

A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E A TEORIA DO PATRIMONIO MORTO: UMA ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA DA REURB NO TERRITÓRIO DE IDENTIDADE DO SISAL NO ESTADO DA BAHIA

**Joany Mara Souza Tavares Costa¹
Augusto de Oliveira Monteiro²**

RESUMO

Este trabalho analisa a experiência da regularização fundiária urbana, após a vigência da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017 até o primeiro semestre de 2022, em dez municípios baianos integrantes do Território de Identidade do Sisal: Cansanção, Conceição do Coité, Itiúba, Nordestina, Monte Santo, Queimadas, Quijingue, Santaluz, Tucano e Valente. O Território do Sisal apresenta um dos piores indicadores socioeconômicos da Bahia e do Brasil, baixa capacidade de produção de receita própria e uma marcante cultura de irregularidade imobiliária urbana. Neste contexto, o objetivo geral constitui-se na identificação, dentre os dez municípios selecionados, de quais realizam a regularização fundiária urbana de seu território como uma política pública. Para tal análise foi utilizado o método de pesquisa exploratório, com a realização de entrevistas estruturadas junto aos gestores de dez municípios selecionados. Buscou-se identificar as principais causas da irregularidade fundiária urbana nos pequenos municípios da região sisaleira da Bahia. Com base na Teoria do Patrimônio Morto de Hernando de Soto, que relaciona o sistema legal de propriedade ao desenvolvimento econômico, foram analisadas a formação territorial e as características populacionais e econômicas destes municípios. Assim, a pesquisa alcançou a experiência de implementação da REURB em cada município, bem como os quantitativos de imóveis regularizados. Constatou-se grande disparidade na implementação das políticas de regularização fundiária entre os municípios, evidenciando que a regularização fundiária urbana depende primordialmente da vontade política do Poder Público Municipal que a economia da região sisaleira é fortemente dependente da Administração Pública.

Palavras-chave: Regularização fundiária urbana; Reurb; Irregularidade imobiliária; Território de identidade do Sisal.

URBAN LAND REGULARIZATION AND THE DEAD HERITAGE THEORY: AN ANALYSIS OF THE REURB EXPERIENCE IN THE SISAL IDENTITY TERRITORY IN THE STATE OF BAHIA

ABSTRACT

This paper analyzes the experience of urban land regularization, after the effectiveness of Law nº 13,465, from July 11, 2017 until the first half of 2022, in ten municipalities of Bahia that are part of the Sisal Identity Territory: Cansanção, Conceição do Coité, Itiúba, Nordestina, Monte Santo, Queimadas, Quijingue, Santaluz, Tucano and Valente. The Sisal Territory has one of the worst socioeconomic indicators in Bahia and Brazil, low capacity to produce its own revenue and a marked culture of urban real estate irregularity. In this context, the general objective is to identify, among the ten selected municipalities, which carry out urban land regularization in their territory as a public policy. For this analysis, the exploratory research method was used, with structured interviews with the managers of ten selected municipalities. We sought to identify the main causes of urban land irregularity in small municipalities in the Sisal Region of Bahia. Based on Hernando de Soto's Dead Heritage Theory, which relates the legal system of property to economic development, the territorial formation and characteristics of population and economic conditions of these municipalities. Thus, the research reached the experience of implementing the REURB in each municipality, as well as the quantity of regularized properties. There was a great disparity in the implementation of land regularization policies between municipalities, showing that urban land regularization depends primarily on the political will of

¹ Mestre em Direito, Governança e Políticas Públicas. Tabela e Pesquisadora da Universidade Salvador. E-mail: jomaratavares@gmail.com

² Doutor em Administração Pública. Professor Titular da Universidade Salvador. E mail: augusto.monteiro@animaeducacao.com.br



the Municipal Public Power that the economy of the Sisal Region is strongly dependent on Public Administration

Keywords: Urban land regularization; Reurb; Real estate irregularity; Sisal identity territory.

JEL: R00, R30.

1 INTRODUÇÃO

A irregularidade imobiliária urbana é uma realidade amplamente presente no território nacional, seja em regiões mais desenvolvidas ou então nas pequenas cidades do interior. A relevância do tema perpassa por sua presença marcante e por suas repercussões de ordem econômica e social. Pode-se dizer, portanto, que um imóvel irregular é um problema de natureza plúrima, visto que seus efeitos transbordam do campo jurídico.

As causas da irregularidade fundiária urbana são representadas por diversos fatores históricos e sociais, dentre os quais pode-se destacar o êxodo rural; o crescimento acelerado da população; a irregularidade e clandestinidade de loteamentos³; a falta de fiscalização do cumprimento das normas urbanísticas por parte dos municípios; e legislações desconexas com o contexto social. E os problemas urbanos, como favelas e autoconstruções, que implicaram em desordenamento territorial urbano e informalidade jurídica, demandaram o surgimento de institutos e políticas públicas que viabilizassem a regularização das situações consolidadas ao longo dos anos.

No Brasil, somente em 2009 foi publicado o primeiro diploma legislativo brasileiro sobre a regularização fundiária urbana, a Lei nº 11.977. Como bem destaca Macedo (2020, p. 55), antes desta lei, não havia um procedimento extrajudicial de regularização imobiliária. A referida lei conferiu autonomia ao cartório de registro de imóveis competente para a condução do procedimento de regularização fundiária, constituído por uma etapa de regularização do solo e outra para titulação dos ocupantes. E em 2017, a Lei nº 13.465, organizou as atuais normas gerais e procedimentos a serem aplicados na regularização fundiária urbana

³ Loteamento irregular é aquele aprovado pelo Poder Público Municipal, porém desprovido do registro imobiliário. É considerado ainda irregular o loteamento implantado, que esteja em desconformidade com a aprovação recebida, ou cujo cronograma de obras não esteja sendo cumprido. Já o loteamento clandestino é aquele não aprovado pela Prefeitura, conduta esta tipificada como crime contra a Administração Pública, conforme disposição do artigo 50, I, da lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (KUMPEL, 2020, p. 2259).

(Reurb) em todo o país, tendo como finalidade promover uma ampla regularização fundiária e garantir direitos fundamentais aos beneficiários.

O protagonismo da regularização fundiária urbana foi atribuído então ao Poder Público Municipal, que passou a deter a competência legal para instaurar e processar administrativamente a Reurb, além de conceder a titulação, em consonância com as competências municipais previstas na Constituição Federal. Cabe, portanto, a este a atribuição de identificar os núcleos urbanos informais⁴ e realizar análise acerca de todos os aspectos que envolvem o núcleo, constatando os problemas jurídicos, urbanísticos, ambientais e sociais existentes.

A importância de implementação da política pública de regularização fundiária nos municípios decorre dos efeitos negativos que a irregularidade fundiária proporciona, a exemplo da privação do direito real de propriedade⁵, da arrecadação tributária ineficiente e da ocorrência expressiva de negócios jurídicos imobiliários informais⁶.

Além da superação de tais problemas, a regularização fundiária como política pública permite a garantia de infraestrutura essencial, bem como melhoria das condições urbanísticas e ambientais. Constitui-se, portanto, em instrumento a ser utilizado para promoção do desenvolvimento socioeconômico.

Por conseguinte, o presente estudo tem por objetivo analisar a experiência da regularização fundiária urbana de dez municípios do estado da Bahia, com recorte temporal a partir da vigência da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, até o primeiro semestre do ano de 2022. Os dez municípios selecionados integram o Território de Identidade do Sisal, quais sejam: Cansanção, Conceição do Coité, Itiúba, Monte Santo, Nordestina, Queimadas, Quijingue, Santaluz, Tucano e Valente. A escolha deste território para o foco da pesquisa decorreu de sua destacada condição de pobreza e baixo desenvolvimento socioeconômico.

⁴ Núcleo urbano informal é “aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização” (BRASIL, 2017).

⁵ “O direito de propriedade consiste no direito real de usar, gozar ou fruir, dispor e reivindicar a coisa, nos limites da sua função social” (GAGLIANO, 2019).

⁶ Por negócios jurídicos imobiliários informais entende-se aqueles realizados em inobservância à solenidade da escritura pública, para imóveis cujo valor supere 30 salários mínimos, e posterior registro junto ao cartório de registro de imóveis, para a constituição de direitos reais em favor do adquirente.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 A Explosão Demográfica e Formação das Favelas no Brasil

A irregularidade imobiliária é um problema urbano antigo, global e complexo. Afirma-se ser antigo, por não representar uma questão originada no presente século; global, por não se limitar ao Brasil ou a determinados países ou regiões; e ainda complexo, por constituir-se em um fato social multifacetado, que transcende o interesse individual.

Uma das causas da desordenação urbana atual é representada pelo fenômeno da explosão demográfica, aliada ao êxodo rural, observado em todo o mundo. Davis (2006) aponta que o aumento populacional fora absorvido pelas cidades, em especial aquelas pertencentes aos chamados países do Terceiro Mundo. Esta urbanização desenfreada não ocorreu somente no Brasil, mas também em diversos outros países, tais como China, Índia e México

O crescimento exponencial da população urbana fora acompanhado de desigualdades sociais, com aumento de pobreza e desemprego. Davis (2006) demonstra que o aumento da população não necessariamente é correlacionado com a melhora de indicadores socioeconômicos. Isto ocorre devido à ausência ou insuficiência de planejamento público para suportar essa população, bem como atender às demandas por serviços básicos. O excedente populacional é deslocado para as favelas urbanas e mercados de trabalho informais. Em um cenário de informalidade *lato sensu*, esse contingente de pessoas fica excluído do mercado habitacional formal, valendo-se, por conseguinte, de barracos autoconstruídos e loteamentos clandestinos.

2.2 A Tardia Urbanização Brasileira e o Déficit de Moradia

O Brasil, em virtude de seu predominante caráter agrícola ao longo período colonial, urbanizou-se tardiamente. A formação dos primeiros núcleos urbanos tem significativa participação da Igreja Católica, visto que o povoamento se iniciava ao redor das capelas, que aos poucos evoluíam para freguesia e, com sua expansão, eram elevadas à categoria de vila.

A população concentrava-se no campo, onde se identificava o maior dinamismo econômico, de modo que as cidades ocupavam uma posição de menor

destaque. De acordo com Fausto (BORIS, 2019, p. 68), o pioneirismo da urbanização verifica-se na região Nordeste:

Até meados do século XVIII, a região nordestina, que era designada como o “Norte”, concentrou as atividades econômicas e a vida social mais significativa da Colônia; nesse período, o Sul foi uma área periférica, menos urbanizada, sem vinculação direta com a economia exportadora. Salvador foi a capital do Brasil até 1763 e, por muito tempo, sua única cidade importante.

A Bahia possui especial notoriedade neste processo de urbanização, com destaque para a cidade de Salvador, como ressalta Santos (2020, p. 19):

O Recôncavo da Bahia e a Zona da Mata do Nordeste ensaiaram, antes do restante do território, um processo então notável de urbanização e, de Salvador, pode-se mesmo dizer que comandou a primeira rede urbana das Américas, formada, junto com a capital baiana, por Cachoeira, Santo Amaro e Nazaré [...].

A atividade açucareira, que apresentou maior destaque na Bahia e em Pernambuco, contribuiu para maior ocupação e desenvolvimento das áreas litorâneas. Com a atividade pecuária, houve a ocupação de grandes porções de terras no interior do Estado da Bahia, de modo que se atribui à criação de gado o desbravamento do sertão (FAUSTO, 2019).

Com a crise da produção açucareira e desenvolvimento da exploração de ouro, a urbanização começa a ganhar maior destaque no Brasil, com formação de novas vilas e expansão da ocupação do território brasileiro para o interior. As vilas, e posteriormente cidades brasileiras, organizaram-se paulatinamente, sem qualquer norma urbanística referente ao arruamento e ocupação do solo. De acordo com Maricato (2010, p. 14), somente entre os anos de 1750 e 1777 que se observou no Brasil a instituição de uma política de urbanização.

A produção do café⁷ desempenha relevante papel no desenvolvimento urbano, expandindo a demanda por serviços e também por moradia. Maricato (2010, p.26) relata que o Estado de São Paulo recebeu, entre os anos de 1887 e 1990, o quantitativo de 599.426 imigrantes oriundos da Europa, além de que no Rio de Janeiro a população praticamente dobrou de tamanho no período entre 1872 e 1890.

A partir dos anos 1930 o crescimento urbano conta ainda com a migração dentro do país, em que há deslocamento de pessoas residentes na região Nordeste do país, em busca de emprego. Nos anos seguintes, entre 1940 e 1980 ocorre a

⁷ A atividade cafeeira transforma o Estado de São Paulo em centro dinâmico econômico, com abrangência ainda dos Estados de Rio de Janeiro e Minas Gerais (SANTOS, 2019).

fixação, em grande escala, da residência dos brasileiros na zona urbana. Além do crescimento demográfico, observa-se melhora nas condições sanitárias, que refletem inclusive um índice de mortalidade decrescente (SANTOS, 2020).⁸

A alta demanda por habitação na zona urbana, em virtude do crescimento da população, faz emergir um problema de déficit habitacional, diante da pouca oferta por moradias. Diante do baixo poder aquisitivo da população, Maricato (1997, p. 37) afirma que a autoconstrução, aliada aos loteamentos nas áreas periféricas, além de ocupações ilegais, tornam-se alternativa para a população carente.

2.3 Histórico do Registro de Imóveis e Origens do Problema Fundiário Urbano Brasileiro

A regularização fundiária urbana possui relação direta com o percurso histórico do Registro de Imóveis no Brasil, visto que o objetivo da mesma é regularizar situações irregulares consolidadas no tempo. Consolidaram-se inúmeras irregularidades, inclusive pelo vácuo legislativo sobre o tema, conforme se verifica adiante.

Em que pese o descobrimento do Brasil ocorrer em 1500, somente no ano de 1843 tem-se a publicação da Lei Orçamentária nº 317, de 21 de outubro de 1843, chamada de Lei Hipotecária, que representa a origem do registro imobiliário no país, conforme explana Lago (2020, p. 175):

Até 1846 não havia no Brasil qualquer meio de publicidade imobiliária que produzisse efeitos jurídicos, quer quanto à constituição dos direitos reais e transmissão da propriedade, quer quanto a seus efeitos em relação a terceiros. Com efeito, no direito anterior à codificação civil, materializado nas Ordenações Filipinas e na legislação extravagante, o domínio se transmitia com a tradição do bem.

A aquisição da propriedade passou por diversas fases até chegar ao panorama vigente, que consiste no registro do título traslativo no Cartório de Registro de Imóveis competente. A história fundiária do Brasil começa com a divisão do território nacional em 15 (quinze) capitanias hereditárias⁹ pelo Rei Dom João III

⁸ “Entre 1940 e 1950, a uma taxa bruta de mortalidade de 20,6%, correspondia uma taxa bruta de natalidade de 44,4%. Entre 1950 e 1960, esses índices já eram de 13,4% e 43,3%” (SANTOS, 2020, p.33).

⁹ “Os donatários receberam uma doação da Coroa, pela qual se tornavam possuidores, mas não proprietários da terra. Isso significava, entre outras coisas, que não podiam vender ou dividir a capitania, cabendo ao rei o direito de modificá-la ou mesmo extingui-la. A posse dava aos donatários extensos poderes tanto na esfera econômica (arrecadação de tributos) como na esfera administrativa” (FAUSTO, 2019, p. 41).

no ano de 1534. As sesmarias¹⁰, subdivisão das capitanias hereditárias, representavam um sistema jurídico de ocupação de terras importado de Portugal (DINIZ, 2005).

Importante ressaltar que os donatários das capitanias não recebiam a titularidade das mesmas, e sim poderes limitados com o objetivo de ocupar a terra de forma produtiva: não eram proprietários e sim usufrutuários. Da exploração das sesmarias, surge a figura do posseiro (DINIZ, 2005). A concessão de sesmarias foi suspensa no ano de 1822, permanecendo os posseiros no cultivo da terra. Do descobrimento (22/04/1500) até a independência (07/09/1822), os imóveis brasileiros eram de propriedade da Coroa Portuguesa, não existindo terras particulares.

Em 1824 tem-se a publicação da primeira Constituição Brasileira, que em seu Art. nº 179, inciso XXII, garantiu o direito de propriedade, sem trazer quaisquer outras disposições. E a Lei nº 317, de 21 de outubro de 1843, em seu Art. nº 35, instituiu o registro geral de hipotecas; contudo, não dispôs sobre a legitimação das posses existentes, silente portanto em relação às ocupações que remanesciam do sistema das sesmarias. Seu regulamento é trazido no Decreto nº 482, de 14 de novembro de 1846, que prevê o registro das hipotecas em cada comarca do império, a cargo dos tabeliães. Não somente bens imóveis e animais eram dados em garantia: a hipoteca também recaía sobre escravos.

Já a Lei nº 601, de 20 de setembro de 1850, chamada Lei de Terras, dispôs sobre as terras devolutas do Império. Antes da referida legislação, o único modo de se adquirir originariamente uma propriedade, era por meio das concessões de sesmarias pela Coroa (LAGO, 2020, p. 178). A mencionada lei, além de definir quais são as terras devolutas, trata da legitimação das posses.

A Lei das Terras Devolutas foi regulamentada pelo Decreto nº 1318, de 30 de janeiro de 1854, no qual foi criado o Registro Paroquial, realizado mediante declaração do possuidor perante o vigário da localidade. O Registro Paroquial, também conhecido como registro do vigário, consistia no registro das declarações de posse firmadas pelos respectivos possuidores. As declarações eram

¹⁰ Conforme definição de Fausto (2019), a sesmaria constituía-se em uma terra sem benfeitorias doada ao sesmeiro, que possuía a obrigação de cultivar e pagar o tributo respectivo à Coroa.

apresentadas em duas vias, sendo uma delas entregue ao possuidor e outra arquivada pelo vigário, em seus livros de registro.

Com a publicação da lei nº 1.237, de 24 de setembro de 1864, ocorreu uma reforma na legislação sobre as hipotecas, revogando as disposições anteriores da Lei nº 317, de 21 de outubro de 1843, e seu Decreto Regulamentador nº 482, de 14 de novembro de 1846. O objetivo de tal reforma era promover um maior desenvolvimento do crédito imobiliário, para gerar riqueza e dar maior segurança aos credores (LAGO, 2020).

Além da reforma, a referida lei criou o sistema das transcrições, não somente para as hipotecas, mas também para os títulos de transmissão dos imóveis. As transcrições deveriam ser registradas na comarca em que situados os bens, sendo de atribuição dos Tabeliães. O Art. 8º da referida lei previa que os efeitos da transmissão não se operavam perante terceiros, antes da transcrição dos títulos, que era realizada por extrato.

O Código Civil Brasileiro de 1916, publicado em 1º de janeiro e com vigência a partir de 1º de janeiro de 1917, conferiu grande amplitude ao registro de imóveis, aumentando o rol dos títulos submetidos à transcrição, até então limitada aos atos de transmissão entre vivos e inscrição de ônus reais. O mencionado código traz a transcrição do título como condição para a aquisição da propriedade imóvel, consagrando em seu Art. nº 859 que “presume-se pertencer o direito real à pessoa, em cujo nome se inscreveu, ou transcreveu” (BRASIL, 1916).

Posteriormente entra em vigor o Decreto nº 4.857, de 09 de novembro de 1939, trazendo nova regulamentação acerca da execução dos registros públicos. Os registros públicos tiveram como legislação norteadora o Decreto nº 4.857, de 09 de novembro de 1939, até a entrada em vigor da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que ocorreu em 1º de janeiro de 1976.

A nova lei, conhecida como Lei dos Registros Públicos, provocou uma grande modificação no registro imobiliário brasileiro, com a extinção do sistema das transcrições e criação da matrícula. A sistemática do fôlio real, em que cada imóvel deve corresponder a uma única matrícula, permite a publicidade da real situação jurídica de um determinado imóvel a qualquer interessado, bem como o conhecimento de toda a sua cadeia dominial, o que implica em uma maior segurança jurídica nas transações imobiliárias.

Desta forma, no Brasil, chega-se aos dias atuais com um grande quantitativo de imóveis sem registro e a ocorrência de muitas transações irregulares. Uma grande parcela da população brasileira não possui acesso à segurança jurídica trazida pelo registro imobiliário e não detém o direito fundamental de propriedade. Neste contexto, tem-se a necessidade de atuação dos Poderes Públicos municipais para implementação de políticas públicas de regularização fundiária, com vistas a integrar os imóveis não devidamente regularizados (SOTO, 2001) ao sistema formal, ou seja, ao registro imobiliário.

2.4 Histórico da Regularização Fundiária Urbana no Brasil: da Lei nº 11.977 de 2009 até a Lei nº 13.465 de 2017

A urbanização excessiva e não planejada que se verificou na história brasileira teve como uma de suas consequências a ampla irregularidade na utilização do solo urbano. Neste processo, a população de baixa renda foi especialmente impactada, visto que o déficit habitacional implicou em ocupação de áreas urbanas muitas das vezes inadequadas para a moradia segura, tais como encostas de morro, margens de rios, áreas públicas, dentre outros.

Macedo (2020) aponta o surgimento de políticas habitacionais no Brasil nos anos 1960¹¹ que, embora tenham dado causa à construção de novas unidades imobiliárias, não foram suficientes para atender a população residente em locais desprovidos de infraestrutura adequada.

A Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009, foi a primeira lei de âmbito federal a tratar especificamente sobre a regularização fundiária de assentamentos urbanos. Assim sendo, até então não havia instrumentos jurídicos para tratar a irregularidade do solo urbano, que inclusive teve como fator de contribuição a inércia do Poder Público em relação à fiscalização de práticas contrárias ao direito urbanístico e registral. A sua publicação trouxe o regramento da regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, em seus Art. nº 46 a 71-A, tratando da multidisciplinariedade do instituto, ao afirmar que “consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de

¹¹ “Na década de 1960, a Lei 4.380/1964, que criou o BNH, as Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, tentou implantar uma política urbana. O Sistema Financeiro de Habitação foi criado para construção de habitação com recursos oriundos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS e das cadernetas de poupança” (MACEDO, 2020, p. 43).

assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes” (BRASIL, 2009). A mencionada legislação representou grande avanço, em que pese ser limitada no tocante à titulação dos ocupantes (MACEDO, 2 019, p. 156).

Diante da necessidade de uma nova política fundiária para regularização dos imóveis urbanos, foi publicada a Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016. Houve, portanto, a revogação de todo o capítulo III da Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009, que tratava da regularização fundiária de assentamentos urbanos, além da revogação dos dispositivos contidos na Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, sobre o tema.

A Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016, é convertida na Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, fixando normas gerais e procedimentos a serem aplicados na regularização fundiária urbana (Reurb) em todo o país. Em virtude disto, é considerada o novo marco legal, de modo que qualquer regularização fundiária urbana realizada sob sua vigência deve atender às normas nela contidas.

A Reurb é definida como o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, com o objetivo de incorporar os núcleos urbanos informais¹² ao ordenamento territorial urbano, além de promover a devida titulação dos ocupantes destes núcleos (BRASIL, 2017). Os instrumentos trazidos no marco legal, que cria regramentos mais céleres para regularizar as situações consolidadas e irreversíveis, tem por objeto situações pretéritas, e não planejamentos urbanos futuros.

Neste diapasão tem-se que a regularização fundiária constitui-se em medida extraordinária, destinada à solução de situações irregulares consolidadas em desacordo à legislação. Não cabe, portanto, a aplicação dos instrumentos previstos na Lei nº 13.465 de 2017 de forma ordinária e corriqueira, sendo inclusive um dos objetivos da legislação a prevenção e desestímulo à formação de novos núcleos urbanos informais (BRASIL, 2017).

Cunha (2021) esclarece que a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, é autoaplicável, sendo prescindível lei municipal específica¹³ que verse sobre

¹² De acordo com o artigo 11, inciso II, da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, núcleo urbano informal é aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes (Brasil, 2017).

¹³ A Reurb pode conter disciplina especial nas legislações municipais, porém nada obsta que outros atos do Poder Executivo, tais como decretos e portarias, tratem sobre critérios específicos da realidade local.

regularização fundiária, ressaltando que a publicação da lei se deu exatamente pela necessidade de maior eficiência da Reurb.

A razão de ser da Reurb é a existência de núcleos urbanos informais consolidados, que são aqueles núcleos clandestinos ou irregulares, não titulados por seus ocupantes, cuja reversão é difícil ou inviável, seja pelo tempo de ocupação ou por outras características¹⁴. A Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, visa, por meio da flexibilização de normas jurídicas, urbanísticas e ambientais, tornar possível a inclusão dos núcleos urbanos informais consolidados no sistema legal de propriedade.

O propósito elementar da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, é promover uma ampla regularização fundiária, por meio da identificação dos núcleos urbanos informais e consequente prestação de serviços públicos aos respectivos ocupantes, com especial atenção à população de baixa renda, sob a luz do direito social à moradia e da função social da propriedade.

Importante ressaltar que a regularização deve se dar de forma “a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior” (BRASIL, 2017), ficando ainda mais notável que a regularização fundiária urbana deve ir além da mera expedição de títulos aos ocupantes.

O protagonista da regularização fundiária é o município, em que pese a participação de diversos atores sociais em virtude da interdisciplinariedade do instituto. Cabe, portanto, ao município identificar os núcleos passíveis de regularização e, através da análise do caso concreto, examinar acerca da irreversibilidade ou não dos mesmos. De acordo com Cunha (2021, p. 51), o Município pode definir a delimitação do núcleo urbano conforme seja mais adequado à situação e à realidade municipal, podendo ser toda a cidade, um bairro determinado ou ainda uma quadra.

A regularização fundiária urbana pode se dar sob duas modalidades: Reurb de Interesse Social (Reurb-S) e Reurb de Interesse Específico (Reurb-E). A Reurb-S destina-se aos núcleos urbanos informais cujos ocupantes possuam renda familiar

¹⁴ A definição do núcleo informal consolidado é trazida pelo artigo 11, inciso III, da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, como sendo 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, dentre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município (BRASIL, 2017).

inferior a cinco salários mínimos¹⁵. Já a Reurb-E é classificada por exclusão, diante do não preenchimento dos requisitos para enquadramento na Reurb-S. O Município é o ente que detém a competência para fixação da modalidade de regularização.

Definir se o núcleo urbano a ser regularizado será qualificado como Reurb-S ou Reurb-E possui duas finalidades primordiais: conferir isenção dos emolumentos¹⁶ devidos pelos atos a serem praticados no cartório de registro de imóveis competente, e estabelecer a responsabilidade pelas obras de infraestrutura essencial porventura necessárias, conforme determina o Art. 13, parágrafo 5º, da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017 (BRASIL, 2017).

2.5 A Questão do Patrimônio Morto

Um dos alicerces para a investigação sobre a importância da regularização fundiária urbana no Território do Sisal é o estudo de Hernando de Soto sobre a geração de riqueza por parte das nações desenvolvidas. Na mencionada teoria, o autor questiona o porque do sistema capitalista ser bem sucedido em países desenvolvidos, como se estes estivessem em uma “redoma de vidro”, enquanto em países mais pobres não apresenta tanto êxito.

Para o autor, “o maior obstáculo para que o resto do mundo se beneficie do citado capitalismo é a sua incapacidade de gerar capital” (SOTO, 2001, p. 19). Os ativos necessários para a geração do capital, de acordo com Soto, já estão na posse dos cidadãos residentes nos países em desenvolvimento; porém, estão fora da economia formal, incapazes portanto de gerar riqueza:

Mas são posses defectivas, as suas casas construídas em terrenos cujos direitos de propriedade não estão adequadamente registrados, empresas sem constituição legal e sem obrigações definidas, indústrias localizadas onde financistas e investidores não as podem ver. Porque os direitos de propriedade não são adequadamente documentados, esses ativos não podem se transformar de pronto em capital, não podem ser trocados fora dos estreitos círculos locais onde as pessoas se conhecem e confiam umas

¹⁵ O município poderá, de acordo com a realidade local, estabelecer patamar de renda inferior a cinco salários mínimos, para fins de enquadramento como baixa renda, de acordo com o Art. 6º do Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018 (BRASIL, 2018).

¹⁶ O rol de atos registrares isentos para os beneficiários qualificados em Reurb-S consta do Art. 13, parágrafo 1º, da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017: I - o primeiro registro da Reurb-S; 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, que possua 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 relacionados à Reurb (BRASIL, 2017).

nas outras, nem servir como garantia a empréstimos e participação em investimentos (SOTO, 2001, p. 20).

A formalização da propriedade dos bens, sejam móveis ou imóveis, é o fator que permite transformar tais bens em ativos, aptos, portanto a gerar capital. Sem um documento representativo desta propriedade, a economia se torna subcapitalizada, gerando o que Soto (2001) denomina de capital morto. Necessária, portanto, a adoção de políticas públicas voltadas à exploração potencial desta riqueza, resolvendo ainda o problema da informação ausente ocasionada pela ausência de propriedade formal e regular.

O sistema legal de propriedades no Brasil é chamado de sistema de título e modo. A propriedade se constitui através do registro do título no Cartório de Registro de Imóveis competente¹⁷. O registro confere presunção relativa de veracidade, podendo ser desconstituído somente por decisão judicial. A segurança jurídica conferida pelo registro imobiliário brasileiro, com esteio na publicidade, representa o cerne do sistema.

A publicidade emanada dos atos praticados no âmbito do registro imobiliário permite a qualquer pessoa conhecer a situação jurídica do imóvel, bem como sua cadeia dominial, viabilizando por tanto que o mesmo seja transacionado de forma regular. A confiança no registro decorre ainda da qualificação feita, pelo oficial do registro de imóveis, dos títulos que ingressam na serventia.

Góes (2019, p. 143) afirma que a irregularidade fundiária atinge mais de 50% dos imóveis urbanos no Brasil, fato este que contribui para o empobrecimento da população, visto que estes imóveis são inaptos para geração de riqueza. Neste cenário fica ainda mais evidenciada a relevância da regularização fundiária urbana.

Em que pese a evidência dos benefícios de ordem econômica no tocante à regularização fundiária, é relevante destacar que a lei nº 13.465 de 2017 não representa um instrumento de financeirização da moradia. O objetivo maior da regularização fundiária é garantir o direito à moradia segura, formal e regularizada (MACEDO, 2019, p. 155). O direito fundamental social da moradia, garantido pela Constituição Federal em seu artigo 6º, somente é plenamente garantido se a

¹⁷ De acordo com o Art. 12 da Lei nº 8.395, de 18 de novembro de 2018, os oficiais de registro de imóveis devem observar a circunscrição geográfica de sua atribuição, para a prática dos atos relacionados na Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973).

moradia em questão está devidamente regularizada, ou seja, se estiver conexo com o direito fundamental de propriedade.

Representa, portanto, um verdadeiro instrumento de política pública a ser implementado pelos Municípios, que são os protagonistas da regularização fundiária, com a finalidade de melhorar as condições urbanísticas do território. Promover a regularização fundiária é mais do que incluir um capital morto na economia local: significa a garantia de direitos fundamentais constitucionais aos municípios.

3 METODOLOGIA

A presente pesquisa contemplou inicialmente a caracterização de cada um dos dez municípios selecionados, através de seu contingente populacional e territorial, disponíveis no site oficial do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), além de identificação das atividades econômicas de maior destaque e do seu histórico da formação territorial. Em seguida, foi avaliada a irregularidade imobiliária urbana de cada município, por meio de levantamento da existência ou não de Plano Diretor; da investigação da situação dos cadastros imobiliários municipais, pela obtenção dos quantitativos de imóveis urbanos cadastrados, mediante a análise da arrecadação dos impostos municipais relativos aos imóveis urbanos e ainda por meio da identificação da presença dos denominados loteamentos clandestinos.

E a terceira etapa desta pesquisa conduziu`à verificação de quais municípios promoveram a regularização fundiária urbana, conforme previsto na lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, analisando como tal política pública foi implantada e os respectivos resultados obtidos, especialmente em relação ao quantitativo de imóveis regularizados.

Para tanto, além da pesquisa documental junto às administrações públicas dos municípios selecionados, foram realizadas entrevistas estruturadas com os dirigentes destes municípios. A seleção dos dirigentes a serem entrevistados contemplou especificamente os agentes com atuação relacionada aos imóveis urbanos e à regularização fundiária. Assim, em alguns casos, as entrevistas foram realizadas com o procurador municipal, e em outros, entrevistou-se os diretores ou auditores fiscais responsáveis pelos departamentos de tributos.

As entrevistas realizadas foram estruturadas, de modo que os entrevistados foram submetidos a quatro blocos temáticos de questões elaboradas previamente. A padronização das perguntas foi utilizada como técnica, com o objetivo de possibilitar um comparativo entre as informações obtidas. A realização das entrevistas estruturadas possibilitou a coleta de informações necessárias à realização de uma análise qualitativa da experiência de regularização fundiária urbana em cada município selecionado.

E para os municípios que disponibilizaram os montantes de receita arrecadada com os impostos municipais IPTU e ITBI, foi também realizado um comparativo entre os referidos quantitativos. Especificamente nos municípios de Cansanção e Queimadas, que já se encontravam mais estruturados para a implementação da Reurb, foram entrevistados os responsáveis pelos setores designados em seu organograma funcional para a regularização fundiária urbana, denominados Coordenadores da Reurb, divisão esta inexistente nos demais municípios do Território do Sisal.

4. RESULTADOS DA PESQUISA

4.1 O Território de Identidade do Sisal

O Estado da Bahia é dividido em 27 unidades de planejamento de políticas públicas, denominadas Territórios de Identidade (Bahia, 2013). Originalmente concebidas no âmbito do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais – Pronat, os Territórios de Identidade são definidos pela Lei Estadual nº 13.214, de 29 de dezembro 2014.

Dentre os Territórios de Identidade tem-se o Território de Identidade do Sisal, que possui uma área de 20.405 km² e uma população estimada em 610.252 habitantes (SEI 2019). Em penúltimo lugar quando o assunto é PIB per capita (SEI, 2019), o Território de Identidade do Sisal, localizado na região nordeste do Estado da Bahia, é composto por vinte municípios: Araci, Barrocas, Biritinga, Candéal, Cansanção, Conceição do Coité, Ichu, Itiúba, Lamarão, Monte Santo, Nordestina, Queimadas, Quijingue, Retirolândia, Santaluz, São Domingos, Serrinha, Teofilândia, Tucano e Valente.

A população da região sisaleira é predominantemente rural, sendo que, no ano de 2010, tal população representava 58% do total. De acordo com Silva (2012,

p. 1047), “se utilizássemos o parâmetro recomendado pela OCDE, de que uma localidade é urbana se tiver densidade demográfica superior a 150 hab./km², nenhum município do Território do Sisal poderia ser considerado urbano”:

O Território de Identidade do Sisal, como possuidor de um dos piores indicadores socioeconômicos do Estado da Bahia, apresenta indícios de considerável irregularidade imobiliária urbana, em virtude do predomínio de negócios jurídicos imobiliários informais (COSTA; TEIXEIRA, 2020). Imóveis urbanos sem o devido registro representam um problema multifacetado, com reflexos na geração de receita tributária pelo ente municipal e na própria qualidade de vida dos cidadãos, que ficam privados de usufruir das prerrogativas que o direito de propriedade confere.

A seguir são apresentados os dez municípios pesquisados, identificando em quais ocorre a adoção da regularização fundiária urbana como política pública.

4.3 Município de Cansanção

Conforme dados obtidos em entrevista realizada no âmbito do Departamento de Tributos de Cansanção, o município conta com dois cadastros imobiliários, sendo um deles utilizado primordialmente para cálculo do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), e o outro empregado na regularização fundiária urbana. O Departamento estima que o município conta com número superior a onze mil imóveis urbanos cadastrados.

O cadastro imobiliário destinado à referência de informações na política pública da regularização fundiária foi atualizado no ano de 2018, quando foi realizado o georreferenciamento de toda a cidade, por meio de mapeamento aéreo, o que permitiu a realização de um geoprocessamento de dados dos imóveis urbanos de Cansanção. O mencionado cadastro é informatizado e atualizado à medida que surgem as demandas por regularização fundiária por parte dos munícipes.

A falta de elementos objetivos para definição do valor venal dos imóveis urbanos representou, de acordo com a Presidente da Comissão de Regularização Fundiária Urbana do município, um dos fatores determinantes para a implantação da Reurb como política pública em Cansanção. Através da regularização fundiária urbana, o cadastro imobiliário fora atualizado e, conseqüentemente, atualizou-se o valor venal.

Elementos inerentes ao planejamento e ordenação urbana são representados pelos loteamentos e parcelamentos do solo urbano. Assim como nos demais municípios objeto do presente estudo, Cansanção apresenta quantidade significativa de loteamentos clandestinos, ou seja, subdivisões de glebas em lotes pelos proprietários sem aprovação municipal.

O município de Cansanção atua promovendo a regularização fundiária urbana desde o ano de 2017, que se iniciou com a realização de georreferenciamento de toda a zona urbana para que fosse possível a atualização do cadastro imobiliário. Houve contratação de empresa especializada somente para o mapeamento aéreo da cidade, sendo as demais etapas realizadas a partir de equipe formada pelo próprio município.

A atualização do cadastro imobiliário de Cansanção se deu a partir do trabalho de campo desempenhado por equipe formada pelo próprio município, composta por trinta pessoas. Esta equipe realizou o cadastramento das unidades imobiliárias por ruas, cadastrando todas as informações referentes ao imóvel por meio de uso de tablets.

O município de Cansanção já realizou a regularização de 557 unidades imobiliárias, com títulos de legitimação fundiária registrados, conforme dados apresentados pela Presidente da Comissão de Regularização Fundiária urbana à época da pesquisa.

Conforme dados referentes à arrecadação do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) dos exercícios de 2019, 2020 e 2021, o Município de Cansanção experimentou um incremento de arrecadação do tributo no importe de 72,20%. De acordo com a presidente da comissão de Reurb, o incremento de arrecadação do ITBI deu-se em virtude do aumento das transações imobiliárias no município após a regularização fundiária. Observou-se ainda aumento considerável no volume de imóveis objeto de financiamento pela Caixa Econômica Federal.

4.4 Município de Conceição do Coité

Dentre os vinte municípios integrantes da região sisaleira, Conceição do Coité abriga o principal polo industrial, onde encontra-se inclusive os mais

significativos beneficiamentos da fibra do sisal, além de contar com um dos quatro centros de fabricação de calçados (SILVA, 2012, p. 182).

Em relação ao ordenamento territorial urbano, Conceição do Coité conta com cadastro imobiliário informatizado, porém não atualizado, que contabiliza 25.364 imóveis cadastrados, incluindo imóveis situados em povoados e distritos. O cadastro imobiliário é utilizado como referência para lançamento do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).

Em relação ao Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), a base de cálculo é constituída pelo valor da transação declarado pelo contribuinte. Quando o valor declarado é compatível com os valores de referência (baseados em transações recentes), o município adota tal valor como base de cálculo da respectiva transmissão, aplicando a alíquota devida.

Em que pese constituir-se em um dos municípios de destaque do Território de Identidade do Sisal, Conceição do Coité não possui projeto de regularização fundiária urbana em andamento. Conforme entrevista realizada com o Fiscal de Rendas do Município, não há regulamentação da Reurb no município, sendo sua metodologia de aplicação desconhecida pela Administração Pública municipal.

Entretanto, em pesquisa realizada no Diário Oficial do Município, constatou-se publicação datada de 26/11/2020, contendo decisão de conclusão de procedimento de regularização fundiária urbana, classificada na modalidade Reurb-E. Conforme levantamento realizado, não foram identificadas outras publicações referentes à Reurb em Conceição do Coité, indicando tratar-se de regularização individual e não de uma regularização fundiária urbana como política pública para toda a população.

O município inaugurou, no ano de 2019, a ação do Tribunal de Justiça da Bahia denominada Projeto Área Legal, no qual houve a realização de diversas palestras no interior do Estado, promovidas pela Corregedoria das Comarcas do Interior. Houve formalização de Termo de Cooperação Técnica entre o Município de Conceição do Coité e o Tribunal de Justiça em 25 de abril do ano de 2019, com o objetivo de fomentar a regularização fundiária urbana no município.

Mesmo com os esforços envidados para que Conceição do Coité representasse um paradigma em todo o Estado da Bahia, mediante a inauguração

de um projeto piloto de regularização fundiária urbana, o município não se dedicou à implementação da Reurb.

4.5 Município de Itiúba

Com uma estimativa de 6 a 7 mil imóveis urbanos cadastrados, o cadastro imobiliário do município é informatizado e atualizado conforme a demanda. Não houve nenhuma atualização em larga escala do cadastro imobiliário, que é utilizado como parâmetro para arrecadação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).

Em virtude da defasagem dos valores contidos no cadastro imobiliário, o valor venal dos imóveis é utilizado somente como base de cálculo do IPTU. Nas transações imobiliárias, a base de cálculo para fins de apuração do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), o município utiliza o valor declarado pelas partes como parâmetro. O município de Itiúba não dispõe de comissão capacitada para avaliação dos imóveis *in loco*.

De acordo com a Gerente do Departamento de Tributos de Itiúba, o município possui somente loteamentos clandestinos. Em que pese a inexistência de loteamentos regulares, o município não possui política de fiscalização acerca de tais loteamentos, não realizando qualquer ação de controle, como por exemplo notificação do loteador ou comunicação ao Ministério Público.

O Município de Itiúba não possui projeto de regularização fundiária urbana em andamento e, mesmo com a vigência da lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, expede títulos de domínio em desacordo com as normas gerais de Reurb definidas na legislação vigente. A lei municipal nº 150, de 17 de março de 2011, dispõe sobre o reconhecimento de domínio particular por parte do Município de Itiúba. Entretanto, após a entrada em vigor do marco legal da regularização fundiária urbana, as leis municipais anteriores ficam tacitamente revogadas, devendo estarem em consonância com a legislação federal.

4.6 Município de Nordestina

O Município conta com cadastro imobiliário informatizado, porém pendente de atualização, tanto em relação às construções quanto aos ocupantes dos imóveis. Até o ano de 2010, o cadastro imobiliário municipal era realizado

manualmente, quando ocorreu sua informatização por completo. Após a informatização, não houve até então uma atualização massiva do referido cadastro, ao qual atribui-se o alto investimento para tanto.

O Setor de Tributos do Município indica a existência de 1.662 unidades imobiliárias com construção no cadastro imobiliário, estimando que na prática tal índice ultrapasse o patamar de 2.500 imóveis. Já os imóveis não edificados somam o quantitativo de 4.135 lotes ou terrenos. Estima-se que somente 10% (ou talvez ainda um percentual menor) dos imóveis cadastrados junto ao Município estejam devidamente registrados junto ao Cartório de Registro de Imóveis, o que implica em um índice de irregularidade imobiliária urbana na faixa de 90%.

A implantação de loteamentos e parcelamentos irregulares é uma prática existente no Município de Nordestina, constituindo um problema presente na questão do ordenamento territorial urbano. Historicamente, os proprietários de áreas maiores realizavam as medições sem assistência de um responsável técnico, com a apresentação de plantas confeccionadas manualmente, e conseguiam realizar o cadastro das unidades imobiliárias junto ao setor de tributos.

O município tem conhecimento acerca da quantidade de loteamentos irregulares porém não possui plano de ação para fiscalização dos mesmos, bem como não possui iniciativa atinente à redução da irregularidade urbana do município. Em relação à regularização fundiária urbana, o Município de Nordestina encontra-se em fase inicial, com início no ano de 2022. O primeiro núcleo urbano a se regularizado constitui-se no loteamento denominado Minha Casa Minha Vida, composto por trinta unidades imobiliárias.

O Município de Nordestina não possui ainda equipe para atuação específica na regularização fundiária, que até então é uma iniciativa do Setor de tributos. Não houve publicação de lei municipal ou decreto estabelecendo disposições especiais a par das gerais existentes na Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017, bem como não se realizou campanha de publicidade da regularização fundiária urbana para a população em geral.

4.7 Município de Monte Santo

Como o cadastro imobiliário encontra-se em fase de formação, com um percentual estimado de conclusão em 20%, o Município de Monte Santo não possui

o quantitativo de unidades imobiliárias cadastradas. Foi realizado um mapeamento do município, com subdivisão da sede em bairros e quadras, havendo uma estimativa de existir um montante variável entre 8.500 a 10.500 imóveis urbanos, contabilizando tanto unidades construídas quanto terrenos ou lotes.

Como forma de incentivar as transações imobiliárias regulares, o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis teve sua alíquota de 3% reduzida para 1% (imóveis populares), 1,5% (em caso de primeira transmissão imobiliária de imóvel titulado através da Reurb) e 2% (demais transmissões). Os montantes arrecadados do ITBI referentes aos exercícios 2019, 2020 e 2021 estão demonstrados no gráfico a seguir:

Os loteamentos irregulares constituem uma realidade presente no Município de Monte Santo, visto que se estima existir número superior a 100 (cem) na zona urbana, havendo loteamento com mais de 600 (seiscentos) lotes, ao passo que se constata a existência de apenas um loteamento regular.

O Município de Monte Santo possui projeto de regularização fundiária urbana em andamento, cujo planejamento iniciou-se em março de 2021, tendo início efetivo em novembro do mesmo ano. Houve a publicação do Decreto Municipal nº 260/2021, instituindo as taxas de serviço a serem cobradas em caso de Reurb-E, bem como a publicação do Decreto Municipal nº 261/2021, nomeando a Comissão de Regularização Fundiária Urbana (Reurb) do município de Monte Santo, ambos publicados em 30 de agosto de 2021.

A primeira etapa do planejamento foi a atualização do Código Tributário Municipal, pois verificou-se que a realização de uma efetiva regularização fundiária urbana dependia de fatores ainda não estabelecidos, tais como a Planta de Valores Genérica (PVG). Fator considerado determinante pela Secretaria de Finanças foi a experiência prévia da assessoria contratada.

O trabalho é desempenhado através de equipe do Município, que consta com assessoria especializada, com experiência em regularização fundiária. A equipe está em fase de capacitação e consolidação, não dispondo de sede própria. Não houve até então campanha de publicidade da Reurb para a população em geral, havendo apenas a exibição de banner na sede da administração municipal.

4.8 Município de Queimadas

O cadastro imobiliário de Queimadas é informatizado e foi atualizado em 2019, que conta com aproximadamente 7 mil imóveis. De acordo com o Coordenador da Comissão de Reurb, o quantitativo de imóveis urbanos cadastrados é prejudicado pela cultura da irregularidade, através das transações informais por meio de recibo de compra e venda, além da cultura de mau pagador de impostos que se observa na população queimadense. O Coordenador defende que Queimadas possui potencial para contar com 8 mil a 8.500 imóveis urbanos em seu cadastro imobiliário.

Em relação ao Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), nas transmissões em geral, a base de cálculo é composta pelo valor dos bens ou direitos, conforme declaração do contribuinte ou apurado pelo Fisco, prevalecendo o maior valor. A apuração pelo fisco é realizada através dos critérios contidos no Código Tributário e de Rendas, que considera a realidade local na fixação dos valores.

Segundo relatado pelo Coordenador da Comissão da Reurb em Queimadas, a formação dos loteamentos clandestinos é muito rápida e dinâmica, visto que os proprietários alienam parcelas de uma gleba através dos recibos de compra e venda. Desta forma, ocorre que geralmente o município somente toma conhecimento da existência de determinado loteamento desprovido de aprovação municipal quando o mesmo já se encontra implantado.

Há estimativa de que no Município de Queimadas existam aproximadamente 15 loteamentos clandestinos na sede, além de diversos outros nos dois distritos existentes, denominados Espanta Gado e Riacho da Onça. Acredita-se ainda que existam loteamentos clandestinos, inclusive nos povoados localizados na zona rural do município.

Queimadas implementou no ano de 2019 o projeto de regularização fundiária urbana no município, com formação de equipe integrante da própria estrutura administrativa, sem contratação portanto de empresa especializada. A primeira etapa foi constituída pela atualização do cadastro imobiliário, cujo cadastramento anterior fora realizado há 39 anos. Com um investimento inferior a cem mil reais, foram capacitados alunos recém formados no município, remunerados com bolsa,

para compor a equipe de campo responsável pela coleta dos dados imobiliários, com equipamentos e uniformes disponibilizados pelo município.

No mês de agosto o poder público municipal deu início à reforma de um imóvel municipal, com o objetivo de instalar o escritório da Reurb, no qual houve o início dos trabalhos em outubro de 2019. No mês de dezembro, os primeiros projetos de regularização fundiária foram protocolados no Cartório de Registro de Imóveis e, em 24 de janeiro de 2020, foi realizado o evento de entrega dos primeiros 24 títulos de legitimação fundiária registrados à população queimadense.

Até o mês de março de 2022, a regularização fundiária no município de Queimadas apresentou os seguintes resultados: 178 matrículas abertas, das quais 70 representam registro de Autos de Demarcação Urbanística. Foram registrados 108 Títulos de legitimação fundiária, sendo 63 títulos na modalidade Reurb-S e 45 na modalidade Reurb-E. Dos títulos de legitimação fundiária registrados, 58% contemplaram beneficiários qualificados como Reurb de interesse social.

4.9 Município de Quijingue

O cadastro imobiliário do município é informatizado e passou por uma reforma no ano de 2009. De acordo com o coordenador do Departamento de Tributos, o cadastro imobiliário carece de nova atualização, sendo que não há estimativa do quantitativo de unidades imobiliárias urbanas devidamente cadastradas.

A base de cálculo do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) é composta pelo valor da operação declarado pelo contribuinte, sobre o qual incide a alíquota de 2% sobre o valor da transação. Em que pese o município contar com uma equipe que realiza avaliação de imóveis in loco, o Coordenador do Departamento de Tributos reconhece que os imóveis são avaliados abaixo do valor de mercado, uma vez que o município tenta incentivar o pagamento.

Em relação à demanda por aprovação de loteamentos e parcelamentos urbanos, o departamento de tributos pondera haver baixa demanda, de modo que o município conta com apenas um loteamento aprovado pela prefeitura. A predominância, portanto, é de loteamentos clandestinos.

O município de Quijingue possui projeto de regularização fundiária urbana em andamento, denominado Moradia Legal. Entretanto, o Município não disponibilizou dados sobre o quantitativo de imóveis regularizados ou o procedimento adotado.

4.10 Município de Santaluz

O cadastro imobiliário do município é informatizado, sendo a última atualização realizada em 2017. De acordo com o diretor do Departamento de Tributos, Santaluz possui 6.038 imóveis urbanos cadastrados, estimando que na realidade existam mais de 11 mil imóveis urbanos. O cadastramento dos imóveis é realizado através da apresentação, por parte do interessado, dos documentos inerentes ao imóvel, juntamente com documentos pessoais do proprietário ou possuidor.

Os critérios para avaliação dos imóveis para fins de base de cálculo do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis são estabelecimentos no Código Tributário Municipal, sendo os imóveis rurais avaliados em R\$ 1.000,00 (mil reais) por tarefa (a tarefa é medida informal utilizada na Bahia, que equivale a 4.300 m² ou 0,43 hectares). Já os imóveis urbanos são avaliados através de sua metragem, sendo a alíquota de 2% sobre o valor venal, nas transmissões em geral.

De acordo com o Departamento de Tributos, o município de Santaluz realiza a fiscalização de loteamentos clandestinos, a partir do setor de infraestrutura. Caso alguma situação envolvendo lotemaneio clandestino é identificada, através do setor de tributos, remete-se para o departamento de infraestrutura, sendo notificado o proprietário do imóvel envolvido.

Em relação à regularização fundiária urbana, em que pese tratar-se de município desenvolvido, com diversidade de atividades econômicas, Santaluz não possui projeto de regularização fundiária em andamento. De acordo com a Procuradora do Município, nunca houve tratativa específica no âmbito da gestão municipal acerca da Reurb, apontando como principais motivos para sua não realização as dificuldades burocráticas envolvidas na mobilização da equipe ou contratação de empresa especializada. Ressalta ainda que até então não houve qualquer tratativa por parte do Oficial de Registro de Imóveis competente junto ao Poder Público Municipal com vias à implementação da regularização fundiária urbana no município.

4.11 Município de Tucano

O cadastro imobiliário de Tucano foi realizado em 1982 e, desde então, o mesmo é atualizado conforme a demanda. Incluindo os distritos de Caldas do Jorro,

Jorinho, Tracupá e sede, o cadastro municipal conta atualmente com 19.267 unidades imobiliárias urbanas.

O valor venal dos imóveis é fixado pelo Setor de Obras, que conta com profissionais habilitados para realizar a avaliação dos imóveis. Sobre a base de cálculo, incide a alíquota de 0,5% para os imóveis construídos, e 1% para terrenos sem construção, conforme definido no Código Tributário do Município (Lei nº. 090, de 24 de dezembro de 2002).

De acordo com as informações prestadas pelo auditor fiscal do município, a grande maioria dos imóveis urbanos de Tucano não possuem registro imobiliário. Assim sendo, as transferências de posse por documentos informais, tais como recibo de compra e venda, representam o maior número de transmissões do município.

Em relação aos loteamentos clandestinos, o município não possui política específica de fiscalização. De acordo com o Auditor Fiscal, a prefeitura não possui quantitativo suficiente de servidores para realizar tal fiscalização em virtude inclusive da extensão do município. Somente através de denúncia que o Poder Público municipal toma conhecimento de loteamentos clandestinos implantados.

O município de Tucano possui projeto de regularização fundiária em andamento, denominado Moradia Regular, instituído através da Lei Municipal nº 453, de 28 de maio de 2021. Com contratação de empresa especializada, o programa teve início em janeiro de 2022, do qual houve publicidade para toda população, especialmente através das redes sociais.

Foi instalado um Setor de Regularização de Imóveis junto ao Setor de Tributos, a quem compete a recepção dos documentos pessoais do beneficiário e do imóvel a ser regularizado. O projeto encontra-se em fase inicial e, portanto, não há ainda quantitativo de títulos registrados.

Em que pese o programa Moradia Regular ser incipiente, o Município já identificou incremento de receita após a implementação da Reurb, visto que na abertura do processo pelo beneficiário é feita a regularização fiscal da unidade imobiliária.

4.12 Município de Valente

O cadastro imobiliário do município de Valente é informatizado e está em fase de atualização, sendo que a última atualização fora realizada no ano de 2009. O Departamento de Projetos juntamente com o Departamento de Tributos do município estão à cargo da atualização do cadastro imobiliário, através de mapeamento da cidade com uso de drone.

Contando com profissional de engenharia especializado em cadastros, os departamentos municipais estão em fase de mapeamento da zona urbana por meio de levantamento aéreo. A etapa seguinte constituirá de trabalho em campo, mediante capacitação de equipe própria, cuja atividade constituirá em coleta de dados necessários para a atualização do cadastro imobiliário, tais como número no logradouro e dados da unidade imobiliária.

O planejamento urbano fica a cargo do Departamento de Tributos, em parceria com o Departamento de Projetos e o Departamento de Infraestrutura. De acordo com o Diretor de Tributação, Valente possui um quantitativo estimado de 6 mil imóveis urbanos cadastrados, porém acredita-se que na prática o município conte com mais de 10 mil imóveis urbanos.

Em relação à base de cálculo do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), o município de Valente possui uma comissão que avalia todos os imóveis que são transacionados. Na maioria das vezes a avaliação não é realizada *in loco*, e então a comissão, através dos documentos apresentados pelas partes e do conhecimento acerca dos imóveis da cidade, arbitram a base de cálculo.

Assim como nos demais municípios do sisal estudados, os loteamentos clandestinos representam realidade em Valente. O município realiza uma certa fiscalização acerca dos loteamentos clandestinos, através da restrição à liberação de alvarás de construção.

Estima-se que o município de Valente possua entre 8 a 9 loteamentos clandestinos, vale dizer, loteamentos sem qualquer aprovação municipal. Em contrapartida, o município conta com 8 loteamentos aprovados.

A demanda por aprovação de loteamentos é pequena no município de Valente, de modo que no primeiro semestre de 2022 não fora aprovado nenhum loteamento. No ano de 2021 foram aprovados apenas dois loteamentos. A

aprovação dos loteamentos envolve o setor de projetos, setor de meio ambiente, procuradoria e ainda o setor de tributos.

O município de Valente não adota até então uma política pública específica com o intuito de reduzir a irregularidade imobiliária urbana, atuando somente por intermédio da emissão ou não dos alvarás de construção.

O Município de Valente realizou, no ano de 2019, a regularização de dois bairros populares, denominados Juazeiro e Petrolina, sendo tal regularização classificada como Reurb-S. Há grande procura por parte da população pela Reurb porém o projeto não deu continuidade no município após o advento da pandemia da COVID-19.

5 CONCLUSÃO

As entrevistas estruturadas realizadas nos dez municípios selecionados (Cansanção, Conceição do Coité, Itiúba, Monte Santo, Nordestina, Queimadas, Quijingue, Santaluz, Tucano e Valente) corroboraram a constatação anterior de Silva (2012, p.170), no sentido de que a economia da região sisaleira é altamente dependente da Administração Pública.

Os loteamentos e parcelamentos do solo urbano realizados na região em estudo de forma desordenada e sem atendimento às regras do direito urbanístico e registral representaram um fator relevante na consolidação de irregularidades imobiliárias ao longo do tempo.

Em que pese cada município constituir um sujeito diretamente interessado no parcelamento do solo urbano, visto que a propriedade urbana deve atender à função social e ao interesse geral da cidade, dentre os municípios estudados, verificou-se a quase inexistência de uma atuação voltada à fiscalização dos loteamentos clandestinos.

Foi também possível constatar que a regularização fundiária urbana dependeu primordialmente da vontade política do Poder Público Municipal em realizá-la. Vale dizer, em que pese a regulamentação nacional contida na Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, os munícipes somente usufruíram dos benefícios da regularização fundiária na medida em que tenham optado efetivamente por implementá-la.

Como não há na referida legislação, bem como em nenhuma outra, norma impositiva que determine aos municípios a obrigatoriedade de promover a regularização fundiária em seu território urbano, a Reurb tem sido adotada de forma facultativa nos municípios da região sisaleira, mesmo diante de sua importância econômica e social.

Por conseguinte, a população não tem obtido rotineiramente o seu direito à regularização fundiária. Enquanto alguns cidadãos se beneficiam da implementação eficaz da Reurb em suas localidades, outros, em municípios vizinhos, continuam a contar com seus imóveis irregulares.

Quando a Lei nº 13.465/2017 conferiu maior autonomia ao ente municipal, em comparação com o regramento anterior contido na Lei nº 11.977/2009, o intuito fora facilitar a regularização fundiária e incentivar a sua realização. Não obstante, o que se observou em alguns dos municípios da região sisaleira, foi que, mesmo diante da baixa geração de receita própria e da dependência dos recursos transferidos pelos governos Federal e Estadual, foi conferida efetivamente pouca prioridade à Reurb no período analisado.

A pesquisa permitiu ainda identificar que os municípios de Cansanção, Monte Santo, Nordestina, Queimadas, Quijingue e Tucano implementaram concretamente projetos de regularização fundiária. E dentre estes municípios, destacou-se positivamente a experiência de Cansanção e Queimadas. Cansanção foi o município que mais avançou na implementação da regularização fundiária urbana dentre os pesquisados, contando com mais de quinhentos unidades imobiliárias regularizadas no período. Em seguida sobressaiu-se o Município de Queimadas, com mais de cem títulos de legitimação fundiária registrados.

Ressalte-se que tanto o Município de Cansanção quanto o Município de Queimadas implementaram a regularização fundiária urbana sem a contratação de empresa especializada para tal, mediante a capacitação de agentes integrantes da Administração Pública Municipal. Tal fator revela que, independentemente do porte financeiro do município, é possível a realização da Reurb sem um alto investimento financeiro envolvido, sendo que a pouca disponibilidade de recursos financeiros é muitas vezes apontada pelos gestores municipais como razão para a não realização da regularização fundiária.

Os municípios de Conceição do Coité, Itiúba, Santaluz e Valente não apresentaram qualquer projeto de regularização fundiária urbana em andamento. Dentre os citados destaca-se o município de Santaluz, que apesar do amplo potencial econômico, não apresentou iniciativas concretas de implementação da Reurb, sendo inclusive informado em entrevista que o assunto jamais fora discutido no âmbito da Administração Pública.

Itiúba destacou-se ainda negativamente em sua implementação da política pública de regularização fundiária urbana no Território do Sisal, visto que, mesmo sob a vigência da Lei nº 13.465/2017, expediu títulos de reconhecimento de domínio particular com fulcro em lei municipal de 2011, já revogada tacitamente pelo marco legal da regularização fundiária urbana.

Foi também identificado o amplo desenvolvimento dos chamados “loteamentos clandestinos”, em que os proprietários de glebas urbanas subdividem o imóvel e realizam a venda de lotes sem a devida aprovação municipal e em desacordo com a Lei nº 6.766/1973. Verificou-se também que os loteamentos regulares são praticamente inexistentes nos municípios pesquisados, bem como não há a adoção de medidas veementes destinadas a inibir tais práticas.

Desta forma, os resultados alcançados reforçaram os argumentos de Macedo (2020), para quem o descumprimento da legislação urbanística e registral tem elevado os quantitativos de imóveis urbanos em situação irregular. Corroboraram também a perspectiva de Soto (2001), evidenciando uma clara associação entre a precariedade do processo de regularização fundiária e os restritos indicadores de desenvolvimento econômico e social da região, reforçando a abordagem teórica do patrimônio morto.

Por outro lado, a análise dos montantes arrecadados do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) nos dez municípios estudados sugere que os mesmos podem experimentar uma elevação razoável em decorrência do processo de regularização fundiária, mas não foi possível aferir concretamente esta correlação.

Assim, a presente pesquisa conduziu à conclusão de que as políticas de regularização fundiária urbana, embora altamente promissoras, ainda têm sido fortemente negligenciadas pela ampla maioria dos municípios da região sisaleira, restringindo a sua evolução econômica e social, e negando aos seus cidadãos um

pleno acesso aos direitos de propriedade de seus imóveis. Depreende-se, portanto, que a “cultura da irregularidade imobiliária” se manterá presente na região sisaleira ainda por algum tempo, até que uma maior prioridade e atenção seja concedida pelas administrações municipais ao ordenamento territorial urbano.

E, por conseguinte, acredita-se que para o alcance de um maior impulso em sua implementação cabe a proposição de alteração do referido marco normativo, de modo a tornar a regularização fundiária urbana uma política pública obrigatória e permanente, a ser adotada em todos os municípios do Estado da Bahia.

REFERÊNCIAS

CARVALHO, André Silva. **A “Caravana Integralista” em Tucano: poder local e integralismo no sertão baiano (1930-1949)**. São Paulo: Editora Dialética, 2022.

COSTA, Joany Mara Souza Tavares. **O Protesto Extrajudicial da Dívida Ativa nos Municípios do Território de Identidade do Sisal**. Ciências Sociais Aplicadas IV: problemas humanos e contexto social. Salvador: Editora Mente Aberta, 2021.

COSTA, Joany Mara Souza Tavares. TEIXEIRA, Dominique Oliveira Novaes Teixeira. **Cidades sem papel: a importância da regularização fundiária urbana para o desenvolvimento do Território do Sisal**. Ciências Sociais Aplicadas III: diálogos contemporâneos. Salvador: Editora Mente Aberta, 2020.

COUTO, Marcelo de Rezende Campos Marinho. **Usucapião Extrajudicial**. Salvador: Jus Podivm, 2018.

CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana - REURB**. Salvador: Jus Podivm, 2019.

DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. São Paulo: Boitempo, 2006.

Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, 1789. Disponível em: <https://br.ambafrance.org/A-Declaracao-dos-Direitos-do-Homem-e-do-Cidadao>. Acesso em: 11 jun. 2022.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro**, v. 1. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

DINIZ, Mônica. **Sesmarias e Posse de terras: política fundiária para assegurar a colonização brasileira**. Disponível em: <<http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao02/materia03/Sesmarias.pdf>, acesso em 25/05/2020. Histórica: Revista on line do arquivo público do Estado de São Paulo, 2005>. Acesso em: 28 maio 2020.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil**, v. 5. 14. ed. Salvador: Jus Podivm, 2018.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 14 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2019.

FONTES, Oleone Coelho. **Cansação, Sertão, Bahia**. Salvador: Ponto & Vírgula Publicações, 2022.

GAGLIANO, Pablo Stolze. **Novo Curso de Direito Civil, volume 5: direitos reais**. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

GARCIA, Rodrigo. A política Pública de Habitação do Governo do Estado de São Paulo. **Publicação do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil**, n. 359. IRIB, 2017. 256 p.

GÓES, Renato. Procedimento de Regularização Fundiária no Município. **Publicação do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil**, n. 359. IRIB, 2017. 256 p.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: teoria e prática**. 5 ed. São Paulo: MÉTODO, 2014.

MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. **Direito Imobiliário - Regularização Fundiária Urbana e seus Mecanismo de Titulação dos Ocupantes**. São Paulo: Thomson Reuter Brasil, 2020.

_____. Procedimento de Registro da Regularização Fundiária de acordo com a Lei nº 13.465/2017. **Publicação do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil**, n. 359. IRIB, 2017. 256 p.

MARCHI, Eduardo C. Silveira, KÜMPPEL, Vitor Frederico e BORGARELLI, Bruno de Ávila. **Regularização Fundiária Urbana: estudos sobre a lei nº 13.465/2017**. São Paulo: YK Editora.

MARICATO, Ermínia. **Habitação e cidade**. São Paulo: Atual, 1997.

MONTE SANTO. **Lei nº 016, de 12 de novembro de 2021**. Prefeitura Municipal de Monte Santo, 12 nov. 2021. Disponível em:

<http://acessoinformacao.org.br/licitacoes/arquivos/download/af307316bf20070d35c1c962a26030a85a820a73.pdf>. Acesso em: 24 maio 2022.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS (ONU). Disponível em <https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/declaracao/>. Acesso em: 28 maio 2020.

QUEIROZ FILHO, Alfredo Pereira de. Sobre as origens da favela. **Mercator**, Fortaleza, v. 10, n. 23, p. 33 a 48, nov. 2011. Disponível em:

<http://www.mercator.ufc.br/mercator/article/view/651>. Acesso em: 06 ago. 2022.

RODRIGUES, Marcelo Guimarães. **Tratado de Registros Públicos e Direito Notarial**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2016.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. 5 ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2020.

SILVA, Filipe Prado Macedo. **O Território do Sisal. As Políticas Territoriais Rurais e a Articulação Governo Federal e Estadual**: Um estudo de caso da Bahia. IPEA, 2016.

_____. **Desenvolvimento Territorial**: a experiência do Território do Sisal na Bahia. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Uberlândia, Programa de Pós Graduação em Economia. Uberlândia, p.251. 2012.

SOTO, Hernando de. **O mistério do capital**. Rio de Janeiro: Record, 2001.