alguns destes requisitos já eram exigidos pela Resolução CONAMA nº 369/2006 e constam no decreto nº 9.310/ 2018.

No que concerne a ocupação em áreas e risco, não obstante a proibição expressa do Código Florestal (art. 65, caput), a questão deve ser analisada em conjunto com o art. 39 da Lei nº 13.465/2017 - REURB, de forma a se permitir a regularização fundiária em áreas de risco, mediante realização de estudos técnicos, desde que haja a possibilidade de eliminação, correção ou administração de riscos na parcela por eles afetada.

Os arts. 64 e 65 do Código Florestal, permite a regularização de ocupações em áreas de preservação permanente urbanas sem, no entanto, explicitar um limite temporal que indique as construções passíveis de regularização. No entanto, a Resolução CONAMA nº 369/06 e Lei nº 11.977/2009 – MCMV– estabeleceram marcos temporais que não podem ser levados em conta, pois estas legislações atualmente encontram-se revogadas.

Entretanto, o entendimento trazido pela 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal considera que o marco temporal deve ser fixado na data da vigência do Novo Código Florestal, em 28 de maio de 2012. Este entendimento foi em razão da interpretação do art. 8º, § 4º, da Lei nº 12.651/2012, que estabelece que não haverá em hipótese alguma, direito à regularização de futuras intervenções ou supressões de vegetação nativa, além das previstas nesta lei.

Apesar de o art. 11, § 2º, da Lei Federal nº 13.465/2017 – REURB, se remeter apenas aos art. 64 e 65 do Novo Código Florestal ao tratar da REURB em APP, constata-se o esforço da lei em preservar o disposto no Código Florestal, inclusive ao não revogar este dispositivo.

A lei nº 482/2014 – Plano Diretor de Urbanismo do município de Florianópolis, em seu art. 48 define que todas as Áreas de Preservação Permanente (APP) são non aedificandi, sendo nelas vedada a supressão da floresta e das demais formas de vegetação nativa, parcelamento do solo ou outras intervenções, ressalvados casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental e implantação de parques urbanos, inclusive seus equipamentos, respeitando a legislação específica. Ao se analisar este artigo percebe-se que o mesmo preserva o disposto no Código Florestal e apresenta coerência com a REURB.

Por fim, se reconhece o incentivo para a regularização fundiária de imóveis, de maneira a garantir o direito social à moradia aos ocupantes destes assentamentos informais consolidados. No entanto, as questões ambientais que envolvem o procedimento, sobretudo no que diz respeito a ocupação em áreas de preservação permanente, devem ser analisadas de forma restritiva, para não incentivar novas ocupações nestas áreas. E assim, não promover o desequilíbrio ambiental.

c) Quanto aos aspectos sociais:

o art.57 do Decreto nº 9.310/2018 – REURB, sobre o FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, que destina recursos para a compensação, total ou parcial, dos custos referentes aos atos necessários ao registro da REURB-S. O FNHIS foi instituído pela Lei Federal nº 11.124/2005, e aborda sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, que é um programa que busca viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável, além de implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação (Lei Federal nº 11.124/2005, art. 2º, I, II e III).

A finalidade do FNHIS é centralizar e gerenciar recursos orçamentários para os programas no âmbito do SNHIS, voltados a implementar políticas habitacionais para população de baixa renda. Mas, apesar do FNHIS, prever recursos, o município não tem um valor disponível mensal ou fixo que possa auxiliar na realização dos projetos de REURB-S.

Diante disso, a Lei Complementar Municipal nº 472/2013, criou o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – FMHIS, com objetivo de centralizar e gerenciar recursos

orçamentários e financeiros, para os programas voltados a implementar políticas habitacionais de interesse social.

O FMDU, é abordado no art. 325, da Lei 482/2014 – Plano Diretor de Urbanismo do município de Florianópolis, e estabelece que os recursos devem ser provenientes de fontes, como: recursos próprios do Município; transferências intergovernamentais; contribuições ou doações de entidades nacionais ou internacionais, entre outras.

Porém, apesar do FMDU ter sido criado pela Lei Complementar nº 472/2013, e regulamentada pelo Decreto nº 14.764/2015, ainda não possui regulamentação específica, o que impede que os recursos, sejam utilizados. No entanto, existem recursos previstos para ser aplicado nos projetos de regularização fundiária, como o FMDU, mas não estão disponíveis ou são insuficientes, o que acaba prejudicando andamento dos projetos de regularização fundiária, pois no caso de REURB-S, o município vai arcar com todos os custos e obras necessárias.

No art. 11, do Decreto nº 9.310/2018 - REURB, consta que os Municípios e o Distrito Federal poderão instituir, como instrumento de planejamento urbano, ZEIS, que são consideradas parcelas de área urbana instituída pelo plano diretor ou outra lei municipal ou distrital, destinada à população de baixa renda, com a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo.

Nesse sentido, o art. 213, da lei nº 482/2014 – Plano Diretor e urbanismo do município de Florianópolis, no caso das ZEIS, predominem as condições a seguir: famílias com renda igual ou inferior a três salários mínimos; uso residencial; existência de habitações rústicas e/ou improvisadas, com baixa qualidade dos materiais; existência de moradias com adensamento habitacional excessivo e pela coabitação não voluntária; ocupações irregulares caracterizadas por loteamentos clandestinos e áreas de invasões; e inexistência ou precariedade de infraestrutura urbana e comunitária.

No entanto ao fazer a delimitação das ZEIS no zoneamento da cidade, aplicando regras especiais para estas áreas, busca-se facilitar a regularização fundiária para população com menores condições financeiras, fazendo a inclusão social dessas pessoas. Além disso, é possível trazer melhorias na infraestrutura destas áreas, proporcionando mais qualidade de vida para população mais carente.

Apesar das ZEIS, serem definidas no Plano Diretor Urbano de cada município, as áreas consideradas REURB-S podem ser deliberadas por meio de ato do poder público, principalmente em municípios com menos de 20 (vinte) mil habitantes no qual a criação do Plano Diretor não é obrigatória.



O art. 6º do Decreto nº 9.310/2018 - REURB, aborda sobre os critérios para classificação da REURB. Na modalidade REURB-S, a composição ou a faixa da renda familiar para definição de população de baixa renda poderá ser estabelecida em ato do Poder Público municipal ou distrital, consideradas as peculiaridades locais e regionais de cada ente federativo. Mas, a renda familiar prevista não poderá ser superior ao quádruplo do salário mínimo vigente no País.

Porém, o Decreto nº 6.135/ 2007 – aborda sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, que é um instrumento de identificação e caracterização sócio-econômica das famílias brasileiras de baixa renda. Esse instrumento é utilizado para selecionar os beneficiários dos programas sociais do Governo Federal. O art. 4º, II, do Decreto supracitado, apresenta definições para família de baixa renda, como: aquela com renda familiar mensal per capita de até meio salário mínimo; ou a que possua renda familiar mensal de até três salários mínimos.

Há divergência na renda familiar entre o Decreto nº 6.135/2007 – Cadastro Único e o art. 6º Decreto nº 9.310/2018 – REURB, e apesar dos critérios, a média salarial para enquadramento da REURB é definido pelo município. Isso é um ponto positivo, pois cada município tem sua especificidade e dependendo do número de habitantes, a média salarial muda.

d) Quanto aos aspectos jurídicos:

o art. 3º Decreto nº 9.310/2018 – REURB, amplia as definições de núcleo urbano possibilitando o aumento de contemplados no reconhecimento da propriedade. Deste modo o núcleo urbano, I – é definido como assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias com área inferior à fração mínima de parcelamento, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural; II - núcleo urbano informal – aquele clandestino, irregular ou no qual não tenha sido possível realizar a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização; III - núcleo urbano informal consolidado - aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município ou pelo Distrito Federal.

No entanto o art. 3º Decreto nº 9.310/2018 – REURB, trouxe alteração na definição de assentamento irregular tratado na Lei nº 11.977/2009 – Minha Casa Minha Vida, para núcleo

urbano informal, conforme tratado no parágrafo anterior. Nesse sentido, o núcleo urbano informal, contempla imóveis com utilização comercial, residencial, mesmo localizado em área rural.

O art. 58 do Decreto nº 9.310/2018 - REURB, aborda sobre o Direito Real de Laje, que foi incluído pela Lei nº 13.465/2017 – REURB, no art. 1.510-A, do Código Civil. Nesse sentido, o proprietário de uma construção-base poderá ceder a superfície superior ou inferior de sua construção a fim de que o titular da laje mantenha unidade distinta daquela originalmente construída sobre o solo.

O direito real de laje, contempla o espaço aéreo ou o subsolo de terrenos públicos ou privados, tomados em projeção vertical, como unidade imobiliária autônoma, não contemplando as demais áreas edificadas ou não pertencentes ao proprietário da construção-base. Mas, o titular da laje responderá pelos encargos e tributos que incidirem sobre a sua unidade, podendo usar, gozar e dispor. Fica a critério dos municípios e o Distrito Federal, definir posturas edilícias e urbanísticas associadas ao direito real de laje.

Nesse sentido, o titular da laje poderá ceder a superfície de sua construção para a instituição de um sucessivo direito real de laje, com autorização expressa dos titulares da construção-base e das demais lajes. Mas, a constituição do direito real de laje na superfície superior ou inferior da construção-base, como unidade imobiliária autônoma, só poderá ser admitida quando as unidades imobiliárias tiverem acessos independentes.

Entretanto, conforme art. 59 do Decreto nº 9.310/2018 - REURB, é expressamente vedado ao titular da laje prejudicar com obras novas ou com falta de reparação a segurança, a linha arquitetônica ou o arranjo estético do edifício, observadas as posturas previstas em legislação local.

As despesas necessárias à conservação e à fruição das partes que sirvam a todo o edifício e ao pagamento de serviços de interesse comum serão partilhadas entre o proprietário da construção-base e o titular da laje, conforme definido em contrato.

O art.58 da Lei nº 13.465/2017 – REURB, incluiu o Condomínio de Lotes e alterou o art. 1.358-A do código civil (Condomínio de Lotes), no qual pode haver, em terrenos, partes designadas de lotes que são propriedade exclusiva e partes que são propriedade comum dos condôminos. A fração ideal de cada condômino poderá ser proporcional à área do solo de cada unidade autônoma, ao respectivo potencial construtivo ou a outros critérios indicados no ato de instituição. No caso de incorporação imobiliária, a implantação de toda a infraestrutura ficará a cargo do empreendedor.

Além disso, o art. 78 da Lei nº 13.465/2017 – REURB, incluiu o condomínio de lotes, e alterou o art. 2º, § 7º da lei nº 6.766/1979 – Parcelamento do Solo, no qual o lote poderá ser constituído sob a forma de imóvel autônomo ou de unidade imobiliária integrante de condomínio de lotes.

O loteamento de acesso controlado, abordado no art. 2º, § 8º da lei nº 6.766/1979, constitui a modalidade de loteamento, cujo controle de acesso será regulamentado por ato do poder público Municipal, sendo vedado o impedimento de acesso a pedestres ou a condutores de veículos, não residentes, devidamente identificados.

O loteamento de acesso controlado busca oferecer mais segurança aos moradores, já que é preciso de identificar para poder entrar no condomínio, sendo proibido o acesso sem autorização.

Para o art. 2º, § 4º no caso de lotes integrantes de condomínio de lotes, poderão ser instituídas limitações administrativas e direitos reais sobre coisa alheia em benefício do poder público, da população em geral e da proteção da paisagem urbana, como servidões de passagem, usufrutos e restrições à construção de muros.

O art. 67 do Decreto nº 9.310/2018 – REURB, aborda que serão regularizados como conjuntos habitacionais os núcleos urbanos informais que tenham sido constituídos para a alienação de unidades já edificadas pelo próprio empreendedor, público ou privado. E no art. 68 do respectivo Decreto, conta que para a aprovação e registro dos conjuntos habitacionais que compõem a REURB ficam dispensadas a apresentação do habite-se e, no caso de REURB-S, as respectivas certidões negativas de tributos e contribuições previdenciárias.

Mas, com a liberação do Habite-se não está claro na lei, quem vai ser o responsável pela segurança da obra, bem como quem vai arcar com as despesas dos tributos e contribuições previdenciárias, caso esteja inadimplente. Nesse sentido, a Lei complementar nº 60/2000, que institui o código de obras e edificações do Município de Florianópolis, em seu art. 42, aborda que a vistoria para obtenção do habite-se deverá ser requerida, junto à Municipalidade, em prazo máximo de 90 (noventa) dias após a conclusão das obras.

Além disso, o art.42 da lei complementar nº 60/2000 – Código de obras, em áreas com edificações construídas abaixo de 750 m<sup>2</sup> poderá ser solicitado de forma simplificada, cumprindo com as exigências a seguir: laudo de vistoria e aprovação das instalações sanitárias, emitido pela autoridade competente; comprovante de ligação a equipamentos públicos: redes de esgoto, água e energia elétrica; projeto arquitetônico da edificação em meio digital, em conformidade com o projeto de implantação aprovado.

Em alguns casos é concedido habite-se parcial, conforme art. 43 da lei complementar nº 60/2000 – Código de obras: quando se tratar de edificações independentes e autônomas, construídas no interior do mesmo lote e quando se tratar de edificação constituída de unidades autônomas.

Mas, é necessário cumprir com alguns requisitos: os equipamentos e instalações do prédio para completo atendimento às unidades autônomas a serem utilizadas deverão estar concluídos, em funcionamento e aprovados pelas autoridades competentes e os acessos, circulações e áreas de uso comum, pelo menos até as unidades em questão, deverão estar concluídos. No entanto no município de Florianópolis não há liberação do habite-se, o que ocorre é a possibilidade de ser concedido parcialmente, desde de que as exigências sejam cumpridas.

O art. 69 do Decreto nº 9.310/2018 – REURB, aborda que quando um mesmo imóvel contiver construções de casas ou cômodos, poderá ser instituído, inclusive para fins de REURB, condomínio urbano simples, respeitados os parâmetros urbanísticos locais, e serão discriminadas, na matrícula, a parte do terreno ocupada pelas edificações, as partes de utilização exclusiva e as áreas que constituem passagem para as vias públicas ou para as unidades entre si.

Mas, algumas situações não constituem condomínio urbano simples, conforme informado no § 2º, do art. 69 do Decreto nº 9.310/2018 – REURB, e estão a seguir: as contempladas pelo direito real de laje; as edificações ou os conjuntos de edificações, de um ou mais pavimentos, construídos como unidades isoladas entre si, destinadas a fins residenciais ou não residenciais; os condomínios que possuem sistema viário interno para acesso as unidades imobiliárias autônomas; e condomínios que possuem unidades imobiliárias autônomas com acessos independentes aos logradouros públicos existentes.

Nesse sentido, o art.105 da lei nº 482/2014 – Plano Diretor e urbanismo do município de Florianópolis, considera condomínios residenciais unifamiliares constituídos na forma dos arts. 1º e 8º da Lei Federal nº 4591, de 1964, no qual será discriminada a parte do terreno a ser ocupada pelas edificações da unidade autônoma e as de uso exclusivo, bem como a fração da totalidade do terreno e as partes comuns correspondentes a cada unidade. As áreas de uso comum ao condomínio terão proporção mínima de trinta e cinco por cento da área total parcelável e o afastamento frontal mínimo deverá ser de sete metros do eixo da via de circulação interna aos condomínios, entre outras exigências.

No entanto no art. 69 do Decreto nº 9.310/2018, não considera as unidades construídas isoladamente entre si, as destinadas ao uso residencial, os condomínios que possuem sistema viário interno para acesso as unidades imobiliárias autônomas; e condomínios que possuem unidades imobiliárias autônomas com acessos independentes aos logradouros públicos existentes. Ou seja, ficam excluídas situações que estão contempladas no art. 105 da lei nº 482/2014 – Plano Diretor e urbanismo do município de Florianópolis.

Mas, o art. 118 da lei supracitada, considera que os condomínios residenciais multifamiliares implantados em áreas não loteadas localizados em qualquer parte da cidade deverão apresentar plano de vizinhança, que conterà um diagnóstico das carências do entorno imediato e propostas de investimentos na forma de mitigação de impactos de vizinhança.

No entanto, a lei nº 482/2014 – Plano Diretor e urbanismo do município de Florianópolis solicita um plano de vizinhança, com o diagnóstico do município, o que não está contemplado no Decreto nº 9.310/2018 – REURB, ou seja, há divergência nas informações e isso dificulta o processo de regularização fundiária.

O art. 73 do Decreto nº 9.310/2018 – REURB, aborda que os imóveis urbanos privados abandonados cujos proprietários não possuam a intenção de conservá-los em seu patrimônio ficam sujeitos à arrecadação pelo Município ou pelo Distrito Federal na condição de bem vago.

No § 8º do respectivo Decreto, consta que na hipótese de o proprietário reivindicar a posse do imóvel declarado abandonado, no transcorrer do triênio, fica assegurado ao Poder Executivo municipal ou distrital o direito ao ressarcimento prévio, e em valor atualizado, de todas as despesas em que eventualmente houver incorrido, inclusive tributárias, em razão do exercício da posse provisória.

Mas, segundo o art. 1.276 da Lei nº 10.406/2020 – Código Civil, o imóvel urbano que o proprietário abandonar, não conservar em seu patrimônio, e que se não encontrar na posse de outrem, poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, três anos depois, à propriedade do Município ou à do Distrito Federal, se achar nas respectivas circunscrições.

Logo, há divergência de informações, entre o art.73 do Decreto nº 9.310/2018 – REURB e o art. 1.276 da Lei nº 10.406/2020 – Código Civil. O Decreto aborda sobre o ressarcimento prévio, e em valor atualizado, mas o código civil não tem essa informação, o que pode contribuir para que o proprietário não faça o ressarcimento dos custos que o município teve no caso de um imóvel abandonado, no qual deixou de cumprir com o pagamento dos tributos.

O art. 183, da Constituição Federal de 1988, aborda 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.

Esses aspectos são abordados, na medida provisória nº 2.220/2001, em seu art. 1º, que dispõe sobre a concessão de uso especial, no qual estipula data e define que “aquele que até 30 de junho de 2001, possuir 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”.

Mas, o prazo de concessão de uso especial foi alterado, conforme art. 23 da Lei nº 13.465/2017 – REURB, para 22 de dezembro de 2016, e é preciso cumprir com algumas condições: desde que o beneficiário não seja concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural; o beneficiário não tenha sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto; e em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação.

O § 4º aborda que no caso de REURB-S de imóveis públicos, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e as suas entidades vinculadas, quando titulares do domínio, ficam autorizados a reconhecer o direito de propriedade aos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado por meio da legitimação fundiária.

A partir disso, mediante a legitimação fundiária, o ocupante adquire a unidade imobiliária com destinação urbana livre de ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, possivelmente existentes em sua matrícula, com exceção de se tratar do próprio legitimado.

Logo, autoriza o município a conferir a propriedade do terreno ocupado ao morador em um núcleo urbano informal consolidado, na data da edição da medida provisória nº 759, art. 21, de 22 de dezembro de 2016 – REURB. No entanto, o terreno poderá ser confiscado do proprietário em ato do município, sem direito a indenização. Mas é um caso inconstitucional, conforme art. 191, CF/88, pois a Constituição proíbe, a usucapião de bens públicos, norma que também se aplica à legitimação fundiária.

Já a legitimação de posse, abordada no art. 18 do Decreto nº 9.310/2018– REURB, é um instrumento de uso exclusivo para fins de regularização fundiária, constitui ato do Poder Público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto

da REURB, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse, o qual poderá ser convertido em direito real de propriedade, na forma estabelecida na Lei nº 13.465, de 2017, e neste Decreto.

No entanto, aquele que for expedido título de legitimação de posse, decorrido o prazo de cinco anos de seu registro, terá a conversão automática dele em título de propriedade. Após a conversão da legitimação de posse em propriedade, constitui forma de aquisição de direito real.

### **4.3 A experiência da Regularização Fundiária em Moçambique na África, utilizando a técnica FFP e a Lei nº 13.465/2017 e seus Decretos no Brasil**

Moçambique, é um país localizado na parte sudeste da África, possui uma área aproximada de 800.000 km<sup>2</sup>, população de cerca de 24 milhões, e nas últimas décadas, a pressão sobre a terra aumentou. Para Dinat (2015), acima de 90% das terras, ainda é usada sem registro, na boa-fé e com acordos de posse.

A partir disso, em 2015, o governo lançou o programa “Terra Segura” para regularizar cinco milhões de parcelas e delimitar quatro mil comunidades em um período de 5(cinco) anos. Para atingir esses objetivos, foi preciso uma abordagem diferente, pois os métodos tradicionais de regularização fundiária são muito caros e demorados.

Nesse sentido, foi necessárias novas abordagens na administração da terra que oferecessem segurança de posse para todos, de maneira acessível, podendo ser aprimorada ao longo do tempo. Para garantir que as atividades de registro na primeira etapa fossem executadas sem problemas, foi realizado um projeto piloto para verificar a disponibilidade do país para a técnica FFP.

O projeto piloto utilizando a técnica de administração da terra FFP inclui: validar a metodologia harmonizada que integra delimitações comunitárias e parcelas individuais; ajuste de materiais e programas de treinamento específicos com base nos resultados do testes; avaliar a usabilidade do aplicativo móvel para coleta de dados de campo e ajustá-lo de acordo com as recomendações dos trabalhadores de campo; avaliar diferentes métodos de coleta informações geográficas baseadas em cenários rurais e urbanos específicos; avaliar a capacidade de membros da comunidade a participar mais ativamente do processo de registro.

Para o programa Terra Segura, diversas atividades foram realizadas, como forma de testar não apenas as ferramentas e elementos a serem criados, mas também para ajustá-los e atender melhor o programa, conforme a seguir:

Primeiramente, foi necessário estabelecer a metodologia, com base na realidade do país. Em Moçambique, mais de 90% das ocupações, principalmente nas áreas rurais não eram registradas, o acesso à internet era limitado, havia alto nível de analfabetismo, diferentes cenários culturais, e diferentes idiomas. O desafio era ter uma ferramenta que pudesse alcançar os seguintes resultados: reduzir a taxa de rejeição; reduzir o tempo de coleta e processamento; permitir correções do trabalho de campo quando, se necessário; garantir segurança de acesso e manipulação de dados, e garantir a manutenção do cadastro após o registro.

A partir do exposto, os principais objetivos eram os seguintes: obter uma abordagem adequada à administração da terra; estabelecer procedimentos e padrões de controle de qualidade para garantir a integridade e precisão dos dados; melhorar o Sistema de Administração de Terras existente; desenvolver ferramentas, incluindo aplicativos móveis para trabalho de campo e coleta de dados; atualizar manuais do usuário, avaliar o nível de confiança nas informações coletadas e compartilhadas pela comunidade; elaborar programas de capacitação.

Os programas de capacitação devem incluir aspectos relacionados à lei fundiária, equidade de gênero, administração de terras adaptada à finalidade, aplicação de coleta de dados móvel, desenho do mapa; e capacidade dos membros da comunidade para coletar dados referentes à terra.

O aplicativo utilizado foi o SIGIT, e resolveu as restrições das versões anteriores, além de ter capacidade de registrar inquilinos apenas uma vez e reutilizar informações, capacidade de desenhar parcelas sobre um mapa na tela do celular, capacidade de compartilhar informações entre trabalhadores de campo e capacidade de deixar na comunidade o dossiê cadastral. Além disso, foi desenvolvido com banco de dados próprio, tornando possível estruturar dados e reutilizá-los por outros membros da equipe enquanto realizava o trabalho no campo.

Os resultados da técnica FFP, e a metodologia combinou processos, atividades, reduzindo esforço, tempo e custos, conforme a seguir:

Tempo total reduzido: inicialmente, uma delimitação completa (inclui a preparação da comunidade e capacitação, desenvolvimento da agenda de gestão de recursos naturais, formalização de comitês de gestão de recursos naturais, entre outras atividades) levaria cerca de 9 meses. O tempo foi reduzido para 5 meses, incluindo terras individuais, registros dentro



da comunidade e esse tempo pode ser reduzido ainda mais. Existe a possibilidade de delimitar comunidades em grupos, se os membros da comunidade forem treinados podem coletar dados no aplicativo móvel.

**Orçamento reduzido:** o exercício orçamentário reduziu o Orçamento do programa "Terra Segura" em cerca de 30%, apenas otimizando e combinando recursos e atividades. Essa metodologia utilizada de maneira harmonizada pode reduzir ainda mais o custo.

**Maior satisfação da comunidade:** antes as comunidades reclamavam que suas terras eram deixadas de fora do processo de delimitação. Com a participação da comunidade no registro e regularizações individuais, as comunidades estão mais satisfeitas, sentem garantia de seus direitos e teve aumento na participação em todo o processo.

**Cadastro sustentável:** combinando delimitações comunitárias e Cadastro sustentável, é possível aprimorar o cadastro para que produza dados mais precisos e completos. Para Dalupan et al., (2015), o planejamento participativo do uso da terra cria um impacto maior nas comunidades e um cadastro fundiário mais sustentável.

Ao envolver a participação das comunidades, proporcionou aos beneficiários melhor compreensão do valor de suas terras, e a possibilidade de administrá-las adequadamente. Com o registro da terra, reduz-se conflitos, evita a apropriação indevida e aumenta a confiança nas informações que estão sendo coletadas e compartilhadas pela comunidade.

O aplicativo SIGIT deve garantir que as informações possam ser compartilhadas com outros sistemas, como por exemplo o sistema de registro de propriedades. Esses esforços devem ser considerados, pois vai trazer benefícios econômicos para o país e, deveria ser avaliado os benefícios de ter um cadastro nacional completo da terra.

Após os primeiros resultados do monitoramento do programa, outras sessões foram realizadas para reduzir os erros e problemas que as equipes estavam enfrentando para gerenciar os dados. Com intuito de diminuir os erros cometidos pelos funcionários prestadores de serviços envolvidos no trabalho de campo, foi desenvolvida uma lista de verificação e distribuído um aviso para os erros comuns resultantes do preenchimento dos formulários manuais.

Para o sucesso na técnica FFP, são recomendados os seguintes procedimentos:

**Treinamento:** é o principal fator de sucesso, pois envolve pessoas, e elas precisam serem preparadas para executar seu trabalho. Por isso, é importante que programas de treinamento sejam projetados e seguidos, por todos, devendo incluir: disciplinas necessárias (legislação fundiária, resolução de conflitos, equidade de gênero); documentos a serem disponibilizados para as equipes; capacidade de desenhar parcelas sobre um mapa

(interpretação de mapa); cenários para diferentes casos encontrados no campo (por exemplo, o que fazer quando houver: falta de documentação; caso de poligamia; órfãos e viúvos que herdaram uma parcela de terra; falta de imagens com boa visibilidade; problemas com o aplicativo móvel, etc.

Imagens: embora tenha sido dado um grande passo em direção ao sucesso com o aplicativo móvel, a qualidade das imagens fornecidas para o trabalho de campo ainda precisa ser melhorada. As imagens do Google Maps eram aceitáveis para polígonos grandes, mas não para pequenas parcelas em áreas urbanas onde havia necessidade de maiores resoluções.

Aplicativo móvel: o uso da tecnologia Android para desenvolver o aplicativo móvel SIGIT, foi um grande passo para obter o controle de qualidade e integração de dados entre as equipes de campo, escritório e para acelerar todo o processo. Para que as comunidades possam atualizar suas informações cadastrais, o aplicativo deve considerar a possibilidade de ter vários idiomas locais disponíveis, bem como interoperabilidade com outros sistemas cadastrais, para acelerar a coleta de dados.

SIGIT e Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC): para adotar um SIGIT eficaz, sustentável e seguro, a infraestrutura de TI são considerados essenciais para a implementação da abordagem do FFP e, conseqüentemente, do Programa Terra Segura.

Apesar das melhores soluções tecnológicas serem sofisticadas e suportarem recursos como assinaturas eletrônicas, transporte eletrônico e serviços baseados na nuvem, as soluções iniciais terão que ser simples para acomodar limitações de infraestrutura e habilidades de TI em países menos desenvolvidos. Mas, com o tempo, a solução pode ser melhorada para incorporar novas tecnologias e criar maior funcionalidade quando os recursos mais eficazes estão disponíveis (LEMMEN et al., 2016; MCLAREN et al., 2016).

Segundo Carrilho, et al (2017), até o final de 2016, o Cadastro Nacional de Terras era composto por cerca de 500 mil parcelas e 210 comunidades. As principais mudanças que devem ocorrer para o sucesso do programa Terra Segura estão a seguir:

Criar de um cadastro de terras: são necessárias novas soluções na administração da terra que possam oferecer segurança de posse para todos, que sejam acessíveis e incrementados ao longo do tempo. Nesse sentido, a abordagem FFP para administração de terras surgiu para atender a esses requisitos simples, e a metodologia harmonizada foi projetada considerando essas questões.

Manter o cadastro atualizado: como o programa "Terra Segura" corresponde a primeira fase de construção do cadastro de terras de Moçambique, deve ser reforçada a necessidade e responsabilidade para manter o cadastro atualizado.

Interoperar com outros sistemas cadastrais: uma abordagem orientada com maior colaboração na coleta, produção, gerenciamento e compartilhamento de informações entre todas as partes interessadas.

A partir do exposto, os aspectos necessários para a Regularização Fundiária, utilizando a técnica FFP, foram divididos em urbanísticos, ambientais, sociais e jurídicos, e são apresentados no Quadro 05, a seguir:

Quadro 05: Aspectos solicitados na técnica FFP

Técnica Fit-For-Purpose	
Aspectos	Fatores a serem discutidos
Urbanísticos	<p>A delimitação das parcelas, apresentando a localização e uso do solo na área onde será realizada a regularização fundiária.</p> <p>As Imagens do Google Maps - são aceitáveis para polígonos grandes, mas não para pequenas parcelas em áreas urbanas onde são necessárias maiores resoluções.</p> <p>O aplicativo móvel com o SIGIT, por exemplo, é utilizado para realizar o controle de qualidade e integração de dados entre as equipes de campo, escritório e para acelerar todo o processo.</p> <p>O memorial descritivo deve ser assinado por profissional habilitado com responsabilidade técnica.</p>
Aspectos sociais	<p>A metodologia deve ser adaptável a realidade do país.</p> <p>O treinamento e capacitação dos membros da comunidade que irão participar do levantamento de dados, devem incluir informações sobre a legislação, interpretação e desenho do mapa.</p>
Aspectos ambientais	<p>A equipe de gestão de recursos naturais vai deve fazer as análises dos possíveis impactos ambientais na área a ser regularizada.</p>
Aspectos jurídicos	<p>Os proprietários terão a segurança com a posse.</p> <p>O levantamento dos documentos de identificação pessoal, dados de identificação dos confrontantes, número de inscrição imobiliária, se existir.</p> <p>Com os dados da área, é possível fazer o georreferenciamento das parcelas, e juntamente com os documentos de identificação pessoal pode ser realizado o registro pelo notário ou oficial de cartório. Assim, é possível realizar a abertura de matrículas individualizadas para os lotes.</p>

Fonte: Elaboração própria

De acordo com o estudo realizado foi possível constatar alguns pontos expostos pela técnica FFP, que precisam ser discutidos. Com relação aos aspectos urbanísticos tratados no Quadro 05, constata-se que a delimitação das parcelas utilizando pessoas da comunidade torna o processo mais rápido, diminuindo os possíveis conflitos entre os proprietários.

A possibilidade de fazer o levantamento de dados utilizando imagens do Google Maps, imagens de satélite ou ortofoto, faz com que a regularização fundiária seja realizada com menor custo. Nesse sentido, o aplicativo móvel como o SIGIT, auxilia no armazenamento, controle de qualidade e integração dos dados, entre as equipes de campo, escritório e para acelerar todo o processo. Apesar da simplificação, a técnica FFP, exige um profissional habilitado com ART, que assine como o responsável pelo memorial descritivo. Ou seja, exige-se um profissional com conhecimento para proporcionar mais qualidade nos dados.

Com relação aos aspectos sociais tratados no Quadro 05, a metodologia deve ser adaptável a realidade do país. Cada município tem sua especificidade, alguns possuem número de imóveis irregulares relevantes, como é o caso de Moçambique, na África. O treinamento e capacitação de membros da própria comunidade vai acelerar o processo, pois podem identificar de maneira rápida os limites físicos dos imóveis e junto com os confrontantes vão chegar a um acordo sobre suas divisas. Isso vai evitar os conflitos de terra.

Constata-se que não são exigidas infraestrutura básica possibilitando melhores condições sociais e qualidade de vida. Mas por outro lado, as pessoas têm a segurança da posse, valorizando seu imóvel, podendo fazer financiamento, proporcionando garantia jurídica. E o município vai ter informações do imóvel, de maneira a contribuir com a justiça tributária e planejamento territorial.

Com relação aos aspectos ambientais tratados no Quadro 05, a equipe ou comissão habilitada para fazer as análises dos possíveis impactos na área a ser regularizada, são consideradas importantes e necessárias para evitar possíveis problemas caso estejam localizadas em áreas de risco, ou que possa prejudicar o meio ambiente.

Com relação aos aspectos jurídicos tratados no Quadro 05, com a participação da comunidade no levantamento de dados, facilita a coleta de documentos de identificação pessoal, dados de identificação dos confrontantes e o registro das parcelas. Para o registro são solicitados documentos essenciais, como documentos de identificação pessoal, número de inscrição imobiliária, se tiver, e localização georreferenciada da parcela que será regularizada.

#### **4.4 Impacto da Lei Federal nº 13.465/2017 – REURB e seus Decretos nos procedimentos administrativos**

Com relação aos procedimentos administrativos vigentes no município de Florianópolis, o memorial descritivo e o levantamento topográfico georreferenciado são executados por uma empresa terceirizada. Já o restante do projeto de regularização fundiária é realizado por pessoas da Prefeitura Municipal de Florianópolis e de outros órgãos designados a fazer a regularização fundiária.

Nesse sentido, o Decreto nº 20.241/2019, instituiu e disciplinou a comissão técnica de regularização fundiária urbana - REURB do município de Florianópolis, conforme atribuições definidas pela Lei Federal nº 13.465/2017. Essa comissão está vinculada à Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Planejamento e Desenvolvimento Urbano (SMDU), e conforme art. 2º, do Decreto supracitado possui as atribuições a seguir:

- I - deferir ou o indeferir a viabilidade de instauração da REURB em determinada área, considerando levantamento prévio de reconhecimento da ocupação;
- II - definir diretrizes urbanísticas específicas para cada ocupação, visando a melhoria da sua qualidade urbanística e ambiental, a partir de diagnóstico do núcleo urbano informal e das características da ocupação que será relatado por membro representante do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF);
- III - definir eventuais valores de compensações urbanísticas a serem depositadas no Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FMDU), na rubrica destinada à Regularização Fundiária;
- IV - auxiliar na definição de diretrizes ambientais, visando a melhoria da qualidade ambiental da ocupação, a partir do estudo técnico ambiental que será relatado por membro representante da Fundação Municipal do Meio Ambiente (FLORAM);
- V - definir eventuais valores de compensações ambientais a serem depositadas no Fundo Municipal do Meio Ambiente (Funambiente);
- VI - auxiliar na definição de medidas para eliminação, correção ou administração de riscos geotécnicos, de inundações e de outros riscos, a partir do estudo técnico de risco que será relatado por membro representante da Defesa Civil de Florianópolis;
- VII - propor regulamentações e normativas relativas ao procedimento, análise e aprovação dos projetos de regularização urbanística de núcleos urbanos informais implantados no território municipal;
- VIII - realizar o acompanhamento dos levantamentos e diagnósticos físico-territoriais de núcleos urbanos implantados de maneira irregular, objeto de ações civis públicas, ou em fase de investigação, a serem realizados pelo IPUF conforme cronograma a ser definido em acordo judicial em construção.
- IX - encaminhar ao Ministério Público de Santa Catarina (MP-SC) os levantamentos e diagnósticos físico-territoriais de núcleos urbanos implantados de maneira irregular, objeto de ações civis públicas ou em fase de investigação.
- X - fixar prioridades para a Regularização Fundiária;
- XI - mediar eventuais conflitos que surgirem no transcorrer dos processos de Regularização Fundiária;
- XII - assistir ao prefeito, naquilo que disser respeito à REURB.

A comissão supracitada, se reúne a cada quinze dias ou sempre que necessário para tomar decisões referentes aos projetos de regularização fundiária. Essa comissão já executava esse trabalho, mas com o Decreto foi oficializado. É formada por sete servidores/suplentes, conforme art. 4º do Decreto nº 20.241/2019:

- I - um representante da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Planejamento e Desenvolvimento Urbano (SMDU);
- II - um representante do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF);
- III - um representante da Fundação Municipal do Meio Ambiente (FLORAM);
- IV - um representante da Secretaria Municipal de Infraestrutura (SMI), vinculado à Diretoria de Habitação;
- V - um representante da Secretaria Municipal da Infraestrutura (SMI), vinculado à Superintendência de Obras;
- VI - um representante da Defesa Civil de Florianópolis;
- VII - um representante da Procuradoria Geral do Município (PGM).

Quando a REURB é de interesse social - REURB-S, a responsabilidade por todo processo de regularização fundiária, desde os projetos até implantação da infraestrutura, é do poder público municipal. O município é responsável pela análise e aprovação dos projetos, estudos ambientais e pela emissão da CRF, que é o documento final, no qual a regularização fundiária é aprovada, podendo ser encaminhada ao cartório para a titulação dos ocupantes.

No município de Florianópolis, os casos de REURB-S, são de responsabilidade da Superintendência de Saneamento e Habitação que é vinculada à Secretaria Municipal de Infraestrutura. Já, os casos de REURB-E - interesse específico, os requerentes são os responsáveis.

Na regularização fundiária de interesse específico, REURB-E, os requerentes vão financiar todos os projetos, estudos e melhorias urbanísticas e ambientais necessárias. Esse caso, o órgão da prefeitura de Florianópolis responsável pelo processo administrativo é a SMDU.

Quem presta auxílio ao SMDU nas decisões referentes aos projetos de regularização fundiária, é a mesma comissão definida pelo Decreto nº 20.241/2019 no qual abrange várias secretarias: IPUF; FLORAM; SMI vinculado à Diretoria de Habitação; SMI vinculado à Superintendência de Obras; Defesa Civil de Florianópolis; e Procuradoria Geral do Município (PGM).

Além disso, conforme informações do Ministério Público de Santa Catarina, existem três promotorias no município de Florianópolis que recebem denúncias de irregularidades e são

divididas conforme a seguir: a 22ª Promotoria – atua na parte continental, no qual abrange os bairros estreito, coqueiros, entre outros; a 28ª e 30ª Promotoria – atua na parte central de Florianópolis, abrange os bairros, centro, agrônômica, entre outros; e a 32ª – atua no norte da ilha, e abrange os bairros, Ingleses, Canavieiras, entre outros. Elas recebem as denúncias e acionam os órgãos competentes para fiscalizar e tomar as providências. Os problemas encontrados em outros bairros são “resolvidos” pela Comarca mais próxima.

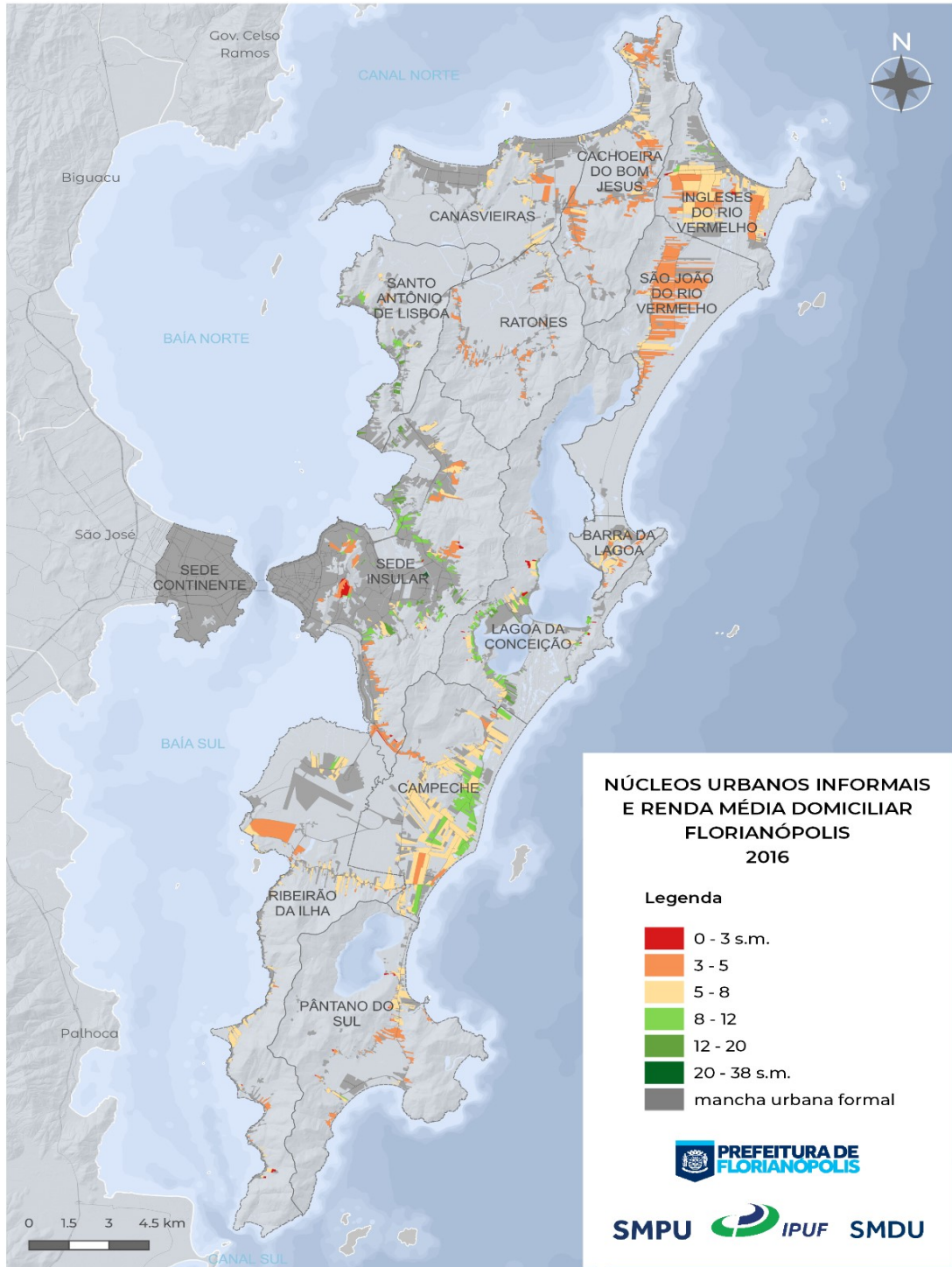
No município de Florianópolis, já contemplava sua política de regularização fundiária no qual alguns programas utilizados, estão a seguir: Lar Legal e Minha Casa Minha Vida, e foram realizadas adaptações para cumprir com a REURB.

As dificuldades para fazer a regularização fundiária dependem do projeto, pois cada bairro possui sua particularidade, número de pessoas que serão beneficiadas, mas algumas irregularidades comuns nos projetos, e estão relacionadas em identificar os limites territoriais, pois as descrições são muito antigas. Alguns projetos iniciados em 2017 mediante a aplicação da Lei Federal nº 13.465/2017, não foram concluídos, estão aguardando decisões dos órgãos competentes, com relação as legislações, já que algumas se contradizem.

Os custos também dependem de cada projeto, e envolve dados da localização, (terreno plano, morro, área de risco...) número de pessoas que serão beneficiadas, ou seja, cada caso é analisado. Além disso, outros problemas estão relacionados a falta do documento de identificação pessoal, Registro Geral - RG e Cadastro de Pessoa Física – CPF. Existem muitas ocupações em áreas de preservação permanente e áreas de risco, o que exige estudos técnicos ambientais e algumas leis são incoerentes com a realidade.

Na modalidade REURB-E, os beneficiários são os responsáveis pelas custas do projeto de regularização fundiária, e alguns fatores influenciam, como por exemplo, o tamanho da área de intervenção e o número de moradores beneficiados. No município de Florianópolis, conforme dados da última atualização, 2016, cerca de 36 % da mancha urbana é informal, e engloba parcelamentos clandestinos e irregulares, que estão em desacordo com a lei, e sem destinar áreas públicas ou sistema viário apropriado. Mas, a maior parte dos imóveis em situação irregular não são famílias de baixa renda, conforme representado no mapa a seguir:

Figura 05: Mapa dos Núcleos Urbanos Informais de Florianópolis e renda média domiciliar:



Fonte: 6ª Conferencia da Cidade de Florianópolis (2020)



Diante do exposto, é possível observar no mapa que a informalidade em Florianópolis abrange famílias de diferentes rendas salariais, mas principalmente famílias que recebem entre 03 a 08 salários mínimos. Apenas 6% dos núcleos urbanos informais são ocupados por famílias de baixa renda, conforme informações da 6ª Conferência da Cidade de Florianópolis. Diante disso, o município deixa de arrecadar seus tributos, e ocorre injustiças tributárias.

Com relação aos impactos urbanísticos constatados no decorrer na pesquisa ao estudar as leis federais, estaduais e municipais, e também durante entrevista realizada no IPUF e Secretaria de Infraestrutura e Habitação do município de Florianópolis, o que ocorre é que as dimensões dos terrenos são incompatíveis com a legislação, o sistema viário é inadequado, a infraestrutura é precária ou ausente. Há um desencontro nas legislações, a Lei Federal nº 13.465/2017, por exemplo, tem as suas definições e exigências com relação aos afastamentos dos lotes e edificações, já a lei municipal, Lei nº 482/2014 – Plano Diretor do município de Florianópolis, tem outra definição, o que acaba dificultando a regularização fundiária.

Com relação aos impactos ambientais, existem muitas ocupações irregulares, com condicionantes geoambientais diversos, especialmente Áreas de Preservação Permanente e Áreas de Risco. Nestes casos, também ocorreu divergências nas legislações, no qual a Lei Federal nº 13.465/2017 tem as suas definições com relação a regularização fundiária em APP, a Lei nº 12.651/2012 (Código Florestal) estabelece os requisitos mínimos do estudo técnico, já a lei municipal, Lei nº 482/2014 – Plano Diretor do município de Florianópolis, tem outra definição. Esse desencontro de informações que ocorre entre as leis, acaba dificultando o andamento do projeto de regularização fundiária.

Com relação aos impactos sociais, a Lei nº 13.465/2017 e seus decretos, prevê recursos do SNHIS, FNHIS, e da Lei Complementar Municipal de Florianópolis nº 472/2013, no qual criou o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – FMHIS, que buscam viabilizar os projetos, por meio de investimentos e subsídios para promover o acesso a habitação.

Esses recursos devem ser aplicados nos casos de REURB-S, no qual o município é o responsável por todas as custas e emolumentos. Porém, foi possível constatar que os recursos não são suficientes de maneira a garantir melhorias destinadas a moradia e saneamento básico, porque não tem um valor fixo e nem sempre estão disponíveis.

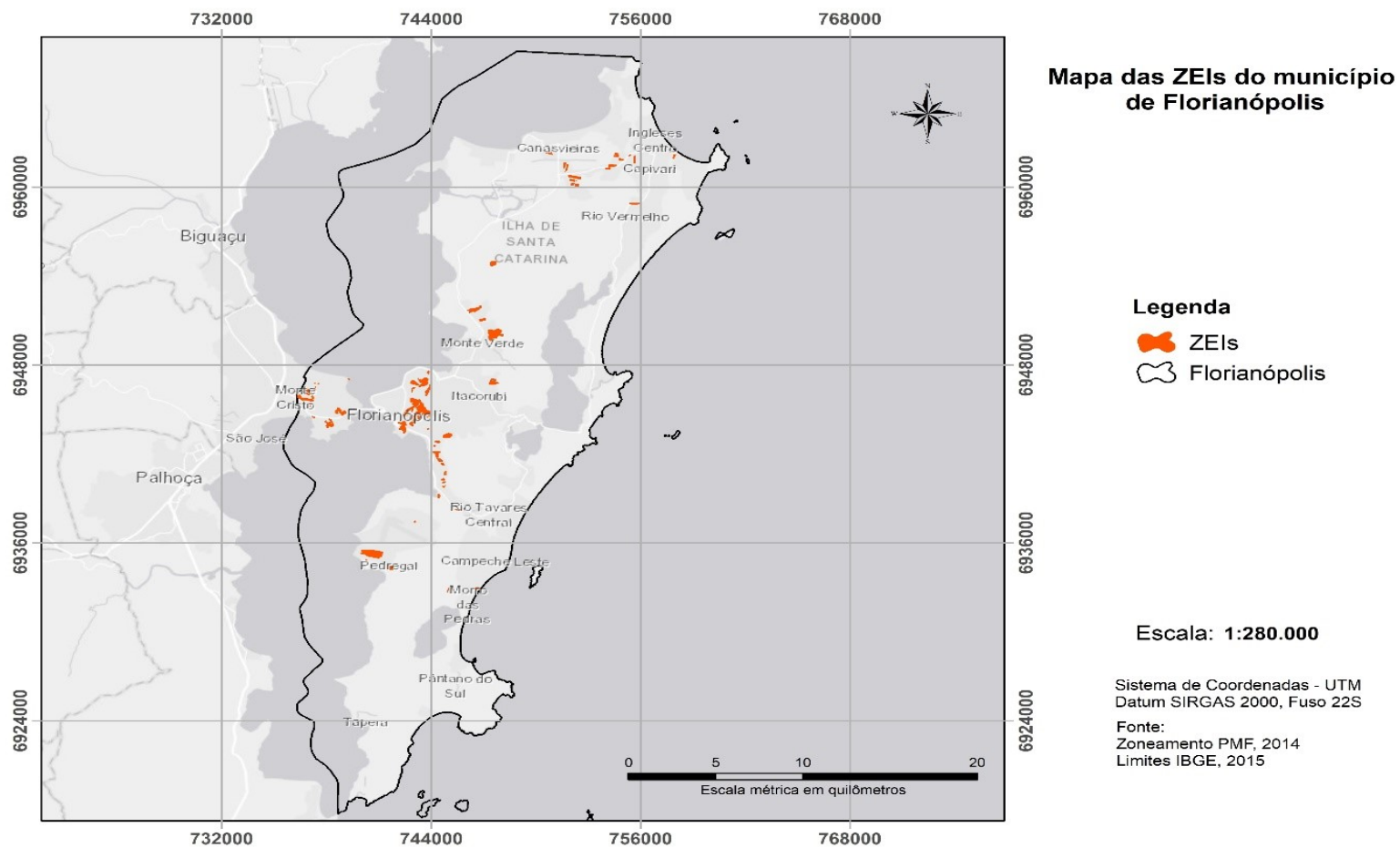
Com relação aos impactos jurídicos, ocorre divergências entre situação real e a situação legal dos imóveis, há incoerência entre o cadastro municipal e o registro de imóveis e muitos documentos são antigos e dificultam a identificação da localização.

Ao finalizar o processo de regularização fundiária com a infraestrutura implantada, título de propriedade na os proprietários vão ter a segurança da posse. Mas, a Lei Federal nº 13.465/2017 – REURB, não fala sobre a possibilidade de fazer a regularização fundiária em um lote, por exemplo, pois o que consta é informações referente ao núcleo urbano informal, o que remete a mais de um imóvel.

#### **4.5 Regularização Fundiária na Comunidade Chico Mendes**

No município de Florianópolis, as ZEIS, destinadas a moradia de famílias consideradas de baixa renda, ou seja, de interesse social, estão localizadas em diferentes regiões. Foram identificadas a partir do shapefile, disponibilizado pelo IPUF, e são apresentadas no Mapa a seguir:

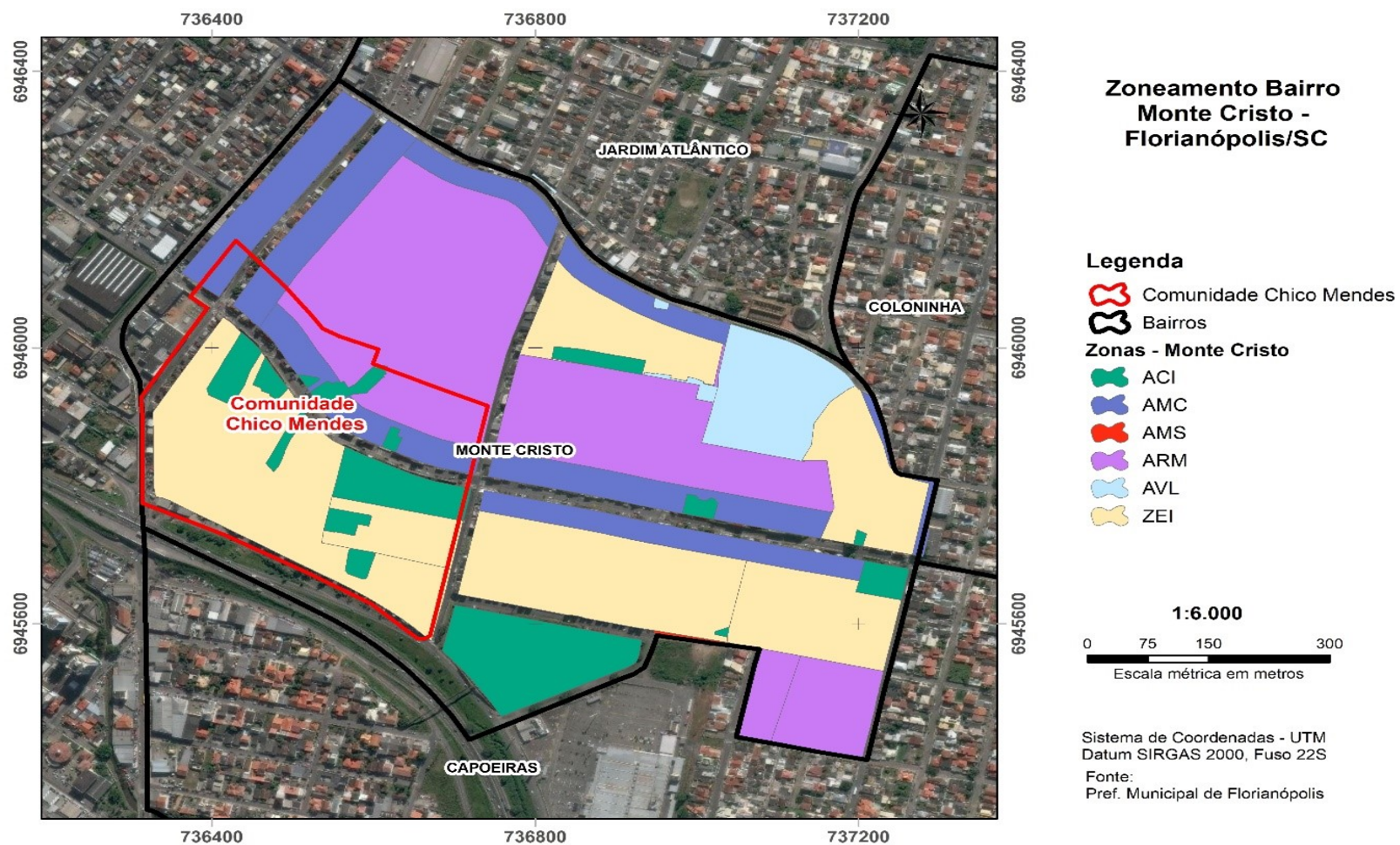
Figura 06: Mapa das ZEIS do município de Florianópolis



Fonte: Elaboração própria a partir do shapefile disponibilizado pelo IPUF

De maneira mais específica, o zoneamento do bairro Monte Cristo, onde encontram-se as ZEIS contempladas neste estudo, estão dispostos abaixo:

Figura 07: Zoneamento do Bairro Monte Cristo



Fonte: Elaboração própria a partir do shapefile dos bairros de Florianópolis disponibilizado pelo IPUF

As áreas apresentadas no Mapa do Zoneamento do bairro Monte Cristo, são conceituadas no art. 42, da Lei Complementar nº 482/2014 – Plano Diretor de Urbanismo do Município de Florianópolis, da seguinte forma:

ARM - Área Residencial Mista - caracterizada pela predominância da função residencial, complementada por usos comerciais e de serviços (II, art. 42, 3º Macro Áreas de usos Urbanos)

AMS - Área Mista de Serviço - de alta densidade, complexidade e miscigenação, segundo o tipo de serviço urbano (III, art. 42, 3º Macro Áreas de usos Urbanos)

AMC - Área Mista Central de alta densidade, complexidade e miscigenação, destinada a usos residenciais, comerciais e de serviços (IV, art. 42, 3º Macro Áreas de usos Urbanos)

ACI - Área Comunitária Institucional são aquelas destinadas a todos os equipamentos comunitários ou aos usos institucionais, necessários à garantia do funcionamento satisfatório dos demais usos urbanos e ao bem estar da população (VII, art. 42, 3º Macro Áreas de usos Urbanos)

Área Verde de Lazer - AVL - são os espaços urbanos ao ar livre de uso e domínio público que se destinam à prática de atividades de lazer e recreação, privilegiando quando seja possível a criação ou a preservação da cobertura vegetal (VIII, art. 42, 3º Macro Áreas de usos Urbanos)

Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS - é um instrumento de política urbana voltado à regularização fundiária e promoção de habitação de interesse social. Está incluída no Estatuto da Cidade como instrumento de planejamento urbano (Lei Federal 10.257/2001).

Para a Lei nº 482/2014 – Plano Diretor de Urbanismo do Município de Florianópolis, art. 214, as ZEIS são classificadas da seguinte forma:

I - ZEIS 1 - os assentamentos consolidáveis ocupados espontaneamente por população de baixa renda em áreas públicas ou privadas onde não há restrição legal ou técnica à ocupação, destinadas, prioritariamente a ações de regularização fundiária;

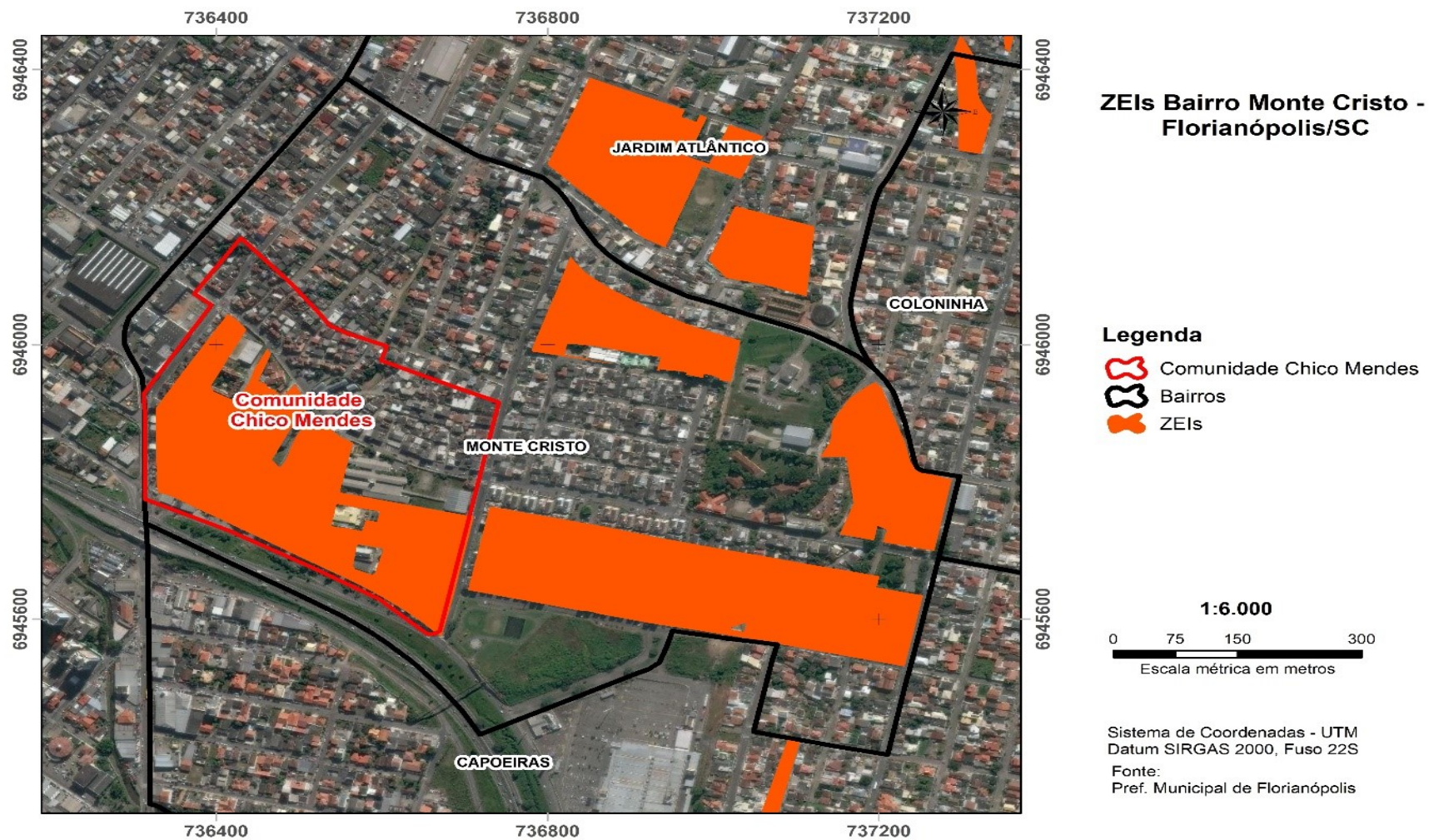
II - ZEIS 2 - os assentamentos consolidáveis ocupados espontaneamente por população de baixa renda em áreas públicas ou privadas onde há restrição legal ou técnica à ocupação, podendo ser destinadas a ações de regularização fundiária; e

III - ZEIS 3 - os empreendimentos habitacionais de interesse social construídos de forma regular.

As ZEIS, que fazem parte deste estudo, são consideradas ZEIS I, identificadas como REURB-S, cujo processo está em fase de finalização, no cartório. Localizam-se na Comunidade

Chico Mendes, no bairro Monte Cristo, próximo a BR 282, parte continental do município de Florianópolis, e encontram-se a seguir:

Figura 08: ZEIS do Bairro Monte Cristo



Fonte: Elaboração própria a partir do shapefile dos bairros de Florianópolis disponibilizados pelo IPUF



#### **4.6 Análise da aplicação da REURB na Comunidade Chico Mendes**

A intervenção social na Comunidade Chico Mendes, considerada ZEIS I, por parte da Prefeitura de Florianópolis, iniciou em 1994, devido ao aumento dos problemas sociais como: analfabetismo, evasão escolar, mortalidade infantil, saneamento básico, marginalidade, entre outros.

É um processo complexo e inédito no município com a aplicação da nova lei de regularização fundiária, REURB, e envolve quase mil famílias, a prefeitura optou por fazer a titulação apenas dos lotes e posteriormente vai fazer das edificações, pois envolve outros assuntos que ainda vão ser definidos dentro do município, como por exemplo, com relação ao Habite-se, já que no art. 68 do Decreto nº 9.310/2018 - REURB, é dispensado, entre outras situações como no caso de lotes com mais de uma edificação e questões que envolve o direito real de laje, etc.

As obras são realizadas com recursos do governo federal mediante os programas HB - Habitar Brasil e HBB - Habitar Brasil BID. O processo iniciou em 1998 e como na época não foi feita a titulação dos ocupantes, o processo de regularização fundiária está sendo finalizado, mediante a REURB-S.

O memorial descritivo e o levantamento topográfico georreferenciado foram executados por uma empresa terceirizada, com recursos do governo federal por meio do contrato de pós ocupação. Já o restante do projeto de regularização fundiária foi executado pela equipe da Prefeitura Municipal de Florianópolis.

A regularização fundiária na Comunidade Chico Mendes, abrangeu toda a Comunidade. O projeto é de grande dimensão, pois contempla quase 1000 (mil) famílias. Um dos problemas encontrados está relacionado a titulação das famílias que receberam uma unidade habitacional e assumiram o financiamento junto ao município, pois a maioria não quitou ou está inadimplente. Além disso, a alta rotatividade de moradores, mudando o beneficiário original o ocupante atual da unidade habitacional, dificultou o processo.

A situação da Comunidade Chico Mendes não é considerada um núcleo urbano informal consolidado, o que falta é o registro no cartório e a titulação das famílias. Não teve necessidade de ser realizado novo estudo técnico ambiental, pois o projeto urbanístico aprovado na época da intervenção urbanística (1998) passou pelo licenciamento ambiental e não foi necessário outro estudo, pois as obras foram executadas conforme projeto.

Toda área possui escritura em nome da prefeitura, está zoneada como ZEIS, e não há condicionantes ambientais ou área de risco. As irregularidades edilícias serão tratadas posteriormente, esta etapa da titulação se refere apenas ao lote.

O fator considerado positivo da aplicação da REURB na Comunidade Chico Mendes, é a possibilidade de utilizar o mesmo projeto urbanístico desenvolvido no ano de 1998, pois a Lei nº 13.465/2017 e seus decretos não determinam prazo de validade. Quando finalizar o processo de regularização fundiária, e os beneficiários receberem a titulação dos imóveis, terão seu título de propriedade, e a garantia da segurança jurídica. Mas, por outro lado, isso não garante melhores condições sociais.

O fator considerado negativo é a dificuldade encontrada para concluir o processo de regularização fundiária, pois, a Lei Federal nº 13.465/2017 - REURB e seus Decretos, ainda é recente, não foi totalmente compreendida, há divergências nas legislações, e foi pouco aplicada nos municípios, o que acaba gerando bastante dúvidas aos gestores e demais órgãos envolvidos.

A Regularização Fundiária na Comunidade Chico Mendes está em fase de finalização, no cartório, mas é a única até o momento a ser realizada nos moldes da Lei Federal nº 13.465/2017 e seus Decretos a estar prestes a ser finalizada. Outros processos de REURB, iniciados em 2017, não foram concluídos. Encontram-se na procuradoria do município aguardando decisões.

Conforme relato das assistentes sociais do município de Florianópolis, houve problemas no cadastramento das famílias no qual ocorreu dificuldade para encontrar as pessoas em casa no horário comercial; muitas não deram retorno ao recado deixado pra que entrassem em contato; o tráfico de drogas intenso com homens armados na via pública; batidas da PM com armas, discussões e ameaças aos transeuntes nas vias públicas, e em alguns casos as pessoas atendiam de má vontade. Esses fatores acabaram dificultando a coleta de dados.

A expedição da CRF foi realizada pelo município de Florianópolis, e acompanhada pelo Projeto de Regularização Fundiária aprovado com o nome da Comunidade Chico Mendes, considerada ZEIS 1, na modalidade REURB-S.

O processo de registro da CRF está em cartório, aguardando o deferimento ou indeferimento do projeto. O cartório vai fazer a conferência, e verificar se os dados da planta convergem com a descrição do memorial descritivo e do requerimento do processo de REURB. Em todos os casos é exigido a ART (anotação de responsabilidade técnica). Para quem não quitou o financiamento, o imóvel ficará em nome do município, e o instrumento de regularização fundiária utilizado é Concessão de Direito Real de Uso - CDRU.

Para o Decreto-Lei nº 271/1967, art. 7º, é instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas.

Esta etapa ainda não foi concluída, conforme mencionado anteriormente está em análise no cartório, e não é possível afirmar se será necessário atender outras questões da legislação até que a Secretaria de Habitação e Infraestrutura do município de Florianópolis receba o retorno do processo.

#### **4.7 Comparação da Lei Federal nº 13.465/17 - REURB e seus Decretos frente as práticas internacionais, Fit-For-Purpose**

As exigências definidas para REURB, em áreas de interesse social, envolvem estudos técnicos ambientais, projeto urbanístico, além disso, melhorias na infraestrutura, e no caso de áreas sociais o poder público vai arcar com os custos do projeto. Em contrapartida o FFP é possui menos exigências o que torna o processo de menor custo. As etapas da REURB e do FFP estão a seguir:

Quadro 06: Etapas da Lei Federal nº 13.465/2017 – REURB e Decretos e Fit-For-Purpose

	Etapas	Passo a passo
REURB	1. Requerimento dos legitimados	Nesta etapa ocorre a manifestação de interesse, apresentando informações como: Nome do legitimado; CPF do legitimado; Dados para localização da área ou nome da rua divisas/confrontantes); Número da Inscrição Imobiliária; Indicação da modalidade, entre REURB – S -(social) e REURB – E (interesse específico)

	2. Processamento administrativo do requerimento	Nesta etapa é realizada a análise prévia da ocupação, considerando: a inserção no Núcleo Urbano Informal; a irregularidade documental; a verificação de questões ambientais e de risco; o enquadramento no procedimento de Regularização Fundiária;
	3. Notificações	Nesta etapa é realizada a notificação dos proprietários, confrontantes, responsáveis pela implantação do núcleo urbano informal e eventuais terceiros interessados.
	4. Elaboração do Projeto de Regularização Fundiária	Nesta etapa é elaborado o Projeto de Regularização Fundiária, no qual deve conter o levantamento planialtimétrico e cadastral com georreferenciamento; planta do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou das transcrições atingidas; estudo preliminar das desconformidades e das situações jurídica, urbanística e ambiental; projeto urbanístico; memorial descritivo; proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes; estudo técnico para situação de risco; estudo técnico ambiental; cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, definidas por ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária; e

		termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, para cumprimento do cronograma físico.
	5. Aprovação urbanística e ambiental	Nesta etapa é apresentado o projeto urbanístico com as informações das áreas ocupadas, do sistema viário e das unidades imobiliárias, existentes ou projetadas; realocação de edificações; das obras de infraestrutura essencial; entre outras informações. Se tudo tiver correto o projeto é aprovado.
	6. Conclusão	Nessa etapa, com o projeto aprovado, será emitida a Certidão de Regularização Fundiária; Assinatura do Termo de Compromisso Com esses documentos, é possível fazer o registro das unidades imobiliárias em cartório de Registro de Imóveis.
	7. Registro	Nesta etapa é realizado o registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado diretamente no cartório de registro de imóveis.
Fit-For-Purpose	1. Preparação/Mapa	Nesta etapa é identificada a área onde será realizada a regularização fundiária. Também é localizado os proprietários, confrontantes e realizada a delimitação da área. Em seguida é verificado se os confrontantes estão de acordo com a divisão do lote. Logo após, ocorre treinamento e capacitação das equipes locais.

	2. Verificação de documentos	Nesta etapa é realizada a coleta dos documentos de identificação pessoal dos legitimados: RG, CPF e Inscrição imobiliária;
	3.Verificação do mapa original	Nesta etapa é realizado o levantamento de dados a partir da utilização de imagens de satélite de alta resolução (por exemplo, 50 cm pixels ou superior) ou imagens ortogonais, por exemplo, na escala de 1:2.000 para áreas rurais e de baixa densidade; e escala de 1:500 para áreas urbanas densas. Dependendo do caso, também podem ser usadas ortofotos ou imagem do Google Maps. A partir disso é elaborada a planta e memorial descritivo com Anotação de Responsabilidade Técnica (ART).
	4.Georreferenciamento das parcelas	Nesta etapa é feito o georreferenciamento das parcelas com tablets e GPS
	5. Processamento de dados	Nesta etapa é organizado o material cartográfico em um SIG.  A partir disso é feita a validação dos dados verificando possíveis erros.
	6. Notário	Nesta etapa é realizada a Conferencia das informações levantadas (dados do lote, quadra, documentos dos proprietários, confrontantes, etc) e se tudo estiver correto o projeto é aprovado por parte do Notário/Responsável pelo Registro de Imóveis e pode ser feito o registro das parcelas.
	7. Registro	Nesta etapa é realizado o registro das unidades imobiliárias, no qual

		será feita a abertura de matrícula individualizada para cada unidade imobiliária regularizada.
--	--	--

Fonte: Elaborado a partir da Lei nº 13.465/2017 e Decretos, e estudo de caso em Moçambique, na África

No que diz respeito a etapa 1 (Quadro 05), no qual abrange os documentos de identificação pessoal dos legitimados, dados de localização da área, a REURB e o FFP, possuem etapas e exigências semelhantes.

No que diz respeito a etapa 2 (Quadro 05), que faz parte dos aspectos urbanísticos, abrange o levantamento de dados, a REURB, exige o levantamento topográfico georreferenciado, e possui exigências técnicas, de precisão, como por exemplo o que consta no art. 29, § 3º do Decreto nº 9.310/2018, no qual “o erro posicional esférico do vértice definidor de limite deverá ser igualou menor a oito centímetros de raio”, além de várias outras exigências. Na técnica FFP essa exigência não se aplica, assim como outras exigências: projeto urbanístico, proposta de soluções para reassentamento dos ocupantes, estudo técnico ambiental para situações de risco, proposta de soluções para reassentamento dos ocupantes.

No que diz respeito a etapa a 3 (Quadro 05), que faz parte dos aspectos sociais, na REURB é realizada a notificação dos proprietários, confrontantes, responsáveis pela implantação do núcleo urbano informal e eventuais terceiros interessados. No FFP, essa notificação foi realizada em etapa anterior, no qual foi verificado se os confrontantes estavam de acordo com as divisões das parcelas.

No que diz respeito a etapa 4 (Quadro 05), que faz parte dos aspectos urbanísticos, na REURB é elaborado o Projeto de Regularização Fundiária, no qual deve conter o levantamento planialtimétrico e cadastral com georreferenciamento; planta do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou das transcrições atingidas; estudo preliminar das desconformidades e das situações jurídica, urbanística e ambiental; projeto urbanístico; memorial descritivo; proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes; estudo técnico para situação de risco; estudo técnico ambiental; cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, definidas por ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária; e termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, para cumprimento do cronograma físico. Já no FFP, nesta etapa será realizada o georreferenciamento das parcelas.

No que diz respeito a etapa 5 (Quadro 05), na REURB, é apresentado o projeto urbanístico com as informações das áreas ocupadas, do sistema viário e das unidades imobiliárias, existentes ou projetadas; realocação de edificações; das obras de infraestrutura essencial; entre outras informações. Se tudo tiver correto o projeto é aprovado. Já no FFP, não é exigido projeto urbanístico com estas informações, o que ocorre é a organização do material cartográfico em um SIG, verificando possíveis erros.

No que diz respeito a etapa 6 (Quadro 05), na REURB, após aprovação do projeto de regularização fundiária, é emitida a Certidão de Regularização Fundiária, no qual é assinado o termo de compromisso. Com esses documentos, é possível fazer o registro das unidades imobiliárias em cartório de Registro de Imóveis. No FFP, não é emitida a CRF, mas nesta etapa com os documentos corretos é possível fazer o registro das unidades imobiliárias.

No que diz respeito a etapa 7 (Quadro 05), na REURB, é realizado o registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado diretamente no cartório de registro de imóveis. No FFP, também é realizado o registro das unidades imobiliárias, com abertura de matrículas individualizadas.

Nas etapas da aplicação da REURB e do FFP, é possível perceber que o FFP é mais flexível, possui menos exigências técnicas do que a REURB, o que torna o processo de regularização fundiária mais simples, rápido e sustentável, facilitando sua manutenção e atualização. Esta aplicação auxilia no conhecimento do território, promovendo o planejamento urbano, evitando possíveis conflitos de terra, e auxilia no desenvolvimento econômico e social.

Tem a participação comunitária, e pode ser implementado rapidamente, fornecendo segurança de posse para todos. No entanto o FFP é considerado um sistema sustentável para monitorar o uso da terra e permite a segurança da posse e gestão eficaz do parcelamento do solo, contribuindo com o desenvolvimento econômico, sustentável e igualdade social.



## **CAPÍTULO 5 – CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**

### **5.1 Quanto aos aspectos abordados na Lei nº 13.465/2017 e seus Decretos na perspectiva urbanística, social, ambiental e jurídica**

Com relação aos aspectos urbanísticos, a Lei Federal nº.465/2017 – REURB e seus Decretos, solicita o levantamento topográfico georreferenciado, com exigências técnicas, estudos ambientais e de risco, o que exige maior investimento financeiro dos órgãos públicos. Porém, os recursos são escassos, e muitas vezes insuficientes para cumprir com a demanda de infraestrutura básica, e todas as outras exigências impostas pela lei (REURB).

Com relação aos aspectos ambientais, a Lei Federal nº.465/2017 – REURB e seus Decretos, busca-se a harmonia entre o direito à moradia digna, e meio ambiente equilibrado. Exige-se estudos de impacto ambiental, o que mostra a preocupação com o as questões relacionadas ao meio ambiente. Esse estudo é importante e principalmente no município de Florianópolis que possui suas particularidades, áreas irregulares localizadas em APP e áreas de risco e necessita um estudo detalhado dos possíveis impactos.

Com relação aos aspectos sociais, a Lei Federal nº 13.465/2017 – REURB e seus Decretos, é destinada a trazer melhores condições de vida aos moradores, bem como emprego e renda aos núcleos urbanos informais ocupados pela população de baixa renda. Essa preocupação com as questões sociais é importante, buscando diminuir o déficit habitacional, mas com recursos insuficientes, acaba prejudicando a questão social.

Com relação aos aspectos jurídicos, a Lei Federal nº 13.465/2017 – REURB e seus Decretos, trouxe alteração e tiveram pontos positivos e negativos, conforme já abordado durante a pesquisa. Mas, foi possível encontrar divergências entre as legislações (municipais, estaduais e federais) para fazer a regularização fundiária, o que dificulta que a lei seja cumprida de maneira efetiva.

No entanto, é importante a atuação pró ativa do administrador público, pois a Lei Federal 13.465/2017 – REURB e seus Decretos, atribui a responsabilidade da regularização fundiária de interesse social ao município. O administrador público vai tomar as decisões e deverá buscar recursos junto aos órgãos competentes para que consiga cumprir com as exigências relacionadas a infraestrutura. Apesar de a lei prever recursos, eles dependem de vários fatores (número de famílias beneficiadas, localização) o que compromete que os projetos de regularização fundiária sejam concluídos.

## **5.2 Quanto ao impacto da aplicação da Lei Federal nº 13.465/2017 e seus Decretos nos procedimentos administrativos vigentes na prefeitura**

Conforme demonstrado no estudo, o administrador público, é o responsável por todos os custos referentes ao projeto de regularização fundiária (REURB-S), as possíveis melhorias em infraestrutura, reassentamento dos ocupantes, tudo que for considerado necessário após realizada as análises.

Os recursos do SNHIS, FNHIS, e da Lei Complementar Municipal de Florianópolis nº 472/2013, no qual criou o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – FMHIS, buscam viabilizar os projetos, por meio de investimentos e subsídios para promover o acesso a habitação. Mas os recursos além de serem escassos, não possuem um valor fixo, o que compromete a eficácia da lei.

A partir disso, alguns objetivos da regularização fundiária não são atingidos ou são atingidos parcialmente, como direito a moradia digna, condições de vida adequadas, efetivação da função social da propriedade, unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial, entre outros.

No que diz respeito aos responsáveis pela regularização fundiária no município de Florianópolis, foi possível constatar que existem pessoas capacitadas de diferentes órgãos, e que as decisões relacionadas aos projetos de regularização fundiária são decididas em conjunto. Mas, a incoerências entre as legislações, bem como a escassez de recursos prejudicam as decisões.

No município de Florianópolis, a maior parte das áreas irregulares não são ocupadas pela população de baixa renda, o que mostra a falta de fiscalização ou até mesmo de leis coerentes com a realidade do solo.

## **5.3 Quanto a comparação da aplicação da Lei Federal nº 13.465/2017 – REURB e seus Decretos, frente as práticas internacionais - FFP**

Foi possível perceber que o levantamento utilizando pessoas da própria comunidade traz mais agilidade nos procedimentos, e a capacitação dos profissionais é essencial para a qualidade das informações levantadas. A experiência mostrou que no total, mais de 80 pessoas foram treinadas na aplicação do FFP, e os resultados do treinamento foram positivos. Mas, ficou claro

que nem todas as pessoas eram plenamente capazes de realizar seu trabalho e que era necessário treinamento adicional.

No entanto, a simplificação cadastral, que segue a ideia do FFP, e é encontrada na literatura, e indicada por diversos estudiosos dessa linha, como: Enemark, (2013), Enemark (et al, 2016); FIG e WB (2014); Bennett e Alemie (2016); e FIG (2017), mostra-se viável e adequada, contribuindo para um cadastro sustentável.

Por outro lado, um fator importante que não é apresentado pelo FFP, é com relação a infraestrutura essencial, pois não está previsto na sua aplicação, e em áreas de interesse social, geralmente carece desses elementos. Mas, a Lei Federal nº 13.465/2017 – REURB e seus Decretos, apesar de abordar questões de infraestrutura e função social, não garante essas melhorias.

No entanto, a regularização deve ser entendida não apenas como a obtenção do título de propriedade, mas como forma de direito à cidade e garantia de acesso à moradia digna, acompanhada de infraestrutura, serviços essenciais, meio ambiente equilibrado, etc. Na prática o que ocorre é que a regularização fundiária ainda não consegue abranger a população mais carente de forma a diminuir a desigualdade social e promover mais qualidade de vida.

Contudo, conclui-se que a Lei Federal nº 13.465/2017, possui fatores positivos e negativos, e algumas ações são questionáveis, como as relacionadas as exigências técnicas solicitadas no projeto de regularização fundiária, sem ter os recursos financeiros necessários que possam proporcionar melhores condições sociais aos beneficiários. Por isso, a técnica do FFP mostra-se interessante para fazer a regularização fundiária, utilizando imagens de satélite, *google maps*, o que possui um baixo custo, e posteriormente essas informações podem ser melhoradas. O importante é ter informações atualizadas do solo, para auxiliar os administradores públicos na tomada de decisão e planejamento territorial.

Além dos aspectos abordados nesta pesquisa, a Lei nº 13.465/2017 – REURB e seus Decretos, trata de outros fatores da regularização fundiária que não fizeram parte deste estudo, como regularização fundiária de imóveis do patrimônio da união.

#### **5.4 Recomendações**

\_ Recomenda-se que seja realizada uma análise em áreas de interesse específico no município de Florianópolis, para verificar as dificuldades encontradas, pois nestes casos os custos do projeto são de responsabilidade dos beneficiários.

\_ Analisar a aplicação do FFP em áreas de interesse social no município de Florianópolis, verificando os pontos positivos, negativos da sua aplicação, bem como a qualidade dos dados.

## Referências Bibliográficas

AMADEI, V. A. Sistematização e Teoria da Regularização Fundiária. In: AMADEI, Vicente de Abreu et. al. **Primeiras Impressões sobre a Lei n. 13.465/2017**. São Paulo: ARISP, 2018. pp. 11-40. Disponível em: <https://www.anoregsp.org.br/noticias/26539/arisplancamento-do-livro-primeiras-impressoes-sobre-a-lei-n-13.46520178243>. Acesso em: 22/02/2020.

AMORE, C. **Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade: um estudo sobre as ZEIS e os impasses da reforma urbana na atualidade**. Tese de doutorado do Programa de Pós graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo: USP, 2013.

AMORIM, A; PELEGRINA, M. A; JULIÃO, R.P. **Cadastro e gestão territorial: uma visão luso-brasileira para a implementação de sistemas de informação cadastral nos municípios**. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2018.

ANTUNES, P. de B. **Direito ambiental**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

ARLET, I. W. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição de 1988**. Porto Alegre: Livr. Do Advogado, 2001.

ASQ. 2013. **Quality Glossary**. American Society for Quality. Available at: <http://asq.org/glossary/q.html> Acesso em mar 2020.

BENNETT, R.M; ALEMIE, B. K. (2016) **Fit-for-purpose land administration: lessons from urban and rural Ethiopia**, *Survey Review*, 48:346, 11-20.

BRAGA, R. **Indicadores de sustentabilidade para avaliação de zonas especiais de interesse social (ZEIS) para implantação de habitação social na cidade de Piracicaba-SP** Caderno de Geografia, vol. 26, núm. 46, mayo-agosto, 2016, pp. 464-485 Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais Belo Horizonte, Brasil.

BRASIL. Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. **Parcelamento do Solo**. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm) > Acesso em: 01 out. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. DOU de 5.10.1988. Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 08 dez. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002.

BRASIL. Lei Federal nº 11.977, de 07 de Julho de 2009. **Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm)> Acesso em: 15 out. 2019.

BRASIL. Ministério das Cidades – Secretaria Nacional de Habitação. **Guia para regulamentação e implementação de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS em Vazios Urbanos**. Brasília-DF, 2009.

BRASIL, Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm)> Acesso em: 01 set. 2019.

BRASIL. **Lei Federal nº 13.465 de 11 de julho de 2017**. REURB. Regularização Fundiária Rural e Urbana. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm)> Acesso em: 01 set. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 9.310 de 15 de março de 2018**. REURB. Regularização Fundiária Urbana. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm)> Acesso em: 01 set. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 9.597 de 04 de dezembro de 2018**. REURB. Regularização Fundiária Urbana. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9597.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9597.htm)> Acesso em: 01 set. 2019.

BRASIL. Lei Federal nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002. **Código Civil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm)> Acesso em: 01 dez. 2019.

BRASIL, Lei Federal nº 11.124 de 16 de junho de 2005. **Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm)> Acesso em: 01 set. 2019.

BRANDÃO, A.C; SANTOS FILHO, A. V. **Sistema de Cadastro Territorial Georreferenciado em Áreas Urbanas**. Revista VeraCidade – Ano 3 - Nº 3 – Maio de 2008.

CARNEIRO, C.A; ERBA, D.A; AUGUSTO, E.A. **Cadastro Multifinalitário 3D: conceitos e perspectivas de implantação no Brasil**. Revista Brasileira de Cartografia, n. 64/2, p. 257-271, 2012.

CHIARIELLO, C.L; VAZ, R.M.S. **O Cadastro Técnico Multifinalitário como instrumento na gestão pública municipal de Amambai-MS. Gestão Estratégica: da Crise a Oportunidade**. Natal, RN, 13 a 16 de set/2016.

COMPANS, R. **A regularização fundiária de favelas no Estado do Rio de Janeiro**. Revista Rio de Janeiro, n.9, p.41-53, jan./abr. 2003. Disponível em: <[http://www.forumrio.uerj.br/documentos/revista\\_9/009\\_041.pdf](http://www.forumrio.uerj.br/documentos/revista_9/009_041.pdf)> Acesso em 10 jul. 2020.

CARDOSO, A.L. Assentamentos Precários no Brasil. In: **Caracterização e tipologia de assentamentos precários: estudos de caso brasileiros** / editores: Maria da Piedade Morais, Cleandro Krause, Vicente Correia Lima Neto. – Brasília : Ipea, 2016. 540 p. : il., gráfs., mapas color.

CARVALHO, S.N, de. **Estatuto da cidade**: aspectos políticos e técnicos do plano diretor. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 15 n. 4, out./dez. 2001. Disponível em: Acesso em: 23 out. 2019.

DALLARI, A. A; FERRAZ, S. **Estatuto da cidade: comentários à lei federal 10.257/2001**. 2ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

DANTAS, Y,V. **Sistema Multifinalitário de Cadastros**. Salvador, 2017. Tese de doutorado em Arquitetura e Urbanismo. Universidade Federal da Bahia – UFBA.

ENEMARK, S. **Fit à sua finalidade: construção espaciais Estruturas para Sustentável e Governança Terra transparente**. Trabalho apresentado na Palavra Conferência do Banco em terra e Pobreza, Washington DC, 08-11 abril de 2013.

ENEMARK, S.; MCLAREN,R. **Fit-For-Purpose Land Administration: Developing country specific strategies for implementation**. 2017 world bank conference on land and poverty” The World Bank - Washington DC, March 20-24, 2017.

ENEMARK, S; BELL, K.C; LEMMEN, C; MCLAREN, R;. **Fit-for-Purpose land administration**, 2014. International Federation of Surveyors – FIG.

ENEMARK, S; MCLAREN, R; LEMMEN, C. **Fit-for-purpose land administration guiding principles for country implementation**, 2016. Seuring land and property rights for all.

ERBA, D. A.; et al. **Cadastro Multifinalitário como Instrumento de Política Fiscal e Urbana**. Editora Studdium. Rio de Janeiro, 2005.

ERBA, D, F; PIUMETTO, M.A. **Para ler el suelo urbano, catastros multifinalitarios para la planificación y el desarrollo de las ciudades de América Latina**. Enfoque em políticas de suelo. Lincoln Institute of land Policy. 2016, p. 54.

FACHIN, O. **Fundamentos de metodologia**. 5 ed. [rev.]. São Paulo: Saraiva, 2006.

FERNANDES, E. **Regularização de assentamentos informais**: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros. In: ROLNIK, Raquel et. Curso à distância em regularização fundiária de assentamentos informais urbanos. Belo Horizonte, Puc Minas Virtual, 2006.

FIG/WB: **Fit-for-Purpose Land Administration**. FIG Publication No. 60. Disponível em: <http://www.fig.net/pub/figpub/index.htm>. Acesso em: 20/09/2019.

FIG – INTERNATIONAL FEDERATION OF SURVEYORS. **The FIG Profile and the benefits of being a member**. Copenhagen, 2011. Disponível em: Acesso em: 15 out. 2019.

FIG: **Introducing fit-for-purpose land administration approach in Equador**. Catagena, Colombia, 2017. 07 p.

FLORIANÓPOLIS. **Florianópolis Ontem e Hoje.** Disponível em: <<http://floripendio.blogspot.com/2010/05/hercilio-luz-e-sua-ponte.html>>. Acesso em novembro de 2019.

FRANCISCO, R.V; GOLDFINGER, F.I. **Direito urbanístico.** 4ª Edição Revista ampliada e atualizada. Ed. Podivm, 2018.

GARCEZ, G. S; CARMELLO, M.V.B. **Estatuto da Cidade e Plano Diretor:** instrumentos urbano-ambientais ao desenvolvimento de cidades sustentáveis com área de Zona Costeira. Revista Direito Ambiental e sociedade, v. 7, n. 2, 2017 (p. 109-143).

IGNACIO, R; et all. **Planejamento e ordenamento territorial do Estado de Roraima:** utopia ou realidade? Disponível em: <<https://periodicos.unifap.br/index.php/planeta>> Acesso em: 20 de outubro de 2019.

KAUFMANN, J. AND D. STEUDLER (1998). **Cadastrre 2014, a vision for a future cadastral system.** FIG.BIGLER Ein erweiterter Ansatz zur Anwendung des Computers in Landumlegeverfahren. Schweiz. Zeitschrift für Vermessung, Kulturtechnik und Photogrammetrie, Fachheft 2/73, June. 1973.

LAZARO, B. O, de. FURTADO, D. B. CHUERUBIM, M. L. **Cadastro Territorial no Brasil: Contextualização, Panorama Atual e Política Cadastral no País.** INOVAE - ISSN: 2357-7797, São Paulo, Vol.4, N.1, JAN-JUN, 2016 - pág. 73-85.

LEMMEN, C., AUGUSTINUS, C., PLESSIS, J.D.U., LARAKKER, P., ZEEUW, K.D.E., SAERS, P., MOLENDIJK, M., 2015. **The Operationalisation of the “Continuum of Land Rights” at Country Level.** The World Bank, Washington.

LIMA, T.C.S. MIOTO, R.C.T. **Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico:** a pesquisa bibliográfica: Rev. Katal. v.10. p. 37-45, Florianópolis, 2007.

LOCH, C; ERBA, D. A. **Cadastro Técnico Multifinalitário:** Rural e Urbano. Cambridge, MA, 2007.

LOCH, C. **Cadastro Técnico Multifinalitário versus Estatuto da Cidade, visando a Gestão Municipal.** II Simpósio Brasileiro de Geomática, Presidente Prudente – São Paulo, 24-27, julho 2007. V Colóquio Brasileiro de Ciências Geodésicas.

MACHADO, P. A. L. **Direito ambiental brasileiro.** 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MAFRA, F; SILVA, J.AMADO, da. **Planejamento e Gestão do Território.** SPI – Sociedade Portuguesa de Inovação Consultoria Empresarial e Fomento da Inovação, S.A. Porto, 2004.

MARICATO, E. **Metrópole, legislação e desigualdade.** Estudos Avançados, v.48, n.17, p.151-167, 2003.



MATTOS, F. **Redesenhando vazios industriais: proposta geral de requalificação urbanística das ZEIS de Vazios Urbanos**. Francisco Sá. Fortaleza/CE. Monografia do Programa de Arquitetura e Urbanismo. Fortaleza: UFC, 2014.

MEIRELLES, R; ATHAYDE, C. **Um país chamado favela: a maior pesquisa já feita sobre a favela brasileira**. 2014. São Paulo: Gente, 167p.

MILARÉ, É. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Plano Diretor Participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos**. 2 ed. Brasília, DF, 2005.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Como delimitar e regulamentar as Zonas Especiais de Interesse Social**. Brasília – DF, 2009.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Desenvolvimento Urbano**. Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano. Disponível em: <[www.cidades.gov.br/desenvolvimento-urbano](http://www.cidades.gov.br/desenvolvimento-urbano)> Acesso em 19 out. 2019.

NUNES, M.A, da C. FIGUEIREDO JR, C.M.A. **Regularização fundiária urbana: estudo de caso no bairro Nova Conquista**. Revista de Direito da Cidade, 2018. vol. 10, nº 2. p. 887-916. São Mateus – ES.

OLIANI, L. O. **Noções de Cadastro Territorial Multifinalitário – CTM**. Crea-PR, Série de Cadernos Técnicos, 2016.

PELEGRINA, M. A. **Diagnóstico para gestão do Imposto Predial e Territorial Urbano**. Tese (doutorado em Engenharia Civil). Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Florianópolis, 2009.

PINHO, T.A.; SOUTO, A.M. **Caleidoscópio Metropolitano: Novas tendências e outro planejamento na Região Metropolitana de Belo Horizonte**. Multiface: revista do corpo discente da Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG, v. 5, p. 9-17, 2011.

PINTO, V. C. **A Ordem Urbanística**. São Paulo, Instituto de Registro Imobiliário Brasileiro, Revista de Direito Imobiliário, 2001. p 120 – 133.

RECH, A, U; RECH, A. **Cidade sustentável: Direito Urbanístico e Ambiental: instrumentos de planejamento**. Caxias do Sul, RS: Educs, 2016.

ROSENFELDT, Y.A.Z; LOCH, C. **Necessidade Técnica e Cartográfica como amparo jurídico aos processos de Regularização Fundiária no Brasil**. Revista Brasileira de Cartografia. Nº 64/2: 213-226, 2012.

SABOYA, R. **Concepção de um sistema de suporte à elaboração de planos diretores participativos**. 2007. Tese de Doutorado apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Engenharia Civil – Universidade Federal de Santa Catarina.

SANTIN, J.Rigo; MARANGON, E.G. **O estatuto da cidade e os instrumentos de política urbana para proteção do patrimônio histórico**: outorga onerosa e transferência do direito de construir. Revista on line de História vol.27 no.2 Franca, São Paulo, 2008.

SANTIN, J.R; COMIRAN, R. **Direito Urbanístico e Regularização Fundiária**. Revista de Direito da Cidade, vol. 10, nº 3, 2018, p. 1595-1621.

SAULE JÚNIOR, N. **Direito Urbanístico**: vias jurídicas das políticas urbanas. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2007.

SILVA, J. A. da. **Direito urbanístico brasileiro**. 4 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Ed., 2006.

SIQUEIRA, M,T; SCHLEDER LIMA, C.S e; MAGNANTI, I. **Áreas de Urbanização Especial**: As possibilidades e os entraves na implementação de novos instrumentos de planejamento urbano em Florianópolis, SC. Anais XVIII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, Natal, 27 a 31 de maio, 2019.

SOUZA, M.L de. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

UN-GGIM. **United Nations Committee of Experts on Global Geospatial Information Management**. The Application of Geospatial Information – Land Administration and Management. Version 3.1, 13 July, 2015. Disponível em: <<http://ggim.un.org/docs/meetings/GGIM5/land%20admin%20and%20mngnt%20background%20paper%203.2%20final.pdf>>. Acesso em: 01 dez. 2019.

UN-HABITA, GLTN (2016): **Fit-For-Purpose Land Administration – Guiding Principles for Country Implementation**. 2016.

WILLIAMSON, I. et al. **Land Administration for Sustainable Development**. Califórnia: Readlands, 2010.

ZEVENBERGEN, J. AUGUSTINUS, C., ANTONIO, D.; BENNETT, R. **Pro-poor land administration: Principles for recording the land rights of the underrepresented**. Land Use Policy. Vol., March, 2013. p. 595–604. Disponível em: <<http://doi.org/10.1016/j.landusepol.2012.09.005>>. Acesso em: 30 mai. 2016.