



III SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS - URBFAVELAS  
Salvador - BA - Brasil

---

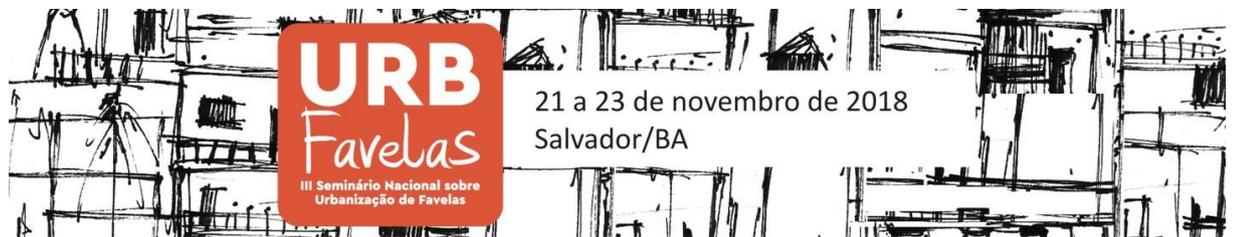
NOVO MARCO LEGAL DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: AVANÇOS E MODIFICAÇÕES NO  
PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO DA OCUPAÇÃO IRREGULAR ÁFRICA EM NATAL/RN.

**Maria Caroline Farkat Diógenes** (UFRN) - carolfarkat@yahoo.com.br

*Arquiteta e Urbanista com mestrado na UFRN sob a temática de avaliação de Programas e Projetos Habitacionais. Experiência profissional em gestão de projetos habitacionais e de Regularização Fundiária na cidade de Natal/RN.*

**Felipe Maciel Pinheiro Barros** (UNIRN) - felipemaciel@hotmail.com

*Advogado. Sócio do Freire & Pignataro Advogados Associados. Mestre em Direito Constitucional (UFRN), Especialista em Direito Constitucional (UFRN) e Graduado em Direito (UFRN). Assessor Jurídico da Prefeitura Municipal de Natal e professor de Direito.*



## **NOVO MARCO LEGAL DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: AVANÇOS E MODIFICAÇÕES NO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO DA OCUPAÇÃO IRREGULAR ÁFRICA EM NATAL/RN.**

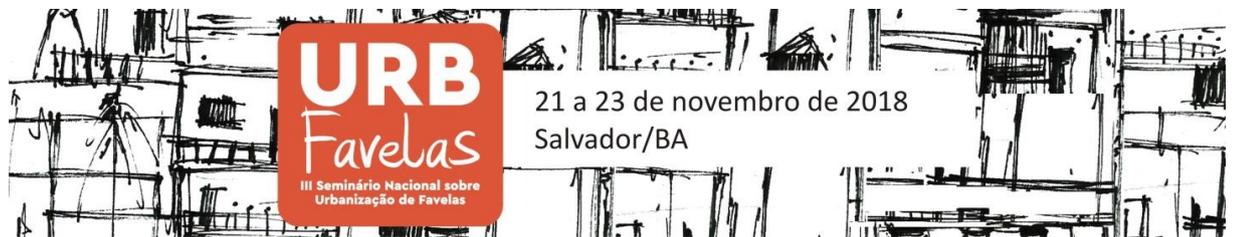
### **RESUMO:**

O processo de urbanização brasileiro, tradicionalmente conhecido, constituiu um modelo de cidade onde temos de intervir em áreas ocupadas em vez de planejá-las. Por isso, a necessidade da Regularização Fundiária é premente. Esse contexto desponta com legislações recentes, tais como a 13.465/17, as quais tratam os assentamentos ocupados, suprimindo a lacuna legal de legislações que foram pensadas para áreas de terra nua. A Lei nº 13.465/17, na condição de novo marco legal, ainda não se conhece avanços considerando ganhos sociais adquiridos, tais como o direito à moradia e a cidade. Neste sentido, o artigo assenta-se no seguinte tema-problema: quais os avanços e modificações que o novo marco legal da RF trouxe ao processo de intervenção urbana de ocupações irregulares? Apresenta um estudo de caso do processo de RF da ocupação irregular África, localizada em Natal/RN, a qual entregou títulos no ano 2018, utilizando a nova lei em seu licenciamento. Analisa conceitos como: ocupações irregulares, Áreas Especiais de Interesse Social, compreendendo RF e seus princípios da Política Nacional de Habitação, comparando com o que se pretende alcançar como os assentamentos sustentáveis segundo Agenda Habitat fazendo relação desse contexto com a especulação fundiária por Kowarick.

### **PALAVRAS-CHAVE:**

Regularização Fundiária. Ocupações Irregulares. Lei 13.465/17.

### **ST-4: A NOVA LEI DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**



## 1 INTRODUÇÃO

O Banco Nacional de Habitação (BNH) não estimulou a democratização do acesso à terra urbana desde a abertura do financiamento imobiliário de 1964, uma vez que a promoção do financiamento foi preferencialmente para as classes média e alta (MARICATO, 2001, p.21). Dessa forma, o mercado da habitação não se abriu para a maioria da população gerando o aumento da favelização.

Nesse contexto político e econômico, o processo de urbanização brasileiro tradicionalmente conhecido constituiu um modelo de cidade onde se faz necessária a intervenção em áreas ocupadas, em vez de planejar a ocupação. Essa lógica de surgimento das cidades fomentam as ocupações irregulares e torna premente a Regularização Fundiária (RF), quando bem compreendemos o que são ocupações irregulares.

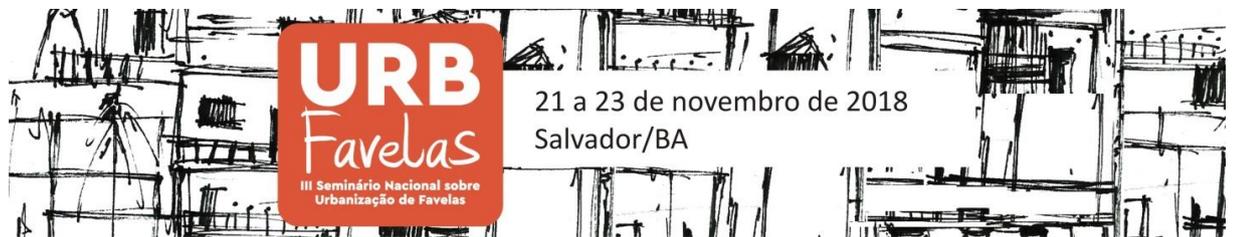
### **O que são ocupações e favelas?**

**São áreas ocupadas espontaneamente** ou de forma organizada por pessoas de baixa renda, nas quais — diferentemente dos loteamentos e dos conjuntos habitacionais — não se estabelece nenhuma relação jurídica formal entre os ocupantes e os proprietários das áreas privadas ou públicas.

Uma das principais características destas ocupações é a insegurança jurídica dos ocupantes em razão da possibilidade de conflito fundiário, e a ameaça concreta de expulsão com base em ações judiciais de reintegração de posse. Outra característica desta ocupação é a existência de um parcelamento, uso e ocupação do solo informal que não se enquadra nas normas das legislações de uso e ocupação do solo nem nas da legislação ambiental. (Costa, 2002, p.70, grifo do autor).

A ausência regramento legal aplicável a ocupações irregulares estimulou a criação recente de leis e atos normativos sobre Regularização Fundiária, tais como a Lei nº 11.977/11 e a Lei nº 13.465/17 (Lei de Regularização Fundiária), as quais tratam dos assentamentos irregularmente ocupados, tentando suprir as incompatibilidades surgidas nos licenciamentos de projetos de Regularização Fundiária referenciados em legislações que foram pensadas para áreas de terra nua como a Lei nº 6.766/79 (Lei de Uso e Parcelamento do Solo Urbano).

Entretanto, as inovações propostas pela Lei nº 13.465/17 necessitam ser mais bem analisadas, considerando os ganhos sociais adquiridos pelo sistema normativo-constitucional brasileiro, tais como o direito à moradia e a cidade. Tal questão é levantada, uma vez que esse novo marco legal dispensa a criação das Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) para os processos de Regularização Fundiária urbana, sendo esse instrumento de ordenamento urbano historicamente importante na garantia desses direitos.



Neste sentido, o presente trabalho assenta-se no seguinte tema-problema: quais os avanços e modificações que a Lei de Regularização Fundiária trouxe ao processo de intervenção urbana de ocupações irregulares?

Em termos metodológicos, o artigo fará um estudo de caso do processo de Regularização Fundiária da Comunidade África, localizada em Natal/RN, a qual entregou títulos em 2018, utilizando o novo marco legal da Regularização Fundiária em seu licenciamento.

Para tanto, as análises foram feitas à luz de conceitos como: ocupações irregulares (COSTA, 2002), AEIS contida no Plano diretor de Natal, compreendendo o que se entende sobre Regularização Fundiária por Betânia Alfonsin (2007), e seus princípios instituídos na Política Nacional de Habitação, comparando com o que se pretende alcançar como os assentamentos sustentáveis segundo Agenda Habitat, a qual traz consigo a compreensão do o direito à moradia (AGENDA HABITAT, 1999) e à cidade, concordando com Lefévre (2001) e fazendo relação desse contexto com a especulação fundiária por Kowarick (1979).

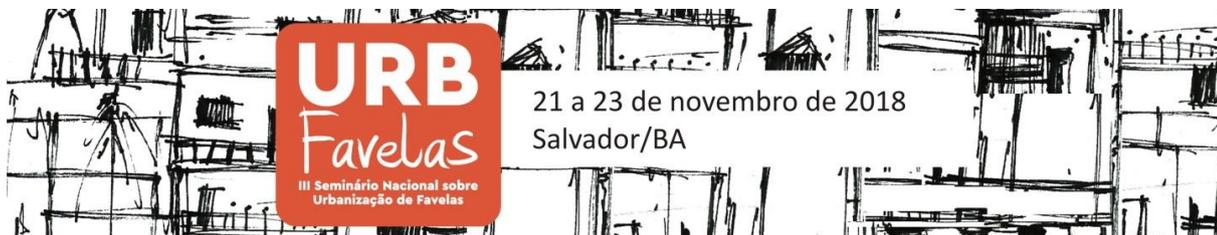
Logo, tem-se como objetivos: (a) adotar parâmetros de direitos sociais urbanos adquiridos até o momento de implementação do novo marco legal, (b) apresentar e discutir avanços e/ou modificações que a lei 13.465/17 trouxe para o processo de Regularização Fundiária, (c) analisar o projeto de Regularização Fundiária do África sob o aspecto do licenciamento e constituição dos seus critérios de enquadramento no programa de RF.

Na mesma sequência dos objetivos foram estruturadas as seções deste artigo. Inicialmente, apresentam-se e relacionam-se os conceitos, nas duas seções seguintes analisa-se a lei 13.465/17, em seguida apresenta-se o projeto África sob os aspectos estudados para concluirmos respondendo à questão problema.

## **2 AGENDA HABITAT E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA PLENA.**

Nos termos da Agenda Habitat (1999), o conceito de “assentamento” articula o princípio da igualdade de todos no acesso à moradia e às condições adequadas de vida, definindo assim “assentamentos humanos equitativos”.

Assentamentos humanos equitativos são aqueles em que todas as pessoas, sem discriminação de qualquer tipo quanto à raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou outra, origem nacional ou social, propriedade, nascimento ou outro status, têm acesso igual à moradia, infraestrutura, serviços de saúde, água e alimentação



adequadas, educação e espaços abertos. Além disso, tais assentamentos humanos proporcionam oportunidades iguais para uma vida produtiva e escolhida livremente, igual acesso a recursos econômicos, incluindo o direito à herança, **à posse de terra e outras propriedades**, crédito, recursos naturais e tecnologias apropriadas; oportunidades iguais para o desenvolvimento pessoal, espiritual, religioso, cultural e social; oportunidades iguais para a participação em processos decisórios, direitos e obrigações iguais no que diz respeito à conservação e ao uso dos recursos naturais e culturais; e igual acesso a mecanismos de garantia de que direitos não serão violados. O maior poder às mulheres e sua total participação em bases de igualdade em todas as esferas da sociedade – seja rural ou urbana – são fundamentais para o desenvolvimento de assentamentos humanos sustentáveis. (FERNANDES, 2003, p.26, grifo nosso)

Nessa perspectiva, “assentamentos humanos equitativos” é um conceito que relaciona uma variedade de direitos tais como o direito à moradia (AGENDA HABITAT, 1999) e à cidade, concordando com Lefévre (2001, p.118), uma vez que o exercício do direito à cidade é a permissão da realização prático-sensível da vida urbana em que se processa os encontros, a utilização do espaço em sua localização morfológica.

Os projetos de Regularização Fundiária, segundo a Política de Habitação Nacional (PNH) no seu eixo Política Urbana e Fundiária se preocupam em promover acesso à terra urbanizada na regularização de assentamentos informais garantindo a permanência dos moradores de baixa renda. Por isso, uma das diretrizes gerais desses programas é a promoção da efetiva aplicação dos instrumentos de políticas urbanas voltadas a salvaguardar do direito à moradia digna e à Cidade, almejando transformar as ocupações irregulares em assentamentos humanos sustentáveis.

A expressão “regularização fundiária” comporta diversas interpretações, podendo se falar num sentido amplo e num sentido estrito para o instituto. Em sentido amplo, a regularização consiste no conjunto articulado de ações que abrange um trabalho jurídico, urbanístico, ambiental e social, sendo, portanto, a regularização jurídica dos lotes apenas um de seus elementos. Nessa mesma direção é a lição de Betânia Alfonsin (2007), segundo a qual regularização fundiária compreende processo de intervenção pública que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, “implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e na qualidade de vida da população beneficiada”.

Esse sentido foi contemplado pelo conceito legal de regularização fundiária, extraído do art. 9º da Lei 13.465/17, segundo o qual, a regularização fundiária urbana (Reurb) “abrange



medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes”.

Mesmo com todo esse arcabouço legal e teórico pensando as intervenções urbanas no sentido de alcançar assentamentos sustentáveis e garantindo a regularização fundiária plena, sabemos que no contexto brasileiro os promotores fundiários, os grandes comerciantes, o estado, os grupos sociais excluídos e os movimentos sociais organizados são os agentes sociais de produção do espaço e disputam pela terra urbana, conforme Santos (1988).

Cada tipo de agente possui formas de apropriação do espaço urbano e disputam a valorização da terra dada pelos investimentos públicos realizados nele. Segundo Kowarick (1979), um dos principais interesses dos agentes privados é o rendimento da terra sobre o investimento do capital público no tempo. Tal rendimento é superior aos da poupança e outros investimentos tornando-se um dos principais motivos de interesse do capital imobiliário, constituindo o que conhecemos por especulação imobiliária.

Neste sentido, as áreas regularizadas passam a ser atrativos ao setor imobiliário pelo investimento público em infraestrutura e titulação ali empregado, conforme alerta Kowarick. Contudo, a Regularização Fundiária, mesmo que realizada sobre os princípios da PNH garantindo o direito a cidade e a moradia digna aos moradores locais, é preciso estudos de impacto avaliando se foi possível evitar o interesse nessas áreas registradas pela especulação imobiliária. Alguns instrumentos, como as Áreas especiais de Interesse Social (AEIS) em Natal, podem atuar como ferramentas de combate a especulação junto as áreas tituladas, no intuito de desestimular a instalação de grandes empreendimentos imobiliários<sup>1</sup>, uma vez que proíbem novos desmembramentos e remembramento e a verticalização ao limitar o gabarito em 7,5m.

Logo, como o processo de Regularização Fundiária da ocupação irregular África foi licenciado e levado a registro sob a égide da Lei nº 13.465/17, podemos verificar a interação desse novo marco legal nesse contexto socioeconômico entendendo como se comportou frente aos avanços de direitos sociais considerando o interesse na terra urbanizada que há entre seus agentes.

---

<sup>1</sup> Art. 25 do Plano Diretor de Natal/RN.



### **3 MUDANÇAS NA LEI Nº 13.465/17 PARA OS PROCESSOS DE REGULARIZAÇÃO URBANA.**

A Lei nº 13.465/17, resultante da conversão legal da Medida Provisória nº 759/16 e sancionada pelo presidente da República, instituiu novo marco legal em matéria de regularização fundiária, revogando por completo a Lei nº 11.977/09, que até então cumpria tal papel. A seguir, de forma sintetizada, serão apresentadas quatro das principais mudanças estabelecidas pelo novo marco legal, destacando-se a regularização fundiária urbana, com a ressalva de que as inovações vão bem além do que será exposto.

O marco legal cria o termo “Reurb” para conceituar a regularização fundiária urbana como o conjunto de “medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes” (art. 9º), estabelecendo-se novos objetivos em relação à legislação anterior, elencados no art. 10.

A Reurb compreende, por outro lado, duas modalidades: a Reurb de Interesse Social (Reurb-S), que corresponde à regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal, e a Reurb de Interesse Específico (Reurb-E), aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na primeira modalidade (art. 13, incisos I e II). Segundo a lei, a classificação do interesse visa exclusivamente identificar responsáveis pela implantação ou adequação das obras de infraestrutura essencial e reconhecer o direito à gratuidade das custas e emolumentos notariais e registrais em favor daqueles a quem for atribuído o domínio das unidades imobiliárias regularizadas. Essa diferenciação não existia dessa forma na legislação revogada.

Mantendo-se a necessidade de que o projeto de regularização fundiária seja licenciado pelo órgão ambiental competente, a nova lei cria o instituto da “Certidão de Regularização Fundiária”, que compreende o “documento expedido pelo município ao final do procedimento da Reurb, constituído do projeto de regularização fundiária aprovado, do termo de compromisso relativo à sua execução e, no caso da legitimação fundiária e da legitimação de posse, da listagem dos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado, da devida qualificação destes e dos direitos reais que lhes foram conferidos” (art. 11, inciso V).



Trata-se, portanto, do produto final do processo de aprovação do projeto de regularização fundiária, cujo conteúdo mínimo também foi atualizado, conforme art. 35.

art. 35: I - levantamento planialtimétrico e cadastral, com georreferenciamento, subscrito por profissional competente, acompanhado de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT), que demonstrará as unidades, as construções, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e os demais elementos caracterizadores do núcleo a ser regularizado; II - planta do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou transcrições atingidas, quando for possível; III - estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental; IV - projeto urbanístico; V - memoriais descritivos; VI - proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso; VII - estudo técnico para situação de risco, quando for o caso; VIII - estudo técnico ambiental, para os fins previstos nesta Lei, quando for o caso; IX - cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, quando houver, definidas por ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária; e X - termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma físico. (BRASIL, 2018)

A experiência da vigência da Lei nº 11.977/09 demonstrou um ambiente de insegurança jurídica por parte dos órgãos municipais licenciadores quanto ao conteúdo do projeto de regularização fundiária, especialmente pelo tratamento diferenciado que se impõe estabelecer a ele em comparação a um projeto de parcelamento comum. Nesse sentido, o novo art. 35 deve ser aplaudido, pois responde às indefinições mais comuns, entre as quais se destacam o estabelecimento de um cronograma de obras e o termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, o que permite que a regularização fundiária seja realizada por etapas, mas sem prejuízo de eventuais medidas de ordem social e ambiental que se mostrem necessárias. Quanto ao projeto de regularização fundiária da Comunidade da África em si, sua análise será feita em tópico posterior.

Assim como fez a Lei nº 11.977/09 ao criar a figura da legitimação de posse, a Lei nº 13.465/17 consagrou o surgimento de novo direito real, a legitimação fundiária, conceituada como o mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da Reurb. Trata-se de instrumento revolucionário, uma vez que confere a aquisição originária de direito real de propriedade de bem que o beneficiário detenha com destinação urbana em área pública ou privada, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.



Segundo a lei, apenas na Reurb-S a legitimação fundiária poderá ser concedida e desde que sejam atendidas as seguintes condições: I - o beneficiário não seja concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural; II - 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 III - em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação.

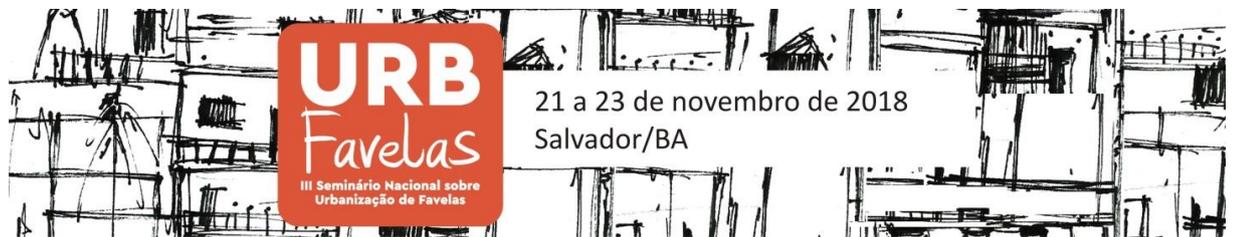
Por meio da legitimação fundiária, o ocupante adquire a unidade imobiliária com destinação urbana livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio legitimado.

A legitimação de posse, por sua vez, tem seu âmbito de aplicação balizado para as áreas de domínio privado, sendo conceituada como o “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 é conversível em direito real de propriedade” (art. 25).

Ademais, seguindo a ótica da legislação revogada, aquele em cujo favor for expedido título de legitimação de posse, decorrido o prazo de cinco anos de seu registro, terá a conversão automática dele em título de propriedade, desde que atendidos os termos e as condições da usucapião especial urbana (art. 183 da Constituição Federal), independentemente de prévia provocação ou prática de ato registral.

Da análise de ambos os institutos se conclui que a legitimação de posse, que exige o transcurso do prazo quinquenal para conversão em propriedade, somente se mostra como viável quando não for possível a legitimação fundiária, eis que, através desta última, é possível a aquisição originária do direito real de propriedade, ainda que em área privada, desde que tenha sido devidamente instituída a Reurb.

Nesse sentido, como a instauração da Reurb exige a notificação dos titulares de domínio, dos responsáveis pela implantação do núcleo urbano informal, dos confinantes e dos terceiros eventualmente interessados, para, querendo, apresentarem impugnação, tais atos já se



mostram como suficientes para legitimar, posteriormente, a concessão do direito real de propriedade, através da legitimação fundiária, aos ocupantes de áreas privadas.

#### **4. DA LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA ENQUANTO INSTRUMENTO JURÍDICO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA OCUPAÇÃO IRREGULAR ÁFRICA.**

A Reurb da ocupação irregular África teve como objeto de intervenção área de domínio público municipal, doada pelo Estado do Rio Grande do Norte ao Município de Natal/RN. Assim, por se tratar de área pública, dúvidas surgiram quanto a viabilidade de utilização do instrumento da legitimação fundiária, especialmente diante da inalienabilidade que caracteriza tais bens.

Diante da inalienabilidade relativa dos bens, a regularização fundiária de áreas públicas é plenamente possível, inclusive quanto à utilização da legitimação fundiária, havendo disposição expressa nesse sentido no Art. 23, § 4º, da Lei nº 13.465/17 transcrito acima. Todavia, em sentido o bem público afetado, a depender da sua finalidade, far-se-á necessária à sua desafetação, o que será dispensado em se tratando de bem público dominial.

Há de se observar que a legitimação fundiária de áreas públicas não compreende burla à vedação constitucional à usucapião, uma vez que somente haverá a utilização do instrumento por ato da própria administração. Vale dizer, não se trata de um direito subjetivo invocado em face do ente público, nem mesmo há o que se falar em prescrição aquisitiva. Diferentemente, em havendo interesse público, o ente público decidirá pela alienação, levando em conta o interesse social do núcleo urbano consolidado e sua irreversibilidade sob os pontos de vista jurídico, ambiental, urbanístico e social.

Por isso mesmo, o legislador restringiu o uso da legitimação fundiária aos núcleos urbanos informais comprovadamente existentes a data de 22 de dezembro de 2016, o que demonstra a preocupação de que o instrumento não represente uma carta branca para a alienação gratuita de áreas públicas, mas tão somente se preste à regularização fundiária de situações em que não exista outra opção mais adequada à solução da informalidade. Por fim, merece destacar que a legitimação fundiária constitui instituto jurídico que não se confunde com a doação, por expressa disposição de lei federal. Trata-se, em verdade, de nova espécie de direito real, cuja reserva legal é privativa da União, nos termos do art. 22, inciso I, da



Constituição Federal.<sup>2</sup> O estabelecimento desta premissa se faz importante em razão de o Plano Diretor de Natal, em seu art. 27, § 1º, veda a utilização da doação como instrumento de regularização fundiária. Todavia, no inciso I do mesmo dispositivo, há menção expressa no sentido de que outros instrumentos jurídicos e urbanísticos definidos em legislação federal podem ser utilizados para esta finalidade.<sup>3</sup>

Em que pese não haver disposição expressa nesse sentido na legislação federal, foi orientado que, no título de legitimação fundiária a ser entregue ao beneficiário constasse expressamente a sua declaração de responsabilidade quanto às informações que foram por ele prestadas, especialmente quanto à renda declarada e à inexistência de titularidade de outros bens imóveis a título de concessão, aforamento ou propriedade.

Por tais razões, a legitimação fundiária foi eleita como o instrumento mais adequado para regularização fundiária de áreas núcleos urbanos consolidados em áreas de domínio público em que não tenha sido utilizado recursos públicos para construção de unidades habitacionais, como o caso da Comunidade da África, eis que seu processo de ocupação se deu espontaneamente e sem a existência de qualquer parcelamento do solo anterior

## **5. O PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA ÁFRICA E SEU LICENCIAMENTO À LUZ DA 13.465/17**

A ocupação irregular África é uma Área Especial de Interesse Social (AEIS)<sup>4</sup> não regulamentada. A inscrição dela como AEIS decorreu pelas suas características de precariedade habitacional e de infraestrutura sendo enquadrada no art.22 do plano diretor municipal:

Art.22

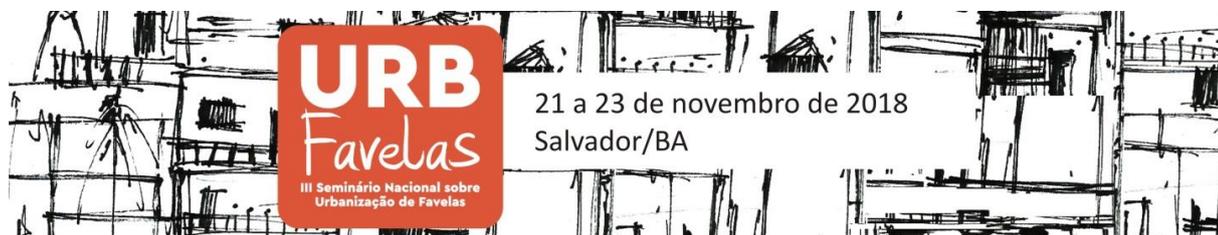
I - terrenos ocupados por favelas, e /ou vilas, loteamentos irregulares e assentamentos que, não possuindo as características das tipologias citadas, evidenciam fragilidades

---

<sup>2</sup>Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

<sup>3</sup>Art. 27 - Para promover a regularização fundiária de habitações, o Poder Executivo poderá: I - utilizar a concessão de direito real de uso ou concessão especial de uso para fins de moradia e outros instrumentos jurídicos e urbanísticos definidos em legislação municipal, estadual ou federal pertinente; II - assegurar a assistência jurídica gratuita para a promoção de ações de usucapião para a população de até 3 (três) salários mínimos. §1º - Em nenhum caso poderá ser utilizada a doação de imóveis para a promoção da regularização jurídica de habitações.

<sup>4</sup> Legalmente instituída pela Lei Municipal 5.681/05 (publicada no Diário Oficial do Município em 23 de setembro de 2005).



quanto aos níveis de habitabilidade, destinando-se a implantação de programas de urbanização e/ou regularização fundiária; (NATAL, 2007, p.149)

A AEIS África pertence à Região Norte de Natal, no bairro Redinha, limitando-se com a Av. Dr. João Medeiros Filho, o Rio Doce e as Dunas, sendo estes últimos componentes naturais protegidos por Zonas de Proteção Ambiental (ZPA). Nela existem assentamentos irregulares na faixa da ZPA 09, os quais tendem a ocupar as áreas de dunas impermeabilizando-as. Também se identificam ocupações às margens do Rio Doce promovendo desmatamentos, assoreamento o rio e poluindo as águas. Com essas características a área se insere no contexto próprio de ocupações irregulares, com predominância de população de baixa renda e carência de equipamentos e infraestrutura urbana (NATAL, 2005) conforme visualizado na **Erro! Fonte de referência não encontrada.**

Figura 1: Poligonal da Regularização Fundiária da Comunidade África na Zona Norte de Natal/RN com situação Fundiária e ambiental.



Fonte: Google, ELONETH, 2017.

O primeiro projeto elaborado para a localidade foi financiado pelo Programa Habitat Brasil I iniciado em 1993. Em 2005, o Governo Federal definiu que estes projetos fossem transferidos para o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, sob execução da Prefeitura Municipal de Natal e acompanhamento da Caixa Econômica Federal.

A proposta inicial de urbanização tinha previsão de pavimentação, drenagem, saneamento básico, melhorias habitacionais e equipamentos sociais (escola, creche, posto de



saúde e quadras de esporte), atendendo os seguintes objetivos: a) tornar a circulação local mais fácil e confortável; b) prover de infraestrutura de drenagem, abastecimento d'água tratada, esgotamento sanitário e iluminação pública; c) garantir áreas de praça urbanizadas e o resgate do rio Doce, despoluindo-o e urbanizando sua margem esquerda de modo a desocupar sua faixa de proteção natural e oferecer a população uma área de lazer e convívio; d) garantir moradia digna a todas as famílias residentes na área que estão inadequadas; e) incorporar à população da comunidade África as famílias residentes na duna, cujas casas deverão ser removidas<sup>5</sup>.

À Reurb-s da África somam-se a essas metas do projeto de urbanização para promover não apenas a transformação socioeconômica e ambiental da área como a segurança jurídica da posse aos ocupantes. Neste sentido, foi contratada em 2015 a empresa Eloneth Habitação para realizar todas as etapas do processo de RF na mesma poligonal de urbanização e da AEIS conforme mostrado na **Erro! Fonte de referência não encontrada.** A pesquisa fundiária inicial indicou que parte da ocupação África pertence ao município e, na outra parte, existe um loteamento privado chamado Caiana (Figura 1).

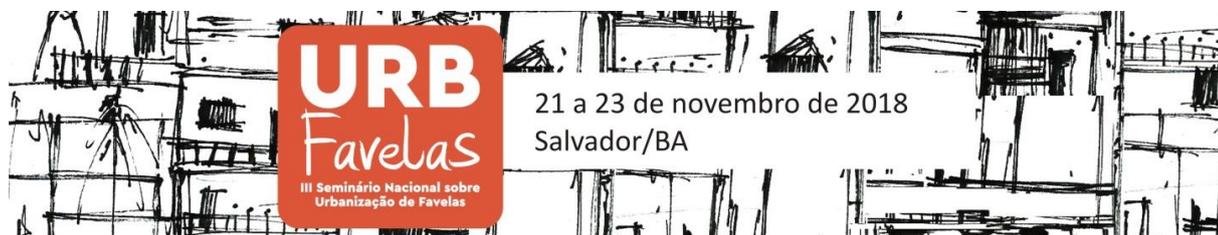
Após o cadastro físico, identificaram-se 1.299 (um mil duzentas e noventa e nove) unidades nas duas áreas. 1.174 (um mil, cento e setenta e quatro) ocupando parte da África e 125 (cento e vinte e cinco) no loteamento África-Caiana. Por se tratar de área pública e sob domínio do município, esta teve o processo de emissão de documentos realizado primeiramente, enquanto que a parte privada se encontra em fase de desenvolvimento da Demarcação Urbanística para solucionar sua situação fundiária.

Na ocupação África o registro do parcelamento do solo, de acordo com a ocupação atual levantada em 2016, foi feito em nome do município. Para transferir o registro de cada lote em nome dos ocupantes foi utilizado o instrumento de Legitimação Fundiária, considerando as facilidades de reconhecimento da posse para fins de moradia, conforme demonstrado na seção anterior.

Porém, nem todos poderiam ser registrados em nome do ocupante, uma vez que a Reurb-S, em área pública, só deve consolidar para fins de moradia. Cabe ressaltar, que não possui *status* de doação, pois o município pode reintegrar o domínio caso não sejam atendidos os

---

<sup>5</sup>Conteúdo resumido presente no relatório do Partido Urbanístico elaborado em 2005 pela VBA Consultores.



requisitos<sup>6</sup>. Apenas com esse critério, se exclui os imóveis alugados, terrenos e comércios. Com isso, do total de 1.174 cadastros feitos na área pública da ocupação África, apenas 71% eram passíveis de regularização (Tabela 1). Destes apenas 578 (49%) foram registrados no nome do ocupante<sup>7</sup>, uma vez que os demais não se enquadraram nos critérios do programa.

Tabela 1 : Caracterização dos Imóveis Pesquisados

Caracterização	África	%
Questionários Aplicados	843	71,81
Equipamentos públicos/comunitário	14	1,19
Terreno Baldio	60	5,11
Imóveis Fechados	169	14,39
Desocupados/Abandonados	12	1,02
Recusaram a realizar o cadastro	13	1,11
Imóveis Alugados	63	5,37
<b>Total</b>	<b>1.174</b>	<b>100</b>

Fonte: Relatório Ambiental – para fins de regularização fundiária em área de interesse social comunidade África, ELONETH, 2017.

Os critérios de beneficiamento em Regularização Fundiária no caso África foram constituídos com bases em legislações que tratam o tema de forma geral, tais como aos art. 182 e 183 da constituição, o plano Diretor de Natal e a 13.465/17. Relacionados também com o conceito de Regularização Fundiária e os princípios da PNH<sup>8</sup>. Assim, para a família cadastrada ser titulada é necessário:

- declaração de baixa renda e à inexistência de titularidade de outros bens imóveis a título de concessão, aforamento ou propriedade;
- manutenção da finalidade residencial do bem e seu interesse social;
- que as áreas com menos de 25m<sup>2</sup>, sejam elas públicas ou privadas, não sejam consolidáveis, uma vez que não possuem condições de habitabilidade;
- ser adotado o parâmetro da CUEM de limitação de 250m<sup>2</sup> como lote máximo para áreas públicas, ressalvadas as situações de agricultura familiar e constatação de mais de um núcleo familiar no cadastro do lote;

<sup>6</sup> Parecer jurídico da Assessoria Jurídica da SEHARPE, ratificado pela Procuradoria-Geral do Município nos autos do processo administrativo nº 038496/2017-52.

<sup>7</sup> Informações da ELONETH de abril de 2018.

<sup>8</sup> Parecer jurídico da Assessoria Jurídica da SEHARPE, ratificado pela Procuradoria-Geral do Município nos autos do processo administrativo nº 038496/2017-52.



- permissão da regularização do uso misto, como forma de promover a integração social e a geração de emprego e renda no núcleo urbano informal regularizado.
- proibição da regularização de cadastros em que se constatam aluguéis podendo ser tomadas medidas judiciais cabíveis para a reintegração da posse do bem pelo município;
- que ocupações por comércios ou equipamentos comunitários e igrejas em áreas públicas, devem ser tão somente criado o lote, com o cadastro dos ocupantes, e com o posterior encaminhamento para os órgãos municipais responsáveis por eventuais concessões.

Verifica-se na definição desses critérios a adoção dos princípios da PNH, no intuito de evitar a especulação imobiliária (KOWARICK, 1979), uma vez que limita o enquadramento das concessões de título às famílias de baixa renda e sem outro imóvel, mantendo a finalidade residencial. Contudo, em todos os critérios adotados, há que se entender como eles funcionam relacionando aspectos sociais, urbanísticos e econômicos, com a finalidade de manter a população residente e impedir que a destinação dessa área pública se desvirtue.

A definição do lote mínimo e máximo, por exemplo, é um parâmetro urbanístico que incide sobre esse tipo de controle. O mínimo de 25m<sup>2</sup> foi estabelecido considerando menores dimensões de compartimentos residenciais com habitabilidade, enquanto que o máximo de 250m<sup>2</sup> adotou parâmetros legais nacionais, a fim de coibir sobra de terra impulsionando uma posterior venda e desmembramento. Todavia, está se pleiteando junto à Secretaria e Meio Ambiente e Urbanismo (SEMURB) uma autorização para registrar, dentro desse grupo, aqueles casos em que o cadastro social apresente mais de um núcleo familiar ou agricultura familiar. Isto, para que os critérios de classificação do programa aumentem o número de enquadramentos e, conseqüentemente, de famílias consolidadas na área.

Quanto à regularização de uso misto, ou seja, aquelas residências que apresentam um pequeno comércio ou serviço, são permitidas, consensualmente, pela manutenção da economia local e sustentabilidade financeira familiar nesse tipo de comunidade de baixa renda. Neste caso, há amparo pela 13.465/17, uma vez que considera a importância e permanência de demais usos na ocupação desde que possibilitado pelos critérios de definição da Reurb-S.

Outro ponto a se considerar na definição dos critérios é a existência de unidades alugadas (Quadro 01), uma vez que todo o arcabouço jurídico considerado aponta para a não permissão desse registro. No entanto, sabemos que há um mercado imobiliário local nessas comunidades, onde pode haver casos em que esse aluguel complementa a renda familiar em até



três salários mínimos, mantendo-a ainda sob a classificação de baixa renda da PNH. Todavia, seria necessário um cadastro social mais minucioso quanto a essa identificação da renda e legislações específicas, para selecionar esses casos e poder incluí-los.

Outro parâmetro utilizado é o limite de 250m<sup>2</sup> referenciado pela Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM) e a Usucapião Especial Urbana, regulamentados pela legislação federal. No entanto, este parâmetro poderia ser justificado considerando características locais, a fim de enquadrar mais famílias de baixa renda. Isto, caso a predominância das famílias moradoras, as quais apresentassem tempo de posse e demais características sociais, fosse definida por outra dimensão de área compatível a uma moradia digna. Mas, o que fundamentaria isso seriam estudos de diagnósticos urbanísticos e sociais que almejassem regradar cada área especificamente com vistas a Regularização Fundiária, conforme preconizada por Alfonsim. Ressaltar-se, que nestes critérios, a lei nº13.465/17 não aponta regramentos deixando esta tarefa ao agente executor.

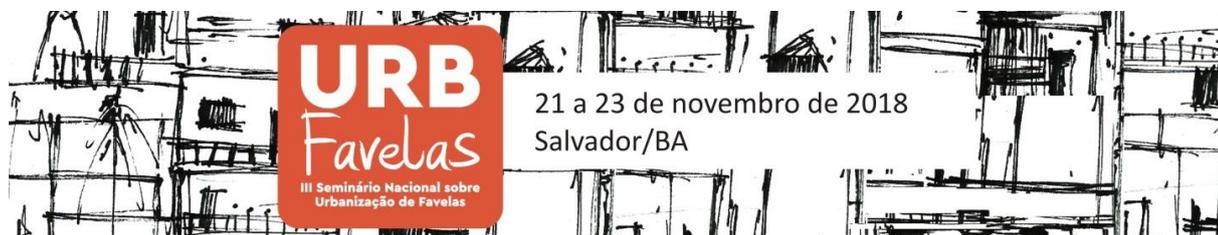
Quanto ao licenciamento do projeto de Regularização da África não se conseguiria licenciá-lo se tomados os valores de referência da Lei nº 6766/79. O quadro de áreas dele possui áreas verdes e de equipamentos com os percentuais inferiores aos admitidos por esta lei de parcelamento (Tabela 2). Tal comparação demonstra a incoerência do uso dessa legislação no trato de Regularização Fundiária de ocupações irregulares, uma vez que a espontaneidade da formação desses assentamentos não surge obedecendo parâmetros de percentuais de área.

Tabela 2: Quadro de áreas do Loteamento África

COMUNIDADE ÁFRICA - MUNICÍPIO DE NATAL			
DISCRIMINAÇÃO	ÁREA	PERCENTUAL	VALORES DE REFERÊNCIA
Área de Lotes	234.195,70	81,74%	60%
Sistema Viário	44.928,53	15,68%	20%
Área de Equipamentos	7.393,57	2,58%	5%
Área Verde	0	0,00%	15%
<b>Total</b>	<b>286.517,80</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fonte: Relatório Ambiental – para fins de regularização fundiária em área de interesse social comunidade África, ELONETH, 2017.

Pelo novo marco legal, a análise urbanística e ambiental da ocupação atual é analisada no Projeto, e revisadas as condições de consolidação ou não e quais melhorias urbanas locais ainda necessitam e possuem condições espaciais de serem implantadas, para se obter a garantia



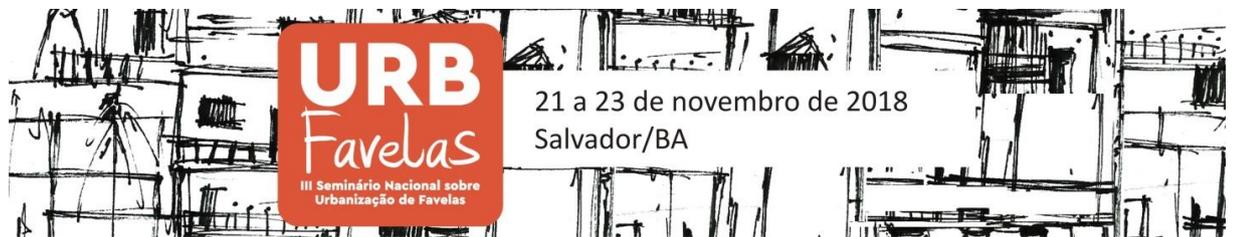
da posse junto a uma qualidade urbana tomando como referência assentamentos humanos equitativos conforme depreendido em seu conceito.

Na Tabela 3 estão listadas as medidas mitigadoras do relatório ambiental do projeto de Regularização mostrando que apenas parte das metas do projeto inicial foram alcançadas, uma vez que sugere complementações em ações sociais, urbanísticas e de infraestrutura para alcançar um status de assentamento humano equitativo na AEIS África.

Tabela 3: Medidas Mitigadoras ou ações complementares ao Projeto de Regularização Fundiária

Medida Mitigadora	Caráter da intervenção	Recomendação	Prazo Sugerido
Revisão da Lei nº 5.681, de 22 de setembro de 2005.	Projeto de Lei	Redefinição dos Limites e Perímetro da AEIS África, contendo quadro com os parâmetros urbanísticos. Estimular uso misto e não residencial para equilibrar com a grande oferta de uso residencial.	1 ano
Acesso à Comunidade África	Projeto e Obras	Após a conclusão das obras do PROTRANSPORTE, acredita-se que serão necessárias intervenções em algumas vias (R. Beberibe, São Francisco e Pe. Cícero Romão) para viabilizar o tráfego de transporte público	3 anos
Implantação de novos ou melhoria equipamentos comunitários existentes	Projeto e Obras de reforma e adequação obra	Verificar demandas já identificadas junto às secretarias municipais de educação, saúde e esporte e lazer.	3 anos
		Reativação da escola de música.	1 ano
Apoio às iniciativas de Ações Sociais já existentes na área	Apoio financeiro institucional às ONGs	Apoio às ONGs que desenvolvem trabalhos com crianças e adolescentes no local.	Continua
Implantação e/ou Melhoria de Infraestrutura	Projeto e Obras	Melhoria da iluminação pública, pavimentação e drenagem.	2 anos
Criação de hortas comunitárias e/ou outra atividade de subsistência	Projeto e implantação	Implementar hortas e ou plantio de árvores frutíferas nos lotes indicados para serem desadensados à medida que forem desocupados.	4 anos
A remoção das famílias instaladas na faixa de domínio da via férrea;	Projeto e obra	Aproveitamento de terrenos vazios para implantação de novas unidades habitacionais, com prioridade de inclusão das famílias nos projetos do MCMV	3 anos
Proteção da faixa de APP do Rio Doce	Projeto e execução	Elaborar um PRAD para recuperar a faixa de APP.	1 ano
Criação de áreas verdes – Praças	Projeto e Construção	Utilização de percentual de áreas dos grandes lotes ainda livres de ocupação.	1 ano
Melhoria da arborização urbana (PMN);	Projeto de arborização	Efetuar plantios efetivos nos espaços públicos a serem criados	1 ano
Reparcelamento dos lotes que apresentam área maior que 250,00m <sup>2</sup>		Acomodar famílias que necessitam ser remanejadas para essas áreas.	1 ano
Melhorar acesso ao transporte público	Projeto e obra	Realizar adequações viárias necessárias para possibilitar que o ônibus circule no interior da AEIS, reduzindo percursos dos usuários até às paradas de ônibus.	1 ano

Fonte: Relatório Ambiental – para fins de regularização fundiária em área de interesse social comunidade África, ELONETH, 2017.



Outro item observado na Tabela 3 foi a indicação de revisão e regulamentação da AEIS coadunando com a necessidade de criação de regras específicas para a área, conforme verificado na discussão dos critérios. Além disso, também se preocupa com a especulação imobiliária local ao orientar o reparcelamento dos lotes acima de 250m<sup>2</sup>.

No texto da licença,<sup>9</sup> têm-se sintetizadas as considerações e observações feitas ao Projeto de Reurb da África. Nela impedem-se o registro de 07 lotes inferiores à 25m<sup>2</sup>, 09 lotes sem saída para logradouro público, 33 lotes em área de preservação permanente do Rio Doce e 21 lotes afetados por obras de infraestrutura viária. Além de orientar o reparcelamento dos lotes com área superior à 250m<sup>2</sup>. Por fim, concordou com cronograma de execução de obras faltantes apontadas pelo projeto de Regularização, incluindo o reassentamento das famílias na margem do rio.

Com base na análise do licenciamento, sob a observação desses documentos, verificam-se restrições almejando permitir apenas o registro de lotes com qualidade urbanística e ambiental, atender a complementação de infraestrutura necessária ao assentamento de forma geral e limitar o lote máximo e mínimo. Preocupações, estas, semelhantes a identificadas na definição dos critérios de classificação dos beneficiários. Neste sentido, o Projeto de Reurb do África seguiu o orientado pelo novo marco legal preocupando-se com a transformação da ocupação irregular em um ambiente com qualidade urbanística, ambiental e social, em consonância com o conceito de Betânia Alfonsin (2007).

Contudo, a garantia do direito a moradia e à cidade no processo de transformação da ocupação irregular em assentamento humano equitativo, no caso do África, está ocorrendo de forma paulatina, na medida em que os agentes executores do projeto alcançam suas metas.

Segundo Rolnik (2017), tomando como base a história de São Paulo, não há como cumprir as promessas da constituição e implementar políticas públicas sem gastos públicos elevados e uma reforma radical nas políticas urbanas de caráter excludente. Logo, verifica-se no novo marco legal uma reforma radical nas regras do processo de Reurb, no intuito de viabilizar a garantia de direitos sociais em discussão através da facilitação da implementação

---

<sup>9</sup> Certidão Diversa 103/2017, contida no processo nº023498/2017, tramitando na Secretaria de Meio Ambiente e Urbanismo de Natal/RN.



de projetos pautados na PNH. Mas a ebulição deles do papel, no caso do África, pôde ser sentida em parte, uma vez que a urbanização não se completou, restando aos agentes executores e fiscalizadores a garantia do restante dos investimentos.

Em se tratando da aplicação da lei 13.465/17 respeitando os objetivos da Regularização Fundiária, conforme expressão máxima do conceito, Reis explica:

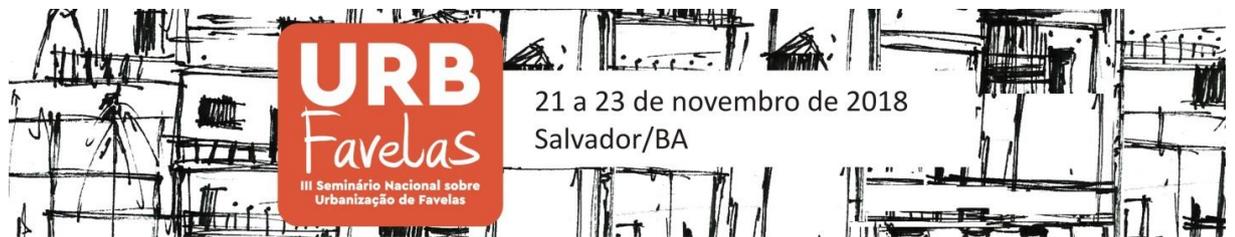
Instituído um marco regulatório, a regularização fundiária, como política pública de grande complexidade, requer planejamento adequado em sua elaboração, implementação, avaliação e revisão, além da disponibilização de recursos, patrimônio e agentes públicos qualificados. (REIS, 2017, p.49)

Assim Reis concorda com Rolnik (2017) e aponta para a necessidade de institucionalização de um sistema federalizado regulador sobre o tema devido as dimensões do Brasil, se o objetivo é considerar as características locais sem perder o aspecto integrador e coordenador.

Segundo Rolnik (2017) desde o início da urbanização de São Paulo, em 1934 e 38, que o estado precisa reconhecer a periferia através de estatutos jurídicos-urbanísticos. Um processo semelhante aos casos de Reurb de ocupações irregulares no contexto estudado. Naquele período uma norma municipal permitiu reconhecer os loteamentos ou subdivisões de terra que não haviam sido abertos de acordo com a lei, dependendo de uma avaliação da junta do município. Na época a proposta foi reconhecida como inovadora.

Nessa comparação, os avanços relacionados ao processo de Reurb pautados na lei 13.465/17, há que se ponderar o fato deste novo marco delegar ao licenciamento do projeto a avaliação do sitio urbano considerando as condições de ocupação. Isto por dispensar a criação das AEIS e sua regulamentação. Dessa forma, cabe ao analista do licenciamento uma avaliação discricionária com base nos elementos levados pelo projeto como ocorrido em São Paulo conforme descrito por Rolnik (2017).

Entretanto ela considera essas atitudes como uma espécie de “anistia discricionária” e “zoneamento seletivo”, as quais sem regras de inclusão urbanísticas bem definidas e estabelecidas por lei, de forma definitiva acabam não consolidando avanços no sentido de equalizar direitos urbanos.



## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sob a análise dos dois aspectos discutidos, o licenciamento e os critérios de beneficiamento em Reurb da África, verificou-se que os conceitos apresentados pela Lei nº 13.465/17 consideram a necessidade de melhorar a qualidade socioambiental das ocupações irregulares. Ela disponibiliza instrumentos que permitem distinguir áreas de baixa renda para diferenciação de tratamento de Reurb, facilitando o atendimento aos princípios da PNH. O novo marco legal também pensa na sustentabilidade econômica dos assentamentos ao considerar a possibilidade de registro de outros usos além do residencial. Quanto à garantia da posse, constatou-se a facilidade para o reconhecimento de forma imediata, desde que verificada a finalidade para fins de moradia segundo os critérios de instauração da Reurb.

Portanto, sob os aspectos analisados com base nos elementos relacionados, o processo de Reurb da ocupação África utilizou a Lei nº 13.465/17 e demais correlatas para facilitar e viabilizar o licenciamento e conceder a posse aos residentes, preocupando-se em seu projeto e processo de registro e titulação em seguir os princípios da PNH em atendimento ao conceito de Regularização Fundiária.

Todavia, identificou-se que é determinante conhecer as características locais e transformá-las em regras para utilizá-las em conjunto das legislações próprias do tema, a fim de fixar a população local residente e promover Reurb de ocupações irregulares de forma a consolidar os avanços sociais conquistados até o momento e tentar coibir a especulação imobiliária nessas áreas de capital público investido.

Logo, ao dispensar a instituição das AEIS e sua regulamentação, o novo marco legal dissocia o tempo de aplicação desse instrumento urbanístico ao da Reurb. Um hiato que ocasiona impactos e efeitos nas transformações dessas poligonais ao longo do tempo sob as pressões por áreas valorizadas pelo investimento público realizado. O que as considerações desse artigo podem apontar quanto a essa dissociação é um prejuízo no enquadramento dos cadastros. Isto, por apontar a possibilidade de incremento de cadastros aceitos caso fossem constituídos critérios mais específicos para a área. Assim, apenas uma avaliação considerando mais aspectos do projeto, do processo de Reurb e do assentamento, ao longo do tempo, poderiam concluir quais impactos e efeitos esse hiato ocasionaria às ocupações regularizadas nesse molde.



## REFERÊNCIAS

AGENDA HABITAT. In: SAULE JR, Nelson. (Coord.). **Direito a cidade**: Trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis. São Paulo: Limonad, 1999.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à moradia**: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro: IPPUR, 2007.

BARROS, Felipe Maciel Pinheiro. **Regularização fundiária e direito à moradia**: instrumentos jurídicos e o papel dos municípios. Curitiba: Juruá, 2014.

BRASIL. Lei 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília: Congresso Nacional. 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: 12 mar. 2018.

COSTA, Fernanda Carolina Vieira da; BUENO Laura Machado de Mello. Ocupações e favelas. IN: ALFONSIN, Betânia de Moraes. (Org.). **Regularização da Terra e da Moradia**: o que é e como implementar. São Paulo: Gráfica Peres, 2002. 175p. Coordenação Executiva do Instituto Pólis.

FERNANDES, Marlene. (Coord.). **Agenda habitat para municípios**. Rio de Janeiro: IBAM, 2003.

KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1979.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

NATAL. Lei Complementar n° 082, de 21 de junho de 2007. **Plano diretor de Natal**. Dispõe sobre a regulamentação urbana de Natal.

PREFEITURA MUNICIPAL DO NATAL. **Elaboração do Plano de Desenvolvimento, Local Integrado - PTS para a Comunidade África, situada no Bairro de Redinha**. Natal: 2005. 103p. Relatório Final, Tomo VII - Reassentamento. Elaborado pela VBA Consultores. Natal, 2005.

PREFEITURA MUNICIPAL DO NATAL. **Relatório Ambiental – para fins de regularização fundiária em área de interesse social. Comunidade África**. Natal: 2017. 48p. Elaborado pela ELONET Habitação. Natal, 2017.

ROLNIK, Raquel. **Territórios em conflito**: São Paulo: espaço, história e política. São Paulo: Três Estrelas, 2017.

SANTOS, Carlos Nelson F. dos. **A cidade como um jogo de cartas**. 2. ed. São Paulo: Projeto Editores, 1988.