UNIVERSIDADE VILA VELHA

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E CIDADE

PESQUISA FUNDIÁRIA: METODOLOGIA A PARTIR DA EXPERIÊNCIA DE VITÓRIA/ES

ALEXANDRE PIFFANO DE RESENDE

VILA VELHA-ES

FEVEREIRO / 2020

UNIVERSIDADE VILA VELHA

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E CIDADE

PESQUISA FUNDIÁRIA: METODOLOGIA A PARTIR DA EXPERIÊNCIA DE VITÓRIA/ES

Dissertação apresentada à Universidade Vila Velha, como pré-requisito do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Cidade, para a obtenção do grau de Mestre em Arquitetura e Cidade.

ALEXANDRE PIFFANO DE RESENDE

VILA VELHA-ES

FEVEREIRO / 2020

Catalogação na publicação elaborada pela Biblioteca Central / UVV-ES

R433p

Resende, Alexandre Piffano de.

Pesquisa fundiária : metodologia a partir da experiência de Vitória – ES./ Alexandre Piffano de Rezende. – 2020.

148 f. : il.

Orientadora: Flavia Nico Vasconcelos.

Dissertação (Mestrado em Arquitetura e cidade). Universidade Vila Velha, 2020.

Inclui bibliografias.

1. Arquitetura. 2. Terras – Legislação. 3. Terras – Divisão demarcação. I. Vasconcelos, Flavia Nico. II. Universidade Vila Velha. III. Título.

ALEXANDRE PIFFANO DE RESENDE

PESQUISA FUNDIÁRIA: METODOLOGIA A PARTIR DA EXPERIÊNCIA DE VITÓRIA/ES

Dissertação apresentada à Universidade Vila Velha, como pré-requisito do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Cidade, para a obtenção do grau de Mestre em Arquitetura e Cidade.

Aprovado em 11 de fevereiro de 2020.

Banca Examinadora:

Profª. Drª. Melissa Ramos da Silva Oliveira (UVV)

Profª. Drª. Flávia Ribeiro Botechia (UFES)

Profª. Drª. Flavia Nico Vasconcelos (UVV)

Orientadora

AGRADECIMENTOS

Registro aqui o meu profundo agradecimento àqueles com quem estive durante todo esse período de estudos em que, seja pelo aspecto acadêmico, seja pelo envolvimento pessoal, contribuíram com a realização deste trabalho.

Em primeiro lugar, meu muito obrigado à Prof.ª Dr.ª Flavia Nico Vasconcelos pelo direcionamento preciso. Aos membros da banca, agradeço a gentileza de aceitarem participar da avaliação desta dissertação, em especial à Prof.ª Dr.ª Flávia Ribeiro Botechia, pela atenção e disponibilidade incondicionais.

A coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Cidade da Universidade Vila Velha, Ana Paula Lyra, por sua prestatividade, integridade, apoio e empenho, sem os quais seria impossível chegar até aqui.

A todos os professores das disciplinas cursadas no programa de pós-graduação em Arquitetura e Cidade, a quem tenho como amigos.

Aos colegas de turma, pelo apoio inestimável.

Aos amigos, Monich Menegueli, por me estender seu lar e seu sorriso a despeito de todas as coisas; Dr. Gilberto Santana, Procurador Municipal da Serra, pelos conhecimentos jurídicos que balizaram meus estudos e Vanessa Torres, pelo carinho infinito.

Aos meus colegas de trabalho na Prefeitura Municipal de Vitória pela paciência.

À Capes, pela concessão da bolsa de estudos.

À minha família e a Deus, por tudo.

“O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001”.

“This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Finance Code 001”.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Mapa de Luiz Teixeira – 1574	24
Figura 2	Localização do imóvel objeto de perícia no processo judicial n.º 2005.50.01.004927-1	78
Figura 3	Oficio n.º 44/60	80
Figura 4	Oficio D.82/60	81
Figura 5	Despacho promovido pelo Sr. Walter F. Souza ao Sr. Chefe de Delegacia – 16/11/1960	82
Figura 6	Folhas avulsas do processo que atestam a autenticidade dos documentos	83
Figura 7	Planta Geral – fl. 37 – proc. Adm. n.º 893/60 (sob n.º atual 04947.000052/2003-16)	84
Figura 8	Legenda padrão das plantas onde foram demarcadas a LPM	85
Figura 9	Planta contendo as LPM – LLM e a localização do imóvel (destaques nossos)	86
Figura 10	Chapa XXII – “Projeto Novo Arrabalde” – Chapa XXII – Terrenos Seccos e Humidos	88
Figura 11	Plano “Novo Arrabalde” de Saturnino de Brito – 1896	89
Figura 12	Localização do imóvel objeto de estudo junto à planta do loteamento Novo Arrabalde e o levantamento aerofotogramétrico Municipal	90
Figura 13	Ampliação de parte da planta do Projeto Novo Arrabalde indicando a linha de limite entre terrenos secos e úmidos e o posicionamento do imóvel objeto de análise (destaques nossos)	91
Figura 14	Planta 10-P2/60 da S.P.U. de escala original 1:500 onde se encontram lançadas a Linha de Preamar Média e a Linha Limite de Marinha	92
Figura 15	Planta comparativa da linha limite de terrenos secos e úmidos do Eng. Saturnino de Brito e a Linha de Preamar média da SPU (Destaques nossos)	93
Figura 16	Matrícula 9960 – do Cartório da 2ª Zona de Registro Geral de	

	Imóveis de Vitória	95
Figura 17	Imagem comparativa: (1) Loteamento do bairro De Lourdes – (2) Imagem de Satélite do local– Sobreposição das duas imagens (1 e 2)	96
Figura 18	Loteamento do Bairro Santa Cecília com a indicação das três partes que a compõem	98
Figura 19	Loteamento do Bairro Santa Cecília com a sobreposição dos logradouros existentes	99
Figura 20	Bairro Jucutuquara	100
Figura 21	Indicação da LLM de 1831no bairro Jucutuquara. Fotograma SPU 855 – ano1955	101
Figura 22	Localização da Escola Técnica Federal do ES em região aterrada – dec. 50 – atual IFES	102
Figura 23	Loteamento do Morro do Rio Branco – Jucutuquara	103
Figura 24	Terras de Propriedade de ILIL – Imóveis Lançamentos Inc. LTDA	105
Figura 25	Terras pertencentes à família Monjardim e limítrofes ao terreno de ILIL – Imóveis Lançamentos Inc. LTDA	106
Figura 26	Relatório de medição de uma “POSSE GARANTIDA” em favor do barão de Monjardim e Outros	108
Figura 27	Cópia retirada da folha 23 da caderneta de campo	109
Figura 28	Relatório contendo a planta da Fazenda Jucutuquara na escala de 1/10.000	110
Figura 29	Planta ampliada da Fazenda Jucutuquara – caderneta de campo	111
Figura 30	Fazenda Jucutuquara e a correlação dos pontos altimétricos com a planta do relevo	112
Figura 31	Forma da Fazenda Jucutuquara ajustada ao modelado	113
Figura 32	Forma da Fazenda Jucutuquara indicando os limites de bairros do município	114
Figura 33	Levantamento topográfico de gleba com área aproximada de 300.000m²	115
Figura 34	Certidão de ônus da matrícula 2550 – Lv 2F – RGI – 1ª zona	

	de Vitória – fls 1 e 2	116
Figura 35	Ampliação da descrição da gleba na Certidão de Ônus	116
Figura 36	Ampliação da descrição da gleba na Certidão de Ônus	117
Figura 37	Recorte indicando o “desmembramento” da área de 352.500m²	119
Figura 38	Planta da Gleba de 650.000m² da propriedade de Godofredo Nunes do Amaral Pereira	121
Figura 39	Sobreposição da planta da gleba primitiva com a imagem aerofotogramétrica do local	122
Figura 40	Sobreposição da planta da gleba primitiva indicando o parcelamento de terras descrito nos autos do Inventário de Godofredo Nunes do Amaral Pereira	122
Figura 41	Terreno da Viação Grande Vitória situado entre as terras de Godofredo N.A.P. e do Bairro Universitário	123
Figura 42	Comparativo entre o levantamento topográfico e a área registrada	124
Figura 43	Planta do terreno da FAESA (São Pedro) indicando a localização da “Pedra Mijada	125

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Principais Alterações e Inovações (Leis 11.977/2009 e 13.465/2017)	57
Quadro 2	Distribuição de terras conforme inventário de Godofredo Nunes do Amaral	118
Quadro 3	Etapas de pesquisa fundiária para terrenos de marinha e acrescidos	138
Quadro 4	Etapas de pesquisa fundiária para Terrenos Alodiais	139

RESUMO

RESENDE, Alexandre Piffano de, M.Sc, Universidade Vila Velha – ES, fevereiro de 2020. **Pesquisa fundiária: metodologia a partir da experiência de Vitória/ES.** Orientadora: Profª. Drª. Flavia Nico Vasconcelos.

A partir do século XIX, o processo acelerado de migração da região rural para as cidades brasileiras causou nas mesmas impactos de difícil solução. Utilizando uma abordagem dialética e referencial bibliográfico primário, veremos como a questão territorial urbana passou a ser pauta de estudos que envolvem a distribuição de terras que se remetem à questões que remontam ao período do descobrimento do Brasil, das Capitanias Hereditárias e das Sesmarias e ao período Pré-republicano com a Lei de Terras em 1850. Em todos esses períodos históricos, o registro cartográfico e documental das terras transferidas pela Coroa foi falho e confuso, agravando as dificuldades dos atuais gestores municipais em sua tentativa de democratizar a propriedade das terras. Em face da necessidade de se conhecer o dono primitivo da gleba, objeto de parcelamento do solo, e da lacuna bibliográfica existente sobre o assunto, desenvolvemos o tema e o conceito de "Pesquisa Fundiária". Apresentamos, ainda, um estudo analítico comparativo entre os principais marcos jurídicos que tratam da regularização fundiária, quais sejam, as leis 11.977/2009 – Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) – e 13.465/2017, pontuando as alterações e inovações da nova lei e apontando, a partir daí, a necessidade da pesquisa fundiária. Buscando retratar de maneira descritiva e exploratória, apresentamos o estudo de caso de terrenos situados no município de Vitória – ES, que serão utilizados como base para o objetivo deste trabalho que é apresentar uma proposta metodológica para a execução de uma "Pesquisa Fundiária" que venha a subsidiar a todos os envolvidos em questões fundiárias e que busquem minimizar entraves jurídicos que dificultem a transmissão legal da propriedade de regiões ocupadas irregularmente. Concluímos que uma metodologia para a execução da pesquisa fundiária pode beneficiar a todos que busquem executar o parcelamento do solo urbano.

PALAVRAS-CHAVE: Lei de Terras. Regularização Fundiária. Pesquisa Fundiária. Demarcação Urbanística. Legitimação Fundiária.

ABSTRACT

RESENDE, Alexandre Piffano de, M.Sc, Universidade Vila Velha – ES, february de 2020. **Land Research: methodology from the experience of Vitoria - ES.** Orientadora: Profª. Drª. Flavia Nico Vasconcelos.

From the 19th century, the accelerated migration process from the rural region to urban ones caused impacts that were difficult to solve over Brazilian cities. Considering a dialectical approach and a primary bibliographic reference, we will find how the territorial urban issue has become the subject of many studies involving the distribution of land related to the period of the Brazil's discovery, the Hereditary Captaincies and the Sesmarias and the pre-Republican period with the Land Law in 1850. Throughout these historical periods, the cartographic and documentary archives of lands transferred by the Portugal Royal Court was flawed and confusing, exacerbating the difficulties of current municipal managers in their attempt to democratize the land ownership. Facing the need to know the primitive owner of a parcel of land, and the lack of information about the subject, we research about it, developed the theme and establish the concept of "Land Research". We also present a comparative and analytical study between the main legal frameworks that deal with land regularization, namely, the laws 11.977 2009 – Program My House, My Life (PMCMV) and 13.465/2017, highlighting the changes and innovations of the new law pointing from there the need for land research. Working in a sense to portray in a descriptive and exploratory manner, we present a case study of land located in the city of Vitória – ES, which will be used as a basis for the objective of this work, which is to present a methodological proposal for the execution of a "Land Research" that could provide subsidies for all those involved in land issues who want to minimize legal obstacles related to legal transmission of property from irregularly occupied regions. We conclude that a methodology for the execution of land research can benefit everyone who wants to execute the subdivision of urban land.

Keywords: Land Law. Land Regularization. Land Research. Urban Demarcation. Land Legitimation.

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS.....v

LISTA DE QUADROS viii

RESUMO..... ix

ABSTRACT x

1. **INTRODUÇÃO**.....13

1.1 Justificativa 16

1.2 Objetivos.....17

1.2.1 Objetivo geral.....17

1.2.2 Objetivos específicos 17

1.3 Metodologia 17

2. A HISTÓRIA E O PROCESSO DE OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO BRASILEIRO 20

2.1. O período do Descobrimento e o dono das terras 20

2.2 As Capitanias Hereditárias.....21

2.3 As Sesmarias e as distorções na distribuição de terras.....25

2.4 A Lei de Terras de 1850 – O novo marco fundiário 29

2.5 As terras devolutas 33

2.6 As terras no período da República 35

3. LEGISLAÇÃO BRASILEIRA APLICADA AO PARCELAMENTO DO SOLO 45

3.1 Principais alterações promovidas pela Lei Federal nº 13.465/2017 na Lei Federal nº 11.977/2009 no tocante à Regularização Fundiária (Reurb) 45

3.2 Principais Inovações Promovidas pela Lei Federal nº 13.465/2017 no Tocante à Regularização Fundiária 51

3.3 Da pesquisa Fundiária 53

4. PESQUISA FUNDIÁRIA EM VITÓRIA/ES - ESTUDOS DE CASO 72

4.1 Legislação..... **Erro! Indicador não definido.**processo

4.1 Caso 1 – Praia do Canto – Terrenos de marinha 72

4.1.1 Informações de campo 76

4.2 Caso 2 – A Fazenda Jucutuquara 93

4.2.1 Bairro De Lourdes 94

4.2.2 Santa Cecilia 97

4.2.3 Jucutuquara 99

4.2.4 Cruzamento 106

4.2.5 A Fazenda Jucutuquara 107

4.3 Caso 3 – Espólio de Godofredo Nunes do Amaral 114

5. PROPOSTA DE METODOLOGIA PARA PESQUISA FUNDIÁRIA 127

5.1 Procedimento de pesquisa em "Terrenos de Marinha e Acrescidos" 128

5.1.1 Com LPM e LLM homologadas pelo SPU 128

5.1.1.1 Regiões litorâneas sem aterro 129

5.1.1.2 Regiões litorâneas aterradas 129

5.1.2 Sem LPM e LLM homologadas pelo SPU 131

5.2 Procedimento de pesquisa em terrenos "Alodiais" 133

5.2.1 Aplicações 137

6. CONCLUSÃO 140

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 145

1. INTRODUÇÃO

Ao longo dos anos, a população brasileira tem se deslocado para os centros urbanos em busca de um ideal de melhoria da qualidade de vida, acompanhando o fenômeno que ocorreu no mundo inteiro a partir do processo de industrialização no século XIX.

Com o processo acelerado de migração da região rural para as cidades, os gestores públicos foram impactados com problemas de difícil solução, cujas consequências ainda refletem nos dias de hoje, como, por exemplo, a questão da moradia.

No início do século XIX, os políticos e gestores brasileiros ainda estavam se estruturando em termos legais sobre a questão urbanística e não possuíam entendimento para lidar, nem juridicamente, nem administrativamente, com o parcelamento regular do solo urbano – o que somente aconteceu com o amparo legal da lei 6.015/1973 que trata dos Registro Públicos e, posteriormente, com a lei 6766/1979.

Somente 40 anos depois, pela necessidade de executar a regularização fundiária, o poder público movimentou recursos que impulsionaram a criação de novos regulamentos jurídicos que culminaram na lei 11.977/2009 – Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

A complexidade do tema levou à necessidade de uma regulamentação da lei anterior, gerando a lei 12.424/2011. Ainda mais recentemente, tentando flexibilizar os entraves que impedem a entrega dos títulos aos ocupantes de assentamentos informais ou irregulares, criou-se um novo marco legal de 13.465/2017 que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana dentre outros temas e que, como as leis anteriores, encontra-se também envolto em polêmicas técnico-políticas, uma vez que essa nova legislação poderia facilitar a aquisição irregular de terras e a concentração fundiária dentre outros direitos (RIBEIRO, 2017).

Apesar da regularização fundiária no Brasil ser sempre objeto de controvérsias, a verdade é que esforços têm sido concentrados na procura de trazer para a legalidade o cidadão de baixa renda que ainda vive na informalidade dando a este cidadão o registro da porção de terra que ele ocupa. Tal procedimento não é simples, envolve várias etapas, e ainda esbarra na

necessidade de se obter a autorização dos titulares das matrículas dos imóveis ocupados, ou seja, os donos da terra.

Portanto, saber de quem é a terra, qual a área total da gleba primitiva e quais os seus limites fazem parte de um processo que não se pode evitar, e que apesar de parecer evidente e óbvia, na realidade, passa a ser um entrave, e em algumas vezes, um verdadeiro impeditivo à regularização fundiária.

Existem outras situações que envolvem o parcelamento do solo de forma diversa, mas que também carecem do conhecimento prévio do registro da Gleba e dos dados que deveriam nele constar. Aliás, o desconhecimento administrativo quanto ao procedimento para registrar porções de terra frutos de desapropriações para diversos fins e a necessidade de desafetação ou afetação das mesmas ao patrimônio municipal ainda é muito grande.

Sendo condição prévia conhecer a matrícula da gleba da qual se deve apartar a porção de terra demarcada urbanisticamente para fins de regularização fundiária, naquelas regiões onde o desconhecimento dos limites impeça a execução dos trabalhos, seria necessária uma "pesquisa fundiária". Também os processos de desapropriação com objetivos diversos – como os efetuados para ampliação de vias ou implantação de novos equipamentos públicos[1] – carecerão dessa pesquisa. Enfim, todos os assuntos relacionados à aquisição de terras precisam estar embasados nos documentos registrados nos cartórios imobiliários[2].

---

[1] O Decreto 7.341 de 22 de outubro de 2010 que Regulamenta a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009 em seu artigo 2º definem as duas modalidades de equipamentos públicos nos parágrafos 1º e 2º como segue:

§ 1º. Consideram-se equipamentos públicos urbanos as instalações e espaços de infraestrutura urbana destinados aos serviços públicos de abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de águas pluviais, disposição e tratamento dos resíduos sólidos, transporte público, energia elétrica, rede telefônica, gás canalizado e congêneres.

§ 2º. Consideram-se equipamentos públicos comunitários as instalações e espaços de infraestrutura urbana destinados aos serviços públicos de educação, saúde, cultura, assistência social, esportes, lazer, segurança pública, abastecimento, serviços funerários e congêneres.

[2] A lei 6.015 de 31 de dezembro de 1973 assim esclarece em seu Art. 1º: "serviços concernentes aos Registros Públicos, estabelecidos pela legislação civil para autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos, ficam sujeitos ao regime estabelecido nesta Lei". O "registro de títulos e documentos" está previsto no § 1° inciso IV da mesma lei. Os cartórios de registro de imóveis, são repartições públicas ou privadas a quem compete a guarda de documentos relativos aos imóveis de toda a natureza, buscando desta forma garantir a informação histórica das transações imobiliárias.

Em face da contextualização exposta, nosso estudo partiu do seguinte questionamento: “Existe legislação ou metodologia que indique quais os procedimentos a serem adotados para se descobrir qual o proprietário da terra de forma a subsidiar os procedimentos de parcelamento de solo urbano e de regularização fundiária?”

Consideramos então a hipótese de que o desenvolvimento de uma metodologia para a execução da “pesquisa fundiária” será capaz trazer celeridade os trabalhos de parcelamento do solo a serem desenvolvidos pelo cidadão ou órgãos públicos.

Por todo o exposto entendemos introduzir aqui o conceito de “Pesquisa Fundiária” como o conjunto de procedimentos de campo e escritório que devem ser executados previamente de forma a subsidiar a todos projetos que envolvam terras e o parcelamento do solo. Possui característica pericial multidisciplinar e objetiva o diagnóstico territorial da região estudada, o que poderá ser verificado por meio de documentação, plantas, representações cartográficas, imagens de satélite, análise de sobreposição efetuados por softwares específicos e dados empíricos.

A Pesquisa Fundiária se aplica aos estudos relacionados à regularização fundiária, às desapropriações executadas pelos entes federativos, à elaboração e manutenção do cadastro multifinalitário e a todos os processos de parcelamento do solo, seja de forma mais simples ou mais aprofundada.

Assim, nosso estudo busca conhecer alguns dos aspectos históricos da ocupação do território brasileiro considerando os fatores que levaram à necessidade de se realizar a regularização fundiária, bem como uma análise da legislação existente sobre o tema e assuntos afins a questão das terras, propondo uma metodologia para a execução da “pesquisa fundiária” nos casos em que a mesma se faça necessária de forma a subsidiar novas ações do poder público.

Isso se justifica pelo entrave jurídico que o desconhecimento dos elementos físicos e jurídicos da gleba primitiva trazem ao impedir o registro dos terrenos remanescentes dos processos de desapropriação executados pelo município ou destinados aos programas de regularização fundiária.

Após este primeiro capítulo introdutório, este trabalho está organizado conforme descrito a seguir:

No *Capítulo 2 – A História e o processo de ocupação do território brasileiro*, mostraremos como a apropriação do território brasileiro culminou em

uma ocupação desordenada. A evolução legal figura como um importante marco, dividindo o capítulo, em um primeiro momento, com resgate histórico da colonização até a Lei de Terras e, em um segundo momento, com enfoque no período moderno marcado pelos processos de regularização fundiária.

No *Capítulo 3 – Legislação Brasileira Aplicada ao Parcelamento do Solo*, apresentaremos a legislação pertinente à regularização fundiária e as tentativas de dar um ordenamento ao uso do solo urbano.

No *Capítulo 4 – Pesquisa Fundiária em Vitória/ES – Estudos de Caso*, relataremos os desafios encontrados no município de Vitória a partir da experiência de três casos empíricos, envolvendo delimitação de terrenos de marinha; estudos realizados para executar desapropriações; implantação de unidades habitacionais de interesse social e regularização fundiária em seu território.

Por fim, no Capítulo 5 – *Proposta de Metodologia para Pesquisa Fundiária,* apresentaremos uma proposta metodológica que contribua com os gestores públicos municipais e demais interessados, tomando como exemplo nossa experiência no município de Vitória.

1.1 Justificativa

A motivação para a execução desta pesquisa foi a necessidade de solucionar as imposições elaboradas pelos cartórios de registro imobiliário nos vários processos administrativos municipais de desapropriação de imóveis, ou parte deles, no município de Vitória – ES, cujo objetivo era a ampliação de avenidas, ou implantação de restaurantes populares e escolas, ou ainda, acessos a parques florestais por terras de terceiros.

Posteriormente, também os entraves técnicos e jurídicos relativos ao parcelamento do solo encontrados no processo de execução da regularização fundiária se apresentaram como desafio que, ora possuíam características técnicas, ora características jurídicas. Em todos os casos a pesquisa para conhecer as dimensões e forma do terreno, bem como quem seria o seu proprietário foram o ponto de partida.

Tanto nos processos de pesquisa quanto nos procedimentos técnico-jurídicos que viabilizam o registro da porção de terra parcelada, conhecer a legislação existente relativa ao assunto, quem deverá atuar no processo e quais as etapas a seguir poderão dar a celeridade e a segurança jurídica necessária aos

responsáveis no poder público ou seus prestadores de serviços.

Com este trabalho buscamos contribuir, ampliando o conhecimento sobre esses procedimentos, embasados na legislação existente, esclarecendo dúvidas que permeiam os servidores públicos de todo o Brasil.

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo geral

Organizar uma proposta metodológica para a execução de uma "Pesquisa Fundiária" que venha a subsidiar a gestão pública e interessados, envolvidos em questões fundiárias, a conhecerem caminhos facilitadores para obtenção do documento da terra.

1.2.2 Objetivos específicos

a) Contextualizar os fatos históricos que precederam a ocupação do solo urbano brasileiro;
b) Descrever a questão fundiária no Brasil;
c) Explicitar os marcos jurídicos e/ou extrajurídicos que compõem e fundamentam os instrumentos da Regularização Fundiária, a Lei de Registros Públicos e o Auto de Demarcação Urbanística;
d) Apresentar os procedimentos de investigação necessários para a execução de uma "pesquisa fundiária".

1.3 Metodologia

Este estudo caracteriza-se como uma pesquisa qualitativa, que envolveu três fases fundamentais para o entendimento e proposição de uma metodologia de pesquisa fundiária.

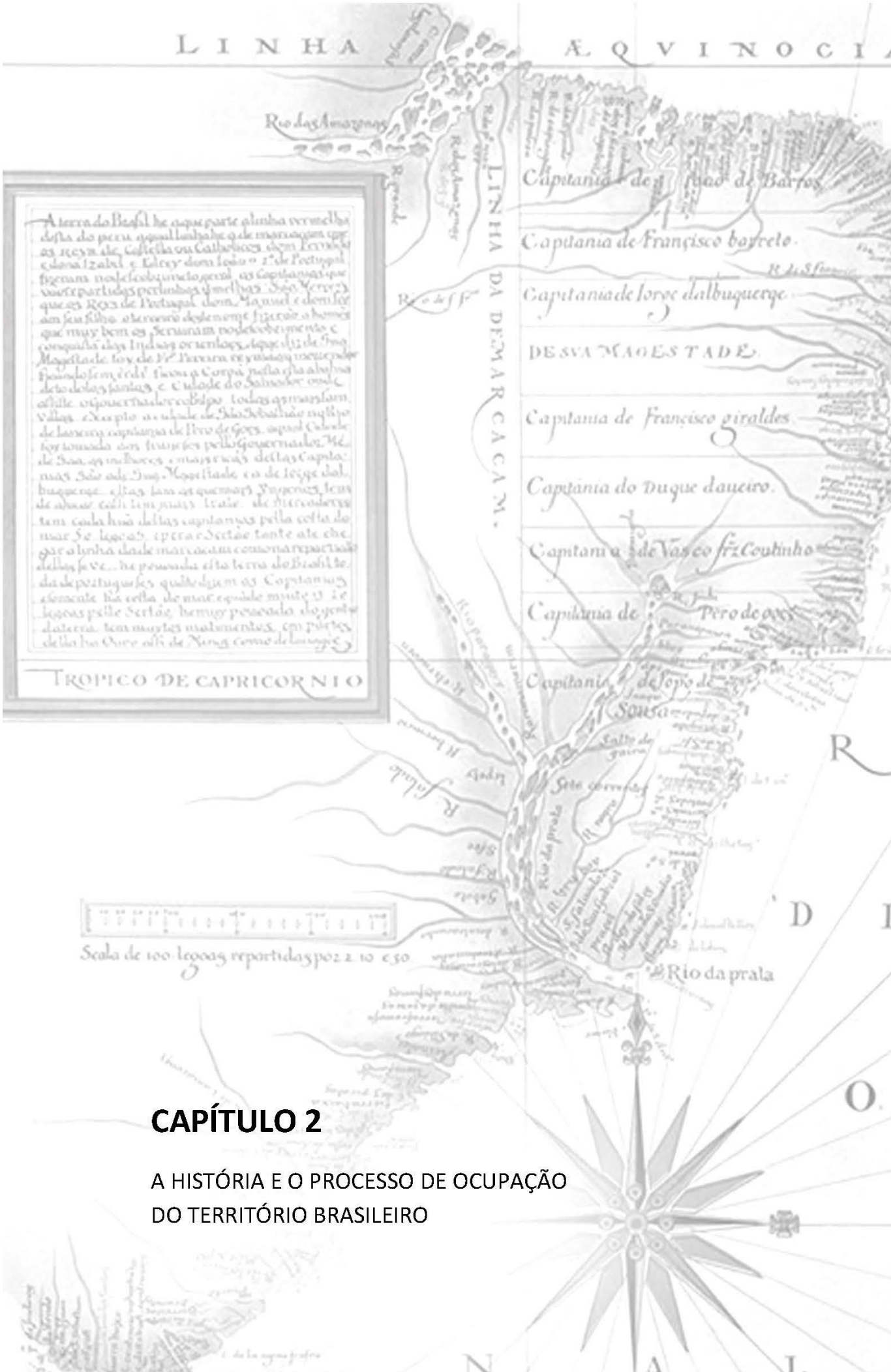
A primeira fase envolveu o levantamento de dados secundários, provenientes de pesquisas históricas, que permitem compreender o processo de urbanização e ocupação do solo brasileiro e a atual situação fundiária do país.

Na segunda fase buscou-se realizar um estudo analítico da legislação brasileira aplicada ao parcelamento do solo, compreendendo as alterações ocorridas e seus efeitos nos processos de regularização fundiária no Brasil.

Na terceira fase foram selecionados casos específicos considerados

emblemáticos de situações passíveis de acontecerem em outros municípios, como o que envolvem terrenos de marinha e demarcação urbanística. Tratam-se de estudos de casos empíricos, feitos a partir da observação e participação direta do autor na realização de “pesquisa fundiária” para subsidiar a execução de projetos diversos junto à PMV. Na medida em que os casos forem relatados, sistematizaremos os principais métodos e, quando possível, o passo-a-passo da metodologia aplicada para resolução do desafio em questão.

Como resultado, esta pesquisa pretende apresentar uma metodologia que oriente a execução de “pesquisas fundiárias” para fins diversos, propondo uma forma de se trilhar os caminhos para a obtenção da documentação cartorária necessária à execução da regularização fundiária ou apuração de áreas remanescentes.



CAPÍTULO 2

A HISTÓRIA E O PROCESSO DE OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO BRASILEIRO

O cenário da distribuição territorial da maioria das cidades brasileiras, com raríssimas exceções, é um reflexo do processo de ocupação que remete à colonização do Brasil. A chegada dos portugueses, e sua forma de ocupar a terra, geraram com o tempo a necessidade de regulamentar tal ocupação estabelecendo apenas deveres ao ocupante, em sua grande maioria. Deitar um olhar sob a forma de ocupação fundiária no Brasil, em uma perspectiva histórica, buscando entender como essa ocupação impactou na formação das cidades, proporciona uma explicação para o surgimento de leis relativas à terra aplicadas ao longo do tempo e que muito tardiamente passaram a ter um "olhar social". Este capítulo busca trazer um resgate histórico da ocupação das terras brasileiras e suas consequências negativas que impelem a necessidade da pesquisa fundiária, bem como trazer à luz termos legislativos, antigos e atuais, relacionados à posse e à ocupação de terras que darão suporte a assuntos a serem abordados nos próximos capítulos como a regularização fundiária.

2.1. O período do Descobrimento e o dono das terras

No século XIV, as potências que se destacavam por conquistas de além-mar eram Portugal e Espanha. Previamente acordado por essas potências, aqueles que chegassem primeiro a determinada região ainda não descoberta teriam o direito de reivindicá-la. E, assim, em um desses momentos dos descobrimentos, a Espanha declara sua posse sobre as Antilhas em 1492, pensando ter alcançado o mar da China. Segundo Fausto (1996), Portugal contestou essa reivindicação, o que de certa forma dá a entender que aquele reinado já tinha conhecimento da existência daquelas terras. Tal contestação gerou a elaboração do "Tratado de Tordesilhas", ainda naquele ano, no qual ficou proposta a divisão entre essas duas potências dominantes e o direito de ocupação do mundo em dois hemisférios, cabendo a Portugal as terras situadas a leste. Oito anos depois, em 1500, o Brasil foi considerado descoberto pelo fidalgo português Pedro Alvares Cabral. Estando cientes da urgente necessidade de tomar posse das terras, em face do interesse de outras potências nas terras recém-descobertas, a

Coroa portuguesa decidiu que seria necessário colonizar o território.

A partir daí podemos observar uma característica marcante no processo de planejamento da ocupação, ou seja, Portugal sem ter uma real noção das dimensões das terras recém-descobertas não desejou que as mesmas fossem destinadas à criação de um novo império, que seria naturalmente destinado aos herdeiros do Trono e, muito menos, ao assentamento de uma população que de alguma forma pudesse vir a ser a transmissora do seu legado ou até mesmo prosperar em um novo mundo, em um maior espaço, tão escasso no Antigo Continente.

Verifica-se que em um primeiro momento, os portugueses, imaginando terem encontrado apenas uma Ilha, buscaram com urgência reaver os investimentos feitos com as expedições náuticas realizadas, como se verifica no seguinte relato:

> É imperiosa a referência, aos objetivos essencialmente extrativistas desempenhados pela política portuguesa para a Terra de Santa Cruz, quando do seu apossamento. A política imediatista de Portugal visava o ressarcimento dos investimentos com as primeiras expedições e de forma assistemática e ametódica principiou a ocupação do solo brasileiro, sem saber exatamente o que fazer com a grande descoberta. (MENDES, 1988, p. 14).

Assim, a política econômica adotada no início do descobrimento do Brasil foi o extrativismo, e as terras, naquele momento, não possuíam nenhum valor comercial, uma vez que pertenciam exclusivamente ao rei de Portugal. O Brasil, em termos de “pesquisa fundiária” relativa a aquele período, era uma enorme fazenda delimitada pelo tratado de Tordesilhas.

2.2 As Capitanias Hereditárias

O Brasil recém descoberto foi assim chamado somente a partir de 1503. Anteriormente, recebeu o nome de Ilha de Vera Cruz e posteriormente de Ilha de Santa Cruz, pois imaginavam que se tratava de uma grande ilha. Fausto (2006) explica que, a princípio, as terras brasileiras não foram consideradas como prioridade por Portugal, que arrendou sua exploração a Fernão de Noronha por um período de três anos para que aqui fosse instalado o regime de feitorias já utilizado na costa africana. Isso durou até 1505 com o fim do arrendamento.

Naquela época reinava D. Manuel I, cujas atenções prioritárias eram as Índias e suas especiarias, desviando a necessidade de uma colonização imediata das novas terras. Esse descuido com a nova posse possibilitou a chegada de estrangeiros que saqueavam as costas brasileiras quase sem nenhum obstáculo. Então, antes de uma colonização efetiva, foi criado um programa de expedições para reconhecimento do litoral, sendo Américo Vespúcio e Cristóvão Jacques os nomes de destaque nessas expedições. Com a morte de D. Manoel I sobe ao trono D. João III.

O poder político nas terras brasileiras, com caráter absolutista, foi realizado através das Ordenações, somadas a poucas leis criadas de tempos em tempos. O controle e a fiscalização ficaram a cargo de Capitães, Ouvidores e Provedores escolhidos pelo Monarca para o cumprimento de ordens jurídicas e administrativas.

Somente com a nomeação de Martim Afonso de Souza, como Delegado do Rei, em 1532, houve a possibilidade de distribuir terras no Brasil. Segundo Diniz (2005, p. 3), o sistema de Capitanias adotado por D. João III "promoveria a ocupação da terra sem onerar a Coroa". Pinto, Dinalli e Menezes (2016, p. 5) assim destacam o papel do novo Delegado:

> Esta foi a tríplice missão de Martim Afonso de Souza– a de defender a costa brasileira contra o mercantilismo salteador estrangeiro; a de estabelecer os limites exatos da nova colônia e a de supervisionar uma colonização permanente do litoral em toda sua extensão.

Ao se ler a carta de D. João III para Martim Afonso de Souza, datada de 20 de novembro de 1530, verifica-se o poder soberano que a ele foi depositado. Após percorrer a costa brasileira, o delegado chega a São Vicente em 20 de fevereiro de 1532 e eleva o povoado ao nível de Vila, onde deu início a um sistema político-administrativo contendo a igreja, o Pelourinho, a Câmara e demais símbolos da colonização adotados por Portugal.

Seguro com a presença de Martim Afonso nas terras brasileiras, D. João III entende então dividir o litoral da seguinte forma:

> Foram criadas 14 capitanias hereditárias, de 30, 50 e 100 léguas da costa até a linha de Tordesilhas, mas na verdade extrapolaram o marco final, pois ao certo, só era conhecido o início. As capitanias hereditárias eram na realidade, grandes latifúndios, e latifundiária nasceu a nossa política territorial. (MENDES, 1988, p.15).

Essas faixas de terra foram distribuídas através de cartas de Doação e cartas Forais[3] a 12 donatários e denominadas “Capitanias”. Os donatários eram fidalgos leais ao rei e membros da aristocracia portuguesa que com recursos próprios poderiam ocupar a terra e que também ficaram conhecidos como Capitães-donatários, Capitães-mores ou apenas Capitães. Assim, acabaram tornando-se grandes latifundiários como afirma Ferreira (p.83 apud MENDES,1988, p.15):

> Com a extensão territorial imensa, que apenas se sabia que começava na costa marítima e cujos fins se perdiam no mistério -e na lenda, à dádiva de terras de sesmarias tinha que iniciar, e assim aconteceu, a política territorial latifundiária. Cada sesmaria era *um latifúndio.*

Como característica relevante a este estudo, as terras eram “confiadas” aos donatários, que poderiam delas arrecadar dízimos e fundar povoações, distribuir terras de sesmaria e nelas ministrar Justiça. Essas Capitanias eram inalienáveis e transmitidas somente por herança ao filho varão mais velho do primeiro donatário, sem condições de partilha com os demais herdeiros, e por isso ficaram conhecidas como “Capitanias Hereditárias”. Verifica-se aí uma destinação de terras a uma classe privilegiada previamente escolhida pelo rei evidenciando o início da distribuição desigual de terras no país.

A princípio, poderia se pensar que com a doação da Capitania ao donatário, este poderia incorporar as terras ao seu patrimônio, todavia, não era nisso que consistia o ato. Ao donatário era confiado o “[...] governo da terra e não domínio dela. Sequer a posse da terra. Apenas a administração régia” (PINTO; DINALLI; MENEZES, 2016, p. 6). Assim, estava assegurado ao rei, o verdadeiro proprietário, o direito de revogar a doação a qualquer tempo.

Mais tarde, o sistema das Capitanias Hereditárias, que deveria ser vitalício, foi revogado mesmo após vários investimentos e implantação de feitorias. Tal fato deve ter sido um grande gerador de insegurança político-jurídico-administrativa por parte daqueles que lidavam com a terra na ocasião o que

---

[3] Cartas do Rei aos Donatários. As Cartas de Doação legitimavam a posse e jurisdição sobre as terras, enquanto as Cartas Forais ditavam regramentos com direitos e deveres pré-estabelecidos pelo monarca.

certamente desencadeou a busca por maiores direitos sobre suas posses por parte dos grandes fazendeiros.

Atualmente podemos entender a distribuição das Capitanias Hereditárias graças ao seu registro em mapas como o Mapa de Luís Teixeira datado de 1574 (Figura 1) e os textos contidos nas cartas de Doação e cartas Forais. Destacamos com isso a importância da cartografia nos relatos históricos e o papel da "pesquisa fundiária" no resgate de dados que explicam a ocupação do território brasileiro. Sem esses registros dificilmente saberíamos como a divisão geográfica se procedeu.

Figura 1 – Mapa de Luiz Teixeira – 1574

Fonte: Site Guia Geográfico – História do Brasil[4]

O fim das Capitanias Hereditárias foi assim descrito por Fausto (1996, p. 25):

[4] Disponível em: <https://www.historia-brasil.com/mapas/teixeira-1574.htm>.

> As capitanias foram sendo retomadas pela Coroa, ao longo dos anos, através de compra e subsistiram como unidade administrativa, mas mudaram de caráter, por passarem a pertencer ao Estado. Entre 1752 e 1754, o Marquês de Pombal completou praticamente o processo de passagem das capitanias do domínio privado para o público.

Conforme exposto até o século XVIII ainda existiam Capitanias no Brasil e consequentemente donatários, todavia as divisões, ou subdivisões, das terras que ocorreram durante aquele período, não deixaram vestígios geográficos marcantes que pudessem caracterizar aquela época.

2.3 As Sesmarias e as distorções na distribuição de terras

Após a divisão do Brasil em Capitanias Hereditárias, cada donatário, investido do poder real e por orientação do rei, deu início ao processo de colonização com a distribuição de terras para cultivo pelo regime jurídico de Sesmarias.

Não tendo sido criadas no Brasil, a implantação histórica das Sesmarias remonta à Portugal do final da Idade Média quando aquele reinado buscava soluções para a questão do abandono de terras destinadas ao plantio, e prevendo então uma iminente falta de alimentos, D. Fernando I criou uma lei no ano de 1375 que obrigava os proprietários a lavrarem suas terras ou teriam as mesmas transferidas para quem estivesse disposto a lavrá-las (SODERO, [197?], p.153, apud MENDES, 1988, p.14).

Nozoe (2006, p. 2) apresenta as Sesmarias “[...] como uma lei agrária de fomento da produção agrícola e do cultivo da terras ermas” [...], mas esclarece que essas terras foram distribuídas após a retomada do território da ocupação moura e explica ainda que elas haviam sido abandonadas por conta da dizimação causada pela peste negra ou pela busca pelos centros urbanos. Verificamos assim a origem do termo:

> Em suas origens, o regime jurídico das sesmarias liga-se aos das terras comunais da época medieval, chamado de communalia. Antigo costume das regiões da Península Ibérica, as terras eram lavras das comunidades, divididas de acordo com o número de munícipes e sorteadas entre eles, a fim de serem cultivadas. A área dividida, ou cada uma das partes, levava o nome de sexmo. O vocábulo sesmaria derivou-se do termo “sesma”, correspondente a 1/6 do valor estipulado para o terreno. “Sesmo” ou “sesma” também

> poderia ter sua origem que na época era chamado no verbo "sesmar" (avaliar, estimar, calcular), ou ainda, significar um território repartido em seis lotes, nos quais, durante seis dias da semana, exceto Domingo, trabalhariam seis sesmeiros. (DINIZ, 2005, p. 2).

Diniz (2005, p. 25) também esclarece que "na Península Ibérica as doações de Sesmarias existiram até final do século XIII" e que "Uma sesmaria media, em média, 6.500m²". Porém, no Brasil, durante muito tempo não se obteve ao certo quais as medidas de uma sesmaria. Reforçamos esse entendimento com o relato de Fausto (1996, p. 25) que afirma que "[h]ouve em toda a Colônia imensas Sesmarias, de limites mal definidos, como a de Brás Cubas, que abrangia parte dos atuais municípios de Santos, Cubatão e São Bernardo".

Rolnik (1997. p. 21) confirma o entendimento anterior acrescentando as medidas de uma sesmaria de acordo com as cartas forais da seguinte forma:

> A "carta de doação" permitia ao Capitão Mor conceder terras e criar vilas. Eram confirmadas e regulamentadas por forais. A concessão se fazia gratuitamente, sob a exigência de ocupação com cultivo e desbravamento da terra e a obrigatoriedade de pagamento de apenas 1 dízimo – décima parte da produção –, à Ordem de Cristo. Os forais previam que o donatário não deveria acumular terras e sim e cedê-la em sesmarias de "Légoa em quadra", como uma légua de frente ou uma de fundo normalmente se estabelecia a frente, as Margens de um rio ou a linha Costeira, era no definido ou de marcado por acidentes geográficos identificáveis, divisores de águas e espigões dada a vasta extensão do país e sua escassa população, a terra era tão grande e limites precisos não eram estabelecidos nem eram relevantes. Assim as demarcações eram bastante incertas.

Somente em 1605 é que pudemos ter noção palpável de sua dimensão conforme o seguinte relato:

> Algumas tentativas foram feitas visando melhora nas aparentes deficiências da sistemática das Sesmarias, como a Carta Régia de 27.12.1695, estabelecendo o tamanho das sesmarias em quatro léguas por uma de largura, posteriormente, três por uma. Mas o que significava uma légua? Só em 1809 é que se fixou em 3.000 braças ou 6.600 metros lineares, estabelecendo-se então a extensão da légua. (MENDES, 1988, p.18).

Verifica-se, na realidade, que no Brasil as terras doadas não tinham dimensões bem definidas, talvez pelo fato do rei entender ser sua toda a propriedade, e sem nenhuma intenção de transferi-las, definir parcelas lhe parecesse desnecessário. Isto é confirmado por Borges (1998, p. 67) que desta forma afirma:

> Não é demasiado longa a história de nossa propriedade territorial. Mas está eriçada de vaivéns, e, muitas vezes, de incompreensão do Poder Público sobre a importância de levar os imóveis rurais à propriedade particular.

Afinal, quanto de terra o capitão donatário poderia reter e o quanto deveria ser distribuído? Segundo Diniz (2005, p. 3) “os capitães-donatários só detinham 20% da sua capitania e eram obrigados a distribuir os 80% restantes, a título de sesmaria, não conservando nenhum direito sobre estas”. Nota-se que, para ser justo na distribuição desses valores percentuais, seria necessária a medição precisa das terras existentes antes de distribuí-las, mas sem a existência de profissionais capazes de executar tal oficio na província, as terras acabaram por serem divididas sem seguir um procedimento padrão, gerando, por inúmeras vezes, inseguranças e insatisfações. Mendes (1988, p.18) comenta que

> [...] se não existia uma medida padrão, ou uma medida referencial, não era possível que qualquer documento, como as próprias cartas forais, trouxessem a certeza da afirmação de ser determinada área, aquela que o sesmeiro apresentava e ocupava.

Outra questão a considerar foi a expansão territorial exercida pelos fazendeiros e também pelos posseiros que surgiram a partir da imposição legal do cultivo da terra aos sesmeiros, que comumente arrendavam as terras a esses pequenos lavradores. Diniz (2005) explica que, apesar de a Coroa buscar por inúmeras vezes regularizar o sistema de Sesmarias, o intento não foi obtido. Buscou-se com a obrigatoriedade de cultivo das terras e com uma fixação de limites territoriais superiores àquelas contidas nos parâmetros da lei, conter a ocupação irregular do território, porém não obtiveram êxito.

O paradoxo de ocupar ou arrendar terras para o plantio atendia a um aspecto legal das Sesmarias porém, lavrador[5] não atendia a outro quesito legal que era o de ter as cartas de doação destinadas aos sesmeiros. Esse procedimento dificultou o controle exercido pela coroa no processo de distribuição de terras.

Sodero (197[?], p.170-171, apud Mendes, 1988, p. 18) esclarece que

> [...] assim que se formaram as duas classes dentro da mesma sesmaria: A dos titulares e a dos ocupantes, a dos sesmeiros e a dos posseiros. Como também não se obedecia a limites precisos,

[5] O que lavra sua própria terra ou a de terceiros.

> na concessão das cartas, foi crescendo na história colonial, extensão de terras que de fato dominavam.

Nozoe (2005, p. 1) fortalece o entendimento quanto a insegurança jurídica que vigorava na época esclarecendo que:

> [...] a legislação fundiária aplicada no decorrer de nosso período colonial foi baixada de modo descontinuado, dispersa em um amplo número de avisos, resoluções administrativas, cartas de doação, forais e os textos das Ordenações. Essa gama de dispositivos legais ensejou uma legislação fragmentada, nem sempre coesa, revogada e reafirmada de tempos em tempos.

E assim o espaço territorial brasileiro foi sendo paulatinamente ocupado, com as terras destinadas ao plantio ou não, sem demarcações bem definidas e a despeito daquilo o que pudesse determinar a lei.

Fazemos aqui um parênteses para destacar este aspecto histórico que é bastante relevante em nossa dissertação: a transferência de terras sem limites territoriais pré-estabelecidos e a ocupação das mesmas sob pretextos diversos. Esses procedimentos revelaram uma característica que ainda perdura nos dias de hoje, o registro de terras sem a definição de limites e dimensões, implicando na constante disputa, invasão e ocupação irregular de terras, que geraram atualmente a necessidade da regularização fundiária.

A situação dos posseiros[6] chegou a proporções que resultaram na criação do Alvará de 1795, e que segundo Diniz (2005, p. 4) “reconhecia o posseiro e tentava reestruturar o sistema de Sesmarias, com objetivo de manter para a Coroa a responsabilidade na concessão das terras devolutas”. Tal tentativa fracassou e o Decreto foi revogado no ano seguinte por impor restrições que segundo Mendes (1988, p. 19) “quebraria o império econômico de muitos”. Verifica-se que nesse período, o poder do latifundiário brasileiro, o sesmeiro, sobrepunha-se às vontades da realeza e pressentia-se, então, uma decadência do sistema.

Às vésperas da Independência do Brasil, deu-se como findado o Sistema Sesmarial, e assim Mendes (1988, p. 19) o descreve:

> O sistema de Sesmarias vigorou até 17 de julho de 1822, resolução esta que foi confirmada em 22 de outubro do ano seguinte, por D. Pedro, que determinou “se suspendessem todas as sesmarias futuras”, até a convocação da Assembleia Geral, Constituinte e Legislativa do Império, mandava “mui positiva e terminantemente”,

---

[6] Indivíduo que ocupa e passa a fazer uso de terra devoluta ou abandonada.

> a todas as Juntas dos Governos das Províncias, que, “se abstivessem de conceder sesmarias”, até que a Assembleia regulasse a matéria.

Tendo sido nossa primeira forma de ordenamento jurídico da propriedade fundiária, explica Nozoe (2006) que o fim do sistema sesmarial foi decidido com a preocupação geral da necessidade de modernização das relações de produção, sem, contudo, conseguir acabar com a constante apropriação indevida de terras públicas em face dos interesses rurais, procedimento esse que venceu o período do descobrimento e continua a acontecer nas terras brasileiras até os dias de hoje.

2.4 A Lei de Terras de 1850 – O novo marco fundiário

O século XIX chegou trazendo com ele a Revolução Industrial[7], mudando os procedimentos econômicos mundiais. Portugal e Espanha já não eram mais as potências que se destacaram no início do Brasil Colônia. Também no início daquele século, a França comandada por Napoleão Bonaparte, após já ter conquistado parte da Europa, promove uma guerra contra a Inglaterra, impondo sanções econômicas àquele país. Fausto (1966, p. 75) explica que, sendo aliado da Inglaterra, Portugal “representava uma brecha no bloqueio e para isso era preciso fechá-la”.

Pressionados por terra pela França, pelo mar pela Inglaterra, e sem forças para combater o exército de Napoleão, a realeza lusitana decide se mudar para o Brasil. A chegada da família real trouxe várias mudanças que impactaram o comércio interno e externo uma vez que uma das primeiras providências tomadas foi a abertura dos portos às nações amigas, especialmente à Inglaterra e seus produtos.

Naquele período a cultura escravocrata impregnava os fazendeiros brasileiros e a possibilidade do fim da escravidão abalava os conceitos sociais de poder em vigor. Todavia, a mão de obra escrava tornava o preço do açúcar brasileiro mais barato e competitivo do que o açúcar das colônias inglesas, o que

---

[7] Período caracterizado pela gradativa substituição da produção artesanal pela produção realizada por máquinas à vapor, com o uso do carvão como combustível e a utilização do ferro na confecção de novos produtos. Vários autores consideram que a primeira Revolução Industrial ocorreu entre os anos de 1760 a 1840.

fez com que a Inglaterra exercesse enorme pressão para o fim daquele regime, trazendo ainda mais alvoroço sobre as tão conturbadas questões fundiárias.

Durante muito tempo a terra não teve valor econômico no Brasil, uma vez que estas pertenciam definitivamente ao rei, porém, com a realeza no país, sua capacidade produtiva, relacionada diretamente à quantidade de escravos, definiam o nível social dos produtores rurais, impelindo os sesmeiros e posseiros a buscarem cada vez mais a aquisição de terras, o que se deu muitas vezes com à indevida apropriação de áreas devolutas, aproveitando as falhas existentes na lei. Ferreira (2005, p. 1) confirma que apesar de a terra ainda não ter valor comercial, essas “formas de apropriação já favoreciam a hegemonia de uma classe social privilegiada”.

Pelo exposto, percebe-se a ebulição que a questão agrária causava naquele momento político. Cavalcante (2005. p. 1) destaca que “no século XIX, a terra passou a ser incorporada à economia comercial, mudando a relação do proprietário com este bem”, e completa esclarecendo:

> A terra, nessa nova perspectiva, deveria transformar-se em uma valiosa mercadoria, capaz de gerar lucro, tanto por seu caráter específico quanto por sua capacidade de gerar outros bens. Procurava-se atribuir à terra um caráter mais comercial e não apenas um status social, como era característico da economia dos engenhos do Brasil colonial.

Em 7 de setembro de 1822, o Brasil declara sua independência e, em 1824, temos nossa primeira Constituição Federal que durante todo o período imperial foi o primeiro conjunto de leis a reger o território brasileiro, sem contudo, alterar os procedimentos sobre a questão agrária que ainda eram carentes de ajustes.

Porém, em 18 de setembro de 1850, foi criada a Lei 601 que ficou conhecida como Lei de Terras e que apresentou novos critérios com relação aos direitos e deveres dos proprietários de terras. Em face das pressões pelas quais passava o país, as quais expusemos anteriormente, o governo buscou, pela primeira vez, regulamentar a posse das terras e a propriedade privada conforme a ementa da lei que:

> Dispõe sobre as terras devolutas no império, e acerca das que são possuídas por título de sesmaria sem preenchimento das condições legais bem como por simples título de posse mansa e pacífica; e determina que, medidas e demarcadas as primeiras, sejam elas cedidas a título oneroso, assim para empresas particulares, como

> para o estabelecimento de colônias de nacionais e de estrangeiros, autorizado o governo a promover a colonização estrangeira na forma que se declara.

Ao promulgar essa lei, obtivemos um marco fundamental na questão relativa à apropriação de terras no Brasil, o que impactou diretamente no processo do desenvolvimento das cidades. A partir daquele momento ficou regulamentado que a forma legal de aquisição de terras passou a ser a compra devidamente registrada. A partir disso observa-se que o direito de propriedade fica desvinculado de uma efetiva ocupação da terra e que esta passa a adquirir um valor monetário, alcançando, assim, o estatuto de mercadoria (ROLNIK, 2005).

Passando a terra a ter valor monetário, era natural que a sua dona, ou seja, a Coroa, passasse a leiloa-las, o que, obviamente, beneficiou aqueles que podiam comprá-las.

Segundo Maricato (apud FERREIRA, 2005) a Lei das Terras foi fruto de um processo iniciado em 1822 com a ocupação do território pelos grandes latifundiários, muitas vezes expulsando os pequenos posseiros, que consistiam em colonos europeus.

Destaca-se que o momento do surgimento da lei está relacionado diretamente com o fim da escravidão no Brasil e com a pressão dos grandes latifundiários sobre o governo. Sem escravos e sem a segurança jurídica sobre as terras em face da existência de um “projeto liberal de financiamento de uma colonização branca de pequenas propriedades” (FERREIRA, 2005, p. 2), os latifundiários se sentiram ameaçados por não possuírem a confirmação da propriedade das terras que entendiam serem suas.

Não é sem motivo que a Lei de Terras passa a ser um marco fundiário na história do Brasil. Apesar de atender a uma demanda aguardada por anos pelos sesmeiros e posseiros que a receberam de braços abertos, ela também trouxe um enorme impacto negativo sob o aspecto social.

Com a proibição do tráfico de navios negreiros devido à pressão econômica exercida pela Inglaterra, o Brasil pode verificar no campo, a diminuição de uma maioria da população, composta por ex-escravos, sem nenhuma ou quase nenhuma instrução, completamente despreparada e afastada da única coisa para qual haviam sido preparados para lidar durante séculos: a terra.

Somado a eles, graças a um incentivo à imigração, chegavam à costas brasileiras estrangeiros incentivados a virem para a nova terra iludidos por promessas diversas. Essa nova parcela da população, que aqui chegou com poucas condições financeiras, sem dominar o idioma e sem conhecer a burocracia necessária para se adquirirem terras, aos poucos se viu forçada a trabalhar para latifundiários completamente desacostumados a assalariar funcionários e habituados à exploração escravagista.

A partir de então, fica consolidada de forma evidente, uma divisão na sociedade brasileira onde, segundo Ferreira (2005, p. 3) teríamos:

> [...] os proprietários fundiários de um lado, e do outro lado, sem nenhuma possibilidade de comprar terras, os escravos,[...], e os imigrantes, presos a dívidas com seus patrões ou ignorantes de todos os procedimentos necessários para obter o título de propriedade.

Outra questão social marcante além das modificações causadas na área rural, foram aquelas que afetaram as regiões urbanas. A possibilidade de adquirir terras na cidade trouxe uma nova dinâmica urbana, não só distinguindo espaços públicos dos espaços privados – conforme mencionado por Maricato (apud FERREIRA, 2005) – mas trazendo também uma nova definição dos padrões de uso e de ocupação do solo, que serviram para manter o privilégio das classes dominantes a longo prazo.

Cavalcante (2005, p. 5) resume assim o papel da Lei de Terras no Brasil:

> Em pouco mais de vinte artigos, a Lei de Terras de 1850 tentou corrigir os erros cometidos pelo Brasil durante o período colonial (nas concessões de sesmarias) e início da independência até sua promulgação (o crescimento do número de posseiros) e, dentro das possibilidades, promover a imigração a fim de substituir o trabalho escravo. A Lei de Terras de 1850 é significativa no que se refere à ocupação da terra no Brasil, pois a partir dela a terra deixou de ser apenas um privilégio e passou a ser encarada como uma mercadoria capaz de gerar lucros.

O fato é que a lei 601/1850 representou um divisor na questão fundiária brasileira como fomentadora da segregação das classes economicamente privilegiadas em relação a uma muito menos favorecida com consequências marcantes observadas em praticamente todas as cidades atualmente.

2.5 As terras devolutas

Ao longo desta dissertação iremos nos referir em alguns momentos às terras devolutas e estas serão tratadas, algumas vezes, como parte da solução, e em outras vezes, como parte dos problemas nas questões fundiárias. Entendemos, então, ser necessária um maior estudo sobre o que seriam essas terras e como as mesmas foram tratadas pela legislação brasileira desde o período colonial.

Como abordado anteriormente, o Brasil era uma grande fazenda cuja propriedade era do rei, logo, o domínio pertencia à coroa portuguesa. Após dividir as terras em capitanias hereditárias, coube aos capitães-donatários efetuar a concessão de partes de suas capitanias na forma de Sesmarias, porém, a eles caberiam também, além do cultivo da terra, outras obrigações como sua medição e demarcação sobre a possibilidade de terem que devolvê-las à Coroa.

De fato, muitos capitães não conseguiram atender às determinações contidas na cartas de doação e nas cartas de forais e, assim, as terras foram revertidas à coroa e denominadas terras devolutas.

Cavalcante (2005) ao analisar o conceito de terras devolutas apresentados pela Lei de Terras de 1850 verifica uma diferença de entendimento sobre elas em relação ao período colonial e faz uma comparação entre esses dois conceitos. No primeiro conceito, essas terras seriam “[...] todas aquelas que não estavam sob os cuidados do poder público em todas as suas instâncias (nacional, provincial ou municipal) e aquelas que não pertenciam a nenhum particular, sejam estas concedidas por Sesmarias ou ocupadas por posse” (CAVALCANTE, 2005. p. 4). No segundo conceito temos o esclarecimento de que “[...] o termo ‘terra devoluta’ era empregado para designar a terra cujo concessionário não cumpria as condições impostas para sua utilização, o que ocasionava a sua devolução para quem a concedeu: a Coroa” (CAVALCANTE, 2005. p. 5).

A Lei de Terras de 1850, assim define quais seriam as terras devolutas:

> Art. 3º São terras devolutas:
>
> § 1º As que não se acharem applicadas a algum uso público nacional, provincial, ou municipal.
>
> § 2º As que não se acharem no dominio particular por qualquer título legitimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em commisso por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura.

> § 3º As que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apezar de incursas em commisso[8], forem revalidadas por esta Lei.
>
> § 4º As que não se acharem occupadas por posses, que, apezar de não se fundarem em título legal, forem legitimadas por esta Lei.

Observa-se que durante muito tempo não se registrou menções legislativas sobre esse tipo de terras e somente um século depois, a lei que "Dispõe sobre o Processo Discriminatório de Terras Devolutas da União, e dá outras Providências" de nº 6.383/1976 simplificou o entendimento sobre quem faria jus às terras, mas não as classificou em seu escopo.

Em 1988, em seu art. 20, a atual Constituição Federal definiu quais seriam as terras pertencentes à União qualificando aquelas que seriam devolutas:

> Art. 20. São bens da União:
>
> I – os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos;
>
> II – as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;
>
> III – os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;
>
> IV – as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II;
>
> V – os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;
>
> VI – o mar territorial;
>
> VII – os terrenos de marinha e seus acrescidos;
>
> VIII – os potenciais de energia hidráulica;
>
> IX – os recursos minerais, inclusive os do subsolo;
>
> X – as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos;
>
> XI – as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.
>
> § 1º É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de

[8] Termo jurídico para designar uma pena de multa, ou perda do direito ou da coisa por descumprimento de contrato ou de uma de suas cláusulas ou condições.

> petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.
>
> § 2º A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei.

Atualmente, muitas das terras devolutas foram invadidas pelo fato da impossibilidade de a União guardar suas áreas públicas e hoje são objeto de análise quanto a possibilidade de receberem a regularização fundiária.

2.6 As terras no período da República

Aqui daremos um salto no tempo, destacando o crescimento da importância das cidades sob seu aspecto político administrativo, uma vez que era ali que tudo nos negócios acontecia, seja para tratar das exportações e/ou comercialização da produção rural, mas também para tratar de um processo de industrialização que se iniciava no final do século XIX.

A transferência de residência dos produtores rurais, da fazenda para as cidades, devido a uma diversificação de investimentos causados pelo poder econômico produzido pela exportação de café, fortaleceu o papel desse novo centro administrativo.

As mudanças políticas havidas na década de 1930, com a regulamentação do trabalho urbano (não extensiva ao campo), incentivo à industrialização, construção da infraestrutura industrial, entre outras medidas, reforçaram o movimento migratório campo-cidade (MARICATO, 2003, p. 152).

Buscando um modelo europeu, muitas da nosssas cidades, que já dispunham de praticamente todas as atividades comuns aos grandes centros, buscaram efetuar intervenções urbanas que elevassem seu status, dando início, um processo de segregação social onde as elites, que segundo Ribeiro e Cardoso (1981, p. 81 apud FERREIRA, 2005, p. 5), “buscavam afastar de suas vistas – e das vistas do estrangeiro – o populacho inculto, desprovido de maneira civilizada, mestiço”. Os autores indicam que daí surge a cidade da qual tiramos a expressão “para inglês ver”.

As cidades do Rio de Janeiro e São Paulo, já no início do seculo XX, representam um prelúdio do que seriam as grandes cidades brasileiras, e nelas, o

processo de segregação social fica evidenciado com o início da ocupação dos morros e o surgimento dos cortiços, marcando uma diferenciação sócio-espacial, com a população mais pobre excluída, desterritorializada e encaminhada para áreas menos privilegiadas, sem infraestrutura e insalubres, violenta e com alta densidade urbana.

Ferreira (2005, p. 5), destaca que

> [...] nesse processo são dois fatores que estão na base do entendimento das dinâmicas de segregação sócio-espacial urbana: o conceito de localização e a participação do Estado, representando no Brasil os interesses das elites, na formulação e implementação das políticas públicas de urbanização.

Com o crescimento das cidades, sem se aperceber das consequências ou negligenciando-as sistematicamente, o poder público, na virada do século XIX para o XX, dá início a execução de grandes intervenções urbanas nos bairros das classes dominantes, salvando raras exceções, o que obviamente, acentuou a valorização dos terrenos beneficiados pelas obras (FERREIRA, 2005).

Os planos urbanísticos, que sob o pretexto de eliminar epidemias e trazer desenvolvimento, buscavam sanear as cidades, expulsaram para regiões mais afastadas e com ainda menor infraestrutura, a população pobre conforme comentado por Maricato (2003, p. 152):

> A segregação urbana ou ambiental é uma das faces mais importantes da desigualdade social e parte promotora da mesma. À dificuldade de acesso aos serviços e infraestrutura urbanos (transporte precário, saneamento deficiente, drenagem inexistente, dificuldade de abastecimento, difícil acesso aos serviços de saúde, educação e creches, maior exposição à ocorrência de enchentes e desmoronamentos etc.) somam-se menos oportunidades de emprego (particularmente do emprego formal), menos oportunidades de profissionalização, maior exposição à violência (marginal ou policial), discriminação racial, discriminação contra mulheres e crianças, difícil acesso à justiça oficial, difícil acesso ao lazer. A lista é interminável.

No século XIX, o processo de industrialização traz um incremento na divisão social do espaço. O campo deixa, então, de ser o foco da produção e a legislação urbana, ou seja, esse processo intensificou a segregação espacial-urbana, uma vez que a cidade passou a acumular as atividades de produção industrial e as atividades comerciais-administrativas provenientes da atividade rural, mais especificamente aquelas relacionadas ao café.

Já no século XX, as cidades sofreram ainda mais com o processo de industrialização. Vários governos tentaram estabelecer planos para resolver o problema de moradia, porém sem quase nenhum êxito. Com a chegada das multinacionais e a promessa de um número maior de empregos, a migração rural-urbana se intensificou de forma completamente inesperada. Maricato (apud FERREIRA, p. 13) relata que “em 10 anos, de 1970/1980, as cidades com mais de um milhão de habitantes dobrarão, passando de 5 para 10”; o que de fato aconteceu[9]. Nota-se aí, uma enorme demanda habitacional, o crescimento dos bairros periféricos de baixa renda sem nenhum acompanhamento do Estado e a proliferação de favelas.

Sem ter como fechar os olhos para o iminente caos, Ferreira (2005, p. 14), explica que ocorre “uma nova fase de intervenção estatal na habitação”, com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) e que no período pós-64, no regime militar, ocorreu a maior produção de habitações populares no Brasil, o que considera um paradoxo.

Cabe ressaltar o importante viés político que o problema da moradia passou a ter a partir daquele período observado no relato de Andrade (1976, p. 117 apud AZEVEDO, 1988, p. 109) que diz assim: “[n]esse projeto, igualmente encontrava-se implícita a ideia de que a casa própria poderia desempenhar um papel ideológico importante, transformando o trabalhador de contestador em ‘aliado da ordem”. Naquele momento os esforços para resolver o problema da moradia passaram a ser estratégia propagandista a favor do governo.

Ainda assim, foi impossível conter o crescimento desordenado das cidades e a ocupação irregular nos grandes centros onde ainda se via a produção de loteamentos clandestinos e ocupação de glebas vazias próximas aos grandes conjuntos habitacionais. Esse processo desordenado de ocupação do território perdura até os dias de hoje.

Abrimos aqui um parenteses para explicar que ao longo do estudo termos como “loteamento clandestino ou irregular, assentamento precário ou

---

[9] Em 1970 somente as cidades de são Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Recife e Salvador possuíam uma população com mais de um milhão de habitantes. Em 1980, incluíram nesse grupo as cidades de Salvador, Fortaleza, Brasília Porto Alegre, Nova Iguaçu e Curitiba – Censo Demográfico IBGE

irregular ou ocupação clandestina” serão utilizados, principalmente por constarem nas literaturas estudadas. Para defini-los, utilizamos Sumariva (2013, p. 40) :

> a) Ocupação irregular: é um termo mais amplo, identificando a ocupação que está em desacordo com a lei, seja registral, ambiental ou urbanística, enquadrando-se desta forma desde parcelas formais com edificações irregulares (confronta por exemplo algum regramento jurídico ambiental como uma construção na margem de um rio), passando por posse adversa ao título (conflito de posse/propriedade) chegando aos assentamentos que representam aglomerados urbanos de baixa renda. As duas primeiras condições podem ocorrer em situações nas quais seus atores não se enquadram em baixa renda. Uma ocupação irregular pode se dar por uma só parcela ou um conjunto delas;
>
> b) Assentamento precário (ou irregular): é o aglomerado de parcelas que não possui uma (ou um conjunto de) infraestrutura e englobam as características dos loteamentos irregulares ou dos loteamentos clandestinos. Geralmente é ocupado por população de baixa renda;
>
> c) Loteamento irregular: é o aglomerado de parcelas que possui aprovação pelo poder público e/ou está registrado no registro de imóveis, mas que foi implantado de forma diferente do projeto ou título. Um exemplo são os casos onde o loteador não seguiu a divisão dos lotes e quadras ou não implantou a infraestrutura;
>
> d) Loteamento clandestino: é o aglomerado de parcelas que foi executado sem aprovação de projeto pelo poder público, podendo ser: (i) o projeto foi analisado e mesmo não sendo aprovado foi implantado; (ii) é proveniente de invasão, não possui projeto; (iii) foi implantado antecipadamente e depois foi dado entrada do projeto na prefeitura, não possuindo ainda aprovação por alguma falta. Geralmente falta infraestrutura e/ou outras condições legais e é maior a possibilidade de ser ocupado por população de baixa renda (principalmente nos casos de invasão);

Porém, com o advento da lei 13.645 de 11 de julho de 2017, ocorreu uma uniformização nesses conceitos que também poderão ser encontrados no texto. Passaram a ser denominados de “núcleo urbano informal e nucleo urbano informal consolidado” conforme descreve a lei:

> Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se:
>
> [...]
>
> II – núcleo urbano informal: 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;
>
> III – núcleo urbano informal consolidado: aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos

> públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município;

A partir dos anos 70 surge uma nova mobilização para tratar da questão Urbana. Aqueles que ainda não haviam conseguido ser contemplados pelos programas do Governo da época lutaram por condições mais dignas e pela oferta de equipamentos de saúde e educação, bem como, que fosse providenciada a regularização de loteamentos clandestinos e implantação de infraestrutura em favelas e outros itens que garantissem maior dignidade ao cidadão.

Algumas dessas leis que tentaram dar início a essas mudanças vieram com a promulgação da lei 6766/79 (Brasil, 1979) que trata do parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Essa lei traz características de ordenamento, trazendo novos conceitos como o de “lote”, que partir dela passa a ser a porção de terra, frutos do loteamento ou do desmembramento, porém, servido de infraestrutura básica. Coloca ainda, que o lote deverá atender as dimensões estabelecidas no plano diretor ou lei municipal para a zona em que se situe. Essa colocação, de uma certa forma, deu início a um estímulo para maior participação dos Municípios. Esse conceito, acompanhado de outros aspectos contidos na lei, procuraram garantir direitos há muito desejados e minimizar a propagação de loteamentos clandestinos.

Todavia, essa lei se restringiu a colocar normas para os novos loteamentos sem trazer grandes soluções para os problemas já existentes e sem atender aos anseios desenvolvidos pela população desde os anos 60.

Em sua análise, Sumariva (2013, p. 24) entende os esforços do governo com o seguinte relato:

> Procurando dar celeridade aos processos de regularização fundiária, algumas decisões tomadas nas esferas de poder alteraram vários regramentos jurídicos, flexibilizando com isso também as normas registrais...buscando reparar a perda que a distância para a realidade trouxe durante esse período.

Essas decisões atacavam diretamente alguns procedimentos previstos na lei que trata dos Registros Públicos – nº 6015/73 (BRASIL, 1973), além da mencionada lei 6766/79.

Posteriormente, recebemos a Constituição de 1988 que, segundo Ferreira (2005), destaca-se a importância da inclusão dos artigos 182 e 183, onde

foi introduzido o princípio da chamada função social da propriedade urbana. Conceito que trouxe novos rumos sobre a questão fundiária nas cidades.

Outras modificações na legislação e novas leis surgiram ao longo dos anos, sempre buscando solucionar o problema da falta de democratização da terra. Com isso destacamos a Lei nº 10.257 – O Estatuto da Cidade – de julho de 2001 (BRASIL, 2001), que trouxe uma série de instrumentos progressistas e que proporcionaram novas dinâmicas no planejamento urbano. Ainda assim, Ferreira (2005, p. 18) afirma que apesar das "[...] duras negociações para sua aprovação, o estatuto acabou dando margem também a aprovação de instrumentos que podem servir para alavancar interesses privados", demonstrando com isso, uma certa insatisfação com os rumos tomados com a aplicação das Operações Urbanas disponibilizadas na nova legislação pelas classes privilegiadas.

Chegamos então ao marco jurídico de 2009, que está diretamente relacionado a esse estudo: o capítulo III da lei federal nº 11.977/2009 (BRASIL, 2009) que dispõe sobre a Regularização Fundiária em áreas urbanas. Essa legislação, dentre outros aspectos, distingue de forma clara a Regularização Fundiária de Interesse Social da Regularização Fundiária de Interesse Específico e obriga os municípios a efetuarem a elaboração do projeto de regularização fundiária dentro de seus limites territoriais.

Entendendo a complexidade do tema e a dificuldade em se publicar normas em prol da moradia para uma população sem nenhuma, ou quase nenhuma, condição financeira, que na busca por territorialidade, invadem sucessivamente áreas públicas e privadas, causando danos, inclusive ambientais, o Governo Federal, em mais uma tentativa, publicou a Lei nº 11.977/2009 (BRASIL, 2009), alterada posteriormente pela lei nº 12.424/2011 (BRASIL, 2011), que instituiu o programa "Minha Casa, Minha Vida".

Essa lei atuou como facilitadora nas dificuldades encontradas pelas regularizações fundiárias promovidas pela lei nº 10.257/2001 (BRASIL, 2001).

Não há como negar que com o processo de industrialização que ocorreu nas últimas décadas, a oferta de emprego, mesmo que temporária, atraiu para as cidades um número enorme de pessoas que buscavam melhores condições de vida e de maiores benefícios que não eram encontrados nas áreas rurais bem como o acesso à escola para seus filhos e o atendimento público de saúde.

Para grande parte dessa população, a realidade foi contrária às suas expectativas, mas apenas pequena parcela retornou para os locais de onde vieram e assim, acúmulo de pessoas, com condições precárias, em glebas públicas ou privadas, deixaram claro ser inviável sua remoção dos espaços ocupados, mesmo porque, seria necessário encontrar outro local na municipalidade ou na região metropolitana que fosse capaz de receber um novo assentamento. O governo não agiu a tempo, cabe agora impetrar esforços a fim de remediar.

Ainda assim, o tempo continua sendo demasiado grande para conclusào dos procedimentos de regularização fundiária. Um dos fatores a considerar, que dificultam a execução dos trabalhos de regularização fundiária é a irregularidade dominial.

Apesar de existirem sobre o tema vários aspectos urbanísticos e ambientais relevantes, o aspecto dominial é o que destacamos para este estudo.

Mateus e Saleme (2016, p. 186) afirmam que a Lei nº 11.977/2009 que institui programa “Minha Casa, Minha Vida”, em seus termos, visa

> [...] a remoção de obstáculos e deficiências existentes na legislação e disposições normativas vigentes, que até então se mostravam insuficientes para tratar desse tema de tanta relevância. Essa norma estabeleceu novos mecanismos no ordenamento jurídico para simplificar e conferir maior celeridade e segurança aos processos de regularização. Continuam enfatizando que ela é estrutural e com grande potencial de êxito, que somente será alcançado se os operadores do Direito removerem antigos conceitos substituindo-os por novos institutos normativos.

Em termos de legislação, o marco jurídico mais recente é a Lei 13.465, de 11 de julho de 2017 (BRASIL, 2017), que aborda um aspecto diferenciado sobre regularização fundiária e que trataremos em capítulo específico, porém verifica-se aqui o quão recente é a lei que, como as anteriores procuram minimizar os danos causados pela negligencia com a moradia e assentamento de terras para a população de baixa renda deixada ao longo dos séculos. Ressaltamos que, em todos os aspectos, a regularização fundiária para ser realizada, tem como premissa o conhecimento da propriedade das terras, bem como seus limites e áreas, o que nem sempre é verídico, daí a necessidade da “pesquisa fundiária”, que em algumas vezes implica na busca de dados que remontam às capitanias hereditárias e que são impressindíveis para implantação desses facilitadores previstos na lei.

Com todo o exposto, podemos afirmar que no período do

descobrimento, Portugal não teve a intenção de ocupar nossas terras, o que só aconteceu com a pressão exercida através da pirataria realizada por países como a França e Holanda que de forma indireta obrigaram a Coroa a tomar providências imediatas para a colonização das terras recém-descobertas.

A escolha do regime de Capitanias Hereditárias e Sesmarias, que se manteve por todo o período colonial e que havia sido implantado anteriormente em outras colônias portuguesas, privilegiou uma elite ligada à realeza e que pelas características do próprio regime, negou a propriedade à população colonizadora destituída do poderio político-econômico.

Em 1850, com a implantação da Lei de Terras, a determinação de vender as terras da coroa somente para aqueles que podiam adquiri-las, eliminou completamente a esperança de colonos pobres, escravos recentemente libertos e de estrangeiros que buscavam sua independência financeira pelo cultivo de subsistência levando essa população a subsistir em regime semelhante à escravidão.

Com o desenvolvimento industrial e aumento das exportações, as elites buscaram a realização de suas transações financeiras nos novos centros urbanos criados de forma a refletir o modelo europeu, onde o morador de baixa renda deveria ser banido do convívio direto com a classe de poderio econômico sob pena de comprometer a imagem de uma cidade criada “pra inglês ver”.

Essa postura política levou os excluídos a buscarem as periferias das cidades e, a partir de então, passou-se a observar invasões de sítios, fazendas e a geração de cortiços e favelas, ou seja, regiões de propriedade muitas vezes indefinidas, que jamais receberam infraestrutura básica ou equipamentos que lhes garantissem atendimento à saúde e a um nível de melhor escolaridade, dando início à “desordem no processo de ocupação do território brasileiro”.

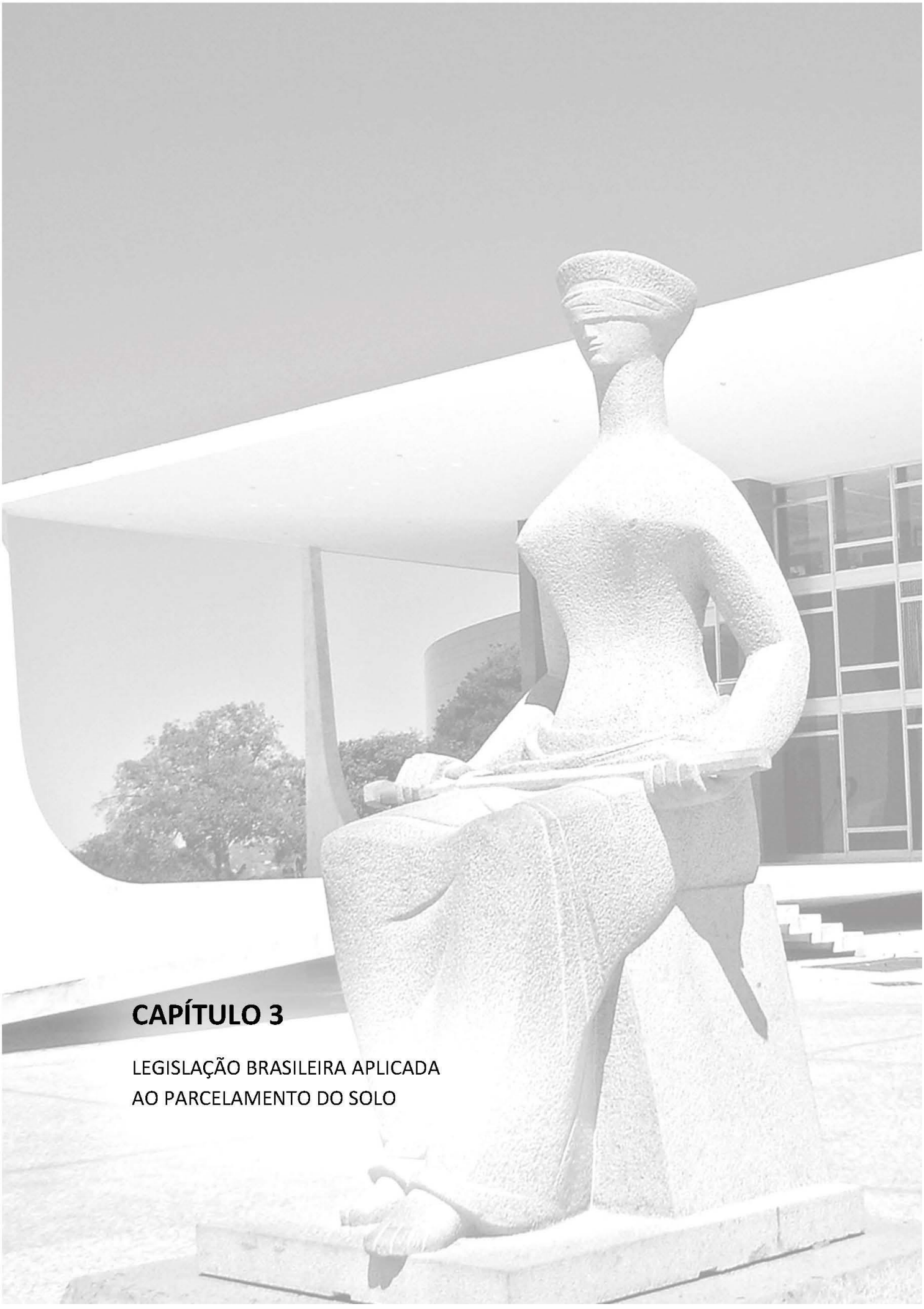
Ao longo dos anos esse modelo se replicou nas cidades brasileiras a tal ponto que, no final do século XX e início do século XXI, ficou impossível dissociar suas administrações sem uma política de regularização fundiária.

Rolnik (1997, p. 13) reforça esse entendimento explicando que:

> Ao definir formas de apropriação e utilização do espaço permitidas ou proibidas no contexto de uma economia de mercado extremamente hierarquizada e marcada por profundas desigualdades de renda, a legislação urbana brasileira termina por separar a “cidade legal” – ocupada pelas classes médias, grupos de alta renda e apenas por parte dos setores populares – da “cidade

> ilegal” destinada à maior parte das classes de baixa renda. Assim, a legislação “acaba por definir territórios dentro e fora da lei, ou seja, configura regiões de plena cidadania e regiões de cidadania limitada”.

Conforme visto, os aspectos históricos da distribuição e ocupação de terras mencionados neste capítulo nos explica de forma clara que os motivos dos problemas fundiários que enfrentamos atualmente remontam à época do descobrimento do Brasil e que soluções para a questão fundiária brasileira dependem do conhecimento profundo dos dados históricos sobre o assunto.



CAPÍTULO 3

LEGISLAÇÃO BRASILEIRA APLICADA
AO PARCELAMENTO DO SOLO

Conforme explicado no capítulo anterior, a ocupação do solo, sendo uma ação humana, é um processo dinâmico que acompanha as transformações da sociedade, como vimos, por exemplo, os processos de transformação social.

Assim sendo, é natural e esperado que o Estado acompanhe esses processos humanos e promova alterações no ordenamento jurídico por meio das quais a ocupação do solo possa caminhar par e passo com as necessidades da sociedade.

Neste capítulo veremos que as alterações e inovações promovidas pela Lei Federal nº 13.465/2017 atingiram várias legislações – entre elas o Estatuto da Cidade, a Lei de Registro Públicos e, especialmente a Lei Federal nº 11.997/2009 representando assim um marco legal no que tange ao regramento da ocupação do solo, como passamos a expor. Este tema contribui para a presente dissertação, na medida em que é a partir da legislação que se pode determinar o grau de importância da pesquisa fundiária para o processo de regularização, bem como os termos e condições nas quais tal pesquisa se dará.

O estudo dessas leis também é importante pelo fato de tais leis, em alguns momentos, buscarem dispensar a pesquisa fundiária criando aspectos que a tornam desnecessária, a fim de atender a demandas políticas ou os curtos prazos almejados pela população. Assim, conhecer as leis e suas alterações fará com que entendamos quando será possível dispensar a pesquisa fundiária e quando esta se fará imprescindível.

3.1 Principais alterações promovidas pela Lei Federal nº 13.465/2017 na Lei Federal nº 11.977/2009 no tocante à Regularização Fundiária (Reurb)

A Lei Federal 11.977/2009 inovou ao instituir à regularização fundiária urbana com o objetivo de converter em propriedades legais as posses ilegais de áreas urbanas. Neste sentido o Art. 46, embora revogado pela MP 759/2016, já conceituava a regularização fundiária urbana, sem trazer o conceito de Reurb, nos seguintes termos:

> Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno

> desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (Revogado pela Medida Provisória nº 759, de 2016); (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017).

Neste ponto, uma importante inovação trazida pela Lei Federal nº 13.465/207 foi a criação do termo Reurb insculpido no Art. 9.º da aludida lei:

> Art. 9º Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

Originalmente, os objetivos da regularização fundiária, de acordo com o Art. 4.º da Lei Federal n.º 11.977/2009, seriam "subsidiar a produção e a aquisição de imóvel para os segmentos populacionais com renda familiar mensal de até 6 (seis) salários mínimos", a "produção ou aquisição de novas unidades habitacionais em áreas urbanas" e a "requalificação de imóveis já existentes em áreas consolidadas", por meio do então chamado Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU).

A Lei Federal n.º 13.465/2017 ampliou o rol desses objetivos como se vê em seu Art. 10:

> Art. 10. Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios:
>
> I – identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior;
>
> II – criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;
>
> III – ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados;
>
> IV – promover a integração social e a geração de emprego e renda;
>
> V – estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade;
>
> VI – garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas;

> VII – garantir a efetivação da função social da propriedade;
>
> VIII – ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;
>
> IX – concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo;
>
> X – prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais;
>
> XI – conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher;
>
> XII – franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária.

Junior e Souza (2017) esclarecem que, dentre os novos objetivos da regularização fundiária trazidos pela Lei Federal n.º 13.465/2017, merecem destaques os contidos nos incisos: “II – criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes”; “IX – concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo”; “X – prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais” e “XII – franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária”. Esses novos objetivos representam verdadeiras inovações no que concerne à regularização fundiária.

A Lei Federal n.º 11.977/2009 sofreu ainda alteração na sua conceituação de “assentamento irregular” que, nos termos no art. 47, tinha o seguinte conceito:

> Art. 47. Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se: (Revogado pela Medida Provisória nº 759, de 2016); (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017).
>
> (...)
>
> VI – assentamentos irregulares: ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizadas em áreas urbanas públicas ou privadas, utilizadas predominantemente para fins de moradia; (Revogado pela Medida Provisória nº 759, de 2016) (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017).

Com o advento da Lei Federal n.º 13.465/2017 o conceito de “assentamento irregular” foi revisado para os seguintes termos:

> Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se:

> I – núcleo urbano: assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural;
>
> II – núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização;
>
> III – núcleo urbano informal consolidado: aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município;

Importante destacar a alteração do conceito de “assentamento irregular” para “núcleo urbano informal”, independente do uso dado ao imóvel, ou seja, se residencial ou não residencial, abarcando nesta tipologia conjuntos habitacionais, condomínios horizontais, verticais ou mistos.

Outro instituto que sofreu significativa alteração com a Lei Federal nº 13.465/2017 foi a “conversão de título de legitimação de posse em propriedade”, que a partir desta Lei ocorre de forma automática, quando atendidos os termos e condições do Art. 183, da Constituição Federal, independentemente de prévia provocação ou prática de ato registral, dispensando, inclusive, o auto de “demarcação urbanística” para concessão do título de legitimação de posse.

Vale registrar que anteriormente o procedimento era determinado pelo Art. 60 da Lei Federal nº 11.997/209 dava-se nas seguintes condições:

> Seção II
> (Revogado pela Medida Provisória nº 759, de 2016)
> (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017)
> Da Regularização Fundiária de Interesse Social
>
> Art. 60. Sem prejuízo dos direitos decorrentes da posse exercida anteriormente, o detentor do título de legitimação de posse, após 5 (cinco) anos de seu registro, poderá requerer ao oficial de registro de imóveis a conversão desse título em registro de propriedade, tendo em vista sua aquisição por usucapião, nos termos do art. 183 da Constituição Federal. (Revogado pela Medida Provisória nº 759, de 2016) (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017)
>
> § 1º Para requerer a conversão prevista no caput, o adquirente deverá apresentar: (Revogado pela Medida Provisória nº 759, de 2016) (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017)

I – certidões do cartório distribuidor demonstrando a inexistência de ações em andamento que versem sobre a posse ou a propriedade do imóvel; (Revogado pela Medida Provisória nº 759, de 2016) (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017)

I - certidões do cartório distribuidor demonstrando a inexistência de ações em andamento que caracterizem oposição à posse do imóvel objeto de legitimação de posse; (Redação dada pela Medida Provisória nº 514, de 2010) (Revogado pela Medida Provisória nº 759, de 2016) (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017)

II – declaração de que não possui outro imóvel urbano ou rural; (Revogado pela Medida Provisória nº 759, de 2016) (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017)

III – declaração de que o imóvel é utilizado para sua moradia ou de sua família; e (Revogado pela Medida Provisória nº 759, de 2016) (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017)

IV – declaração de que não teve reconhecido anteriormente o direito à usucapião de imóveis em áreas urbanas. (Revogado pela Medida Provisória nº 759, de 2016) (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 2º As certidões previstas no inciso I do § 1º serão relativas à totalidade da área e serão fornecidas pelo poder público. (Revogado pela Medida Provisória nº 759, de 2016) (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 2º As certidões previstas no inciso I do § 1º serão relativas ao imóvel objeto de legitimação de posse e serão fornecidas pelo poder público. (Redação dada pela Medida Provisória nº 514, de 2010) (Revogado pela Medida Provisória nº 759, de 2016) (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 3º No caso de área urbana de mais de 250m² (duzentos e cinquenta metros quadrados), o prazo para requerimento da conversão do título de legitimação de posse em propriedade será o estabelecido na legislação pertinente sobre usucapião. (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011) (Revogado pela Medida Provisória nº 759, de 2016) (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017)

Art. 60-A. O título de legitimação de posse poderá ser extinto pelo Poder Público emitente quando constatado que o beneficiário não está na posse do imóvel e não houve registro de cessão de posse. (Incluído pela Medida Provisória nº 514, de 2010) (Revogado pela Medida Provisória nº 759, de 2016) (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017)

Parágrafo único. Após o procedimento para extinção do título, o Poder Público solicitará ao oficial de registro de imóveis a averbação do seu cancelamento, nos termos do art. 250, inciso III, da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. (Incluído pela Medida Provisória nº 514, de 2010) (Revogado pela Medida Provisória nº 759, de 2016) (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017)

> Art. 60-A. O título de legitimação de posse poderá ser extinto pelo poder público emitente quando constatado que o beneficiário não está na posse do imóvel e não houve registro de cessão de direitos. (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011) (Revogado pela Medida Provisória nº 759, de 2016)
>
> Parágrafo único. Após o procedimento para extinção do título, o poder público solicitará ao oficial de registro de imóveis a averbação do seu cancelamento, nos termos do inciso III do art. 250 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011) (Revogado pela Medida Provisória nº 759, de 2016) (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017)

Com o advento da Lei Federal nº 13.465/2017, tal conversão passou a ocorrer nos termos do novo Art. 26:

> Seção IV
> Da Legitimação de Posse
> (...)
> Art. 26. Sem prejuízo dos direitos decorrentes do exercício da posse mansa e pacífica no tempo, aquele em cujo favor for expedido título de legitimação de posse, decorrido o prazo de cinco anos de seu registro, terá a conversão automática dele em título de propriedade, desde que atendidos os termos e as condições do art. 183 da Constituição Federal, independentemente de prévia provocação ou prática de ato registral.
>
> § 1º Nos casos não contemplados pelo art. 183 da Constituição Federal, o título de legitimação de posse poderá ser convertido em título de propriedade, desde que satisfeitos os requisitos de usucapião estabelecidos na legislação em vigor, a requerimento do interessado, perante o registro de imóveis competente.
>
> § 2º A legitimação de posse, após convertida em propriedade, constitui forma originária de aquisição de direito real, de modo que a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada restará livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio beneficiário.

Merece registro o fato de que a regularização fundiária passou a ser permitida em áreas rurais desde que comprovados o uso e características urbanas, incluindo dessa forma vilas e povoados fora do perímetro urbano ou de expansão urbana.

> Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se:
>
> I – núcleo urbano: assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da

> propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural; (BRASIL, 2017).

Destacamos também a “redefinição do conceito de legitimação” da posse trazida pelo Art. 11, VI da Lei Federal nº 13.465/2017, segundo o qual é “[...] ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, conversível em aquisição de direito real de propriedade na forma desta Lei, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse” (BRASIL, 2017).

Importa registrar que a regularização fundiária passou a ser permitida em áreas rurais desde que comprovados o uso e características urbanas, respeitando a função social da propriedade incluindo dessa forma vilas e povoados fora do perímetro urbano ou de expansão urbana, conforme a Lei Federal nº 13.465/2017:

> Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se:
>
> I – núcleo urbano: assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural; (BRASIL, 2017)

Como demonstramos acima, a Lei Federal nº 13.465/2017 alterou substancialmente a Lei nº 11.977/2009 no tocante à Regularização Fundiária, principalmente em relação a alterações e inovações como trataremos a seguir.

Entretanto, para além da alteração de institutos já existentes, a Lei Federal nº 13.465/2017 trouxe também inovações, como os novos institutos e procedimento que também passaremos a tratar.

3.2 Principais Inovações Promovidas pela Lei Federal nº 13.465/2017 no Tocante à Regularização Fundiária

Outra inovação da Lei Federal nº 13.465/2017 que merece registro diz respeito ao “Ato Único de Registro” por meio do qual a Certidão de Regularização Fundiária (CRF) (Art. 11, Inciso V) junto com o projeto de regularização fundiária e constituição do direito real aos beneficiários conferem maior eficiência e economicidade ao ato de registro, pois dispensa a necessidade de título individual para cada beneficiário da Reurb.

A Lei Federal nº 13.465/2017 inovou ainda ao instituir o conceito de “legitimação fundiária” que, segundo o Art. 23 como

> [...] constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.

Como dito, a Lei Federal nº 13.465/2017 inovou ainda na criação de procedimentos, como se vê no Art. 19 por meio do qual a Lei facultou o procedimento da “demarcação urbanística”, com base no levantamento da situação da área a ser regularizada e na caracterização do núcleo urbano informal a ser regularizado, tendo inclusive alterado determinados procedimentos da “demarcação urbanística” que agora não constituem condição para o processamento e a efetivação da Reurb.

O caráter facultativo do procedimento da “demarcação urbanística” bem como a alteração do seu rito fica patente na redação do citado Art. 19, §3°, vejamos:

> Art. 19. O poder público poderá utilizar o procedimento de demarcação urbanística, com base no levantamento da situação da área a ser regularizada e na caracterização do núcleo urbano informal a ser regularizado.
>
> § 3º Os procedimentos da demarcação urbanística não constituem condição para o processamento e a efetivação da Reurb.

Neste ponto, em que pese a importância da alteração, entendemos que tal matéria não comporta maiores digressões, sob pena de incorremos em desvio do escopo do presente trabalho, ao tratarmos das consequências do caráter facultativo dos procedimentos de “demarcação urbanística”.

Por fim, mas não menos importante, merece destaque a inovação trazida pelos Art. 30 a 34 da Lei Federal nº 13.465/2017 que delegou aos Municípios a responsabilidade na promoção dos procedimentos de regularização fundiária urbana. Dentre tais procedimentos, tem-se a realização de buscas para determinar a titularidade do domínio dos imóveis, aprovação do projeto de regularização fundiária e ainda a possibilidade de criação de câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos relacionados à Reurb, mediante solução consensual.

3.3 Da pesquisa Fundiária

Como já conceituado, a “pesquisa fundiária” consiste no conjunto de procedimentos de campo e escritório que devem ser executados anteriormente a quase todos os projetos que envolvam o parcelamento do solo.

Destacamos que em se tratando de divisão de terras, além da aprovação de loteamentos novos e da regularização fundiária, vários serviços relativos às desapropriações impelem a realização de um parcelamento de solo e que devem ser levados a registro por força de lei, seja para trazer a propriedade para o Estado ou município, seja para deixar definida a parte remanescente que restou ao desapropriado.

Da mesma forma, quando se trata de transação entre particulares que envolva a divisão de terras, o registro do parcelamento proposto deve ser efetuado de forma a garantir a distribuição das terras nos moldes estabelecidos no contrato.

As situações descritas resumem de forma genérica atos jurídicos que envolvam a pesquisa, pois será preciso deixar claro na matrícula do imóvel o ato do parcelamento e levá-lo ao Cartório de Registro de Imóveis, conforme previsto na Lei de Registros Públicos – 6.015/1973, especialmente descrito no artigo 1º:

> Art. 1º Os serviços concernentes aos Registros Públicos, estabelecidos pela legislação civil para autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos, ficam sujeitos ao regime estabelecido nesta Lei.

E reforçado no artigo Art. 167:

> No Registro de Imóveis, além da matrícula, serão feitos.
>
> I – o registro:
>
> [...]
>
> II – a averbação:
>
> [...]

Assim, apesar das alterações e inovações trazidas pela Lei Federal n.º 13.465/2017, a pesquisa fundiária ainda se faz imprescindível. Neste contexto, tem-se o disposto no Art. 195 da Lei Federal n.º 6.015/73, segundo qual é obrigatória a busca de informações sobre o proprietário anterior e sobre a matrícula da terra em que se objetive registrar o parcelamento:

> Art. 195 - Se o imóvel não estiver matriculado ou registrado em nome do outorgante, o oficial exigirá a prévia matrícula e o registro do título anterior, qualquer que seja a sua natureza, para manter a continuidade do registro. (Renumerado do art. 197 com nova redação pela Lei n.º 6.216, de 1975).

Afirmamos que, de uma forma ou de outra, a “pesquisa fundiária” sempre esteve presente na legislação referente ao parcelamento do solo. Isso pode ser verificado pelo simples fato de que o artigo da lei acima vigorou intacto até ser alterado pelo Art. 5º da Lei Federal n.º 12.424/2011 que veio acrescentar os artigos 195-A e 195-B. Cabe ressaltar que, posteriormente, o Art. 195-A recebeu nova redação pela Lei Federal n.º 13.465/2017 que apresentaremos adiante.

Conforme comentado, ao longo dos anos, a Lei Federal n.º 6.015/1973 sofreu várias alterações, especialmente por conta de situações inerentes aos processos de regularização fundiária nos quais sua aplicação, nos moldes primitivos, praticamente inviabilizavam o processo.

Como exemplo dessa situação, destacamos os casos em que as alterações dos dados geométricos, antes negligenciados, passaram a ser rigorosamente exigidos, evidenciando o transtorno que a ausência de tais dados trouxe para os municípios e órgãos públicos em geral. Vejamos as alterações constantes do escopo da lei:

> Art. 195-A. O Município poderá solicitar ao cartório de registro de imóveis competente a abertura de matrícula de parte ou da totalidade de imóveis públicos oriundos de parcelamento do solo urbano implantado, ainda que não inscrito ou registrado, por meio de requerimento acompanhado dos seguintes documentos: (Redação dada pela Lei n.º 13.465, de 2017)
>
> I – planta e memorial descritivo do imóvel público a ser matriculado, dos quais constem a sua descrição, com medidas perimetrais, área total, localização, confrontantes e coordenadas preferencialmente georreferenciadas dos vértices definidores de seus limites; (Incluído pela Lei n.º 12.424, de 2011)
>
> II – comprovação de intimação dos confrontantes para que informem, no prazo de 15 (quinze) dias, se os limites definidos na planta e no memorial descritivo do imóvel público a ser matriculado se sobrepõem às suas respectivas áreas, se for o caso; (Incluído pela Lei n.º 12.424, de 2011)
>
> III – as respostas à intimação prevista no inciso II, quando houver; e (Incluído pela Lei n.º 12.424, de 2011)
>
> IV – planta de parcelamento ou do imóvel público a ser registrado, assinada pelo loteador ou elaborada e assinada por agente público

> da prefeitura, acompanhada de declaração de que o parcelamento encontra-se implantado, na hipótese de este não ter sido inscrito ou registrado. (Redação dada pela Lei n.º 13.465, de 2017)

Neste contexto, a alteração trazida pela Lei Federal n.º 13.465/2017 surgiu da necessidade de os entes federados e cartórios realizarem a pesquisa fundiária para identificação de glebas. Entretanto, a realização de pesquisa fundiária demanda tempo e trabalho pericial, o que nem sempre se tem disponível nos órgãos públicos.

Importa registrar que a demanda de tempo e mão de obra acima referida deve-se até mesmo à inexistência da matrícula da terra que, em determinadas regiões do Brasil, ainda são remanescentes das Capitanias Hereditárias, ou seja, sequer possuem o primeiro registro em cartório

Os documentos listados nos incisos I, II e III do Art. 195-A da Lei Federal n.º 13.465/2017 costumam ser praxe nos procedimentos técnicos de regularização fundiária, a não ser pelo aspecto da exigência do georreferenciamento na definição dos vértices limites nos projetos, o que representa um enorme avanço por evitar a sobreposição na demarcação das terras regularizadas, o que ainda é comum atualmente.

Todavia, o item IV apresenta uma nova postura da legislação trazendo vantagens para os municípios que buscam realizar a regularização fundiária em seu território:

> IV – planta de parcelamento ou do imóvel público a ser registrado, assinada pelo loteador ou elaborada e assinada por agente público da prefeitura, acompanhada de declaração de que o parcelamento encontra-se implantado, na hipótese de este não ter sido inscrito ou registrado.

Fica claro a busca do governo de solucionar os problemas da ausência da pesquisa fundiária ou da impossibilidade de fazê-la por qualquer motivo, especialmente pelo § 4º do mesmo item, que mostra que o registro será feito caso atendidos os parâmetros estabelecidos e mesmo sem a apresentação da matrícula da terra a ser parcelada:

> § 4º Recebido o requerimento e verificado o atendimento aos requisitos previstos neste artigo, o oficial do registro de imóveis abrirá a matrícula em nome do Município. (Incluído pela Lei n.º 12.424, de 2011).

Outras demandas, decorrentes do parcelamento, também foram minimizados pela legislação evidenciando esse aspecto positivo da lei que procurou levar o título aos munícipes; porém, não sem consequências, como buscaremos explicar.

Como comentamos, a ausência da “pesquisa fundiária”, que deveria ter sido feita previamente pelos municípios, foi um dos fatores determinantes da necessidade da elaboração da nova legislação. Todavia, o conteúdo dos parágrafos 6º, 7º e 8º, que transferem para um momento posterior o devido ajuste de áreas remanescentes, implicará certamente, a execução da “pesquisa fundiária” negligenciada com amparo legal:

> § 6º Na hipótese de haver área remanescente, a sua apuração poderá ocorrer em momento posterior. (Incluído pela Lei n.º 13.465, de 2017).
>
> § 7º O procedimento definido neste artigo poderá ser adotado para abertura de matrícula de glebas municipais adquiridas por lei ou por outros meios legalmente admitidos, inclusive para as terras devolutas transferidas ao Município em razão de legislação estadual ou federal, dispensado o procedimento discriminatório administrativo ou judicial. (Incluído pela Lei n.º 13.465, de 2017).
>
> § 8º O disposto neste artigo aplica-se, em especial, às áreas de uso público utilizadas pelo sistema viário do parcelamento urbano irregular. (Incluído pela Lei n.º 13.465, de 2017).

Por isso, essas alterações da Lei n.º 6.015/73 nos parecem paradoxais por apresentarem, no momento, aspectos extremamente positivos para os municípios, mas com consequências negativas, por representarem o eterno *“modus operandi”* brasileiro, que posterga incessantemente seus problemas fundiários.

O paradoxo fica mais evidente com os impositivos da Lei Federal n.º 13.645 de 2017, especialmente pelo conteúdo do art. 31 que de alguma forma condiciona o conhecimento prévio da matricula do imóvel a ser parcelado

> Art. 31. Instaurada a Reurb, o Município deverá proceder às buscas necessárias para determinar a titularidade do domínio dos imóveis onde está situado o núcleo urbano informal a ser regularizado.

A redação contida na lei, demanda a “pesquisa fundiária” e denota a preocupação do legislador na manutenção da cadeia sucessória dos títulos,

mesmo apresentando elementos facilitadores que a dispensam, como os aspectos que definem a uma de suas inovações, a “Legitimação Fundiária”.

O quadro que será desdobrado nas próximas páginas a seguir apresenta o comparativo das alterações e inovações promovidas pela Lei Federal n.º 13.465/2017 na Lei Federal n.º 11.977/2009 no tocante à regularização fundiária.

Quadro 1 – Principais Alterações e Inovações (Leis 11.977/2009 e 13.465/2017)

Lei Federal 11.977/2009	**Lei Federal 13.465/2017**	**Alteração/Inovação Trazidas pela Lei Federal 13.465/2017**
–	Art. 9º Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.	Criação do Termo "Reurb".
Art. 4º O Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) tem por objetivo promover a produção ou aquisição de novas unidades habitacionais ou a requalificação de imóveis urbanos, desde 14 de abril de 2009. (Redação dada pela Lei nº 13.043, de 2014).	Art. 10. Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios: I – identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de [...]	Estabelecimento de novos objetivos para regularização fundiária.

Continua...

Continuação...

Lei Federal 11.977/2009	Lei Federal 13.465/2017	Alteração / Inovação Trazidas pela Lei Federal 13.465/2017
	Cont. Art. 10 [...] ocupação informal anterior; II – criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes; III - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados; IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda; V - estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade; VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas; VII - garantir a efetivação da função social da propriedade; VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes; IX - concretizar o princípio constitucional da [...]	

Continua...

Continuação...

Lei Federal 11.977/2009	Lei Federal 13.465/2017	Alteração / Inovação Trazidas pela Lei Federal 13.465/2017
	Cont. Art. 10 [...] eficiência na ocupação e no uso do solo; X – prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais; XI – conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher; XII – franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária.	
Art. 60. Sem prejuízo dos direitos decorrentes da posse exercida anteriormente, o detentor do título de legitimação de posse, após 5 (cinco) anos de seu registro, poderá requerer ao oficial de registro de imóveis a conversão desse título em registro de propriedade, tendo em vista sua aquisição por usucapião, nos termos do art. 183 da Constituição Federal. (Revogado pela Medida Provisória nº 759, de 2016) (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017) § 3o No caso de área urbana de mais de 250m² (duzentos e cinquenta metros quadrados), [...]	Art. 26. Sem prejuízo dos direitos decorrentes do exercício da posse mansa e pacífica no tempo, aquele em cujo favor for expedido título de legitimação de posse, decorrido o prazo de cinco anos de seu registro, terá a conversão automática dele em título de propriedade, desde que atendidos os termos e as condições do art. 183 da Constituição Federal, independentemente de prévia provocação ou prática de ato registral.	Determinação de que a expedição do título de legitimação de posse constitui direito do detentor cuja conversão em propriedade dar-se-á de forma automática, quando atendidos os termos e as condições do Art. 183, da Constituição Federal de 1988, independentemente de prévia provocação ou prática de ato registral. Com isso facilitou-se a conversão da posse, para fins de moradia, em propriedade.

Continua...

Continuação...

Lei Federal 11.977/2009	Lei Federal 13.465/2017	Alteração / Inovação Trazidas pela Lei Federal 13.465/2017
Cont. Art. 60 [...] o prazo para requerimento da conversão do título de legitimação de posse em propriedade será o estabelecido na legislação pertinente sobre usucapião. (Incluído pela Lei n.º 12.424, de 2011) (Revogado pela Medida Provisória n.º 759, de 2016) (Revogado pela Lei n.º 13.465, de 2017).		
Art. 47. Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se: (Revogado pela Medida Provisória n.º 759, de 2016) (Revogado pela Lei n.º 13.465, de 2017) IV – legitimação de posse: ato do poder público destinado a conferir título de reconhecimento de posse de imóvel objeto de demarcação urbanística, com a identificação do ocupante e do tempo e natureza da posse; (Revogado pela Medida Provisória n.º 759, de 2016) (Revogado pela Lei n.º 13.465, de 2017)	Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se: VI – legitimação de posse: ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, conversível em aquisição de direito real de propriedade na forma desta Lei, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse;	Alteração do conceito de legitimação de posse e não manteve o dispositivo legal que exigia o auto de demarcação urbanística para concessão do título de legitimação de posse do detentor.

Continua...

Continuação...

Lei Federal 11.977/2009	Lei Federal 13.465/2017	Alteração / Inovação Trazidas pela Lei Federal 13.465/2017
Art. 47. Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se: (Revogado pela Medida Provisória n.º 759, de 2016) (Revogado pela Lei n.º 13.465, de 2017) VI – assentamentos irregulares: ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizadas em áreas urbanas públicas ou privadas, utilizadas predominantemente para fins de moradia;	Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se: I – núcleo urbano: assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei n.º 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural; II - núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização; III - núcleo urbano informal consolidado: aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município;	Alteração do conceito de assentamento irregular para núcleo urbano informal, independente do uso (residencial ou não residencial), incluindo nessa tipologia conjuntos habitacionais, condomínios horizontais, verticais ou mistos;

Continua...

Continuação...

Lei Federal 11.977/2009	**Lei Federal 13.465/2017**	**Alteração / Inovação Trazidas pela Lei Federal 13.465/2017**
–	Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se: I – núcleo urbano: assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei n.º 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural;	A regularização fundiária passou a ser permitida em áreas rurais desde que comprovados o uso e características urbanas, incluindo dessa forma vilas e povoados fora do perímetro urbano ou de expansão urbana.
–	Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se: V – Certidão de Regularização Fundiária (CRF): documento expedido pelo Município ao final do procedimento da Reurb, constituído do projeto de regularização fundiária aprovado, do termo de compromisso relativo a 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;	Ato Único de Registro por meio da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) (Art. 11, Inciso V).

Continua...

Continuação...

Lei Federal 11.977/2009	Lei Federal 13.465/2017	Alteração / Inovação Trazidas pela Lei Federal 13.465/2017
–	Art. 13. A Reurb compreende duas modalidades: § 1º Serão isentos de custas e emolumentos, entre outros, os seguintes atos registrais relacionados à Reurb-S:	Gratuidade do Registro para Reurb-S (Art. 13, § 1°)
–	Art. 17. Na Reurb-S promovida sobre bem público, o registro do projeto de regularização fundiária e a constituição de direito real em nome dos beneficiários poderão ser feitos em ato único, a critério do ente público promovente.	O processo se dará via ato único de registro objetivando eficiência e economicidade no ato registral, pois dispensa a necessidade de títulos individuais para os respectivos beneficiários;
–	Art. 41. A Certidão de Regularização Fundiária (CRF) é o ato administrativo de aprovação da regularização que deverá acompanhar o projeto aprovado e deverá conter, no mínimo: I – o nome do núcleo urbano regularizado; II – a localização; III – a modalidade da regularização; IV – as responsabilidades das obras e serviços constantes do cronograma; V – a indicação numérica de cada unidade regularizada, quando houver;	Instituição da CRF (Certidão de Regularização Fundiária) sendo o documento oficial a ser levado a registro em ato único juntamente com a listagem e qualificação dos beneficiários; projeto de regularização fundiária aprovado; cronograma físico de implantação da infraestrutura essencial, compensações urbanísticas e ambientais, e; termo de compromisso relativo à execução do cronograma;

Continua...

Continuação...

Lei Federal 11.977/2009	Lei Federal 13.465/2017	Alteração / Inovação Trazidas pela Lei Federal 13.465/2017
	Cont. Art. 41 VI – a listagem com nomes dos ocupantes que houverem adquirido a respectiva unidade, por título de legitimação fundiária ou mediante ato único de registro, bem como o estado civil, a profissão, o número de inscrição no cadastro das pessoas físicas do Ministério da Fazenda e do registro geral da cédula de identidade e a filiação.	
–	Art. 55. A Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), passa a vigorar com as seguintes alterações: “Art. 1.225. ..... XII – a concessão de direito real de uso; e XIII – a laje.” (NR) “Parte especial...	Estabelece o direito Real de Laje a partir do instrumento de titulação de duas ou mais famílias residentes em unidades habitacionais sobrepostas, no mesmo terreno, de forma que cada uma tenha a sua respectiva matrícula, incluindo dessa forma “a laje” como sinônimo de mercadoria imobiliária;
–	Art. 64. Os imóveis urbanos privados abandonados cujos proprietários não possuam a intenção de conservá-los em seu patrimônio ficam sujeitos à arrecadação pelo Município ou pelo Distrito Federal na condição de bem vago.	Prevê a arrecadação de imóveis na qual o município poderá arrecadar e transferir para seu patrimônio imóveis urbanos privados abandonados quando o proprietário, cessados os atos de posse [...]

Continua...

Continuação...

Lei Federal 11.977/2009	Lei Federal 13.465/2017	Alteração / Inovação Trazidas pela Lei Federal 13.465/2017
		Cont. da descrição acima. [...]sobre o imóvel, não adimplir os ônus fiscais, por cinco anos.
–	Art. 61. Quando um mesmo imóvel contiver construções de casas ou cômodos, poderá ser instituído, inclusive para fins de Reurb, condomínio urbano simples, respeitados os parâmetros urbanísticos locais, e serão discriminadas, na matrícula, a parte do terreno ocupada pelas edificações, as partes de utilização exclusiva e as áreas que constituem passagem para as vias públicas ou para as unidades entre si.	Estabelece o condomínio urbano simples como a realidade fática em que um mesmo imóvel contiver mais de uma edificação, seguindo os parâmetros urbanísticos locais, e que serão determinadas na matrícula a parte do terreno ocupada pelas edificações, as de utilização exclusiva e as áreas que constituem passagem para as vias públicas ou para as unidades entre si.
–	Art. 58. A Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), passa a vigorar acrescida da Seção IV no Capítulo VII do Título III do Livro III da Parte Especial: “Seção IV Do Condomínio de Lotes ‘Art. 1.358-A. Pode haver, em terrenos, partes designadas de lotes que são propriedade exclusiva e [...]	Estabelece a modalidade de Condomínio de lotes alterando o código Civil, Art-1.358-A; e, acrescenta o §7° ao Art. 2° da Lei 6.766/79, sendo respectivamente: o Pode haver, em terrenos, partes designadas de lotes, que são propriedades exclusiva, e partes que são propriedade comum dos condôminos. lotes.

Continua...

Continuação...

Lei Federal 11.977/2009	Lei Federal 13.465/2017	Alteração / Inovação Trazidas pela Lei Federal 13.465/2017
	Cont. Seção IV. [...] partes que são propriedade comum dos condôminos. § 1º A fração ideal de cada condômino poderá ser proporcional à área do solo de cada unidade autônoma, ao respectivo potencial construtivo ou a outros critérios indicados no ato de instituição. § 2º Aplica-se, no que couber, ao condomínio de lotes o disposto sobre condomínio edilício neste Capítulo, respeitada a legislação urbanística. § 3º Para fins de incorporação imobiliária, a implantação de toda a infraestrutura ficará a cargo do empreendedor.'"	Cont. da descrição acima. O lote, poderá ser constituído sob a forma de imóvel autônomo ou de unidade imobiliária integrante de condomínio de
–	Art. 78. A Lei n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979, passa a vigorar com as seguintes alterações: "Art.2º ..... § 7º O lote poderá ser constituído sob a forma de imóvel autônomo ou de unidade imobiliária integrante de condomínio de lotes.	Institui o Loteamento de Acesso Controlado cujo controle de acesso será regulamentado por ato do Poder Público Municipal. Tal proposição foi inserida na Lei 6.766/79, no Art. 2 §8°.

Continua...

Continuação...

Lei Federal 11.977/2009	Lei Federal 13.465/2017	Alteração / Inovação Trazidas pela Lei Federal 13.465/2017
	Cont. Art. 78. § 8º Constitui loteamento de acesso controlado a modalidade de loteamento, definida nos termos do § 1º deste artigo, cujo controle de acesso será regulamentado por ato do poder público Municipal, sendo vedado o impedimento de acesso a pedestres ou a condutores de veículos, não residentes, devidamente identificados ou cadastrados.” (NR)	
–	Art. 34. Os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito da administração local, inclusive mediante celebração de ajustes com os Tribunais de Justiça estaduais, as quais deterão competência para dirimir conflitos relacionados à Reurb, mediante solução consensual.	Dá abertura para a criação de Câmaras de Prevenção e Resolução de Conflitos, para intermediar conflitos relacionados à Reurb, mediante solução consensual, cabendo ao Poder Público Municipal definir sua implantação e atuação;
–	Art. 23. A legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, [...]	Instituição do Conceito de Legitimação Fundiária (Art. 23).

Continua...

Continuação...

Lei Federal 11.977/2009	Lei Federal 13.465/2017	Alteração / Inovação Trazidas pela Lei Federal 13.465/2017
	Cont. Art. 23 [...] exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.	
–	Art. 78. A Lei n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979, passa a vigorar com as seguintes alterações: “Art. 2º ..... § 8º Constitui loteamento de acesso controlado a modalidade de loteamento, definida nos termos do § 1º deste artigo, cujo controle de acesso será regulamentado por ato do poder público Municipal, sendo vedado o impedimento de acesso a pedestres ou a condutores de veículos, não residentes, devidamente identificados ou cadastrados.” (NR)	Loteamentos de acesso Controlado.

Continua...

Continuação...

Lei Federal 11.977/2009	**Lei Federal 13.465/2017**	**Alteração / Inovação Trazidas pela Lei Federal 13.465/2017**
–	Art. 19. O poder público poderá utilizar o procedimento de demarcação urbanística, com base no levantamento da situação da área a ser regularizada e na caracterização do núcleo urbano informal a ser regularizado. § 3º Os procedimentos da demarcação urbanística não constituem condição para o processamento e a efetivação da Reurb.	Faculta o procedimento da Demarcação Urbanística e altera seu rito. (Art. 19, §3°)
–	Delega ao Município a responsabilidade na promoção dos procedimentos de Regularização fundiária urbana. (Art. 30, art. 31, art. 32, art. 33, art. 34	

Fonte: Elaborado pelo autor.

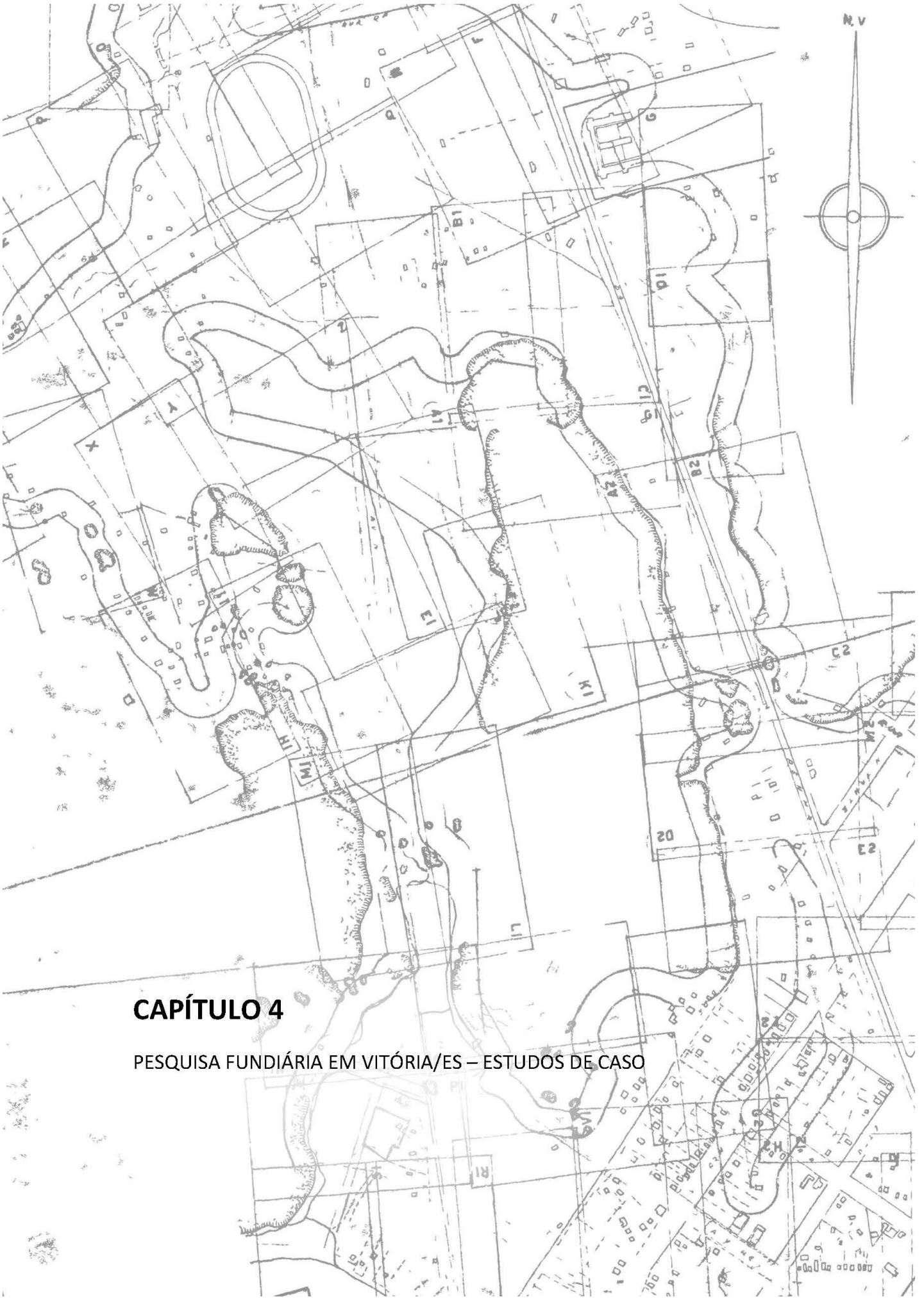
Por todo o exposto, vê-se que as alterações e inovações trazidas pela Lei Federal n.º 13.465/2017 buscam imprimir maior celeridade e eficiência à regularização dos processos de ocupação do solo urbano.

Neste sentido, as alterações acima citadas implicaram na simplificação e, em alguns casos, na supressão de procedimentos relativos à regularização da ocupação do solo urbano.

Porém, em que pese a intenção do legislador de tornar mais eficiente o processo de regularização fundiária, por tudo que demonstramos acima, tem-se que alguns procedimentos, como a “pesquisa fundiária”, apesar da aparente

prescindibilidade, mostra-se necessária e, em alguns casos, um condicionante a um trabalho responsável.

Devido à ausência de regulamentação deste instrumento e sua importância, no capítulo 5 apresentaremos uma sugestão de metodologia acerca dos procedimentos para realização de uma “pesquisa fundiária” a partir de estudos de caso realizados na cidade de Vitória.



CAPÍTULO 4

PESQUISA FUNDIÁRIA EM VITÓRIA/ES – ESTUDOS DE CASO

Fundada em 8 de setembro de 1551, a ocupação da cidade de Vitória – apesar da mesma ser uma das cidades mais antigas do Brasil – não se deu imediatamente. A região insular do município, composta pelo maciço central e outras elevações, praticamente impeliram a população a ocupar as encostas, porém, a partir do século XX, as obras de aterro trouxeram um desenho diferenciado para a cidade, permitindo o desenvolvimento da capital em novas regiões planas.

Assim, no centro da cidade, obras de aterro da região do Campinho, atual Parque Moscoso, concluídas em 1912; as regiões do bairro São João, Ilha de Santa Maria e Jucutuquara, concluídas nos anos 20 e a implantação do projeto "Novo Arrabalde", de Saturnino de Brito, na região da Praia do Canto e Adjacências, de 1896, trouxeram uma nova dinâmica fundiária[10].

Na segunda metade do século, os aterros da Esplanada Capixaba estendidos até Bento Ferreira e que contornaram a ilha até a região de Maruípe trouxeram a atual conformação da cidade e inserindo na população um conceito fundiário praticamente desconhecido até aquela época, mas que se tornou assunto recorrente em todas as questões que envolvem os problemas de terra no município a partir dos anos 60, os terrenos de marinha.

Targueta, Garulo e Freitas (2016) nos esclarecem que

> [n]o antigo direito português, não havia referência aos terrenos de marinha. O primeiro alvará que trata sobre praias é do ano de 1732, e consistia em uma ordem ao Governador do Rio de Janeiro, instruindo que não era possível a apropriação das praias e do mar por ninguém, por ser comum a todos os moradores.

4.1 Caso 1 – Praia do Canto – Terrenos de marinha

A origem dos terrenos de marinha pode ser verificada em vários registros históricos do período colonial brasileiro. As Ordens Régias que tratavam das "marinhas", ou seja, das praias e áreas lindeiras, versavam sobre a exploração de salinas, proibição de edificação ou manutenção de servidão pública, deixando

---

[10] Jornal A GAZETA – Especial – Aterros de Vitória. Disponível em: <http://www.ijsn.es.gov.br/ConteudoDigital/20161018_aj25103_vitoria_aterros.pdf>.

claro que “tais áreas sempre receberam tratamento diferenciado no acervo patrimonial imobiliário da Coroa portuguesa”. Em face da necessidade de utilização de terrenos costeiros por poderes municipais e particulares, em 15 de novembro de 1831, através de Lei Orçamentária, autorizou-se a cessão de porções de terrenos costeiros para as Câmaras Municipais e também que os Governos das Províncias fizessem o aforamento a particulares (LOPES, 2017).

Por se tratar de uma lei orçamentária, a lei de 15 de novembro de 1831 não deixou claro qual seria o alcance limítrofe dos terrenos pertencentes à União e denominados: de marinha. Para tanto estabeleceu-se a Instrução n.º 348, de 14 de novembro de 1832, que assim delimitou esses tipos de terrenos:

> Art. 4º: Hão de considerar-se terrenos de marinha os que, banhados pelas águas do mar ou dos rios navegáveis, vão até a distância de 15 braças craveiras para a parte da terra, contadas desde os pontos a que chega o preamar médio.

Nesse novo conceito, apesar de delimitar textualmente as marinhas, a legislação não definiu o valor da unidade de medida de uma braça, nem a posição definitiva da Linha de Preamar. Lopes (2017) adverte que apenas em 2004 foi legalizado o conceito de “preamar”. Verificando-se que esses aspectos de imprecisão e de falta de definição geométrica são recorrentes no histórico fundiário brasileiro.

Encontramos, ainda, em algumas pesquisas, divergências quanto à medida de uma braça, provavelmente pela influência inglesa no Brasil durante aquele período. Os ingleses adotavam para braça um valor divergente dos 2,2 metros que foram definidos a partir do Decreto-lei n.º 592, de 4 de agosto de 1938, que em seu art. 1º descreve que:

> As unidades componentes do sistema de medidas legal no Brasil são as adotadas nas Conferências Gerais de Pesos e Medidas, reunidas por força da Convenção Internacional do Metro (de 20 de maio de 1875).

Tamanho período de tempo sem uma definição do valor exato de uma braça tenha sido, talvez, o causador da confusão a respeito da distância entre a Linha de Preamar Média (LPM) e da Linha Limite de Marinha (LLM). Atualmente,

não resta dúvida que as 15 braças previstas na legislação primitiva equivalham a 33 metros[11].

Cabe ressaltar que apesar de receberem uma denominação diferenciada, os terrenos de marinha continuavam sendo terras pertencentes à Coroa, assim como todas as outras terras, uma vez que a aquisição das mesmas somente passou a ser possível após a Lei de Terras de 1850, apresentado anteriormente. Todavia, no período da República esses terrenos não deixaram de pertencer à União Federal. Lopes (2017) orienta que:

> [d]esde sua criação, o instituto dos terrenos de marinha foi moldado para ser submetido, via de regra, ao regime enfitêutico, como forma de gerar rendas de foros e laudêmios para os Estados (no período do Império) e para a União, na República.

Uma sequência de Avisos, Decisões, Decretos, Decretos-lei e Leis foram publicados pelo Governo abordando o assunto, demonstrando uma confusão por sucessivas indefinições ou omissões na legislação. Mello, Jardim e Lima (2012, p. 9) reforçam essa visão quando assim comentam:

> Todavia, abreviando o relato sobre a história da normatização caótica a respeito do tema, vale destacar que com a Independência do Brasil em relação à Coroa de Portugal, simbolicamente comemorada na data de 7 de setembro de 1822, mais de uma década se passou com sucessivas práticas e disposições meramente administrativas, sem status de lei, acerca dos terrenos de marinha, [...]

O conceito evoluiu e atualmente, os parâmetros para estudo e análise sobre o tema são balizados pelo Decreto-Lei 9.760/46 que nos traz uma atualizada definição de terrenos “de marinha”, na Seção II da lei, que trata da Conceituação:

> Art. 2º São terrenos de marinha, em uma profundidade de 33 (trinta e três) metros, medidos horizontalmente, para a parte da terra, da posição da linha do preamar-médio de 1831:
> a) os situados no continente, na costa marítima e nas margens dos rios e lagoas, até onde se faça sentir a influência das marés;
> b) os que contornam as ilhas situadas em zona onde se faça sentir a influência das marés.
> Parágrafo único. Para os efeitos deste artigo a influência das marés é caracterizada pela oscilação periódica de 5 (cinco) centímetros

[11] Valor encontrado no Relatório de Medida, Normatização e Qualidade Personalia, disponível no sitio: <http://repositorios.inmetro.gov.br/bitstream/10926/1195/10/Dias.pdf10.pdf>.

> pelo menos, do nível das águas, que ocorra em qualquer época do ano.

O Decreto-Lei também conceitua os terrenos denominados “acrescidos de marinha” conforme podemos observar abaixo:

> Art. 3º: São terrenos acrescidos de marinha os que se tiverem formado, natural ou artificialmente, para o lado do mar ou dos rios e lagoas, em seguimento aos terrenos de marinha.

Aqueles terrenos que não são de marinha ou acrescidos de marinha são denominados terrenos Alodiais. Apesar de conceituados, a demarcação desses terrenos não se ocorreu de pronto. A legislação deixou claro em seu escopo a quem caberia efetuar a demarcação dos terrenos de marinha, como mostraremos adiante.

Mello, Jardim e Lima (2012, p. 2) afirmam que “para garantia da segurança jurídica das relações sociais a demarcação desses bens da União deverá ser inequívoca”. Para tanto, o órgão público responsável pela demarcação da Linha de Preamar média do ano de 1831 tem sido a Secretaria do Patrimônio da União (SPU). Todavia, a confiabilidade esperada na determinação desses parâmetros delimitadores nem sempre corresponde as expectativas, gerando questionamentos, especialmente daqueles que adquiriram imóveis antes da demarcação efetuada pelo SPU e que se viram obrigados a pagar taxas de ocupação e foros tempos depois de já estarem residindo ou trabalhando em terrenos que acreditavam não serem de marinha.

Essa duplicidade de entendimentos ocorreu por conta da criação em 1864 do registro público de imóveis, onde um dos objetivos era controlar o sistema hipotecário, mas que tempos depois passou a ter a função, que ainda tem, de servir como base registral para transcrições das operações imobiliárias. Nesse sistema, as cessões de domínio e os contratos de aforamento não estavam incluídas, pois o registro dos terrenos de marinha e acrescidos continuavam sendo de responsabilidade das repartições do Tesouro. A lei permitia a prática de cadastramento de imóveis e concessão de títulos sem a efetiva e prévia demarcação da LPM e LLM, dando início, assim, aos problemas técnico-jurídicos relacionados a terrenos de marinha (LOPES, 2017).

A demarcação da LLM surge então como uma questão a ser resolvida. Para tanto seria necessário obter com precisão a linha de partida donde se mediria

os 33 metros previstos em lei. Considerando de forma simplista – maré – a oscilação diária das águas do mar, que apresenta picos altos e baixos, como consequência de fatores gravitacionais causados pela atração Lunar e Solar, bem como pelo movimento de rotação do planeta e – preamar – a maré mais alta de cada mês; a Preamar Média é, portanto, a média de todas as marés altas registradas em um ano. Entenderam os legisladores de adotar a Preamar Média do ano da publicação da lei Orçamentária – 1831 – como o ponto de partida para a demarcação das terras com essas características específicas denominadas “marinhas”.

Ocorre que a demarcação da LPM não ocorreu de pronto. A própria lei que determina que a SPU efetue a demarcação ocorreu anos depois da sua publicação e demorou muitos outros até que os municípios tivessem mapeados suas praias e enseadas, isso, sem esquecer que alguns deles já haviam realizado intervenções na orla, como os aterros, sem nenhuma preocupação em registrar a situação primitiva da linha costeira, muito menos da Preamar Média.

Não é de se estranhar a posição adotada por proprietários de imóveis que são notificados pelo SPU ao ingressarem judicialmente contra a União, buscando retirar o terreno da relação de imóveis considerados de marinha e sujeitos, portanto, aos foros e taxas que o regime enfiteutico os impõem.

4.1.1 Informações de campo

Vitória, no Espírito Santo, possui vários registros cartográficos, fotogramas e fotografias aéreas realizados em diversas épocas, o que ajuda bastante a entender o desenvolvimento da cidade, porém, esses registros, em algumas regiões da cidade, aconteceram após intervenções urbanísticas, especialmente os aterros e, em outras, por não representarem atrativo econômico, turístico ou histórico, foram completamente negligenciadas, sem nenhum tipo de registro histórico, comprometendo, assim, a confirmação e precisão esperada nos trabalhos dessa natureza.

Sendo parte de um rol de questões fundiárias, os terrenos de marinha e seus acrescidos afetaram e ainda afetam, em especial, as cidades costeiras. O município de Vitória não ficou isento dessas querelas, fruto do entendimento diverso sobre os terrenos serem ou não de marinha ou, especialmente por dúvidas quanto ao traçado das LPM – LLM. Apesar dos serviços de demarcação terem de

ser executados pela União Federal ou por empresa por ela contratada para tal mister, a legislação brasileira faculta questionamentos técnico-jurídicos caso o interessado se sinta prejudicado, baseando-se no artigo 5º, XXXV da Constituição Federal (TARGUETA; GARULO; FREITAS, 2016):

> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
> (...) a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;
> b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;
> XXXV – a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

Destacamos, nesse primeiro estudo de caso, o uso da "pesquisa fundiária" como elemento determinante na aferição de linhas demarcatórias como é o caso dos terrenos de marinha. O caso a ser apresentado parte dos entendimentos apresentados em perícia para a Justiça Federal após demanda contida no Processo n.º 2005.50.01.004927-1, tramitado na 5ª Vara Civil de Vitória, relativos ao imóvel caracterizado pela Secretaria do Patrimônio da União pelo RIP 5705 0016156-13, que considerava o imóvel como terreno "acrescido de marinha", com área de "189,72 m²", situado na Rua Fortunato Ramos, Praia do Canto, Vitória/ES.

Objetivava-se na ação "provar, e ver declarado, que é legítimo proprietário do terreno e casa". O mesmo decidiu gerar a demanda judicial contra a União pelo fato de seu imóvel estar distante das praias e de entender que o local onde ele se situa não pertencer de fato à União, em face da ausência desses dados no registro de sua escritura. Nos autos, o magistrado, buscando parecer técnico, demandou ao perito "aferir se o imóvel descrito na inicial encontra-se inserido em área de marinha". De fato, pela documentação, a matricula n.º 6.533 – fl.233 – lv.2-v assim o descreve:

> Terreno situado na Rua Fortunato Ramos, na Praia Comprida, nesta Capital, com área de 193,00 m², medindo 10,00m de frente e fundos por 19,30m pelas laterais, confrontando-se pela frente com mencionada Rua Fortunato Ramos; fundos com o lote n.º 817, lado direito com herdeiros de Antônio Santos e lado esquerdo com o lote 814.

Por meio da imagem (Figura 2), podemos verificar que, destacado em vermelho, o imóvel situa-se em região onde não se observa a presença do mar.

Figura 2 – Localização do imóvel objeto de perícia no processo judicial n.º 2005.50.01.004927-1

Fonte: Justiça Federal – Processo n.º 2005.50.01.004927-1.

A normas aplicáveis e a legislação específica na perícia foram as contidas no Decreto-Lei n.º 9.760/46 e, uma vez que os conceitos já foram amplamente apresentados anteriormente, destacaremos na integra os aspectos relativos à demarcação das terras conforme explicitado em lei:

> Seção II – Da Demarcação dos Terrenos de Marinha
> Art. 9º É da competência do Serviço do Patrimônio da União (S.P.U.) a determinação da posição das linhas do preamar médio do ano de 1831 e da média das enchentes ordinárias.
> Art. 10. A determinação será feita à vista de documentos e plantas de autenticidade irrecusável, relativos àquele ano, ou, quando não obtidos, a época que do mesmo se aproxime.
> Art. 11. Para a realização do trabalho, o S. P. U. convidará os interessados, certos e incertos, pessoalmente ou por edital, para que no prazo de 60 (sessenta) dias ofereçam a estudo, se assim lhes convier, plantas, documentos e outros esclarecimentos concernentes aos terrenos compreendidos no trecho demarcando.

> Art. 12. O edital será afixado na repartição arrecadadora da Fazenda Nacional na localidade, e publicado por 3 (três) vezes, com intervalos não superiores a 10 (dez) dias, no Diário Oficial, se se tratar de terrenos situados no Distrito Federal, ou na folha que nos Estados ou Territórios lhes publicar o expediente.
> Art. 13. De posse desses e outros documentos, que se esforçará por obter, e após a realização dos trabalhos topográficos que se fizerem necessários, o Chefe do órgão local do S. P. U. determinará a posição da linha em despacho de que, por edital com o prazo de 10 (dez) dias, dará ciência aos interessados para oferecimento de quaisquer impugnações.
> Parágrafo único. Tomando conhecimento das impugnações porventura apresentadas, a autoridade a que se refere este artigo reexaminará o assunto, e, se confirmar a sua decisão, recorrerá ex-ofício para o Diretor do S. P. U., sem prejuízo do recurso da parte interessada.

Obteve-se junto aos técnicos da Secretaria do Patrimônio da União, as plantas onde ficou registrada a demarcação dos terrenos de marinha e em especial, aquelas onde o imóvel está situado, a informação desses dados estavam contidos no processo administrativo n.º 893/60 (sob número atual 04947.000052/2003-16). Segundo os técnicos da SPU, o material do referido processo é o utilizado como base para os demais estudos relacionados ao assunto em questão e para transposição para outra base cartográfica, donde são extraídos os dados que servirão para instrução dos processos de cobranças proferidos pela União, tais como taxas de ocupação, foros etc.

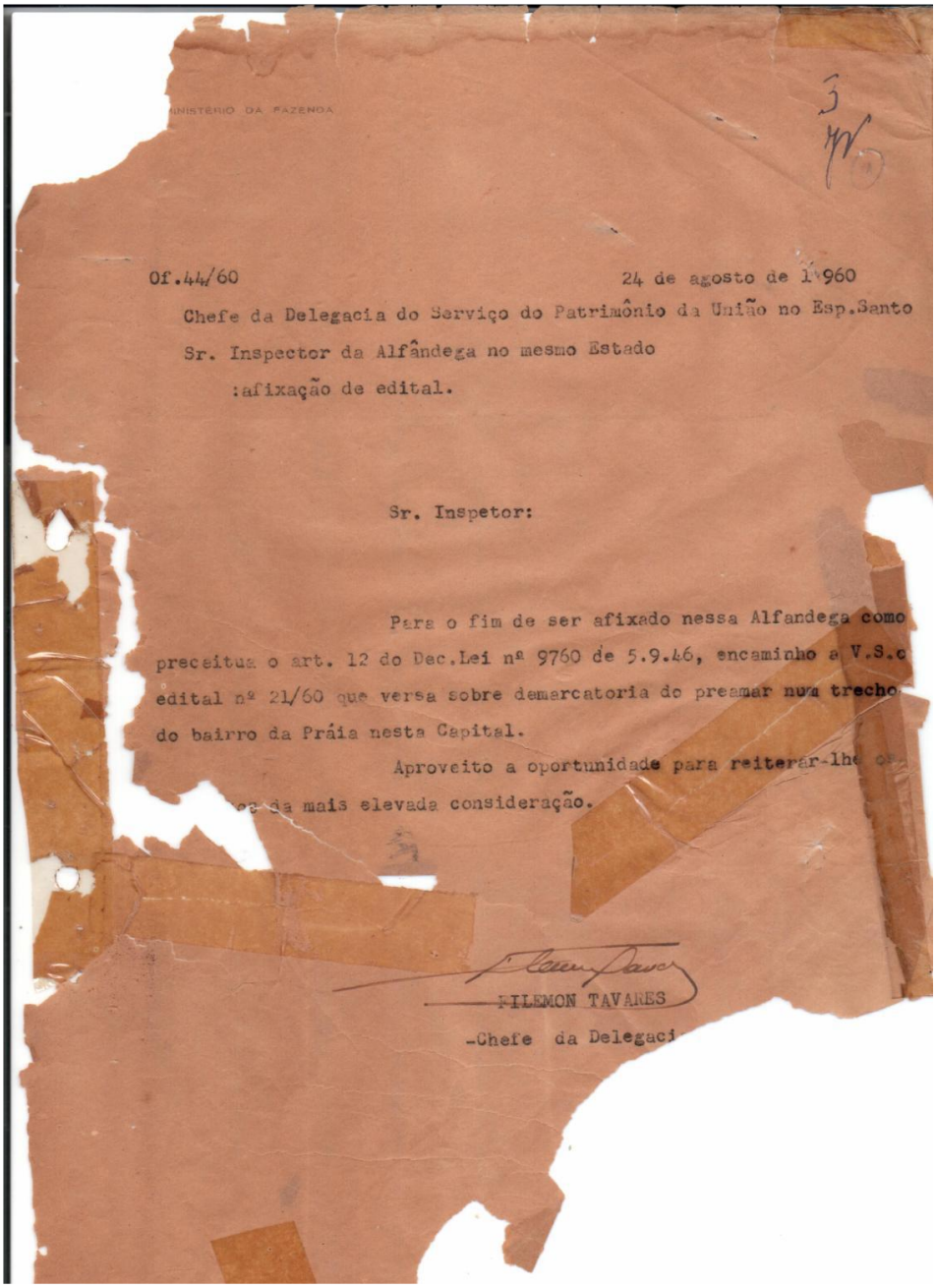
Verificou-se, ao estudar o processo, que a documentação nele contida não apresentava uma ordem cronológica perfeita, nem era de todo completa para proporcionar a extração de conteúdo histórico. Dividido basicamente em duas partes: “Documentação e Mapeamento”, transcreveremos os aspectos principais de cada uma.

Na primeira parte da análise que trata – da Documentação – os ofícios emitidos pelo então “Chefe de Delegacia”, Sr. Filemon Tavares, são assim destacados:

> – Oficio n.º 44/60, encaminhado ao Inspetor da Alfândega do Estado onde é solicitada a afixação de edital nos preceitos do artigo 12 do Dec. Lei nº 9760 de 5.9.46 o edital nº 21/60 que versa sobre demarcatória da preamar num trecho do bairro da Praia.[12]

[12] Ver Figura 3.

Figura 3 – Oficio n.º 44/60



MINISTÉRIO DA FAZENDA

Of.44/60 24 de agosto de 1960

Chefe da Delegacia do Serviço do Patrimônio da União no Esp.Santo

Sr. Inspector da Alfândega no mesmo Estado

:afixação de edital.

Sr. Inspetor:

Para o fim de ser afixado nessa Alfandega como preceitua o art. 12 do Dec.Lei nº 9760 de 5.9.46, encaminho a V.S.c edital nº 21/60 que versa sobre demarcatoria do preamar nuz trecho do bairro da Práia nesta Capital.

Aproveito a oportunidade para reiterar-lhe os da mais elevada consideração.

FILEMON TAVARES

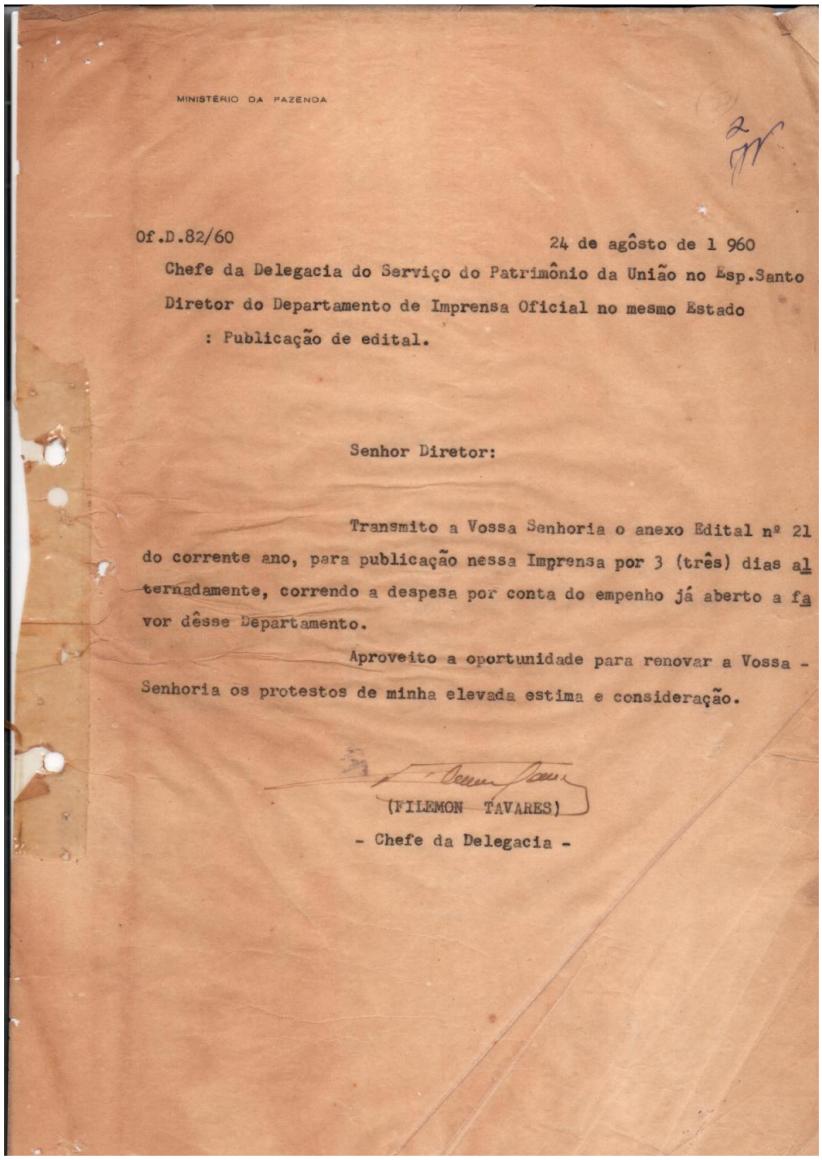
-Chefe da Delegaci

Fonte: SPU – processo administrativo n.º 893/60 (sob número atual 04947.000052/2003-16).

– Oficio D.82/60[13], encaminhado ao Diretor do Departamento de Imprensa Oficial do Estado com o Edital n.º 21 em anexo, solicitando que seja o mesmo publicado por 3 (três) dias alternadamente.

[13] Ver Figura 4.

Figura 4 – Oficio D.82/60



MINISTÉRIO DA FAZENDA

Of.D.82/60 24 de agôsto de 1 960

Chefe da Delegacia do Serviço do Patrimônio da União no Esp.Santo

Diretor do Departamento de Imprensa Oficial no mesmo Estado

: Publicação de edital.

Senhor Diretor:

Transmito a Vossa Senhoria o anexo Edital nº 21 do corrente ano, para publicação nessa Imprensa por 3 (três) dias alternadamente, correndo a despesa por conta do empenho já aberto a favor dêsse Departamento.

Aproveito a oportunidade para renovar a Vossa Senhoria os protestos de minha elevada estima e consideração.

(FILEMON TAVARES)

- Chefe da Delegacia -

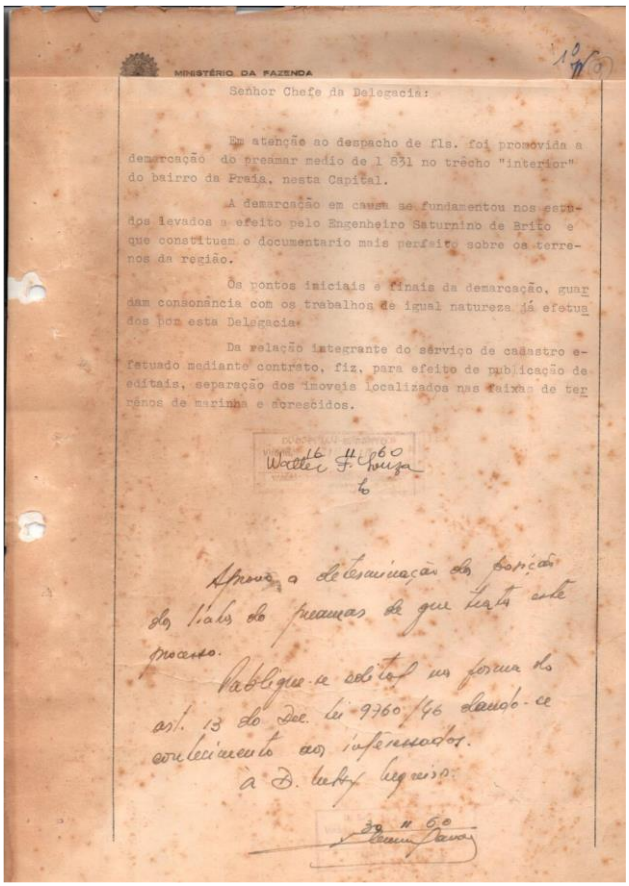
Fonte: SPU – processo administrativo n.º 893/60 (sob número atual 04947.000052/2003-16).

O edital de n.º 21/60, a que se referem os ofícios, busca atender ao exposto no Art. 11 do Decreto-Lei n.º 9.760/46. O prazo de 60 dias seria contado a partir de 24 de Agosto de 1960. Nota-se que, daquela data ao ano da lei orçamentária que deu início ao procedimento demarcatório, já haviam se passado mais de um século.

Fica destacado, principalmente por se apresentar de forma avulsa, o despacho promovido por Sr. Walter F. Souza ao Sr. Chefe de Delegacia, datado de 16/11/1960, onde consta a promoção da demarcação do Preamar Médio de 1831 no trecho “interior” do bairro da Praia. No segundo parágrafo daquele despacho destaca-se que “a demarcação se fundamentou nos estudos levados a efeito pelo

Engenheiro Saturnino de Brito que segundo ele “constituem o documento mais perfeito sobre terrenos da região” (BRASIL, 1960, grifo nosso). Afirma ainda que “[...] os pontos iniciais e finais da demarcação, guardam ressonância com trabalhos de igual natureza já efetuados por essa Delegacia” (Figura 5).

Figura 5 – Despacho promovido pelo Sr. Walter F. Souza ao Sr. Chefe de Delegacia – 16/11/1960



MINISTÉRIO DA FAZENDA

Senhor Chefe da Delegacia:

Em atenção ao despacho de fls. foi promovida a demarcação do preamar medio de 1 831 no trecho "interior" do bairro da Praia, nesta Capital.

A demarcação em causa se fundamentou nos estudos levados a efeito pelo Engenheiro Saturnino de Brito e que constituem o documentario mais perfeito sobre os terrenos da região.

Os pontos iniciais e finais da demarcação, guardam consonância com os trabalhos de igual natureza já efetuados nesta Delegacia.

Da relação integrante do serviço de cadastro efetuado mediante contrato, fiz, para efeito de publicação de editais, separação dos imoveis localizados nas faixas de terrenos de marinha e acrescidos.

Walter F. Souza

Fonte: SPU processo administrativo n.º 893/60 (sob número atual 04947.000052/2003-16).

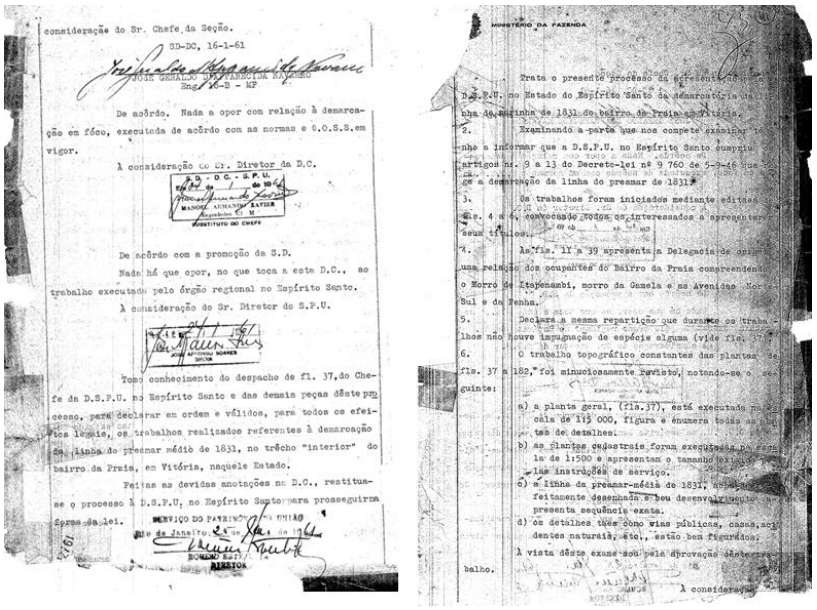
Verifica-se ainda no 3º. Ofício – D.105/60 – que se solicita a publicação do Edital n.º 38/60 ao Sr. Diretor do Departamento de Imprensa Oficial do Estado, após apurada a posição da Linha de Preamar de que trata o processo. Assim, no “Diário Oficial” de 15 de Novembro de 1960, é feito constar o nome dos proprietários dos imóveis inseridos dentro da faixa dos terrenos de marinha relativo especificamente às quadras 40, 41, 42, 43, e 33 do Plano Saturnino de Brito. Um mês após, em 26 de Dezembro de 1960, o Diretor de Delegacia – Sr. Filemon Tavares – questiona ao protocolo quanto às possíveis impugnações, o que é

respondido no mesmo dia pelo Sr. Paulo Furtado Monjardim que nenhuma impugnação referente à preamar havia sido apresentada.

No 4º ofício, O – 3/61, é remetida cópia de Planta ao Diretor da Divisão de Cadastro do SPU contendo demarcatória da Preamar, com suas considerações. Consta também desse oficio a referência ao n.º do processo onde o assunto “Demarcação da Preamar” foi tratado – Processo MF 3645/61.

Após esses ofícios, apenas duas folhas avulsas são apresentadas no processo por serem, no entendimento do perito, as únicas que teriam relevância para atestar a autenticidade dos documentos entregues na ocasião (Figura 6).

Figura 6 – Folhas avulsas do processo que atestam a autenticidade dos documentos



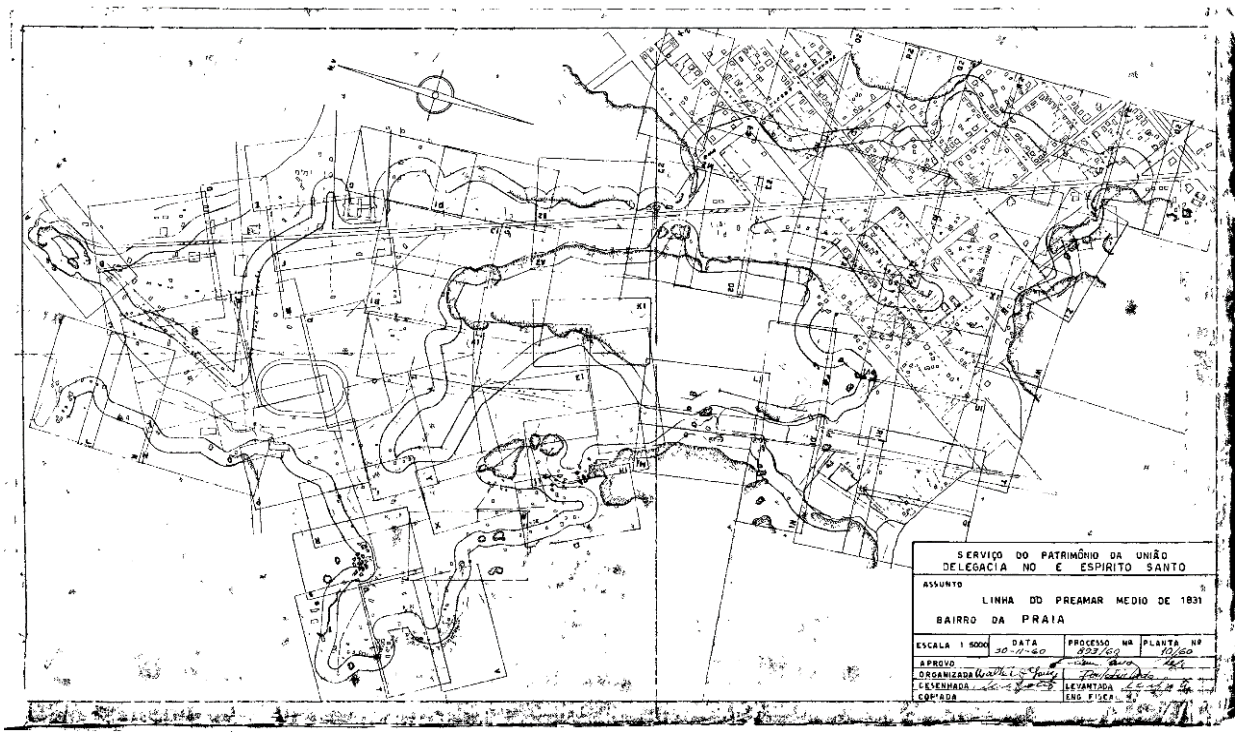
Fonte: SPU – processo administrativo nº 893/60 (sob número atual 04947.000052/2003-16).

No texto o que se observa é um resumo efetuado pelo Engenheiro José Geraldo D’Aparecida Navarro que afirma que o D.S.P.U no Espírito Santo cumpriu os artigos 9º a 13º do Decreto – Lei n.º 9760 de 5/9/46 que rege a demarcação da Linha de Preamar de 1831 e que o trabalho topográfico constante das plantas de folhas 37 a 182 daquele processo foi minuciosamente revisto.

O engenheiro comenta ainda que (a) a Planta Geral, (fl.37), está executada na escala de 1:5.000 e nela se enumera todas as plantas de detalhes (Figura 7); que (b) as plantas cadastrais foram executadas na escala de 1:500 e

apresentam o tamanho exigido pelas instruções de Serviço; que (c) a Linha de Preamar Média de 1831 acha-se perfeitamente desenhada e seu desenvolvimento apresenta sequência exata e por fim, que (d) os detalhes tais como vias públicas, casas, acidentes naturais, etc., estão bem figurados.

Figura 7 – Planta Geral – fl. 37 – proc. Adm. n.º 893/60 (sob n.º atual 04947.000052/2003-16)



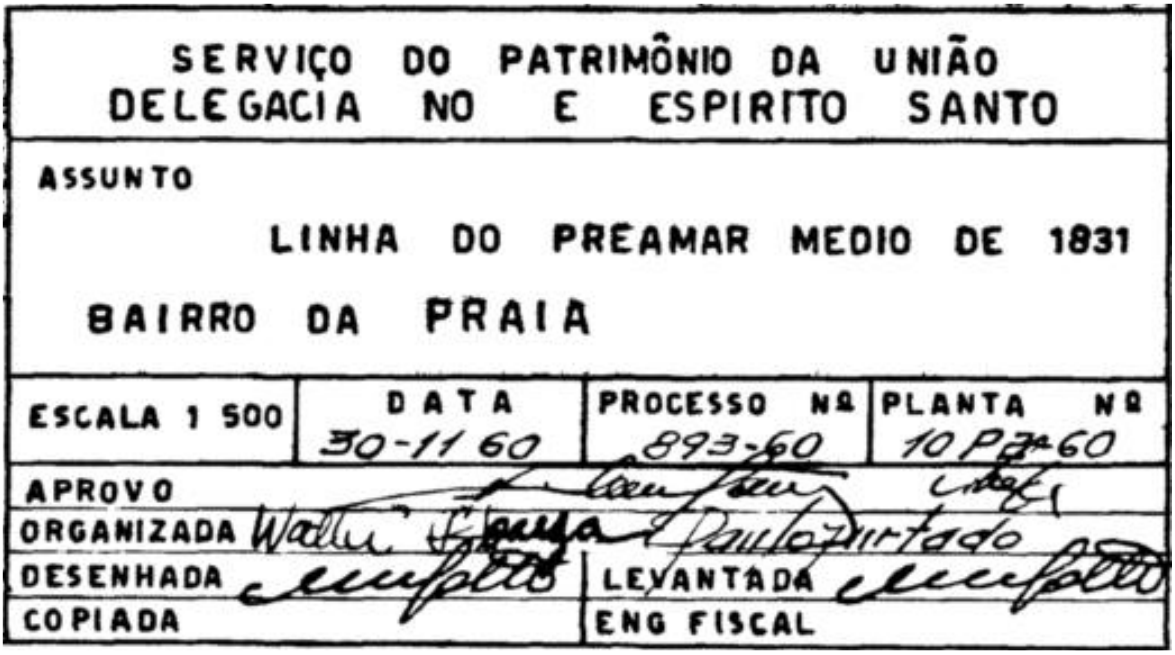
Fonte: Secretaria do Patrimônio da União (SPU).

Cumprido os ritos previstos na legislação, o processo é encaminhado ao Diretor do S.P.U no Rio de Janeiro – Sr. Romeno Estelita que em 25 de Janeiro de 1961, declara em ordem e válidos, para todos os efeitos legais, os trabalhos realizados referentes à demarcação da Linha de Preamar Médio de 1831, no trecho interior do bairro da Praia, em Vitória, e por fim, é publicado o Edital n.º 2/1961 notificando aos interessados da homologação da Linha de Preamar Média e dos prazos para solicitação de aforamento, bem como da perda de direitos, caso vencidos os prazos expostos.

A segunda parte pericial denominada – Mapeamento – analisa exatamente o material contido nos itens a, b, c e d, destacados pelo Engenheiro José Geraldo D'Aparecida Navarro. Apesar de o processo n.º 893-60 identificado

na legenda não ter sido localizado no momento da perícia, pela data de execução registrada na legenda das plantas – 30/11/60 (Figura 9), pela aposição da assinatura do Sr. Walter F. Souza nas mesmas e pela correlação com o período dos despachos anteriormente mencionados, o material apresentado foi atestado como original.

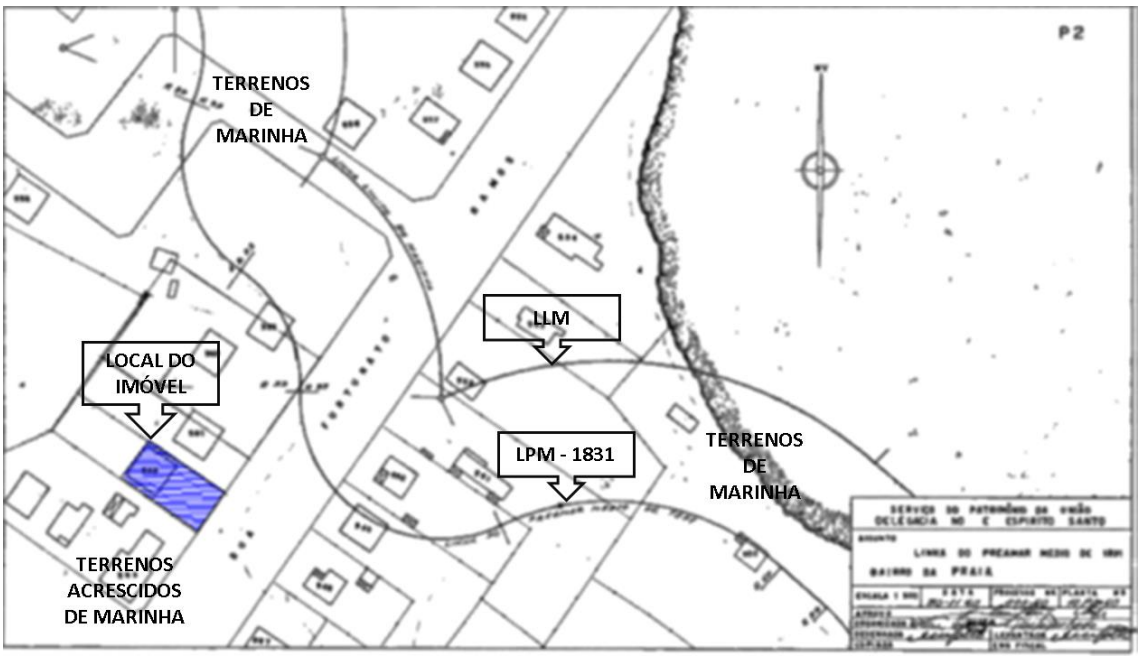
Figura 8 – Legenda padrão das plantas onde foram demarcadas a LPM



Fonte: Secretaria do Patrimônio da União (SPU).

Para a análise gráfica, a planta “10 Pa-60” (Figura 9) indica que o terreno estaria integralmente situado em terreno acrescido de marinha, ou seja situado naqueles terrenos formados, natural ou artificialmente, para o lado do mar ou dos rios e lagoas, em seguimento aos terrenos de marinha conforme art. 3º do Decreto-Lei n.º 9.760/46.

Figura 9 – Planta contendo as LPM – LLM e a localização do imóvel (destaques nossos)



Fonte: Justiça Federal – Processo n.º 2005.50.01.004927-1.

Segundo destaca o Sr. Walter F. Souza, mencionado anteriormente, a demarcação do Preamar Médio de 1831 no trecho interior do bairro da Praia (atual Praia do Canto) foi fundamentada nos estudos efetuados pelo Engenheiro Saturnino de Brito[14] e que segundo ele "constituem o documento mais perfeito sobre terrenos da região". A partir dessa informação a pesquisa segue duas linhas de análise. A primeira verifica o material produzido pelo Engenheiro Saturnino de Brito; a segunda compara o material produzido pela SPU com o primeiro.

Em "Projeto de um Novo Arrabalde" datado de 1896, Saturnino de Brito, trata do "Levantamento Topográfico" no seu capítulo I, onde fica retratada toda a metodologia aplicada nos trabalhos de campo para representação da superfície topográfica de Vitória.

Verifica-se que, apesar do brilhante trabalho executado na época, a demarcação das Linhas de Preamar não foram objeto de estudo. Saturnino de Brito

---

[14] Francisco Saturnino Rodrigues de Brito (1864 - 1929) – Engenheiro sanitarista brasileiro responsável por importantes projetos de saneamento básico e urbanismo, como o "Novo Arrabalde" que envolvia o bairro Praia do Canto e Adjacências, datado de 1896.

menciona terrenos úmidos e secos, mas não menciona a influência das marés nas áreas dos terrenos úmidos, deixando questionamentos relativos à umidade das terras. As águas que desciam dos morros – córregos ou filetes d'água provenientes do acúmulo de chuvas – poderiam ser as responsáveis pelas áreas alagadas.

Na realidade, ao se referir aos terrenos úmidos, Saturnino de Brito faz menção a "brejos", "rios" e planícies formadas "depósitos aluvianos" resultantes de "ação milenar dos mares", dando a entender que a superfície do solo já havia se consolidado muito anteriormente ao ano de 1831. O engenheiro chega a mencionar, em alguns trechos, sobre as cotas de baixa-mar e em outros faz referência a maré baixa e até as sizígias – maiores marés altas – mas nunca tratou diretamente da Preamar.

Como resultado do levantamento topográfico executado obteve-se o desenho da ilha de Vitória representado na "Chapa XXII" (Figura 10) onde fica registrada a preocupação de identificar onde estariam os terrenos secos e os terrenos úmidos. O laudo aponta, também, que Saturnino de Brito não efetuou estudo detalhado da vegetação para que ficassem diferenciados os mangues dos brejos, sendo este último característico de água doce.

Destaca-se do relatório o parecer do Engenheiro Walter F. Souza, cuja afirmação de ser a planta contida na chapa XXII o "documento mais perfeito" sobre terrenos da região por não ter sido encontrada representação gráfica com melhores características.

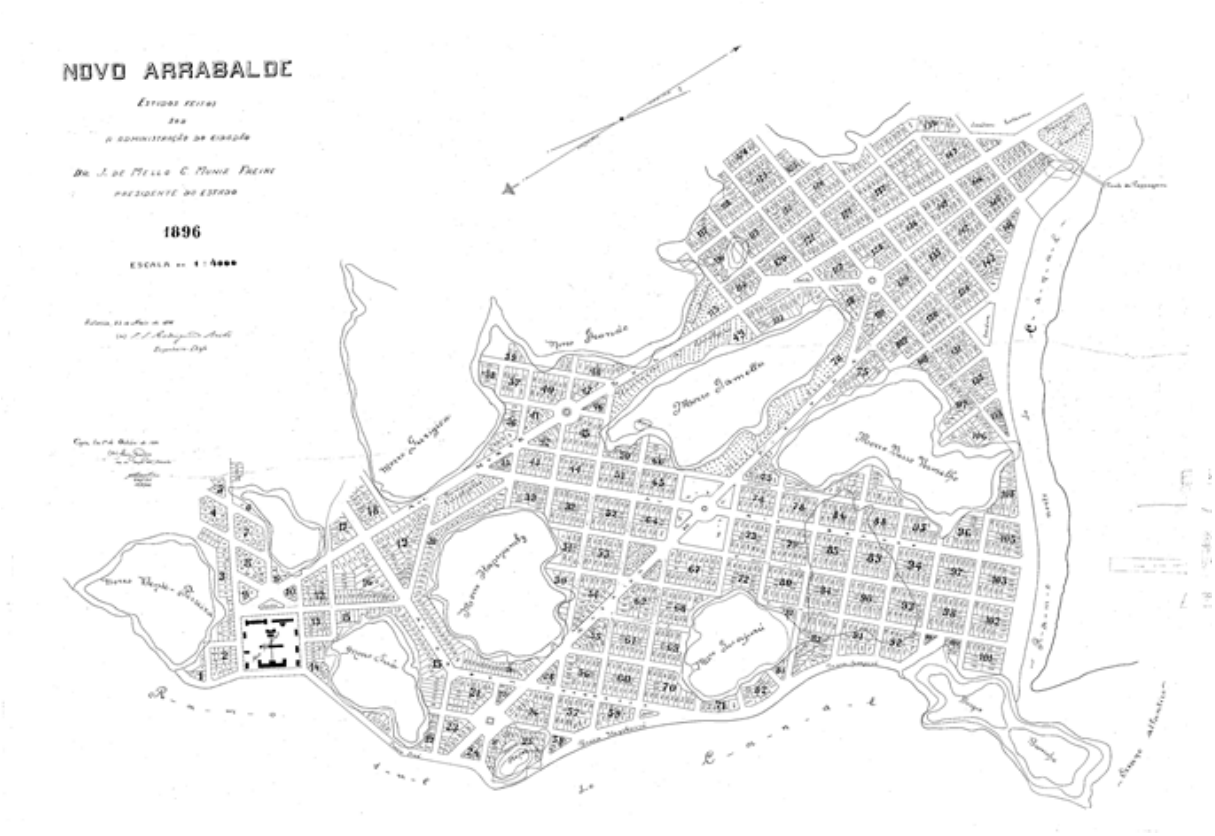
No laudo destacam-se o art. 10 do Decreto-Lei n.º 9.760/46 e o conteúdo da Orientação Normativa GEADE-003 MP/ SPU de 04 de junho de 2001 que "Disciplina a Demarcação de Terrenos marginais e seus Acrescidos", e por eles o mapa atenderia ao item 4.9 – Pesquisa em Documentos Antigos – uma vez que apresenta de forma clara os requisitos técnicos: II – escala e VI – datas. No desenho o relevo é representado, porém, sem a indicação de curvas de nível, como preceitua o "item I" da norma. A pesquisa aponta que deixaram de ser representados, também, dados geométricos ou pontos de "amarração" que permitissem que a partir da mesma fosse executada de forma precisa a demarcação da Linha de Preamar Média.

Figura 10 – Chapa XXII – “Projeto Novo Arrabalde” – Chapa XXII – Terrenos Seccos e Humidos

Fonte: Secretaria do Patrimônio da União (SPU).

Para uma análise comparativa, utilizou-se na época da análise pericial a base Cartográfica de Vitória, realizada em 2007 por aerofotogrametria e na Escala de 1: 1.000, disponibilizada em meio digital, no Sistema de Projeção Universal Transverso de Mercartor e no Datum SIRGAS 2000. Tecnicamente buscou-se o encaixe perfeito para posicionamento do loteamento “Novo Arrabalde” (Figura 11) produzido por Saturnino de Brito ao mapeamento atual. Sem dados técnicos precisos de amarração topográfica, julgou-se o termo: encaixe, o termo apropriado.

Figura 11 – Plano “Novo Arrabalde” de Saturnino de Brito – 1896



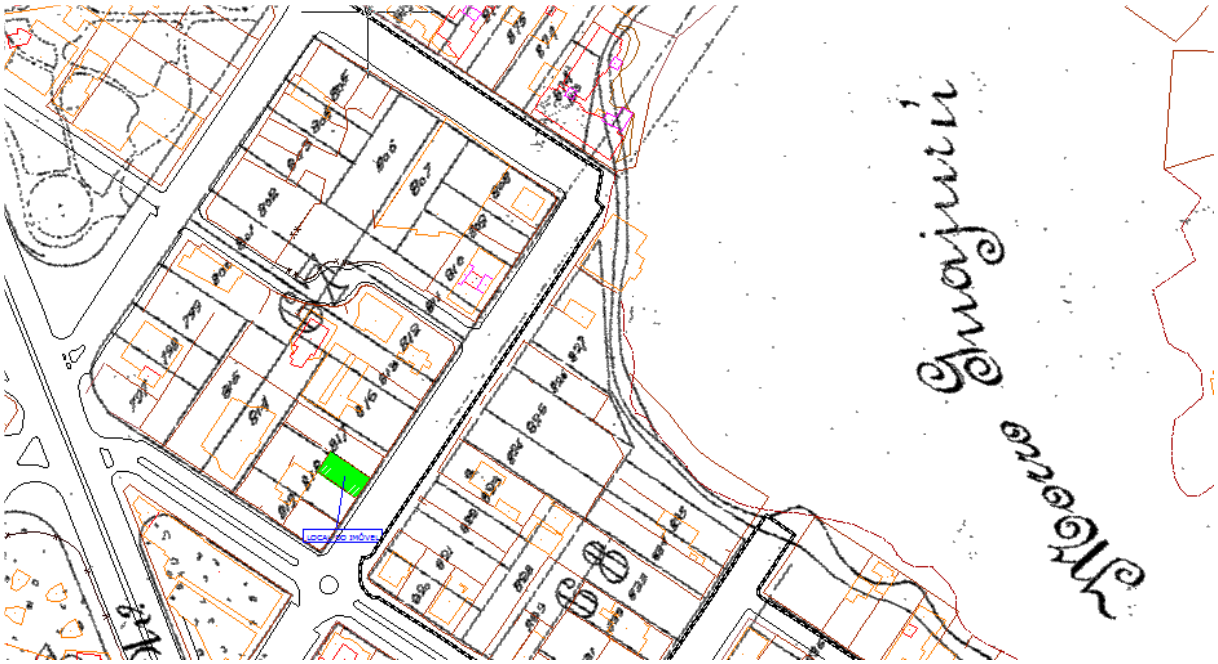
Fonte: Secretaria do Patrimônio da União (SPU).

Apesar de pouco técnico, utilizou-se a palavra “encaixe” por ser esse o termo correto para o caso, uma vez que a planta não oferece nenhum elemento preciso de amarração topográfica além do Norte.

Infelizmente por fatores como a qualidade do papel, espessura do traço do desenho e principalmente da escala escolhida para os trabalhos, menor e menos precisa do que a que a utilizada para conferir os trabalhos, afinal, quando se amplia o mapa ampliam-se também os erros, obteve-se uma noção comparativa.

Na imagem ampliada o erro inerente ao grafissismo causada pela espessura do traço pode gerar uma incerteza de até 3 metros. Na (Figura 12) encontra-se destacado, o lote após ter sido efetuada a sobreposição do Loteamento “Novo Arrabalde” à atual base cartográfica municipal.

Figura 12 – Localização do imóvel objeto de estudo junto à planta do loteamento Novo Arrabalde e o levantamento aerofotogramétrico Municipal



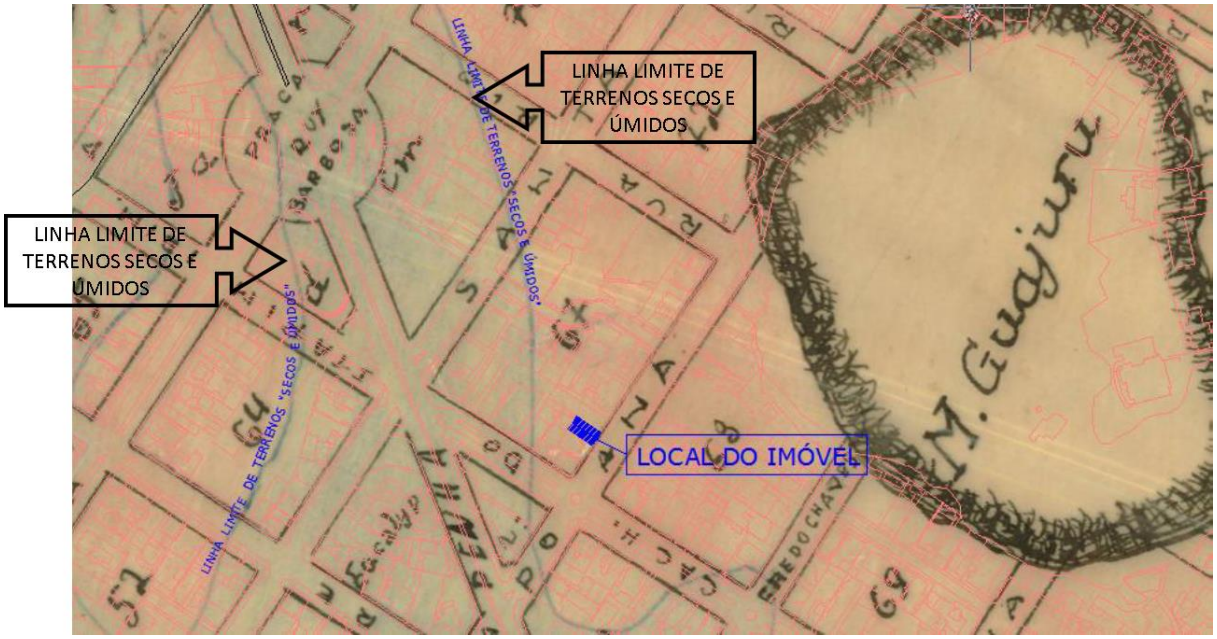
Fonte: Justiça Federal – Processo n.º 2005.50.01.004927-1.

Uma nova sobreposição foi realizada, agora considerando o mapa contido na chapa XXII, destacando-se a região onde o terreno se encontra localizado. Pela imagem fica claro que o imóvel objeto de perícia técnica está fora da área classificada como terrenos úmidos (Figura 13).

No laudo, após identificados os parâmetros iniciais elencados pelos engenheiros da época, procurou-se entender como a transposição dos dados da Linha de Preamar representada como linha limite entre terrenos úmidos e secos por Saturnino de Brito e a planta definitiva homologada pelo SPU.

No acervo fornecido pela SPU encontrou-se todo o produto descrito pelo Engenheiro José Geraldo D'Aparecida Navarro, ou seja, a encadernação contendo conjunto de plantas produzidas em Linho e desenhos a nanquim sendo um mapa índice na escala de 1:5.000 e as demais na escala de 1:500.

Figura 13 – Ampliação de parte da planta do Projeto Novo Arrabalde indicando a linha de limite entre terrenos secos e úmidos e o posicionamento do imóvel objeto de análise (destaques nossos)



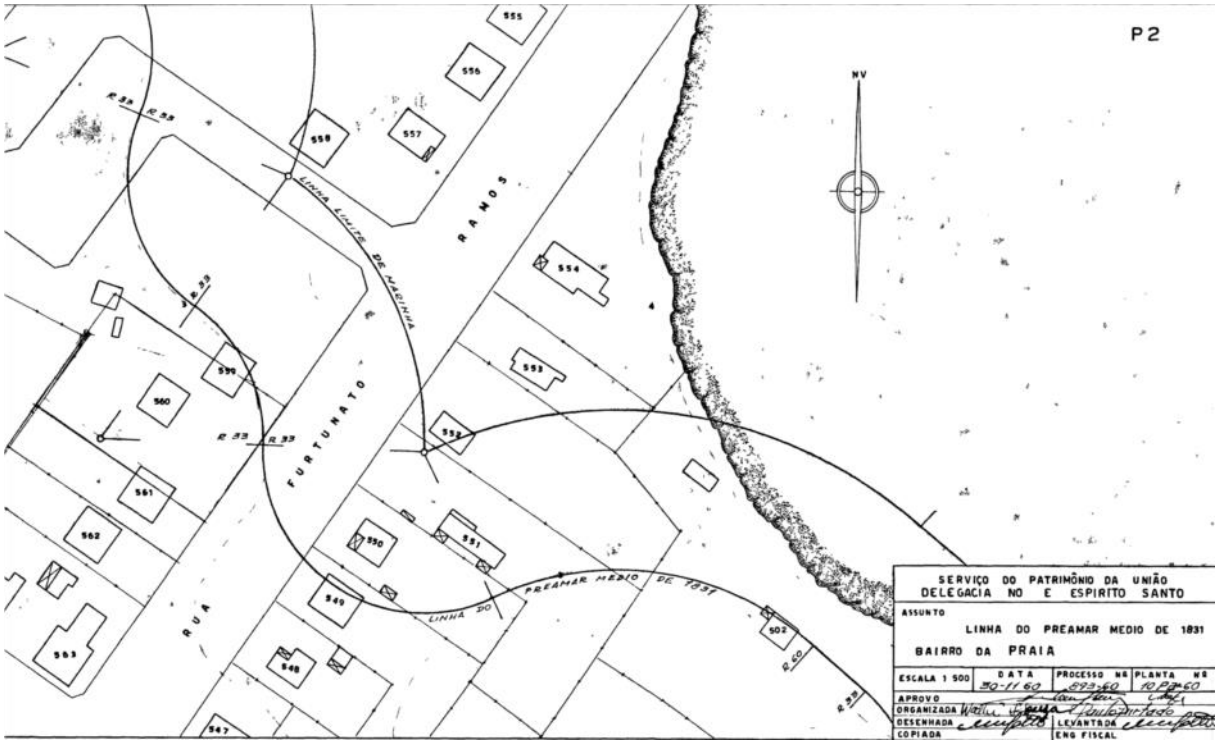
Fonte: Justiça Federal – Processo nº 2005.50.01.004927-1.

Foi então selecionada a planta na escala de 1:500 (Figura 14) da região onde o imóvel está situado e onde encontramos lançadas de forma clara as Linhas de Preamar Média e a de Limite de Marinha, de tal modo que se vê com clareza os imóveis nelas inseridos.

Nenhum outro dado técnico como cadernetas de campo ou notas de topografia que indicassem como se deu a realização dos desenhos foi encontrada no acervo fornecido, mas o produto apresentado foi considerado de boa qualidade. No relatório, todavia, é exposta a suspeita quanto ao lançamento da LLM, pois de forma análoga à planta produzida pelo Engenheiro Saturnino de Brito, não se encontrou elementos geométricos que permitam que possibilitem sua redefinição "*in loco*".

Porém, por conta do que foi exposto quanto à adoção da planta original de Saturnino de Brito como o dado mais confiável encontrado na época, e que portanto, o desenho se basearia no Projeto "Novo Arrabalde", foi entendido que a linha que separa os terrenos secos dos úmidos contida naquele projeto, deveria pelo menos coincidir com a LPM da planta do SPU, o que não se verificou.

Figura 14 – Planta 10-P2/60 da S.P.U. de escala original 1:500 onde se encontram lançadas a Linha de Preamar Média e a Linha Limite de Marinha



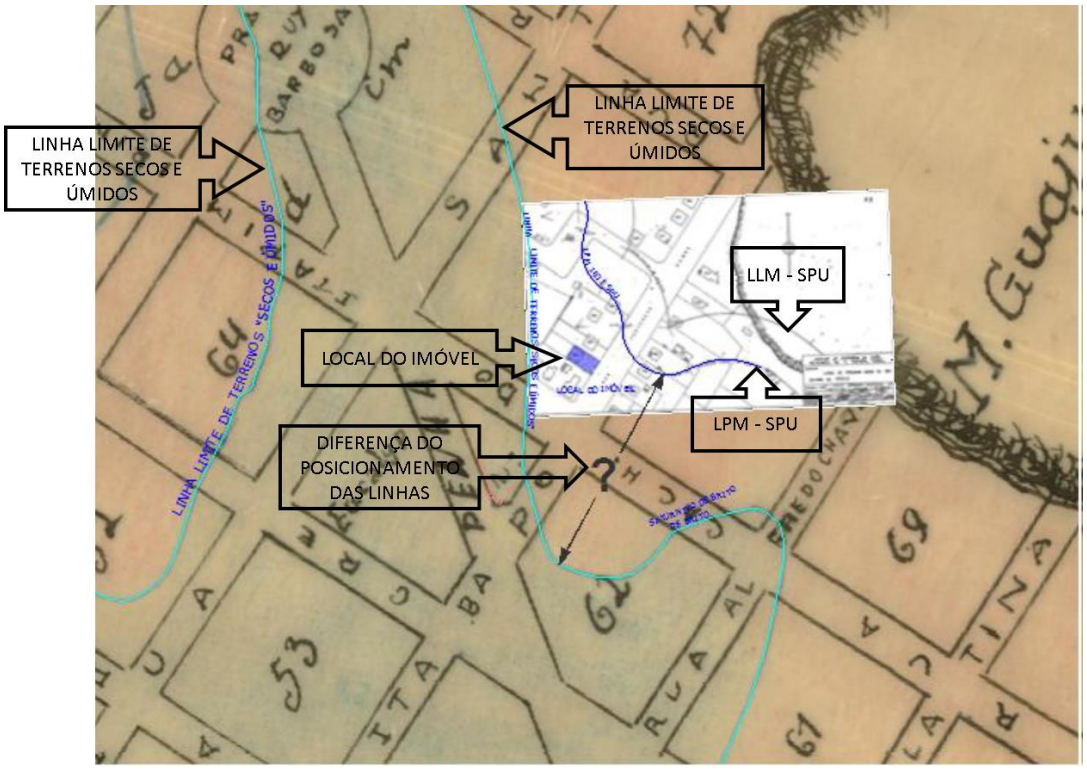
Fonte: Justiça Federal – Processo nº 2005.50.01.004927-1.

O que de fato se observa é uma incongruência entre os trabalhos executados pela SPU e o traçado encontrado na planta de Saturnino de Brito (Figura 15).

Outros dados pesquisados trouxeram dúvidas quanto aos procedimentos de demarcação executados pela SPU, todavia, por não serem conclusivos deixamos de apresentar. Após o exposto anteriormente, o relatório conclusivo considerou incorreta a demarcação da “Linha de Preamar Média do ano de 1831” contida nos mapas da SPU, tendo sido posteriormente acatado pelo juiz.

O caso escolhido evidencia a necessidade da execução da “pesquisa fundiária” como elemento embasamento para questões jurídicas relativas a assuntos fundiários.

Figura 15 – Planta comparativa da linha limite de terrenos secos e úmidos do Eng. Saturnino de Brito e a Linha de Preamar média da SPU (Destaques nossos)



Fonte: Justiça Federal – Processo nº 2005.50.01.004927-1.

4.2 Caso 2 – A Fazenda Jucutuquara

Apesar de representar uma grande porção de terras da Vitória do início do século XIX, a “Fazenda Jucutuquara” tornou-se uma grande desconhecida da população capixaba que, em geral, ignora por completo seus limites, reduzindo o todo a uma pequena parte, o bairro Jucutuquara, que na realidade é apenas um do bairros que a compõem como veremos adiante.

Com o crescimento da cidade, vários bairros surgiram dentro de seu desconhecido entorno, fruto de intervenções urbanísticas e da subdivisão da fazenda entre herdeiros. O relato a seguir procura demonstrar os procedimentos da “pesquisa fundiária” que se fez a partir da análise dos planos de urbanização, das áreas remanescentes, dos loteamentos e de outras modalidades de parcelamento do solo que ocorreram ao longo do tempo. Este estudo poderá ajudar no entendimento da morfologia dos bairros e contribuir na elaboração do atlas fundiário de todo o município de Vitória.

A “pesquisa fundiária”, no caso em questão, se desenvolveu, em uma primeira fase, de forma despretensiosa através da análise das glebas

remanescentes do parcelamento da fazenda principal. Os estudos aconteciam esporadicamente, algumas vezes a partir da demanda pontual dos proprietários de lotes, no momento em que estes buscavam aprovação dos projetos de edificações na PMV. Outras vezes, a própria prefeitura municipal chegou a demandar a pesquisa para identificar a propriedade dos terrenos onde se intencionava realizar a regularização fundiária ou construir unidades habitacionais de interesse social. Estudando separadamente e forma desordenada, alguns técnicos municipais chegaram a ter apenas uma ideia do alcance da fazenda, mas desconhecendo completamente das suas reais dimensões.

Em momento algum encontramos uma única planta da fazenda indicando as partes transferidas para todos os herdeiros, então, como o desenvolvimento deste estudo de caso, relataremos como se obteve o conhecimento de forma paulatina até chegarmos à forma completa, abordando os loteamentos ou formato de cada bairro. Deixaremos para o final o estudo específico da Fazenda Jucutuquara.

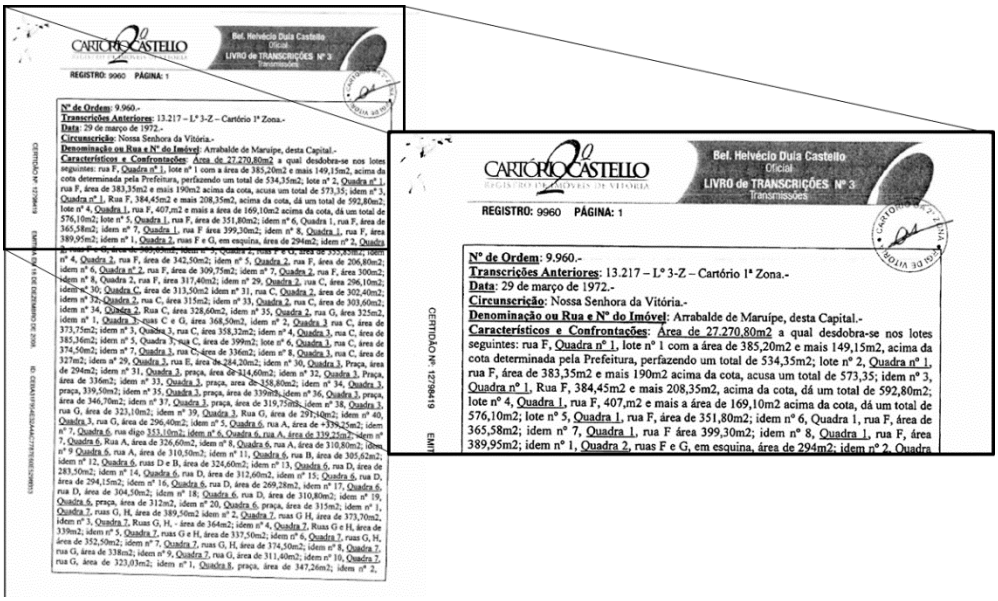
4.2.1 Bairro De Lourdes

Nosso primeiro contato com o assunto “Fazenda Jucutuquara” aconteceu durante o período que estive como Coordenador de topografia da Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDUR), atual Secretaria de Desenvolvimento da Cidade (SEDEC), tratando de questões fundiárias relativas aos terrenos dos bairros De Lourdes, onde pudemos manusear escrituras que faziam referências à família Monjardim. A Prefeitura Municipal de Vitória possui em seu acervo os planos de urbanização e loteamentos comumente utilizados para consulta.

De forma oposta aos procedimentos que adotamos atualmente, os projetos existentes não oferecem dados geométricos para que tenhamos uma exata posição geográfica das glebas geradoras dos loteamentos, sendo possível uma noção da localização da área constante da matrícula, somente a partir de uma comparação entre o loteamento projetado e as quadras e lotes existentes no local. Assim se deu com o loteamento do bairro De Lourdes.

Na ocasião, buscamos as matrículas originárias do loteamento e nela verificamos apenas uma sucessão de desmembramentos de lotes com suas respectivas transferências para terceiros (Figura 16).

Figura 16 – Matrícula 9960 – do Cartório da 2ª Zona de Registro Geral de Imóveis de Vitória



CARTÓRIO 2º CASTELLO

Bel. Helvécio Dula Castello
Oficial
LIVRO de TRANSCRIÇÕES Nº 3
Transmissões

REGISTRO: 9960 PÁGINA: 1

Nº de Ordem: 9.960.-
Transcrições Anteriores: 13.217 – Lº 3-Z – Cartório 1ª Zona.-
Data: 29 de março de 1972.-
Circunscrição: Nossa Senhora da Vitória.-
Denominação ou Rua e Nº do Imóvel: Arrabalde de Maruípe, desta Capital.-
Características e Confrontações: Área de 27.270,80m2 a qual desdobra-se nos lotes seguintes: rua F, Quadra nº 1, lote nº 1 com a área de 385,20m2 e mais 149,15m2, acima da cota determinada pela Prefeitura, perfazendo um total de 534,35m2; lote nº 2, Quadra nº 1, rua F, área de 383,35m2 e mais 190m2 acima da cota, acusa um total de 573,35; idem nº 3, Quadra nº 1, Rua F, 384,45m2 e mais 208,35m2, acima da cota, dá um total de 592,80m2; lote nº 4, Quadra 1, rua F, 407,m2 e mais a área de 169,10m2 acima da cota, dá um total de 576,10m2; lote nº 5, Quadra 1, rua F, área de 351,80m2; idem nº 6, Quadra 1, rua F, área de 365,58m2; idem nº 7, Quadra 1, rua F área 399,30m2; idem nº 8, Quadra 1, rua F, área 389,95m2; idem nº 1, Quadra 2, ruas F e G, em esquina, área de 294m2; idem nº 2, Quadra 2, rua F, área de 342,50m2; idem nº 5, Quadra 2, rua F, área de 206,80m2; idem nº 6, Quadra nº 2, rua F, área de 309,75m2; idem nº 7, Quadra 2, rua F, área 300m2; idem nº 8, Quadra 2, rua F, área 317,40m2; idem nº 29, Quadra 2, rua C, área 296,10m2; idem nº 30, Quadra C, área de 313,50m2 idem nº 31, rua C, Quadra 2, área de 302,40m2; idem nº 32, Quadra 2, rua C, área 315m2; idem nº 33, Quadra 2, rua C, área de 303,60m2; idem nº 34, Quadra 2, Rua C, área 328,60m2, idem nº 35, Quadra 2, rua G, área 325m2, idem nº 1, Quadra 3, ruas C e G, área 368,50m2; idem nº 2, Quadra 3 rua C, área de 373,75m2; idem nº 3, Quadra 3, rua C, área 358,32m2; idem nº 4, Quadra 3, rua C, área de 385,36m2; idem nº 5, Quadra 3, rua C, área de 399m2; lote nº 6, Quadra 1, rua C, área de 374,50m2; idem nº 7, Quadra 3, rua C, área de 336m2; idem nº 8, Quadra 3, rua C, área de 327m2; idem nº 29, Quadra 3, rua E, área de 284,20m2; idem nº 30, Quadra 3, Praça, área de 294m2; idem nº 31, Quadra 3, praça, área de 314,60m2; idem nº 32, Quadra 3, Praça, área de 336m2; idem nº 33, Quadra 3, praça, area de 358,80m2; idem nº 34, Quadra 3, praça, 339,50m2; idem nº 35, Quadra 3, praça, área de 339m2, idem nº 36, Quadra 3, praça, área de 346,70m2; idem nº 37, Quadra 3, praça, área de 319,75m2, idem nº 38, Quadra 3, rua G, área de 323,10m2; idem nº 39, Quadra 3, Rua G, área de 297,40m2; idem nº 40, Quadra 3, rua G, área de 296,40m2; idem nº 5, Quadra 6, rua A, área de +396,25m2; idem nº 7, Quadra 6, rua digo 353,10m2; idem nº 6, Quadra 6, rua A, área de 339,25m2; idem nº 7, Quadra 6, Rua A, área de 326,60m2, idem nº 8, Quadra 6, rua A, área de 310,80m2; idem nº 9 Quadra 6, rua A, área de 310,50m2; idem nº 11, Quadra 6, rua B, área de 305,62m2; idem nº 12, Quadra 6, ruas D e B, área de 324,60m2; idem nº 13, Quadra 6, rua D, área de 283,50m2; idem nº 14, Quadra 6, rua D, área de 312,60m2, idem nº 15, Quadra 6, rua D, área de 294,15m2; idem nº 16, Quadra 6, rua D, área de 269,28m2, idem nº 17, Quadra 6, rua D, área de 304,50m2; idem nº 18, Quadra 6, rua D, área de 310,80m2; idem nº 19, Quadra 6, praça, área de 312m2, idem nº 20, Quadra 6, praça, área de 315m2; idem nº 1, Quadra 7, ruas G, H, área de 389,50m2 idem nº 2, Quadra 7, ruas G H, área de 373,70m2, idem nº 3, Quadra 7, Ruas G, H, - área de 364m2; idem nº 4, Quadra 7, Ruas G e H, área de 339m2; idem nº 5, Quadra 7, ruas G e H, área de 337,50m2; idem nº 6, Quadra 7, ruas G, H, área de 352,50m2; idem nº 7, Quadra 7, ruas G, H, área de 374,50m2; idem nº 8, Quadra 7, rua G, área de 338m2; idem nº 9, Quadra 7, rua G, área de 311,40m2; idem nº 10, Quadra 7, rua G, área de 323,03m2; idem nº 1, Quadra 8, praça, área de 347,26m2; idem nº 2,

CERTIDÃO Nº 12798419

Fonte: Elaborado pelo autor.

Por meio da imagem da (Figura 17), pode-se verificar que vários terrenos ficaram localizados em região coberta por vegetação e segundo o zoneamento urbanístico, impedidas de construir ou ocupar seus imóveis por estarem situados em Zona de Proteção Ambiental (ZPA). A partir de querelas como essas, onde sendo dono da terra o proprietário ficava impedido de edificar, foram necessários vários estudos, dentre eles, entender a formação do bairro.

Figura 17 – Imagem comparativa: (1) Loteamento do bairro De Lourdes – (2) Imagem de Satélite do local– Sobreposição das duas imagens (1 e 2)

Fonte: Elaborado pelo autor.

Relatos informam que “[o] bairro de Lourdes surgiu de fazenda. Yolanda e Lauro Faria dos Santos venderam a área, que foi loteada por Dionysio e Gilberto Abaurre”[15] A área, em algumas pesquisas, também recebeu a denominação de “Fazenda Monjardim”. Entendemos ser essa fazenda a parte que coube à Yolanda Monjardim Faria Santos, uma das herdeiras da família Monjardim. Todavia, pelo formato do bairro, entendemos que essa fazenda era composta de outras porções de terra além da remanescente da Fazenda Jucutuquara. Alguns relatos atestam isso e teremos essa confirmação apresentada no final desse estudo de caso[16].

4.2.2 Santa Cecilia

Outro bairro responsável por vários questionamentos fundiários é o bairro Santa Cecília. Em 1963 o prefeito Solon Borges Marques reconheceu através da Lei n.º 1076/63 o loteamento da fazenda de Áureo Monjardim (Sr. Aurinho), na época localizada em Maruípe, como Bairro de Santa Cecília[17].

Segundo a planta do loteamento (Figura 18), o projeto foi aprovado em 31/07/1959 pelo prefeito Adelpho Poli Monjardim e o que se observa no desenho e nos dados da legenda é que o mesmo era composto por três terrenos, um pertencente a Manoel Freitas Calazans, outro pertencente a Áureo Monjardim e ainda outro pertencente aos herdeiros de Argeu Hortêncio Monjardim.

Conforme explicado anteriormente, o projeto também deixa os limites das glebas indefinidos, principalmente se comparados aos procedimentos adotados atualmente. A planta não reflete exatamente a realidade no local.

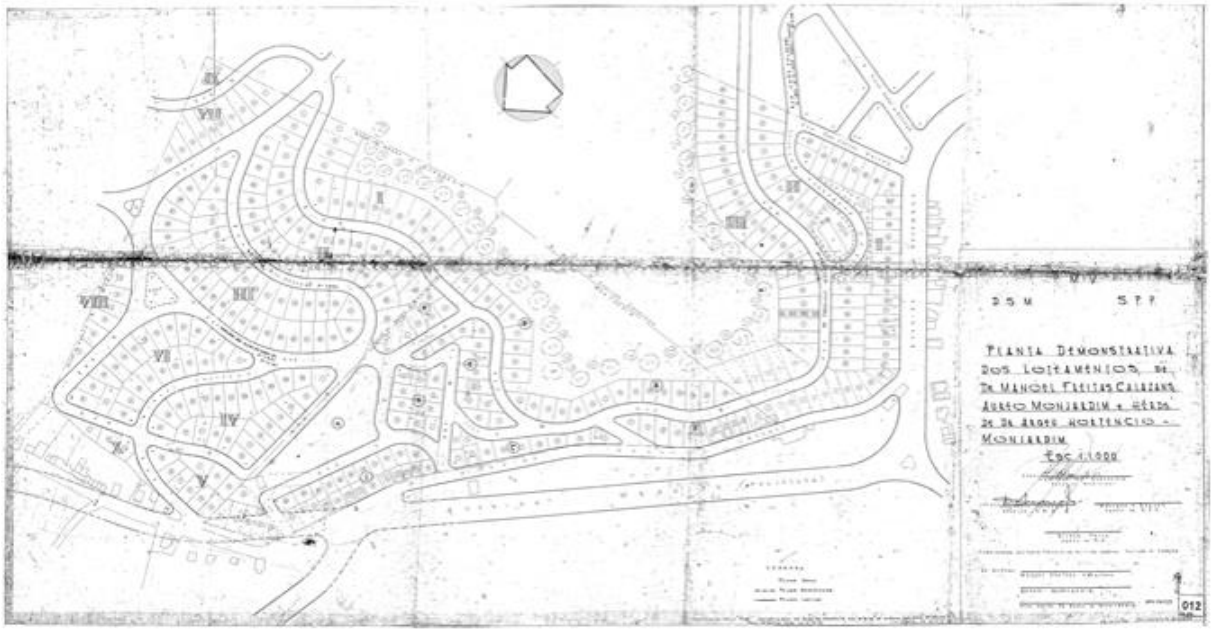
---

[15] A Tribuna, Vitória, ES, 29/07/2005, p.10, c.1-4. Disponível em: <http://www.ijsn.ºes.gov.br/bibliotecaonline/Record/341878>.

[16] Diagonal Urbana, Projeto Terra, SEDEC / DIT / GEO. Disponível em: <http://legado.vitoria.es.gov.br/regionais/bairros/regiao3/delourdes.asp>.

[17] Diagonal Urbana, Projeto Terra, SEDEC / DIT / GEO. Disponível em: <http://legado.vitoria.es.gov.br/regionais/bairros/regiao4/santacecilia.asp>.

Figura 18 – Loteamento do Bairro Santa Cecília com a indicação das três partes que a compõem



Fonte: Prefeitura Municipal de Vitória.

No momento da execução das obras, o projeto teve sua geometria distorcida em alguns trechos, bem como a supressão de algumas ruas (Figura 19) e isso se perpetua até hoje, com a existência de vários lotes sem acesso. Isso dificultou o geoencaixe[18] da imagem do loteamento na imagem do levantamento aerofotogramétrico existente no município, mesmo com os atuais recursos técnicos de geoprocessamento, mas, perceber o limite das glebas do loteamento com a atual Av. Maruípe ajudou a definir o limite da Fazenda Jucutuquara quando buscamos o estudo exclusivo da fazenda. O Museu Solar Monjardim, marco físico e histórico da existência da fazenda, está situado em uma região desse loteamento.

[18] Referimos aqui ao procedimento edição que ajusta uma imagem Raster de um loteamento ou Plano de Urbanização à sua posicionamento espacial homólogo em uma base cartográfica georreferenciada. Tal procedimento de sobreposição não torna imagem em um dado georreferenciado, uma vez que em sua produção original não partiu de fontes georreferenciadas, mas permitem uma visualização comparativa entre dados cartográficos de natureza diferenciada e um melhor diagnóstico em análises periciais.

Figura 19 – Loteamento do Bairro Santa Cecília com a sobreposição dos logradouros existentes

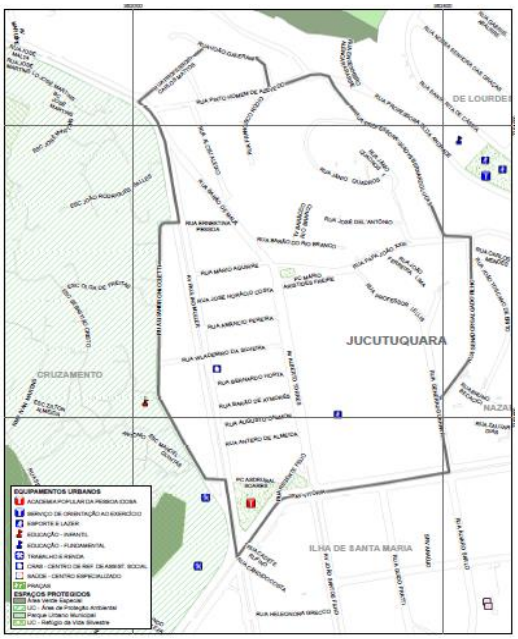
Fonte: Elaborado pelo autor.

4.2.3 Jucutuquara

O bairro Jucutuquara, por levar o nome da fazenda, naturalmente é o grande pesquisado por todos que procuram entender sua forma primitiva. Sendo uma região consolidada há mais tempo, não foram os problemas normais dos

processos de aprovação que chamaram atenção para a região, mas os aspectos de implantação da Av. Paulino Muller e a cobertura do leito do rio que passava por ela. Quando buscamos os limites do bairro (Figura 20), encontramos dados que por um bom tempo foi causador de equívocos em relação ao real formato da fazenda. Apenas quando tivemos que efetuar a “pesquisa fundiária” de terrenos de marinha relativas ao bairro Bento Ferreira pudemos perceber que o atual limite do bairro Jucutuquara poderia estar abrangendo terras que não existiam antes dos aterros que aconteceram no município no início do século XIX.

Figura 20 – Bairro Jucutuquara



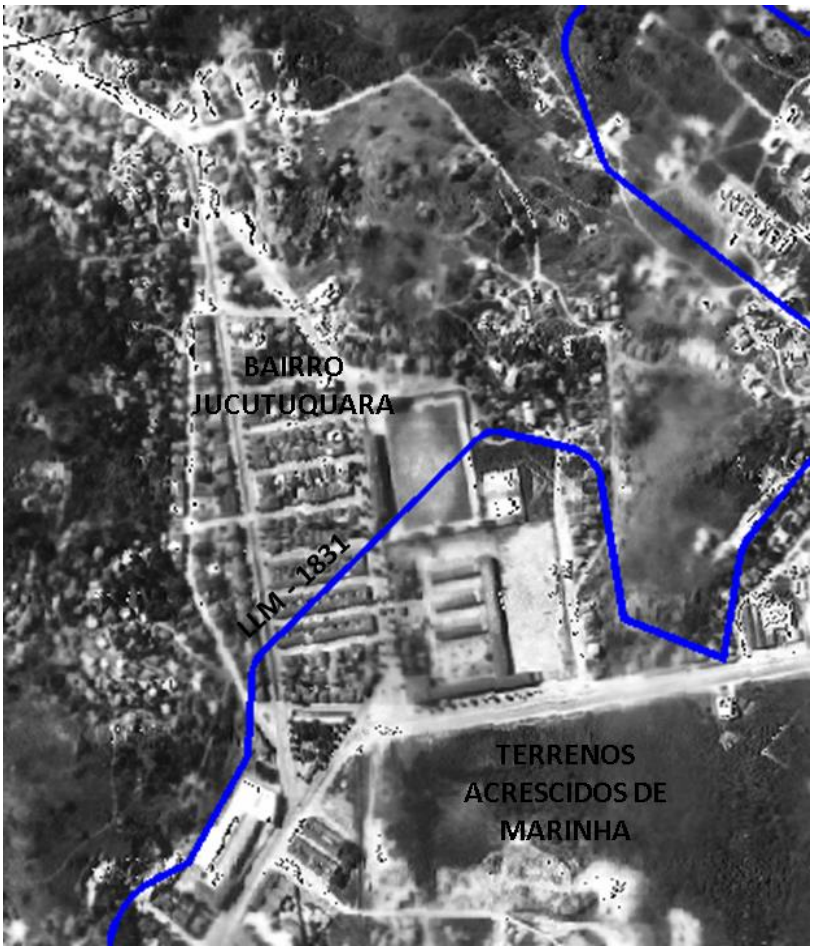
Fonte: Geoweb – Prefeitura Municipal de Vitória.[19]

De posse do traçado da LPM prevista pela SPU, pudemos fazer a devida sobreposição com o fotograma mais antigo da região, datado de 1955 (Figura 21), a imagem revela outra curiosidade. Todos os momentos em que os representantes da Escola Técnica Federal – hoje IFES – buscaram aprovar seus projetos junto à municipalidade, havia sido solicitado o documento de propriedade da sede para

[19] Vitória em dados. Disponível em: <http://legado.vitoria.es.gov.br/regionais/bairros/regiao3/jucutuquara.asp>.

conferência da área e perímetro que costumam constar nas plantas de situação. Tal documento nunca foi apresentado.

Figura 21 – Indicação da LLM de 1831no bairro Jucutuquara. Fotograma SPU 855 – ano1955



Fonte: Recorte do fotograma SPU – 855 – ano1955; elaborado pelo autor.

Sabemos hoje que parte do terreno foi adquirido pela compra do Estádio Governador Bley, situado em terras da Fazenda Jucutuquara e; a outra parte, sendo terras próprias da União – fruto de aterro – provavelmente não recebeu o título de propriedade, o que explicaria o desconhecimento dos representantes da Instituição relativo à escrituração do imóvel - como se vê na imagem (Figura 22).

Figura 22 – Localização da Escola Técnica Federal do ES em região aterrada – dec. 50 – atual IFES

Fonte: Gobbi, 2008.

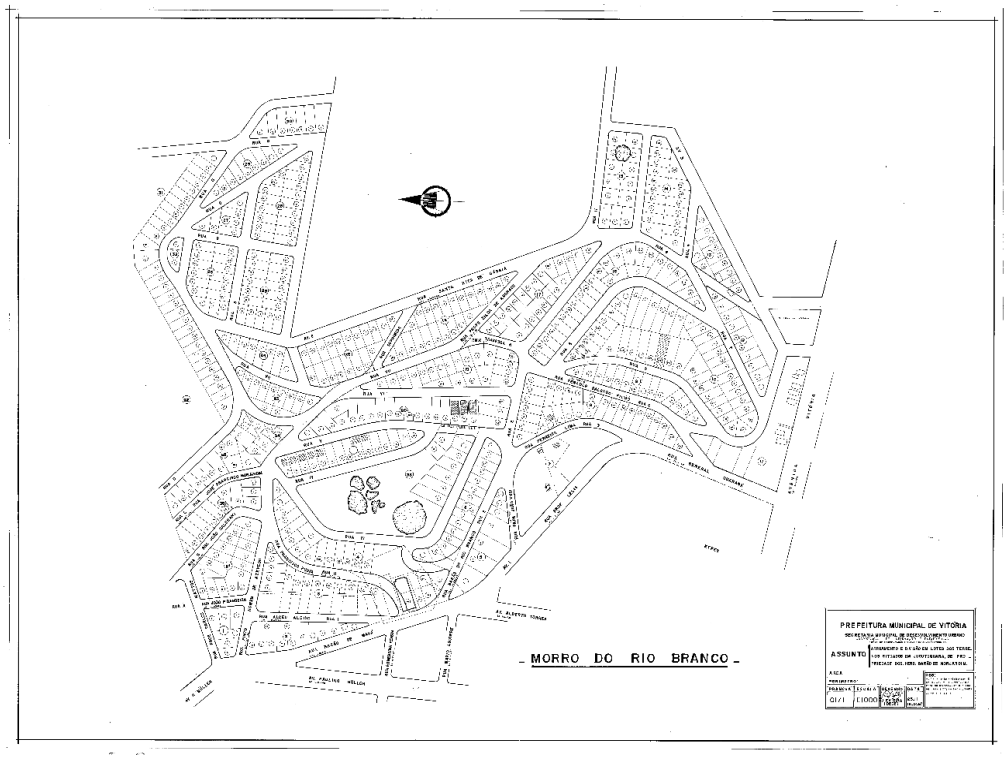
A existência dos terrenos de marinha nos chamou a atenção para o fato de os limites da fazenda acabariam nas encostas dos morros daquela região, uma vez que em suas bases já existia o mangue ou o próprio mar.

De fato, descreve-se que “a fazenda começava no pomar do Barão de Monjardim, abrangia Fradinhos e se estendia até as imediações do ‘cruzamento’ (Av. Vitória com Av. Paulino Muller)”[20]. Então, outros dois bairros passaram a fazer parte do rol de terras formadoras da Fazenda Jucutuquara, o bairro Fradinhos e o Cruzamento.

[20] Conteúdo Vitória em dados. Disponível em: <http://legado.vitoria.es.gov.br/regionais/bairros/regiao3/jucutuquara.asp>. Acesso em: 22 ago. 2018.

Ainda dentro do bairro Jucutuquara, termos as terras situadas nas encostas do Morro Rio Branco, situadas na lateral e fundos do IFES e também loteadas. Esse loteamento (Figura 23), como vários outros do município, em face da ausência de geometria e provavelmente pela grande quantidade de rochas a serem retiradas para ser implantado de acordo com o projeto, não obedeceu seu traçado urbanístico, sendo compreendido apenas pelas intenções do loteador na época, o que gera inúmeros conflitos entre os proprietários dos lotes que tiveram que se acostumar com o fato e que procuram a retificação de suas matrículas até hoje.

Figura 23 – Loteamento do Morro do Rio Branco – Jucutuquara



Fonte: PMV, cópia do original datada de 1997.

O bairro Fradinhos, a exemplo do bairro Santa Cecília, também é composto por uma gama de pequenos loteamentos executados em épocas diferentes, sendo alguns deles de herdeiros da família Monjardim e outros elaborados por terceiros em parcelas de terras vendidas anteriormente.

Alguns trechos do bairro Fradinhos estão dentro da Fazenda Jucutuquara, outros não. Alguns loteamentos foram executados, outros não, o que fez com que a “pesquisa fundiária” do bairro exigisse uma dedicação maior e

exclusiva – situação praticamente impossível nos setores que exigem atendimento direto a público na Prefeitura Municipal de Vitória. Então, os dados foram obtidos ao longo dos anos, conforme a demanda processual corrente.

Não estamos dizendo aqui que esse seja o método ideal para se determinar o formato de uma gleba, estamos apenas descrevendo o que ocorreu no processo de entendimento de reconstrução documental para o caso dessa região.

Cabe salientar que, por vezes, as terras que formaram o bairro extrapolam seu contorno, como o caso das terras da família Varejão, que além de comporem o bairro, também possuem terras além das constantes da primitiva Fazenda Jucutuquara, causando alguma confusão nos estudiosos. Alertamos aqui que a “pesquisa fundiária” deve ser fundamentada em documentos contidos nos cartórios de registro ou registrados em órgãos públicos e que os limites administrativos municipais são apenas elementos básicos de posicionamento geográfico.

Também devemos ressaltar que, sendo um bairro realizado mais recentemente, os loteamentos, já apresentam dados geométricos consideráveis. A forma limítrofe desses loteamentos está graficamente bem definida, contendo as medidas do perímetro, a área total das terras e em alguns casos até os ângulos das inflexões, e inclusive com as divisas existentes no local, o que ajuda muito no processo de geoencaixe das imagens por oferecerem parâmetros de controle.

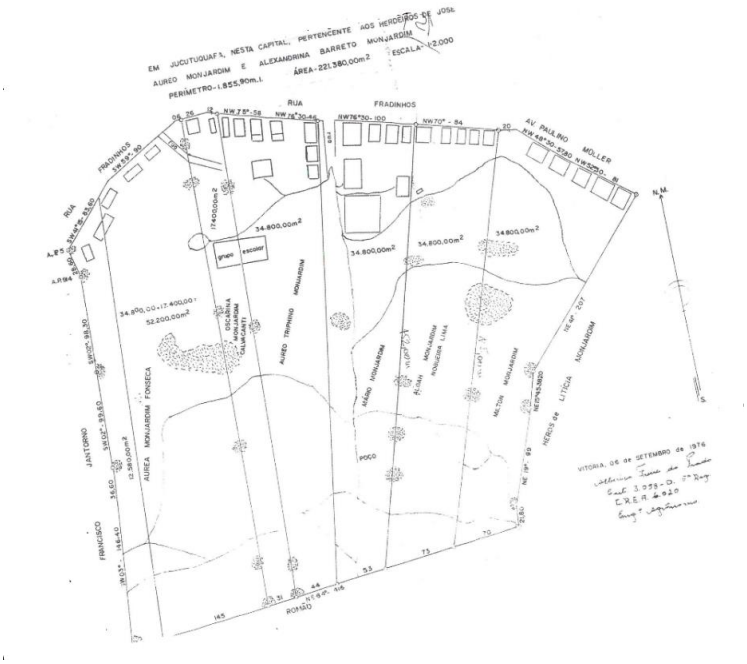
Planejado de forma a ocupar as encostas do vale, o bairro se consolidou antes das restrições impostas pelo zoneamento urbanístico em algumas regiões, mas uma delas, uma gleba de 64.780 m² (Figura 24), apesar de ter seu projeto datado de 1980, não conseguiu obter seu intento, e suas terras permaneceram praticamente intactas até hoje. Sendo considerada, a princípio, zona de proteção ambiental, essa parte do bairro teve seu zoneamento modificado em face do interesse da prefeitura de implantar um loteamento com unidades residenciais de interesse social, que também acabou não acontecendo.

Figura 24 – Terras de Propriedade de ILIL – Imóveis Lançamentos Inc. LTDA

Fonte: PMV, 1980.

O interesse da PMV naquelas terras foi responsável pela “pesquisa fundiária” que identificou as glebas lindeiras de propriedade dos herdeiros da família Monjardim apresentado na imagem a seguir (Figura 25).

Figura 25 – Terras pertencentes à família Monjardim e limítrofes ao terreno de ILIL – Imóveis Lançamentos Inc. LTDA



Fonte: PMV, 1976.

4.2.4 Cruzamento

Uma região que também está inserida na Fazenda Jucutuquara é a encosta do morro do Cruzamento, lindeiro às terras do bairro Jucutuquara. Ocupado em quase toda a sua totalidade de forma irregular, a região foi transformada em bairro e seu nome vem do "nome da 'reta do cruzamento' porque nela cruzavam os bondes que seguiam para Jucutuquara e Praia do Suá. Em 1937, o Diretor do DER substituiu os nomes da rua São João, Reta do Romão-Cruzamento e Reta do Constantino por um só nome: Avenida Vitória"[21].

Da região encontramos apenas a indicação em planta de que a área pertencia aos herdeiros de Liticia Monjardim. Sendo esse o último bairro que tivemos ciência de pertencerem à Fazenda Jucutuquara.

---

[21] Vitória em dados. Disponível em: <http://legado.vitoria.es.gov.br/regionais/bairros/regiao3/cruzamento.asp>.

4.2.5 A Fazenda Jucutuquara

De fato, desde a transferência do primeiro ocupante, o Capitão-mor Francisco Pinto Homem de Azevedo, em 1818, a Fazenda Jucutuquara passou a pertencer aos Monjardim devido ao casamento de Anna Luzia, filha do capitão mor, com o Coronel José Francisco de Andrade e Almeida Monjardim.

A propriedade que anteriormente pertencia aos padres da Companhia de Jesus mas, no início do século XIX, já pertencia ao capitão-mor, Francisco Pinto Homem de Azevedo, que no ano de 1816 a transferiu para o Comendador José Francisco de Andrade e Almeida Monjardim como dote de casamento com D. Ana Francisca Maria da Penha Homem de Azevedo, sua única filha (FORJAZ, 1987).

Ao longo dos anos, essa grande porção de terra foi dividida não só pelos herdeiros, mas também sofreu várias desapropriações para a abertura de vias, restando como marco histórico de sua existência, o atual Museu Solar Monjardim, residência fixa do Barão de Monjardim, filho do casal.

Ao longo dos anos, o alcance de suas terras se perdeu e os registros existentes ficaram guardados em arquivos públicos. Não sabemos porque vários técnicos, ao efetuarem a procura, jamais encontraram documentos que remetessem à sua forma, gerando um mistério em torno do formato da fazenda.

Dentro do órgão municipal chegou-se a mencionar que seria necessário fazer busca em relatos de transferência de terras em Portugal para conhecerem seus limites, porém, o documento sempre existiu, e foi encontrado no Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Espírito Santo (IDAF). Tal documento provavelmente foi negligenciado por todos que o manusearam porque, possuindo a fazenda dimensões grandiosas, imaginou-se encontrar um mapa ou planta com dimensões proporcionais à mesma, o que não ocorre de fato.

Existe como documento, um relato e uma caderneta de campo do levantamento topográfico executado na época, que aos olhos de um leigo, desconhecedor das informações extraídas dos antigos teodolitos, passaria desapercebido. O texto redigido com caligrafia da época também exige experiência para ser decifrado.

Todavia, no título do relatório pode-se ler: “Planta da medição de uma posse garantida (no texto esse termo encontra-se destacado em letras maiúsculas) [...] do lugar denominado Jucutuquara” (Figura 26). A data do documento é de 30

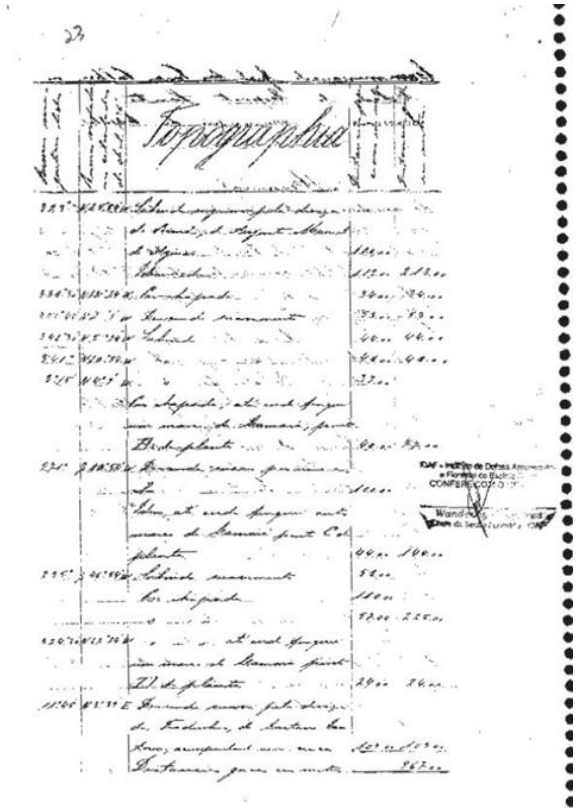
de Janeiro de 1893, e relata a transferência das terras e a posse das mesmas pelo Barão de Monjardim.

Figura 26 – Relatório de medição de uma “POSSE GARANTIDA” em favor do barão de Monjardim e Outros

Fonte: IDAF, 1893.

Trata-se do memorial de campo (Figura 27), que descreve todos os procedimentos, dimensões e ângulos executados para medir a fazenda, mas o que é impressionante e que realmente passa desapercebido de alguma forma é o desenho contido nessa mesma capa. Representado na escala indicada de 1/20.000 é demasiado pequeno e pouco indicado para representações de grandes porções de terra, todavia, como não foi encontrada nenhuma outra representação gráfica, esse formato é o que foi utilizado por nós para o desenvolvimento de nossos estudos.

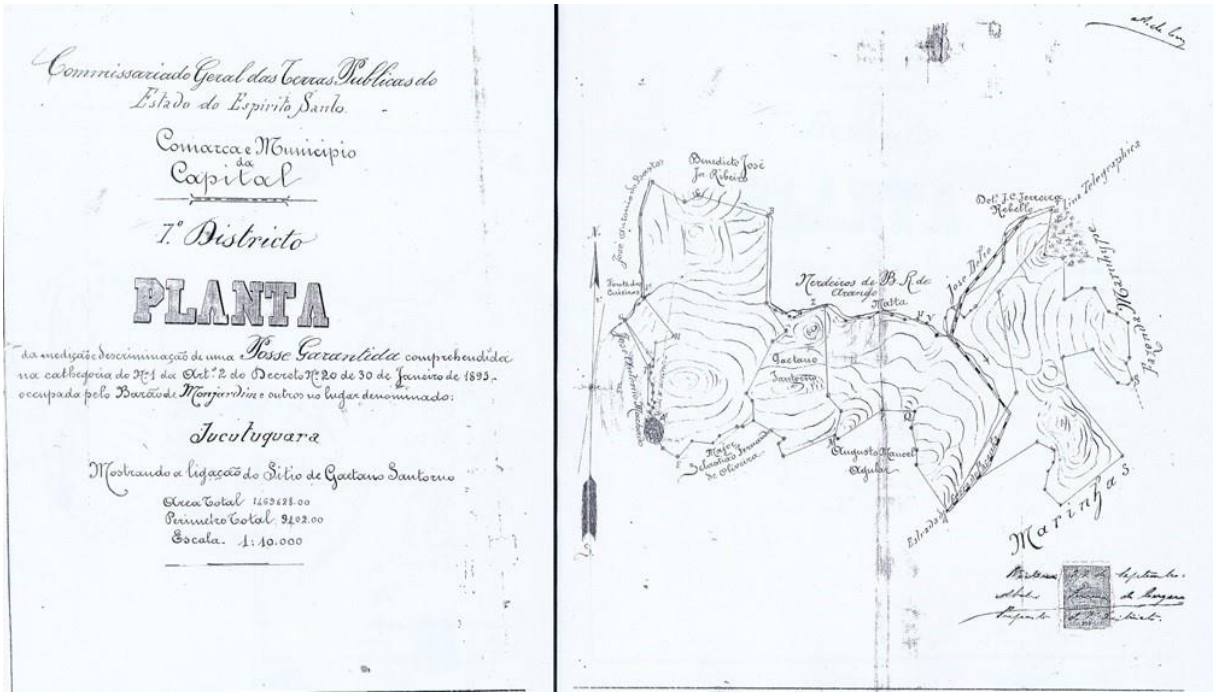
Figura 27 – Cópia retirada da folha 23 da caderneta de campo



Fonte: IDAF, 1893.

Encontramos também o relatório contendo a planta na escala de 1:10.000 (Figura 28) onde detalhes planimétricos, como os talvegues e um traçado viário, são mais destacados e colaboraram bastante a manter a coerência na compatibilização entre a planta e a imagem do local, permitindo uma visualização confiável dos domínios da fazenda.

Figura 28 – Relatório contendo a planta da Fazenda Jucutuquara na escala de 1/10.000

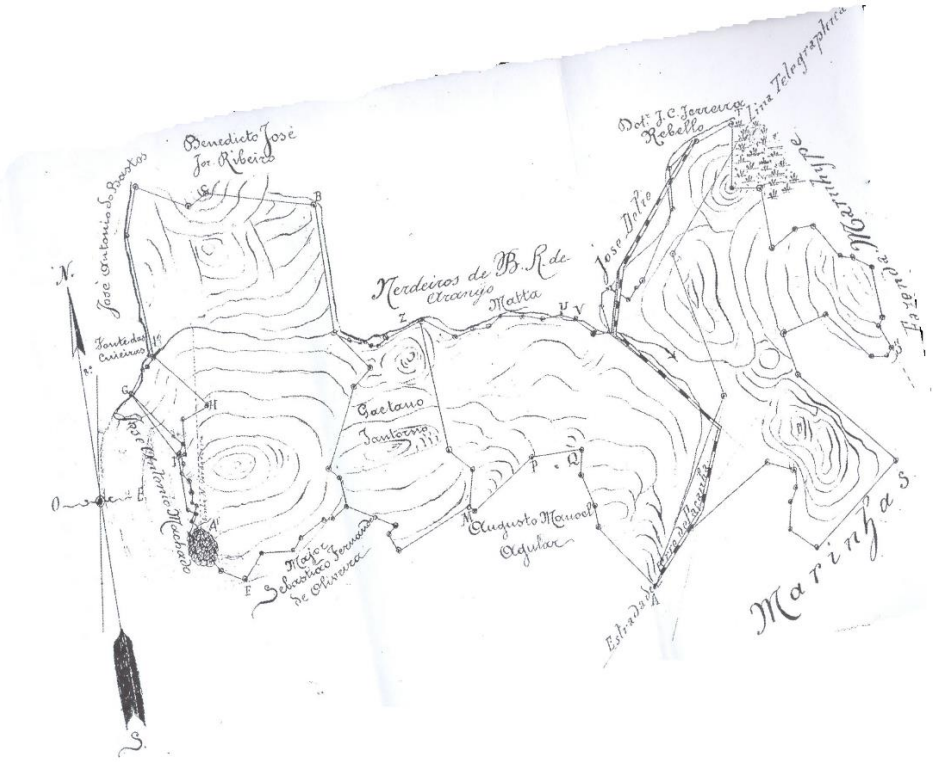


Fonte: IDAF, 1893.

A situação ideal para se obter a forma da fazenda, seria redesenhá-la a partir dos dados contidos na caderneta de campo. Esse procedimento foi dispensado, para efeito desta dissertação, por ser necessária a participação de um historiador para traduzir a caligrafia da época e da exigência de tempo específico para tal, porém não estamos aqui descartando a necessidade do mesmo em procedimento futuro, caso se deseje realmente determinar com maior precisão os limites da gleba.

Providenciamos, então, a escanerização do desenho e posterior destaque do mesmo para análise de conteúdo (Figura 29). Utilizando as ferramentas de geoprocessamento, a princípio, buscamos todos os elementos planimétricos necessários para que procedêssemos os devidos ajustes de escala, quais sejam, ruas, rios, cercas etc.; por serem esses os elementos geométricos ideais para alcance das dimensões equivalentes no local e ajuste da forma. Na imagem pudemos destacar da planimetria trechos indicados com cores intermitentes, as ruas, caminhos ou estradas indicadas no desenho.

Figura 29 – Planta ampliada da Fazenda Jucutuquara – caderneta de campo

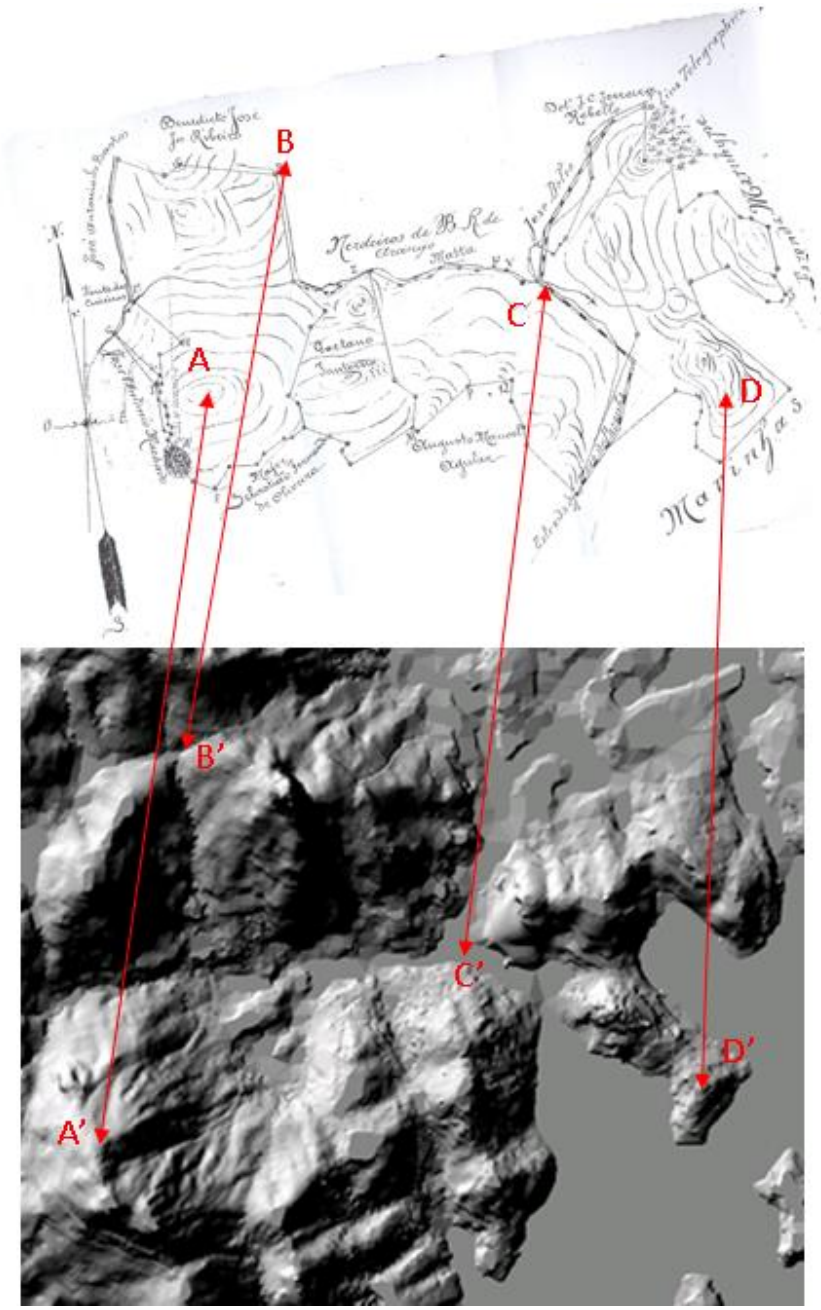


Fonte: IDAF, 1893.

Todavia, apesar da semelhança entre esses elementos geométricos, eles não refletem o traçado viário atual, e trouxeram distorções muito grandes entre a realidade e o desenho. Os limites da gleba também foram elementos planimétricos considerados, mas apresentam apenas pequenas semelhanças com a morfologia urbana existente, dando a entender que determinadas formas são relativas ao seu local correspondente, todavia, não poderíamos atestar tal afirmação pela ausência de geometria.

A altimetria também chegou a ser utilizada nesse caso como dado planimétrico. Sabemos que a altimetria, em si, não é ideal para ajuste de formas planimétricas, todavia a representação das elevações com curvas de nível puderam funcionar como referências que deveriam ser respeitadas e que contribuíram completamente para o melhor ajuste da imagem com a modelagem do relevo, como, por exemplo, a elevação do Morro do Rio Branco, o trevo entre as Av. Paulino Muller e Av. Maruípe e a Rua José Malta, e ainda as regiões mais elevadas, próximas ao maciço central de Vitória (Figura 30).

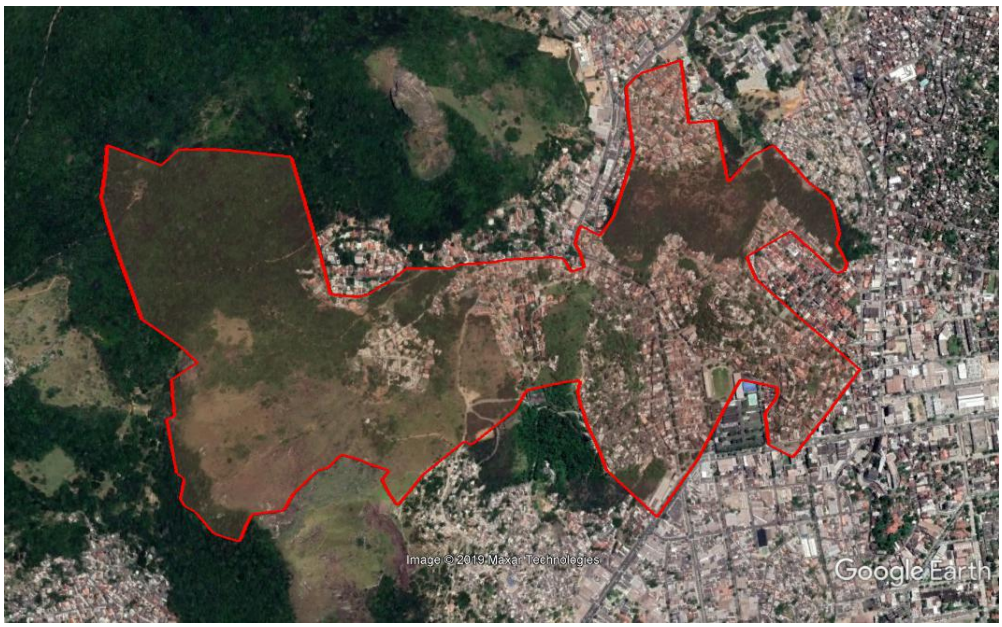
Figura 30 – Fazenda Jucutuquara e a correlação dos pontos altimétricos com a planta do relevo



Fonte: Elaborado pelo autor.

Somente um levantamento topográfico georreferenciado produz um posicionamento perfeito dos pontos levantados, gerando total confiabilidade no posicionamento dos mesmos, todavia, de posse de todos os dados obtidos pela “pesquisa fundiária”, e mesmo sabendo que o ajuste da planta pelo relevo é imperfeito, com o procedimento adotado pudemos verificar com maior segurança o alcance da Fazenda Jucutuquara no município de Vitória (Figura 31).

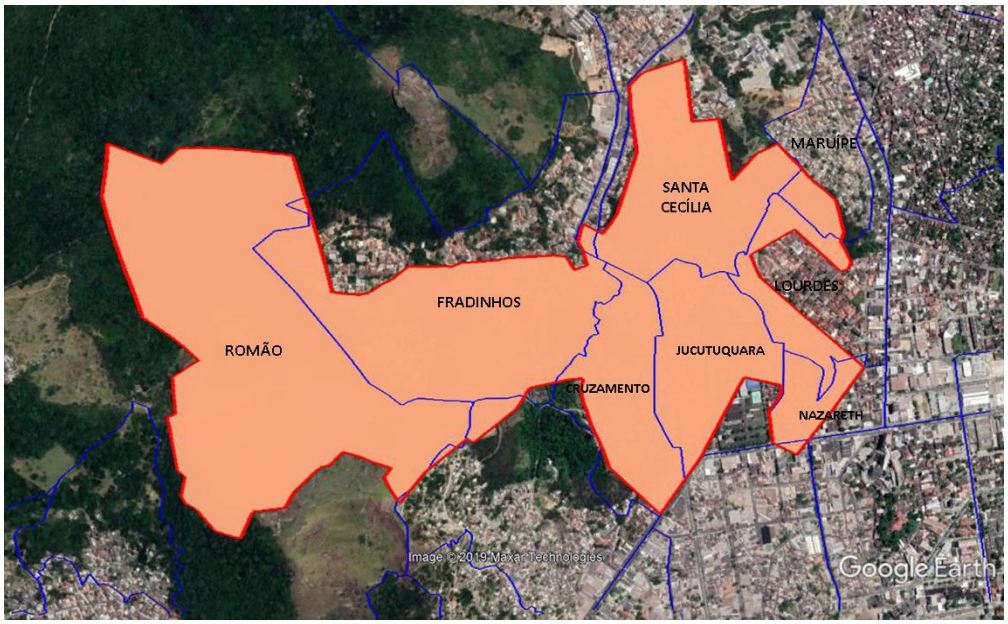
Figura 31 – Forma da Fazenda Jucutuquara ajustada ao modelado



Fonte: Elaborado pelo autor.

Da mesma forma foi possível identificar os bairros que surgiram de suas terras e as regiões que não são remanescentes da mesma (Figura 32). Tal procedimento possibilita que seja dado início aos ajustes de informações notariais no cartório de registro de imóveis, trazendo total confiabilidade para a produção de dados futuros.

Figura 32 – Forma da Fazenda Jucutuquara indicando os limites de bairros do município



Fonte: Elaborado pelo autor.

4.3 Caso 3 – Espólio de Godofredo Nunes do Amaral

Este caso se refere a uma gleba de propriedade particular cujos limites, até o início da "pesquisa fundiária", eram desconhecidos pela municipalidade. O terreno está situado em uma encosta rochosa e de aclive acentuado. A região faz parte do conjunto de terras que compõem o maciço central e era uma Zona de Preservação Ambiental (ZPA) pelo Plano Diretor da época.

A necessidade da "pesquisa fundiária" surgiu como uma demanda do processo municipal de n.º 6622125/2007, quando os representantes da área procuraram o município para negociarem a venda da gleba. Confirmada a possibilidade legal de mudança de zoneamento, a região passou a ser considerada uma Zona de Ocupação Limitada (ZOL), o que possibilitaria a construção de unidades habitacionais de interesse social no local.

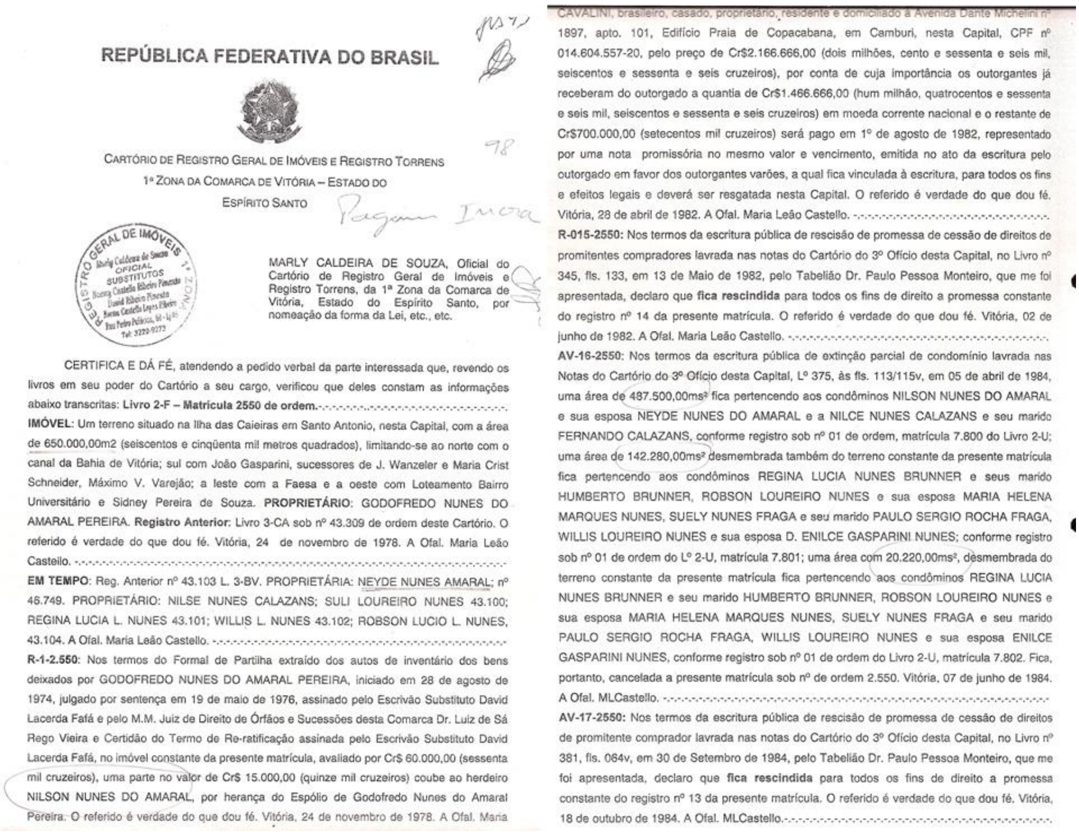
Os interessados na venda apresentaram o levantamento topográfico de uma área de aproximadamente 300.000 m² cuja forma apresentamos abaixo (Figura 33). A forma apresentada representava o que entendiam como sua propriedade, e não a gleba real, como veremos adiante.

Figura 33 – Levantamento topográfico de gleba com área aproximada de 300.000m²

Fonte: PMV – Secretaria municipal de Obras e Habitação.

Apresentaram também a certidão de ônus da matrícula 2550 do livro 2F do cartório de registro imobiliário da 1ª zona de Vitória (Figura 34), indicando como proprietário da gleba primitiva o Sr. Godofredo Nunes do Amaral Pereira.

Figura 34 – Certidão de ônus da matrícula 2550 – Lv 2F – RGI – 1ª zona de Vitória – fls 1 e 2



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

CARTÓRIO DE REGISTRO GERAL DE IMÓVEIS E REGISTRO TORRENS
1ª ZONA DA COMARCA DE VITÓRIA – ESTADO DO
ESPÍRITO SANTO

MARLY CALDEIRA DE SOUZA, Oficial do Cartório de Registro Geral de Imóveis e Registro Torrens, da 1ª Zona da Comarca de Vitória, Estado do Espírito Santo, por nomeação da forma da Lei, etc., etc.

CERTIFICA E DÁ FÉ, atendendo a pedido verbal da parte interessada que, revendo os livros em seu poder do Cartório a seu cargo, verificou que deles constam as informações abaixo transcritas: **Livro 2-F – Matricula 2550 de ordem.**-.
IMÓVEL: Um terreno situado na Ilha das Caieiras em Santo Antonio, nesta Capital, com a área de 650.000,00m2 (seiscentos e cinqüenta mil metros quadrados), limitando-se ao norte com o canal da Bahia de Vitória; sul com João Gasparini, sucessores de J. Wanzeler e Maria Crist Schneider, Máximo V. Varejão; a leste com a Faesa e a oeste com Loteamento Bairro Universitário e Sidney Pereira de Souza. **PROPRIETÁRIO**: GODOFREDO NUNES DO AMARAL PEREIRA. **Registro Anterior**: Livro 3-CA sob nº 43.309 de ordem deste Cartório. O referido é verdade do que dou fé. Vitória, 24 de novembro de 1978. A Ofal. Maria Leão Castello. -.-
EM TEMPO: Reg. Anterior nº 43.103 L. 3-BV. PROPRIETÁRIA: NEYDE NUNES AMARAL; nº 46.749. PROPRIETÁRIO: NILSE NUNES CALAZANS; SULI LOUREIRO NUNES 43.100; REGINA LUCIA L. NUNES 43.101; WILLIS L. NUNES 43.102; ROBSON LUCIO L. NUNES, 43.104. A Ofal. Maria Leão Castello. -.-
R-1-2.550: Nos termos do Formal de Partilha extraído dos autos de inventário dos bens deixados por GODOFREDO NUNES DO AMARAL PEREIRA, iniciado em 28 de agosto de 1974, julgado por sentença em 19 de maio de 1976, assinado pelo Escrivão Substituto David Lacerda Fafá e pelo M.M. Juiz de Direito de Órfãos e Sucessões desta Comarca Dr. Luiz de Sá Rego Vieira e Certidão do Termo de Re-ratificação assinada pelo Escrivão Substituto David Lacerda Fafá, no imóvel constante da presente matrícula, avaliado por Cr$ 60.000,00 (sessenta mil cruzeiros), uma parte no valor de Cr$ 15.000,00 (quinze mil cruzeiros) coube ao herdeiro NILSON NUNES DO AMARAL, por herança do Espólio de Godofredo Nunes do Amaral Pereira. O referido é verdade do que dou fé. Vitória, 24 de novembro de 1978. A Ofal. Maria

CAVALINI, brasileiro, casado, proprietário, residente e domiciliado à Avenida Dante Michelini nº 1897, apto. 101, Edifício Praia de Copacabana, em Camburi, nesta Capital, CPF nº 014.604.557-20, pelo preço de Cr$2.166.666,00 (dois milhões, cento e sessenta e seis mil, seiscentos e sessenta e seis cruzeiros), por conta de cuja importância os outorgantes já receberam do outorgado a quantia de Cr$1.466.666,00 (hum milhão, quatrocentos e sessenta e seis mil, seiscentos e sessenta e seis cruzeiros) em moeda corrente nacional e o restante de Cr$700.000,00 (setecentos mil cruzeiros) será pago em 1º de agosto de 1982, representado por uma nota promissória no mesmo valor e vencimento, emitida no ato da escritura pelo outorgado em favor dos outorgantes varões, a qual fica vinculada à escritura, para todos os fins e efeitos legais e deverá ser resgatada nesta Capital. O referido é verdade do que dou fé. Vitória, 28 de abril de 1982. A Ofal. Maria Leão Castello. -.
R-015-2550: Nos termos da escritura pública de rescisão de promessa de cessão de direitos de promitentes compradores lavrada nas notas do Cartório do 3º Ofício desta Capital, no Livro nº 345, fls. 133, em 13 de Maio de 1982, pelo Tabelião Dr. Paulo Pessoa Monteiro, que me foi apresentada, declaro que **fica rescindida** para todos os fins de direito a promessa constante do registro nº 14 da presente matrícula. O referido é verdade do que dou fé. Vitória, 02 de junho de 1982. A Ofal. Maria Leão Castello. -.
AV-16-2550: Nos termos da escritura pública de extinção parcial de condomínio lavrada nas Notas do Cartório do 3º Ofício desta Capital, Lº 375, às fls. 113/115v, em 05 de abril de 1984, uma área de 487.500,00ms² fica pertencendo aos condôminos NILSON NUNES DO AMARAL e sua esposa NEYDE NUNES DO AMARAL e a NILCE NUNES CALAZANS e seu marido FERNANDO CALAZANS, conforme registro sob nº 01 de ordem, matrícula 7.800 do Livro 2-U; uma área de 142.280,00ms² desmembrada também do terreno constante da presente matrícula fica pertencendo aos condôminos REGINA LUCIA NUNES BRUNNER e seus marido HUMBERTO BRUNNER, ROBSON LOUREIRO NUNES e sua esposa MARIA HELENA MARQUES NUNES, SUELY NUNES FRAGA e seu marido PAULO SERGIO ROCHA FRAGA, WILLIS LOUREIRO NUNES e sua esposa D. ENILCE GASPARINI NUNES; conforme registro sob nº 01 de ordem do Lº 2-U, matrícula 7.801; uma área com 20.220,00ms², desmembrada do terreno constante da presente matrícula fica pertencendo aos condôminos REGINA LUCIA NUNES BRUNNER e seu marido HUMBERTO BRUNNER, ROBSON LOUREIRO NUNES e sua esposa MARIA HELENA MARQUES NUNES, SUELY NUNES FRAGA e seu marido PAULO SERGIO ROCHA FRAGA, WILLIS LOUREIRO NUNES e sua esposa ENILCE GASPARINI NUNES, conforme registro sob nº 01 de ordem do Livro 2-U, matrícula 7.802. Fica, portanto, cancelada a presente matrícula sob nº de ordem 2.550. Vitória, 07 de junho de 1984. A Ofal. MLCastello. -.-
AV-17-2550: Nos termos da escritura pública de rescisão de promessa de cessão de direitos de promitente comprador lavrada nas notas do Cartório do 3º Ofício desta Capital, no Livro nº 381, fls. 064v, em 30 de Setembro de 1984, pelo Tabelião Dr. Paulo Pessoa Monteiro, que me foi apresentada, declaro que **fica rescindida** para todos os fins de direito a promessa constante do registro nº 13 da presente matrícula. O referido é verdade do que dou fé. Vitória, 18 de outubro de 1984. A Ofal. MLCastello.-.

Fonte: PMV – Secretaria municipal de Obras e Habitação.

Pela certidão observa-se que a gleba primitiva continha uma área total de 650.000 m² (Figura 35), cujos dados limítrofes permitiam apenas se obter uma noção da sua localização, porém, sem dados precisos.

Figura 35 – Ampliação da descrição da gleba na Certidão de Ônus

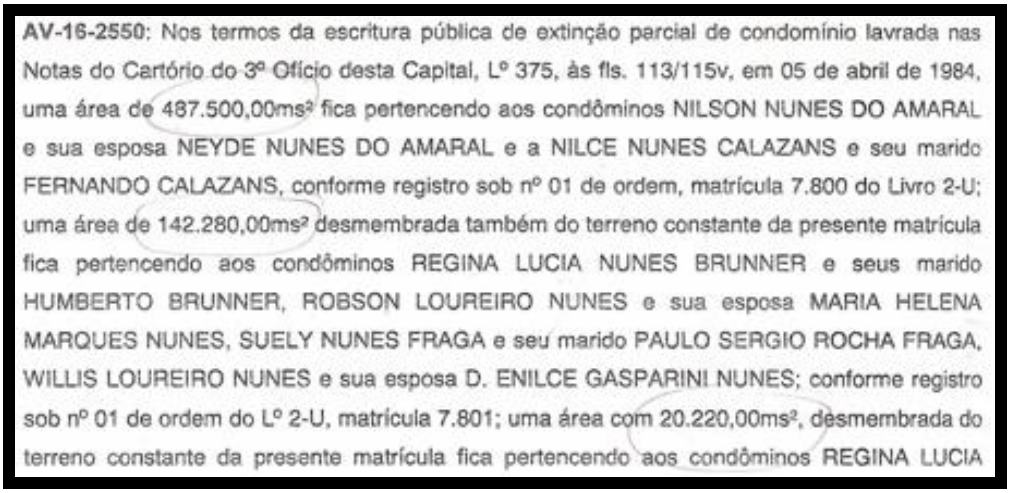
IMÓVEL: Um terreno situado na Ilha das Caieiras em Santo Antonio, nesta Capital, com a área de 650.000,00m2 (seiscentos e cinqüenta mil metros quadrados), limitando-se ao norte com o canal da Bahia de Vitória; sul com João Gasparini, sucessores de J. Wanzeler e Maria Crist Schneider, Máximo V. Varejão; a leste com a Faesa e a oeste com Loteamento Bairro Universitário e Sidney Pereira de Souza. **PROPRIETÁRIO**: GODOFREDO NUNES DO AMARAL PEREIRA. **Registro Anterior**: Livro 3-CA sob nº 43.309 de ordem deste Cartório.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Posteriormente, a gleba foi subdividida entre os herdeiros em três partes em face dos autos do inventário, iniciado em 28 de agosto de 1974 e concluído em

19 de maio de 1976, cujo conteúdo manteve a inexistência de dados perimetrais (Figura 36).

Figura 36 – Ampliação da descrição da gleba na Certidão de Ônus



AV-16-2550: Nos termos da escritura pública de extinção parcial de condomínio lavrada nas Notas do Cartório do 3º Ofício desta Capital, Lº 375, às fls. 113/115v, em 05 de abril de 1984, uma área de 487.500,00ms² fica pertencendo aos condôminos NILSON NUNES DO AMARAL e sua esposa NEYDE NUNES DO AMARAL e a NILCE NUNES CALAZANS e seu marido FERNANDO CALAZANS, conforme registro sob nº 01 de ordem, matrícula 7.800 do Livro 2-U; uma área de 142.280,00ms² desmembrada também do terreno constante da presente matrícula fica pertencendo aos condôminos REGINA LUCIA NUNES BRUNNER e seus marido HUMBERTO BRUNNER, ROBSON LOUREIRO NUNES e sua esposa MARIA HELENA MARQUES NUNES, SUELY NUNES FRAGA e seu marido PAULO SERGIO ROCHA FRAGA, WILLIS LOUREIRO NUNES e sua esposa D. ENILCE GASPARINI NUNES; conforme registro sob nº 01 de ordem do Lº 2-U, matrícula 7.801; uma área com 20.220,00ms², desmembrada do terreno constante da presente matrícula fica pertencendo aos condôminos REGINA LUCIA

Fonte: Elaborado pelo autor.

No inventário também não se fez menção a um memorial descritivo que viesse a acrescentar o conteúdo técnico necessário para uma correta localização do imóvel. Pelo documento, a terra foi distribuída aos herdeiros nos moldes do quadro representativo abaixo (Quadro 2).

Quadro 2 – Distribuição de terras conforme inventário de Godofredo Nunes do Amaral

Espólio de Godofredo Nunes do Amaral Pereira Área: 650.000m²	
Matr. 7800 lv 2-U **Área: 487.500 m²**	Nilson Nunes do Amaral Neyde Nunes do Amaral
Matr. 7801 lv 2-U **Área: 142.500 m²**	Fernando Calazans Nilce Nunes Calazans
Matr. 7802 lv 2-U **Área: 20,220 m²**	Humberto Brunner Regina Brunner Humberto Brunner Regina Brunner Humberto Brunner Regina Brunner

Fonte: Elaborado pelo autor.

Pelas características do texto contido na certidão de ônus, verifica-se que a gleba primitiva foi parcelada através de “extinção parcial de condomínio”. Cabe aqui explicar que, apesar de constar no texto a palavra “desmembramento”, entendemos que o termo correto a ser utilizado deveria ter sido “desdobro”, uma vez que “desmembramento”, tal qual conhecemos, representa, junto com “loteamento”, uma das duas modalidades de parcelamento do solo destinados à edificação com características que devam atender ao Plano Diretor Urbano Municipal previstos na lei n.º 6766/1979.

No caso em questão, a terra foi parcelada judicialmente através de inventário, para distribuição entre os herdeiros em face do falecimento do proprietário sem que todos os condôminos citados na ação de extinção de condomínio integrassem o pedido ativa ou positivamente, daí a expressão “extinção parcial de condomínio”.

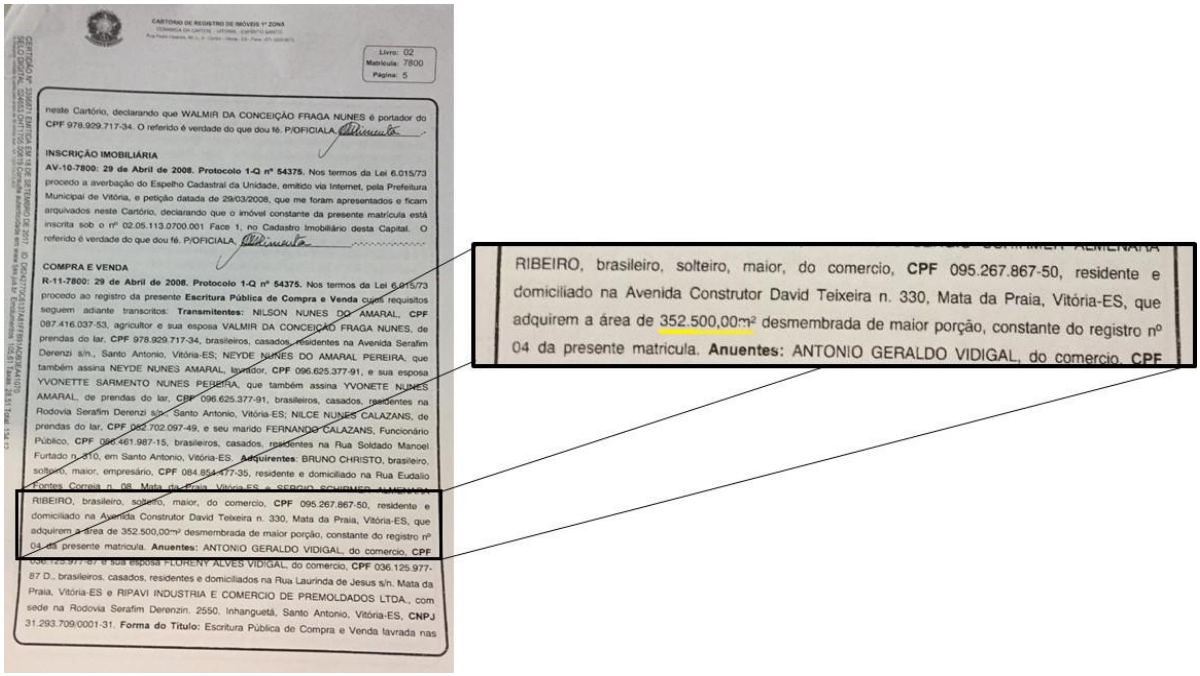
Posteriormente, verifica-se no Registro 11-7800 da matrícula, que trata da área de 487.500 m² (Figura 37), que foram desmembrados de maior porção, uma área de 352.500 m² e transferidos a terceiros – aqueles que na ocasião se apresentavam como vendedores ao município.

Na realidade, a área não havia sido desmembrada, pois não se gerou uma nova matrícula onde observaríamos as características do terreno. O que de fato ocorreu foi a transferência de uma fração ideal do terreno, equivalente a uma

área de 352.500m², estabelecendo-se aí, uma relação condominial, mesmo que entre as partes ficasse clara, no local, a porção de terra transferida.

Tal procedimento ainda é muito comum entre a população que, por desconhecer os ritos administrativos e legais, tratam com boa fé esse tipo de solução nos momentos de compra e venda de grandes glebas. Portanto, ao buscarem a municipalidade, o que se pretendia fazer, mesmo que inconscientemente, era transferir uma sociedade, onde estaria garantida uma porcentagem sobre a gleba principal.

Figura 37 – Recorte indicando o “desmembramento” da área de 352.500m²



Fonte: PMV – Secretaria municipal de Obras e Habitação.

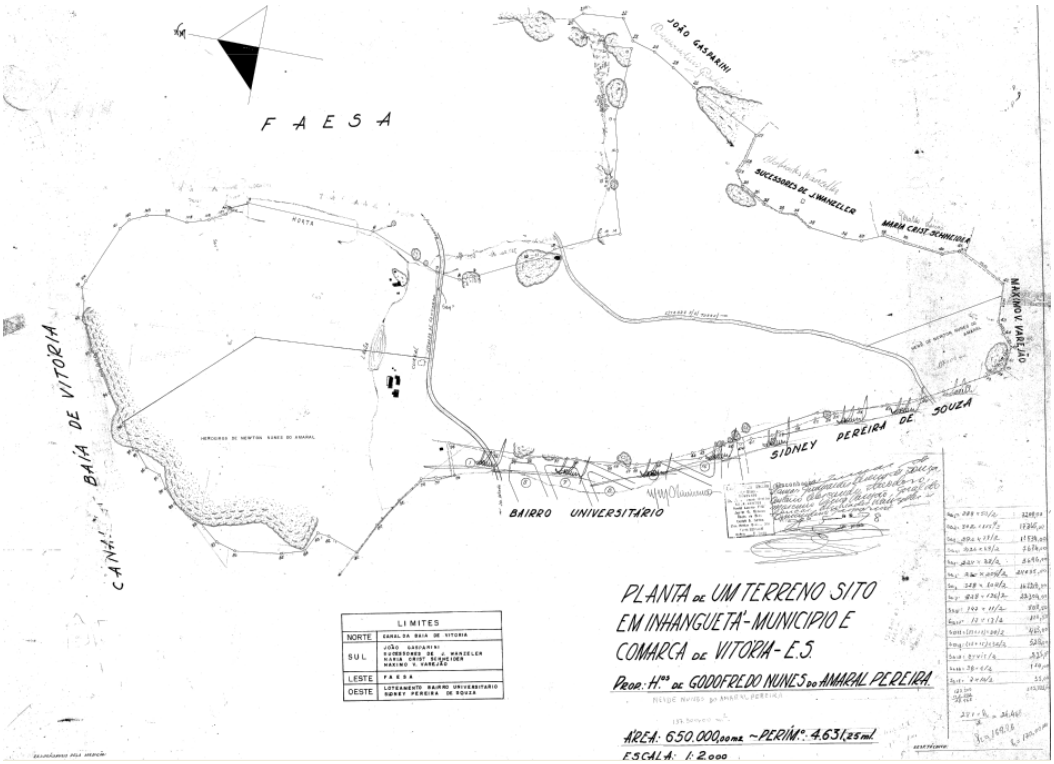
O fato é que, tendo sido apresentada para venda ao município, através de levantamento topográfico, uma gleba de cerca de 300.000 m², incompatível com o previsto na certidão de ônus, foi necessário saber onde cada uma das partes da gleba primitiva, frutos da extinção parcial do condomínio, estariam localizadas geograficamente, uma vez que a na matrícula, apesar de caracterizadas as três parcelas, como explicado anteriormente, o perímetro de cada uma e suas confrontações foram completamente negligenciados.

Ocorreu naquela época um fato interessante e digno de nota. Os valores das glebas parceladas de 487.500 m²; 142.280 m² e 20.220 m² que compunham a gleba primitiva de 650.000 m², eram valores muito específicos e característicos de

um parcelamento efetuado a partir de planta topográfica, muito diferentemente de outras terras adquiridas “*ad corpus*”, onde os valores são genéricos e sem precisão ou totalmente omissos. Assim, condicionamos a compra das terras pelo município à apresentação de tal documento, gerando a princípio um desconforto entre os herdeiros e a alguns de seus representantes, que compareceram em reunião agendada especificamente para tratar do assunto, devido ao desconhecimento em relação a existência de tal planta.

Alguns meses se passaram até que os proprietários retornaram a Secretaria de Habitação, mas agora de posse de uma planta localizada pela esposa de um deles. Segundo relato, havia um pedaço de papel sem que se conhecesse a serventia e que estava em um sítio no interior do Estado, no quarto dos fundos, guardada atrás de um armário. Tratava-se de um rolo de papel vegetal avermelhado de aproximadamente 2m x 1m e que trazia como conteúdo a representação exata de uma região de 650.000 m² em Vitória, indicando com clareza sua forma e confrontações. Em todo o nosso tempo de estudo relacionado a terras, consideramos essa planta o maior de todos os achados. O interessante é que de posse de tal documento cartográfico, cuja cópia é apresentada abaixo (Figura 38), os herdeiros não sabiam afirmar se se tratava da gleba descrita na matrícula. Isso demonstra o quanto podemos ter perdido de representações cartográficas ao longo do tempo pela falta de um conhecimento que aqui no Brasil se diz específico.

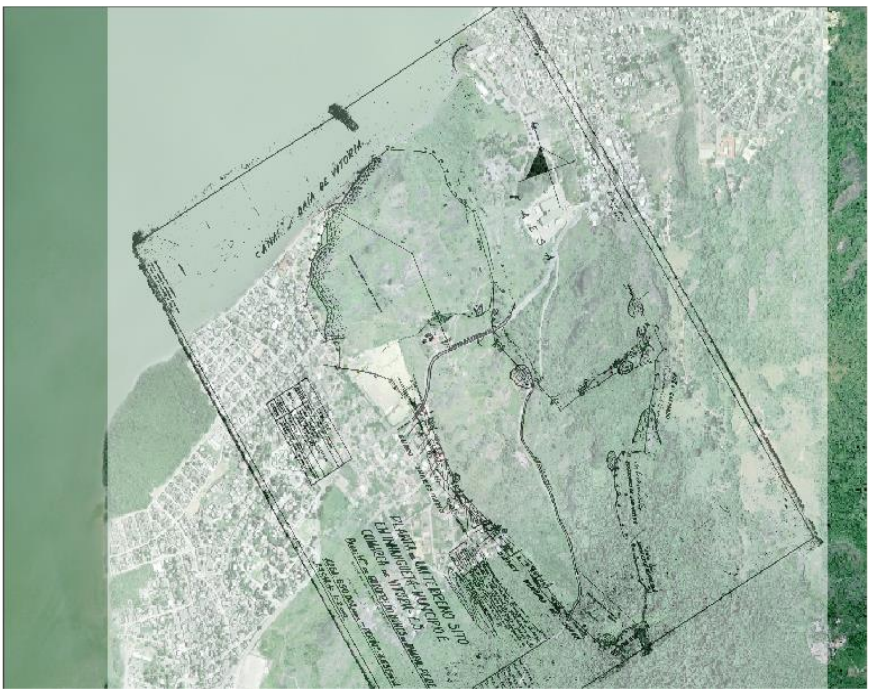
Figura 38 – Planta da Gleba de 650.000m² da propriedade de Godofredo Nunes do Amaral Pereira



Fonte: Planta particular pertencente aos herdeiros de Godofredo Nunes do Amaral Pereira.

A planta encontrada não apresenta as dimensões detalhadas do perímetro, mas, com a possibilidade de utilização de recursos dos softwares de geoprocessamento, efetuamos o devido encaixe da imagem já escaneada. Na (Figura 39), podemos perceber as coincidências planimétricas que contribuíram para um perfeito ajuste da planta, como o trecho curvo da rodovia Serafim Derenzi, antiga Estrada do Contorno, e a cerca limítrofe com terras da FAESA, indicada na planta. Percebe-se também o parcelamento descrito na matrícula em face do exposto em inventario (Figura 40).

Figura 39 – Sobreposição da planta da gleba primitiva com a imagem aerofotogramétrica do local



Fonte: Elaborado pelo autor.

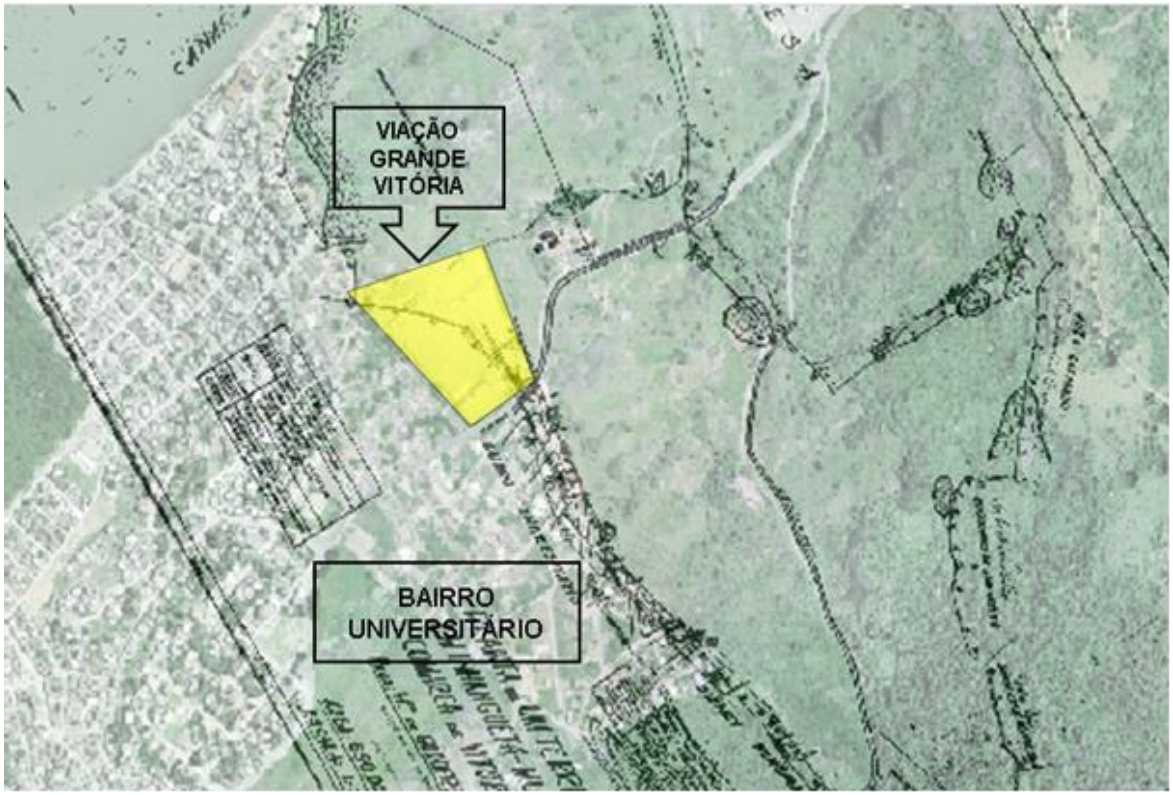
Figura 40 – Sobreposição da planta da gleba primitiva indicando o parcelamento de terras descrito nos autos do Inventário de Godofredo Nunes do Amaral Pereira

Fonte: Elaborado pelo autor.

Encontrar o documento trouxe várias consequências positivas, esclarecendo dúvidas que há anos representavam um mistério no cadastro municipal, como, por exemplo, o terreno da “Viação Grande Vitória” (Figura 41)

que nunca apresentou sua escritura registrada ao município. Isso foi devido ao fato de o terreno por eles ocupado pertencer, na realidade, a uma parte da gleba do espólio de Godofredo Nunes do Amaral, mais especificamente à porção equivalente a 142.280 m² e ao loteamento irregular do Bairro Universitário que previa a implantação de uma praça para o local.

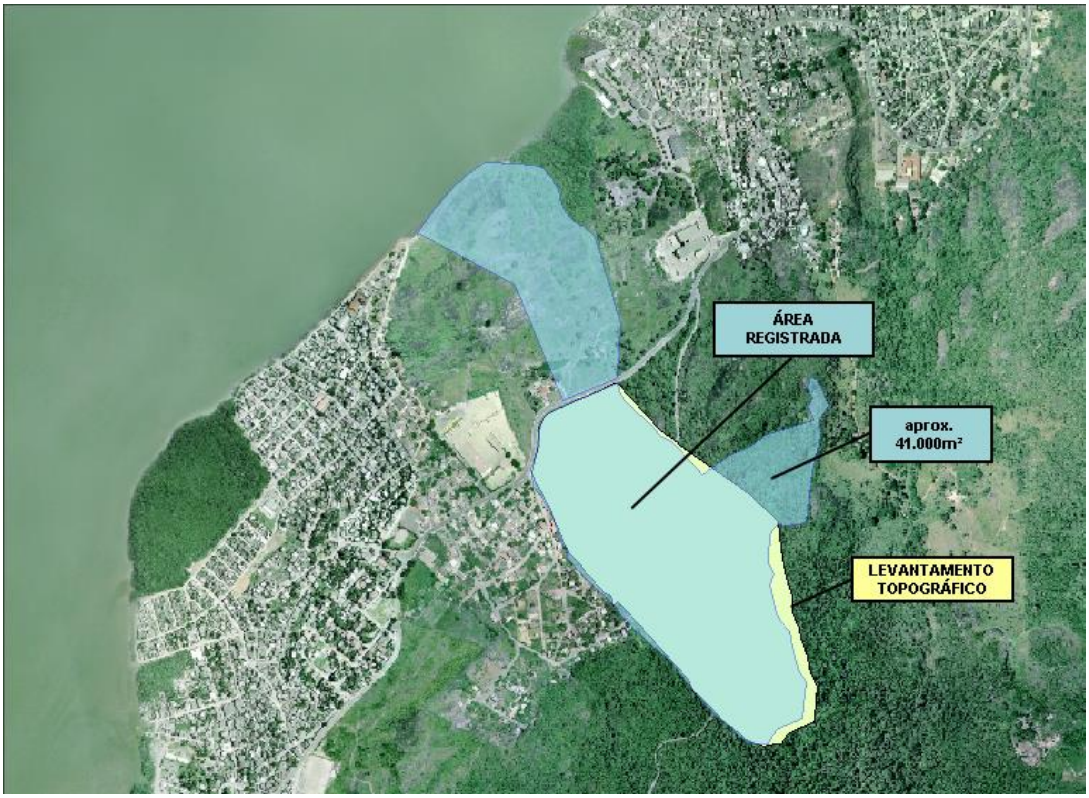
Figura 41 – Terreno da Viação Grande Vitória situado entre as terras de Godofredo N.A.P. e do Bairro Universitário



Fonte: Elaborado pelo autor.

A planta encontrada indicou ainda que a forma apresentada pelos vendedores não correspondia a área escriturada, primeiro por englobar a porção de terra de 20.220 m² que já havia sido completamente esquecida pela família, e depois, por negligenciarem uma porção de terras contendo cerca de 41.500 m² que julgavam pertencer a terceiros (Figura 42).

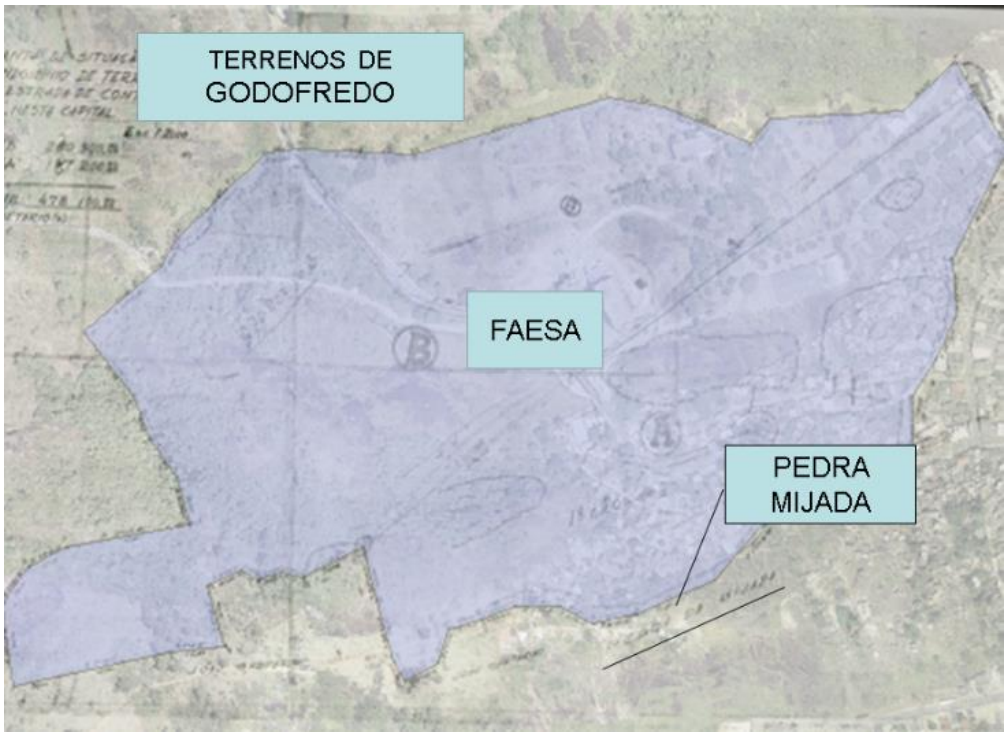
Figura 42 – Comparativo entre o levantamento topográfico e a área registrada



Fonte: Elaborado pelo autor.

Encontrar essa planta desencadeou, também, uma sequência de outros achados pelo entorno, que também demandavam esclarecimentos, alguns até mesmo judiciais como o caso do terreno lindeiro ao do caso em questão, a gleba da FAESA, cuja planta encontrada, após geoencaixada (Figura 43), indicou com precisão a localização da “pedra mijada”, objeto de disputa judicial por vários anos.

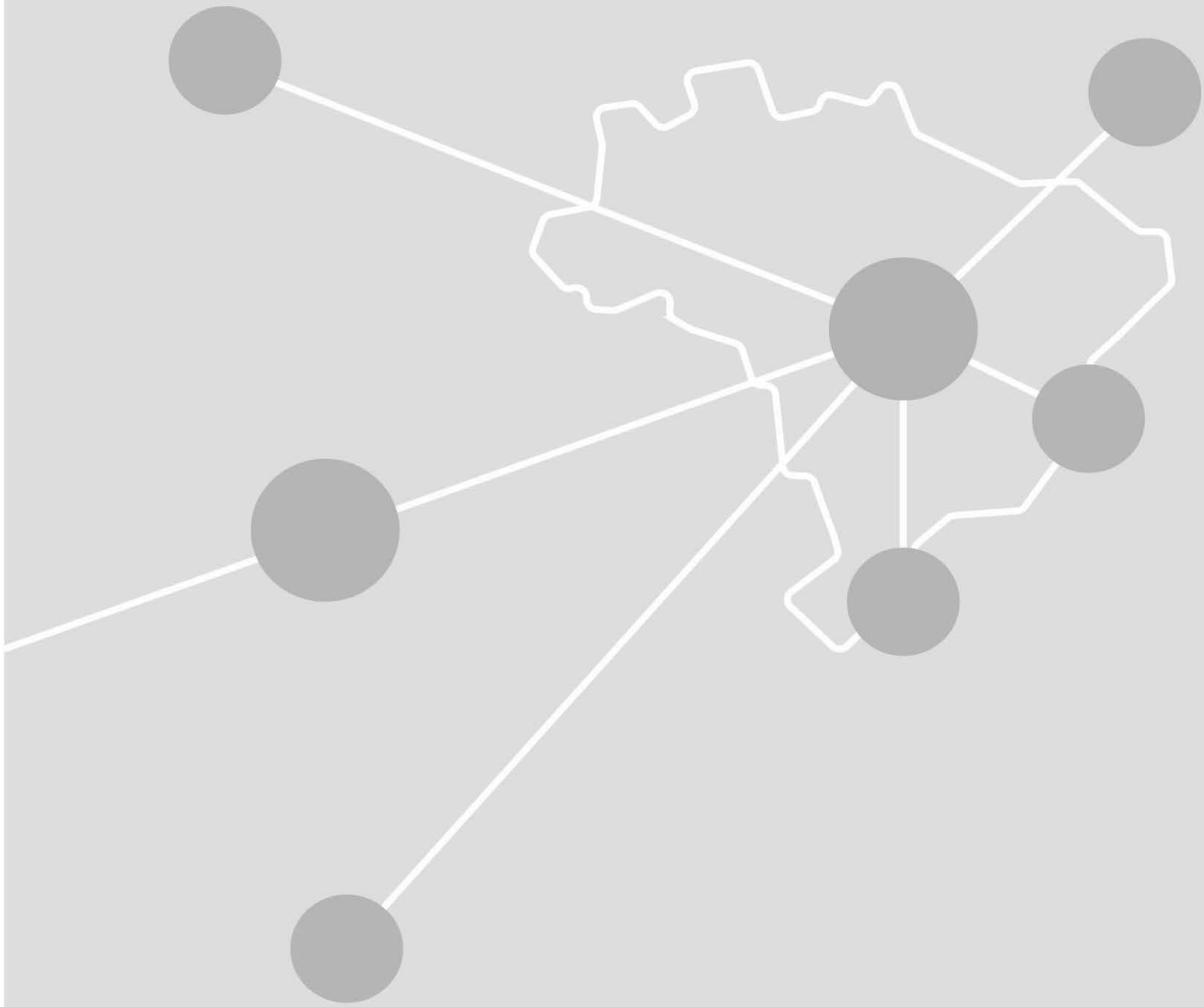
Figura 43 – Planta do terreno da FAESA (São Pedro) indicando a localização da “Pedra Mijada



Fonte: Elaborado pelo autor.

Verificada, enfim, qual a porção de terras que se objetiva adquirir, observou-se que tais terras ainda estavam vinculadas a terceiros por força de promessa de compra e venda, ficando o projeto de implantação das edificações de interesse social sem sair do papel até os dias de hoje. Mas o terreno foi desapropriado pelo Município por força de decreto.

Esse caso representa o importante papel da “pesquisa fundiária”, não só por atestar o posicionamento correto de uma gleba, mas também por evitar a ocupação equivocada de terras de terceiros, o que poderia gerar embates jurídicos, muito comuns nos conflitos de terra. Atestar os limites de uma gleba, como a do caso descrito, pode evitar que gestores municipais sofram processos de improbidade administrativa por aquisição indevida de terras e garantam juridicamente a entrega das escrituras das novas residências a serem entregues à população.



CAPÍTULO 5

PROPOSTA DE METODOLOGIA PARA
PESQUISA FUNDIÁRIA

Com base nos exemplos citados, apresentaremos a seguir uma metodologia com característica normativa para que a “pesquisa fundiária” possa ser aplicada, destacando os procedimentos a serem observados durante a fase de pesquisa e de acordo com a característica dos terrenos que poderão vir a ser pesquisados.

Neste trabalho consideraremos que as terras estudadas são subdivididas em dois grandes grupos. O primeiro grupo compreende aquelas terras que se encontram dentro da faixa delimitada pelas LLM e o mar, onde também estão situados os aterros. Essas são as terras denominadas “terrenos de marinha e acrescidos de marinha” e normalmente estão delimitadas pela União Federal através de legislação e trabalhos efetuados pela Secretaria Patrimonial da União (SPU). O segundo grupo engloba todos os terrenos que não pertencem ao primeiro, ou seja, as terras interiores, onde estão as terras devolutas e terras particulares, denominadas “Alodiais”.

Cabe salientar que a União Federal possui regiões em que o estudo e a definição do posicionamento da LLM já foi concluído, estando essa linha homologada pela SPU. Existem outras ainda em conclusão, onde a LLM foi determinada por um corpo técnico, porém, sem a devida homologação, existem ainda as regiões que não foram priorizadas pela União para a definição do traçado da LLM, carecendo estas de um devido estudo por parte da União.

Em todos os casos de estudo de terras, o Cartório de Registro Imobiliário (RGI) deve ser consultado como primeira fonte de pesquisa, todavia, os terrenos de marinha e acrescidos de marinha costumam ser catalogados por um sistema próprio do SPU e recebem um registro específico denominado “Registro Imobiliário Patrimonial” (RIP) por onde se deve iniciar as pesquisas para os casos de terrenos reconhecidamente desse tipo.

Para tanto, trataremos primeiramente dos procedimentos relativos aos terrenos de marinha e acrescidos, considerando a situação onde as LPM e a LLM já estejam homologadas pela SPU. Nessas condições será observado se as

regiões foram ou não objetos de aterro, recebendo nessa metodologia classificação própria.

5.1 Procedimento de pesquisa em "Terrenos de Marinha e Acrescidos"

5.1.1 Com LPM e LLM homologadas pelo SPU

Conforme explicado anteriormente, os terrenos de marinha são os terrenos compreendidos entre uma faixa de terra de 33 metros após a Linha de Preamar Média (LPM) para dentro da região costeira e os terrenos acrescidos de marinha, aqueles que avançaram sobre o mar sob a forma de aterros. Tal avanço pode alterar a percepção da localização primitiva da LPM comprometendo a classificação exata dos terrenos e podendo causar injustiças que se manifestam através de tributos e taxas como o Laudêmio[22].

A homologação do traçado, por si só, significa que já houve um estudo prévio realizado pelos técnicos do SPU responsáveis pela demarcação da LLM previamente aprovada pelo órgão. Uma vez homologada, questionamentos quanto ao traçado das linhas só poderão ser feitos judicialmente, porém, em qualquer situação convém efetuar a visita em campo para observação da conformação topológica da região.

A pesquisa por terrenos com a linha homologada deve ser feita através do RIP ou, caso se desconheça o número e não se tenha a Certidão do órgão, a busca deverá ser feita diretamente junto ao SPU. Tal procedimento serve para regiões litorâneas com e sem aterro.

Os moradores de terrenos de marinha, em grande parte, possuem a "Certidão de inteiro teor da SPU", que é considerada pela maioria dos órgãos públicos como documento de propriedade de valor semelhante à escritura registrada pelos cartórios de RGI onde se poderá perceber o número do RIP, as dimensões do perímetro e a área do imóvel.

Dos casos descritos anteriormente, excetuam-se os moradores situados em áreas públicas pertencentes à União cuja responsabilidade de urbanização e regularização da região depende do poder público municipal e que somente

---

[22] Laudêmio é o valor pago pelo proprietário do domínio útil ao proprietário do domínio direto (ou pleno) sempre que se realizar uma transação onerosa do imóvel. Fonte: Portal Tributário. Disponível em: <http://www.portaltributario.com.br/tributos/laudemio.htm>.

receberão a documentação de suas terras por interferência municipal após regularização fundiária nos termos previstos no contrato de Cessão da União ao município.

União também considera como suas as margens de alguns rios e muitos casos relativos a esse assunto tem sido objeto de controvérsias e questionamentos jurídicos, por entenderem alguns, que somente aqueles rios que sofrerem a influência das marés estariam a ela submetidos. A competência para demarcar a Linha Média das Enchentes Ordinárias (LMEO) é da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), por meio de procedimento administrativo e declaratório, definido no Decreto-Lei n.º 9.760, de 1946. Para maiores esclarecimentos em ações judiciais, aplicar-se-ia nesses casos, a “pesquisa fundiária” com caráter pericial.

A SPU, do Estado onde se encontra o imóvel, possui as plantas onde consta a indicação do traçado da LPM e da LLM, sendo indicado iniciar as pesquisas por aquele órgão.

5.1.1.1 Regiões litorâneas sem aterro

As regiões litorâneas, com linhas homologadas, dificilmente devem ser objeto de contestação, a não ser que se trate de um ajuste de metragem, pois essas regiões oferecem aos técnicos da SPU condições de obter *“in loco”* dados para da LPM de 1831 com maior precisão, evitando equívocos na determinação da LLM. Isso também poderá ser facilmente verificado em um estudo comparativo de mapeamentos antigos com levantamentos aerofotogramétricos atuais ou mais detalhadamente com estudos maregráficos realizados por profissionais habilitados. Assim, em regiões litorâneas sem aterro, entendemos que a “pesquisa fundiária” através de busca documental é razoavelmente simples e se dará junto à SPU do Estado.

5.1.1.2 Regiões litorâneas aterradas

Conforme exposto anteriormente, essas áreas são denominadas “acrescidas de marinha”. A pesquisa fundiária dessas regiões deve seguir o mesmo critério descrito anteriormente para as regiões litorâneas sem aterro, acrescentado porém, da necessidade de se conhecer a data da execução do aterro e o período em que a LLM foi determinada.

Ao contrário das regiões litorâneas sem aterro, as áreas acrescidas pelo aterro poderão ser questionadas devido à imprecisão gerada por uma demarcação em região antropizada. Pela experiência em Vitória, em algumas situações, os critérios adotados para a demarcação da LPM deixam margens para dúvidas. Cabe salientar que o site do Patrimônio da União[23] possui um campo específico destinado à revisão do valor de avaliação ou área de imóvel da União cadastrado na SPU.

Caso a LLM tenha sido demarcada antes do período do aterro, os dados fornecidos pela empresa responsável pelos trabalhos agregarão valor aos pedidos de confirmação do traçado, porém, caso o aterro já tenha sido concluído há vários anos e a definição da LPM tenha ocorrido posteriormente, os trabalhos de demarcação da LLM poderão estar comprometidos, cabendo aí uma investigação técnica pericial para ratificação da qualidade dos procedimentos.

Neste caso chamamos atenção para o fato de que em algumas situações poderão ser verificadas as falhas nas especificações nos contratos das empresas prestadoras de serviços responsáveis pela parte técnica de demarcação da LPM e aos curtos prazos definidos pelo SPU para a execução dos trabalhos dessa natureza, que acabam por comprometer o resultado dos trabalhos.

Para esse tipo de investigação, fotos retiradas durante a execução da obra, fotos de época tiradas por terceiros, bem como aerofotogrametria realizada pelo Município, Estado, concessionárias de serviços públicos, como distribuidoras de água e de energia elétrica devem ser consultadas.

Também devem ser observadas imagens do banco de dados da WEB disponíveis no “Google Earth” e no “Google Maps”. Em Vitória, aerofotogramas[24] de períodos distintos estão disponíveis pelo sistema “Geoweb” contido no site da prefeitura municipal**,** e que prestam um enorme favor aos serviços de “pesquisa fundiária”, o que reforça a importância da criação de um banco de dados multifinalitário nos Municípios e Estados.

---

[23] Disponível em: <http://www.patrimoniodetodos.gov.br/#/?tipo=pesquisa_por_palavra&pesquisa=laudemio>.

[24] Cada uma das impressões fotográficas que tornam uma sequência aerofotogramétrica. Disponível em: <http://michaelis.uol.com.br/busca?id=aN2b>.

Durante a pesquisa deve-se verificar também a existência de levantamentos topográficos e aerofotogramétricos realizados antes do aterro. Esse material pode ser determinante nesses casos. Aliás, toda cartografia existente, fotos antigas, fotos aéreas e relatos de época que se remetam ao período da demarcação da LLM e que se aproximem do ano de 1831 deverão ser objeto de análise conforme solicita a Orientação Normativa GEADE-003 MP/ SPU de 04 de junho de 2001.

Relatos históricos sobre o alcance das águas podem ser obtidos em paróquias ou igrejas, que puderam registrar a construção do aterro, ou situadas nas regiões aterradas mas que foram construídas logo após a conclusão do aterro trazendo confiabilidade ao período pesquisado. Os dados empíricos devem ser considerados.

Galdino, Jardim e Lima (2012, p. 11) apresentam como sugestão para determinação precisa do traçado da LLM os seguintes procedimentos**:**

> – iniciar com o reconhecimento de campo na área a ser identificada como “terrenos de marinha” ou “acrescidos de marinha”;
> – estudar a parte documental do processo se for o caso, ou cartorial e em instituições religiosas, públicas, e particulares;
> – estudar os mapas e imagens da região, preferencialmente as várias produções temporais;
> – definir o marégrafo que servirá de referência para definir a LPM-1831;
> – eleger os dados maregráficos, de pelo menos um ano inteiro, para servir de amostra aos cálculos da regressão a 1831;
> – efetuar esse cálculo, fazer a média das preamares e relacioná-la no diagrama de equivalência (marégrafo x IBGE);
> – efetuar a atualização do nível médio do mar, temporalmente, a partir de 1831 e lançar o valor atualizado no diagrama;
> – efetuar as atividades de campo.

Os procedimentos descritos se aplicam a todos os casos de análise pericial relativos aos terrenos de marinha, mas, acrescentamos aí, ainda, a pesquisa geológica que trataremos adiante.

5.1.2 Sem LPM e LLM homologadas pelo SPU

A ausência da homologação pode trazer para o pesquisador uma liberdade para efetuar a pesquisa, no sentido de, estando de posse de dados contundentes, os mesmos poderão ser levados aos técnicos do SPU, que através

de processo administrativo ou apenas por reunião do corpo técnico, poderão adotar – com registro em Ata – o estudo realizado por técnico externo.

Caso o estudo relativo ao traçado da LPM já tenha sido dado início pelos técnicos da SPU, a consulta ao mesmo poderá não ser algo simples. Não é praxe dos órgãos públicos a disponibilização de trabalhos internos inconclusos. Nesses casos, somente a intervenção de representantes do poder público e a mobilização da sociedade organizada poderão dar acesso a tal informação.

É comum nos casos de demarcação da LPM o uso de fotogramas aéreos realizados antes dos aterros para a definição dos novos traçados utilizando programas específicos de geoprocessamento de imagens para tal. Todavia, a expertise do técnico no ajuste dessas imagens, com a realidade atual, também efetuada através de fotogramas, pode ser decisiva no posicionamento da linha a ser traçada, pois pequenas falhas comprometem a escala dos fotogramas e trazem erros planimétricos significativos.

Temos observado em algumas situações o desconhecimento técnico e consequente abandono de procedimentos capazes de reduzir distorções que são relativos à agrimensura e cartografia. Um olhar paralelo na definição de novos traçados pode ser uma solução para equívocos dessa natureza.

As etapas descritas no item 5.1.1 também devem ser utilizadas como parâmetros nos procedimentos de pesquisa relativos aos “Terrenos de Marinha e Acrescidos” *sem* LPM e LLM homologadas pelo SPU.

Porém, para regiões em estudo iminente ou ainda sem nenhuma previsão de estudo demarcatório, acrescentamos que seja considerada a possibilidade de execução da prospecção geológica na análise do solo e determinação mais acurada da qualidade do mesmo e sua diferenciação entre os tipos de solo próprios de aterro e próprios de sedimentação marinha. Essa possibilidade deve ser considerada, especialmente para os responsáveis pela demarcação da LPM. Serviços dessa natureza possuem valor elevado, tornando-se inviáveis para o cidadão comum que deseje uma reanálise pericial do estudo demarcatório efetuado pela SPU.

Conhecer a incidência de alagamentos relativos às chuvas pode se necessário na diferenciação entre terrenos de marinha e os alodiais. As águas das chuvas represadas por motivos diversos, especialmente por ações antrópicas darão o entendimento de que o alcance das águas do mar atingiu limites superiores

aos que realmente se remetem à preamar de 1831. Tal análise deverá ser considerada na análise de fotogramas, portanto, a verificação do período de execução dos voos aerofotogramétricos é muito importante. Esse dado poderá ser obtido em relatos de jornais do momento de tirada das fotos ou por comparação com fotogramas de épocas diferente relativos à mesma região.

Acrescentamos algumas considerações para esses casos. Muitos terrenos de marinha e acrescidos encontram-se registrados no cartório de RGI sem a devida menção sobre se pertencem a essa classificação, gerando dúvidas ao cidadão comum e algumas querelas jurídicas. Em Vitória, o bairro Bento Ferreira, cujo loteamento executado pelo Estado em área fruto de aterro, foi registrado sem essa anotação e a situação dos moradores em relação a sua situação definitiva, especialmente por causa da cobrança de foros e taxas ainda está indefinida.

Quando da “pesquisa fundiária” daquele bairro, foi verificada a existência de levantamento topográfico de alta qualidade situado no arquivo da Prefeitura Municipal de Vitória relativas ao período anterior ao aterro e realizadas pela Empresa de Topografia Urbanismo e Construções Ltda. (E.T.U.C.) não deixando dúvidas sobre onde estariam as regiões de marinha e as acrescidas. A indefinição mencionada anteriormente é de ordem judicial e não fundiária.

Por conta do exposto, reforçamos a necessidade de verificação dos dados das regiões litorâneas junto à SPU e Capitania dos Portos, intensificando as pesquisas para além dos dados do cartório de RGI. O Acervo Público Estadual, responsável pela guarda de mapas e relatos históricos, também pode agregar informações sobre uma região ser ou não de marinha.

5.2 Procedimento de pesquisa em terrenos “Alodiais”

Os terrenos “Alodiais” são terrenos situados além da LLM no sentido contrário à direção do mar. Neles estão contidas as propriedades privadas, terras devolutas e até mesmo as áreas públicas pertencentes aos municípios, Estados e à União Federal desde que não possuam as características dos terrenos de marinha e acrescidos já citados.

A “pesquisa fundiária”, nesses casos, é própria para o conhecimento de glebas primitivas ou fazendas remanescentes de parcelamentos anteriores e que serão objeto regularização fundiária ou novos parcelamentos, como loteamentos ou

para identificação de lotes em loteamentos implantados em desacordo com o projeto aprovado.

Nesses casos a pesquisa deverá se remeter primeiramente aos Cartórios de RGI. As buscas poderão ser feitas pelo número da matrícula, por um indicador pessoal – um nome, ou ainda por um indicador real – e endereço.

A pesquisa nominal nos cartórios de imóveis é eficiente se se conhece o nome daquele que um dia foi o proprietário da terra. Uma busca pelo atual ocupante pode ser frustrante. Os cartórios têm cada vez mais se informatizado e buscas nominais – seja pelo nome de pessoa física ou jurídica, seja pelo CPF ou CNPJ – tem entrado na lista de pesquisas com sucesso, apesar de os mesmos constarem somente nos registros mais recentes. A busca por endereço não é muito recomentada. Nos registros mais antigos os endereços costumam ser incompletos, falhos ou com números diferentes dos atuais, o que complica a busca.

Abordamos aqui a necessidade da “pesquisa fundiária” quando já se possui o número da matrícula de um imóvel, o que pareceria irrelevante. Porém nos remetemos aos casos em que para se descobrir a propriedade e limites de uma gleba, seja necessário conhecer seus confrontantes, e esses sim, ao contrário dos primeiros, possuiriam a matricula no RGI. Com a matricula as pesquisas são mais rápidas. Também existem casos em que a matrícula atual não possua a totalidade de informações necessárias para a identificação da terra e que seja necessário a partir dela, buscar as matrículas que a antecederam.

Uma vez de posse de uma matrícula vinculada de alguma forma ao terreno objeto de pesquisa, pode-se fazer buscas pela cadeia sucessória do imóvel, que nada mais é que a certidão que mostra o registro histórico de um imóvel. Através dessa certidão, podemos conhecer toda a sua cadeia dominial e os ônus sobre ela incidentes ao longo dos anos desde seu surgimento. O mesmo pode e deve ser feito com relação aos terrenos ou glebas vizinhas para confirmação de confrontações.

Na descrição o imóvel constante da matrícula é importante observar seu conteúdo. O texto pode se referir a confrontações com a inversão do sentido Leste-Oeste ou Direita-Esquerda, mas se referir ao imóvel procurado. Também indicar rumos, mas se referir a azimutes ou vice-versa. Apresentar a área em unidades brasileiras antigas, cabendo um estudo sobre o seu real valor na região e na época do registro.

Contratos de compra e venda “*ad corpus*” costumam negligenciar as medidas do imóvel por intenderem que esses dados possuem importância secundária, tornando a identificação dos limites do terreno na matricula, inexistentes, confusas ou imprecisas e dependentes da informação de terceiros.

Atualmente a lei dos Registros Públicos n.º 6015 (BRASIL, 1973) tem reforçado a necessidade de adequações precisas dos dados notariais conforme se vê no Art. 176, parágrafos 3º, 4º e 5º:

> Art. 176 - § 3º Nos casos de desmembramento, parcelamento ou remembramento de imóveis rurais, a identificação prevista na alínea a do item 3 do inciso II do § 1º será obtida a partir de memorial descritivo, assinado por profissional habilitado e com a devida Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, contendo as coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis rurais, georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro e com precisão posicional a ser fixada pelo INCRA, garantida a isenção de custos financeiros aos proprietários de imóveis rurais cuja somatória da área não exceda a quatro módulos fiscais. (Incluído pela Lei n.º 10.267, de 2001)
>
> § 4º A identificação de que trata o § 3º tornar-se-á obrigatória para efetivação de registro, em qualquer situação de transferência de imóvel rural, nos prazos fixados por ato do Poder Executivo. (Incluído pela Lei n.º 10.267, de 2001)
>
> § 5º Nas hipóteses do § 3º, caberá ao Incra certificar que a poligonal objeto do memorial descritivo não se sobrepõe a nenhuma outra constante de seu cadastro georreferenciado e que o memorial atende às exigências técnicas, conforme ato normativo próprio. (Incluído pela Lei n.º 11.952, de 2009)

Isso demonstra a preocupação constante do legislador com a indicação das medidas perimetrais dos imóveis que implicarão em um aumento de contratos de compra e venda “*ad mensuram*”, onde as dimensões são necessárias. Tal procedimento já está sendo previsto para municípios conforme o art. 195-A da mesma lei:

> Art. 195-A. O Município poderá solicitar ao cartório de registro de imóveis competente a abertura de matrícula de parte ou da totalidade de imóveis públicos oriundos de parcelamento do solo urbano implantado, ainda que não inscrito ou registrado, por meio de requerimento acompanhado dos seguintes documentos:
>
> (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)
>
> I - planta e memorial descritivo do imóvel público a ser matriculado, dos quais constem a sua descrição, com medidas perimetrais, área total, localização, confrontantes e coordenadas preferencialmente georreferenciadas dos vértices definidores de seus limites;

Observa-se, em vários casos, matrículas onde conste no texto as áreas bem definidas em metros quadrados, é muito provável que exista uma planta contendo o levantamento topográfico do imóvel, principalmente em glebas subdivididas onde conste tal informação. Fica impossível dividir com certa coerência parcelas cujo somatório coincidam com a área total da matricula sem um levantamento topográfico que seja pelo menos expedito[25].

Em situações similares à descrita, deve-se insistir na busca desse tipo de dado junto aos proprietários e familiares que podem, em algum momento, ter manuseado tal documento. Empresas também costumam guardar plantas de áreas adquiridas por se tratar de situações contratuais mais rigorosas que aquelas entre particulares.

Outro objeto de busca são as representações gráficas dos terrenos. As plantas, mapas, e levantamentos existentes que se remetam ao terreno pesquisado. É comum encontrar com os confrontantes lindeiros à área pesquisada, levantamentos topográficos antigos ou atuais que confirmem as divisas, mas os maiores arquivos a serem procurados são os públicos.

Os arquivos públicos são uma boa fonte de consulta de plantas e projetos. No arquivo público Estadual é possível encontrar mapas antigos e plantas que se remetam ao passado contendo inclusive textos e cópias de relatos que em uma busca mais amiúde pode fazer a diferença.

O Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico do Brasil (IPHAN) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) são fontes de pesquisa, todavia, em relação a esse último, sempre que buscamos dados técnicos e mapeamentos indicando limites de terras tivemos frustradas nossas expectativas. Segundo informações, os dados constantes no órgão são meramente declaratórios com a indicação única da área. A busca em outros órgãos pode poupar tempo.

No Estado do Espirito Santo, o Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Espírito Santo (IDAF), tem procurado georreferenciar suas informações estando com seu conteúdo em processo contínuo de informatização. Seu atendimento é rápido e é possível encontrar mapas e plantas e dados cadastrais de terrenos de todo o estado naquele órgão. Também cabe consultar o Sistema

---

[25] Levantamento exploratório do terreno com a finalidade específica de seu reconhecimento, sem prevalecerem os critérios de exatidão. Fonte: NBR 13.133 – item 3.13.

Integrado de Monitoramento e Licenciamento Ambiental do Estado do Espírito Santo (SIMLAM) – Módulo Público[26] e no SICAR – Sistema Nacional de Cadastro Rural[27].

Por fim, o local onde costumamos encontrar o maior acervo técnico, composto de projetos, desmembramentos, loteamentos aprovados e irregulares, planos de urbanização, plantas de situação, plantas de desapropriação e de parcelamento do solo em geral são as prefeituras. Essa busca poderá se dar em uma única Secretaria ou em várias, dependendo da distribuição administrativa do município.

A Secretaria que trata da aprovação de Projetos é a indicada para pesquisas de terras de particulares, já a Secretaria de Habitação, pelos terrenos onde se encontram os projetos de regularização fundiária e de implantação de unidades habitacionais de interesse social. Em se tratando do poder público deverá existir uma Secretaria que seja responsável pelo Patrimônio Público Municipal, onde encontrar-se-ão decretos de cessão, doação e desapropriação de terras, escrituras de glebas e lotes pertencentes ao município e todas as plantas e projetos, fotos e documento.

5.2.1 Aplicações

Uma vez realizada a “pesquisa fundiária”, poder-se-á adotar os procedimentos necessários para trazer a solução para o problema gerados da necessidade dá “pesquisa fundiária” que podem ser:

a) execução de perícia judicial para definição do imóvel ser ou não terreno de marinha;
b) ordenamento de dados para identificação de propriedade pública ou particular;
c) elaboração de projetos de loteamentos de interesse social ou particular;
d) subdivisão de terreno para fins de desapropriação total ou parcial;
e) regularização fundiária executada pelo poder público;
f) elaboração do Auto de Demarcação Urbanística;
g) elaboração da planta Legitimação Fundiária;
h) retificação de terras;

---

[26] Consultas através do site: <http://simlam.idaf.es.gov.br/portal>.

[27] Consultas através do site: <http://www.car.gov.br>.

i) pesquisa histórica;
j) atlas fundiário;
k) outros...

De posse de todo o material sugerimos o escaneamento de todos os documentos textuais, mapas, plantas e fotogramas. A guarda digital de documentos proporciona a apresentação em relatórios, perícias e em outros estudos futuros. A cartografia digitalizada poderá ser utilizada em estudos de sobreposição comparativa utilizando-se para isso programas de geoprocessamento de imagens e de análise espacial, que trarão confiabilidade aos resultados.

Apresentamos a seguir o quadro resumo das etapas de pesquisa para cada característica de terreno nos moldes estudados anteriormente:

Quadro 3 – Etapas de pesquisa fundiária para terrenos de marinha e acrescidos

Quadro resumo de etapas de pesquisa fundiária para

Terrenos de marinha e acrescidos

- Efetuar visita de campo para confirmação da classificação da área como "terrenos de marinha" ou "acrescidos de marinha" ou seja, se é região litorânea ou aterro;
- Efetuar busca dos dados contidos na SPU e documentos da homologação da LPM e LLM;
- Efetuar busca de dados em Cartórios, instituições religiosas, públicas, e particulares e Capitania dos Portos;
- Efetuar busca por mapas e imagens da região, preferencialmente as várias produções temporais;
- Se em área aterrada, verificar se a LPM foi lançada antes do Aterro;
- Verificar critérios técnicos escolhidos na SPU para demarcação da LPM e LLM;
- Verificar referências utilizadas pelas empresas contratadas;
- definir o marégrafo que servirá de referência para definir a LPM-1831;
- eleger os dados maregráficos, de pelo menos um ano inteiro, para servir de amostra aos cálculos da regressão a 1831;
- efetuar esse cálculo, fazer a média das preamares e relacioná-la no diagrama de equivalência (marégrafo x IBGE);
- efetuar a atualização do nível médio do mar, temporalmente, a partir de 1831 e lançar o valor atualizado no diagrama;
- efetuar as atividades de campo.
- Usar geoprocessamento para comparação de imagens e análise espacial

OBS: Algumas etapas descritas obedecem aos procedimentos descritos *Galdino, Jardim e Lima* no artigo - 'Terrenos de marinha: da determinação geodésica à sentença (2012, p.11)

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quadro 4 – Etapas de pesquisa fundiária para Terrenos Alodiais

Quadro resumo de etapas de pesquisa fundiária para Terrenos Alodiais

- Efetuar visita de campo;
- Efetuar busca em Cartórios sobre o imóvel e imóveis vizinhos de forma a obter a matricula e a cadeia sucessória da mesma;
- Efetuar busca de dados e levantamentos junto aos proprietários e familiares e vizinhos;
- Efetuar busca por imagens, aero fotogramas de épocas diversas e fotos antigas da região;
- Obter relatos de campo e dados empíricos;
- Obter plantas, projetos e planos de urbanização junto à Prefeitura Municipal;
- Buscar dados junto ao Acervo Público Estadual;
- Buscar dados junto ao INCRA, IDAF, Institutos de Pesquisa;
- Efetuar busca em instituições religiosas, públicas, e particulares;
- Efetuar as atividades de campo.
- Usar o geoprocessamento como ferramenta para comparação e sobreposição de imagens e análise espacial

Fonte: Elaborado pelo autor.

6. CONCLUSÃO

Os estudos desenvolvidos ao longo deste trabalho mostraram o impacto histórico das políticas fundiárias escolhidas por Portugal desde a época do descobrimento, que repercutiram nos vários momentos políticos do Brasil e que culminaram em uma ocupação territorial confusa, objeto de preocupações em todo o cenário brasileiro.

A atual desordem fundiária existente nos grandes centros implicou, em muitos casos, necessidade imediata de execução de pesquisas sobre a propriedade da terra, cujo desconhecimento impacta diretamente nos atuais processos de regularização fundiária desenvolvidos em vários municípios e em outros casos relacionados à terra.

O desconhecimento das questões fundiárias brasileiras se remete ao interesse exclusivamente extrativista da Coroa portuguesa nas novas terras, fazendo com que no período da Colonização o sistema de Sesmarias deixasse a entender que o detentor da concessão ofertada pelo rei viria a ser o futuro proprietário das terras, o que nunca ocorreu e o Brasil continuou, assim, a ser uma “grande fazenda do rei”.

A concessões de terras daquela época ficaram registradas em Cartas Forais e Cartas de Doação emitidas pela Coroa e guardadas nas Igrejas, que além das funções religiosas, também exerciam funções administrativas e compatíveis com as dos cartórios de registro atuais. Porém dados técnicos relativos às dimensões das terras concedidas eram vagos e imprecisos e nem sempre compatíveis com a realidade no local.

O século XIX também trouxe transformações no sistema capitalista mundial com a entrada no período da industrialização, apresentando em vários países modificações nas relações socioeconômicas e, nesse contexto, a “terra”, que até então não possuía valor, surge como importante mercadoria pela possibilidade de gerar lucros ou por seu próprio valor, mudando a relação dos donos com esse bem, tornando-se uma grande preocupação dos latifundiários brasileiros daquela época, cuja necessidade de legitimar a posse já vinha desde o período colonial. Tais mudanças culminaram na promulgação da Lei n.º 601 de 1850, a chamada “Lei de Terras de 1850”.

A Lei de Terras representou um importante marco legal na questão fundiária brasileira, pois determinou, a partir de sua criação, que as terras que pertenciam à Coroa portuguesa somente poderiam ser adquiridas através de compra e que não seriam permitidas novas concessões de Sesmarias, ou outras ocupações por posse. Determinou, ainda, que todas as terras devolutas poderiam ser vendidas.

Apesar de ter buscado corrigir os erros cometidos durante o período colonial brasileiro, a lei criada por uma classe dominante não pensou em ofertar terras ao escravo em vias de se libertar, ou ao estrangeiro que buscava seu sustento nas terras brasileiras. Essa negligência trouxe grandes problemas de ocupação de terras, especialmente em terras devolutas um pouco antes da Independência e mesmo após sua promulgação, devido à impossibilidade de a União guardar as áreas públicas, passando esse fato a fazer parte dos problemas fundiários brasileiros.

Com a chegada da República, vimos o crescimento da importância da cidade sob seu aspecto político administrativo, pois essa se torna o local onde se tratava das exportações e comercialização da produção rural e também do processo de industrialização que se iniciou no final do século XIX.

Naquele momento histórico, aspirando um modelo europeu, muitas das nossas cidades buscaram efetuar intervenções urbanas que elevassem seu status, dando início a um processo de segregação social evidenciado com o início da ocupação dos morros e o surgimento dos cortiços, marcando uma diferenciação socioespacial, com a exclusão da população mais pobre.

Essa população, paulatinamente, se apossou das terras abandonadas e de áreas públicas, replicando o acontecido durante o período da Independência, evidenciando a atual necessidade da execução de regularização fundiária em face da deficiência de registro de terras, especialmente para a população mais pobre.

Já no século XX, as cidades sofreram ainda mais com o processo de industrialização. Com a chegada das multinacionais e a promessa de um número maior de empregos, a migração rural-urbana se intensificou de forma completamente inesperada, praticamente duplicando a dimensão dos grandes centros onde ocorreu o crescimento dos bairros periféricos de baixa renda e a proliferação de favelas sem nenhum acompanhamento do Estado.

Com a impossibilidade de conter o crescimento desordenado das cidades e a ocupação irregular, a partir dos anos 70, surge uma nova mobilização para tratar da questão urbana e uma tentativa de ordenamento territorial com a elaboração de novas leis relativas ao parcelamento do solo. Algumas das leis que tentaram dar início a essas mudanças vieram a partir da promulgação da lei n.º 6766/79 (Brasil,1979) que trata do parcelamento do solo urbano.

A lei n.º 6766/79 trouxe noções de ordenamento, novos conceitos e definições nunca abordados e um estímulo para uma maior participação dos Municípios. Alguns aspectos nela contidos procuraram garantir direitos há muito desejados e buscaram minimizar a propagação de loteamentos clandestinos. Todavia, essa lei se restringiu a colocar normas para os novos loteamentos sem trazer grandes soluções para os problemas já existentes e sem atender aos anseios desenvolvidos pela população.

As dificuldades para levar as terras ocupadas de forma irregular ao cidadão basicamente se referiam à necessidade de adequações de normas registrais e de alguns entraves jurídicos previstos na lei que trata dos Registros Públicos – n.º 6015/73 (BRASIL,1973), além da mencionada lei n.º 6766/79, responsáveis por entraves jurídicos completamente limitadores da ação administrativa dos Estados e municípios. Uma das questões restritivas contida na lei se remete à necessidade do conhecimento prévio da matrícula primitiva da gleba a ser parcelada, implicando naquilo que é objeto desse estudo: a pesquisa fundiária.

Posteriormente, recebemos a Constituição de 1988, onde foi introduzido o princípio da chamada conceito de função social da propriedade urbana. Por entender a complexidade do assunto e a dificuldade em se publicar normas em prol da moradia para uma população sem nenhuma, ou quase nenhuma, condição financeira, que na busca por territorialidade, continua a invadir sucessivamente áreas públicas e privadas, causando danos, inclusive ambientais, o Governo Federal, efetua mais uma tentativa, publicando a lei n.º 10.257/2001 – O Estatuto da Cidade.

Em 2009, a necessidade de trazer regularidade às ocupações o governo trouxe um novo marco jurídico obrigando os municípios a efetuarem a elaboração do projeto de regularização fundiária dentro de seus limites territoriais, a lei federal n.º 11.977/2009 (BRASIL, 2009). Essa lei foi posteriormente alterada pela lei n.º

12.424/2011 (BRASIL, 2011), que instituiu o programa “Minha Casa, Minha Vida”; e, em ambas, ficava implícita a necessidade de se conhecer a propriedade registrada da gleba que seria toda regularizada ou de onde se apartaria apenas uma região para isso, o que também trouxe um novo conceito, o de “demarcação urbanística”.

A importância da questão da regularização fundiária pode ser percebida pelas alterações legislativas acima citadas e ainda pela demais alterações e inovações promovidas pela Lei Federal n.º 13.465/2017 que atingiram várias legislações – entre elas o Estatuto da Cidade, a Lei de Registro Públicos e, especialmente a Lei Federal n.º 11.997/2009 representando assim um marco legal no que tange ao regramento da ocupação do solo, inclusive no tocante ao grau de importância da pesquisa fundiária para o processo de regularização.

Dentre as alterações promovidas pela Lei Federal n.º 13.465/2017 na Lei Federal n.º 11.977/2009 destacamos a criação do termo “Reurb” – Art. 9.º; a ampliação do rol dos objetivos da regularização fundiária – Art. 10; a alteração na conceituação de “assentamento irregular” – Art. 11; a “conversão de título de legitimação de posse em propriedade” – Art. 26 e ainda a “redefinição do conceito de legitimação” da posse – Art. 11, VI.

A atualidade do tema é comprovado pelas as inovações trazidas pela Lei Federal n.º 13.465/2017 dentre as quais destacamos o “Ato Único de Registro” previsto no Art. 11, V; a instituição do conceito de “legitimação fundiária” – Art. 23; a faculdade procedimento da “demarcação urbanística” – Art. 19 e a delegação aos Municípios da responsabilidade na promoção dos procedimentos de regularização fundiária urbana – Art. 30 a 34.

No contexto das alterações legislativas acima tratadas, vimos que “pesquisa fundiária”, restou entendida como o conjunto de procedimentos de campo e escritório que devem ser executados anteriormente a quase todos projetos que envolvam o parcelamento do solo.

Assim, vimos que, apesar das alterações e inovações trazidas pela Lei Federal n.º 13.465/2017, a pesquisa fundiária ainda se faz imprescindível. Neste contexto, tem-se o disposto no Art. 195 da Lei Federal n.º 6.015/73, segundo qual é obrigatória a busca de informações sobre o proprietário anterior e sobre a matrícula da terra em que se objetive registrar o parcelamento.

Assim sendo, estando envolta em todos os fatos históricos brasileiros mas sem menção explicita na legislação relativa a sua aplicação, sem uma definição literária do seu significado, sem a existência de procedimentos para sua execução, a lacuna bibliográfica sobre o tema “pesquisa fundiária” demonstrou a necessidade da criação de um conceito próprio e do desenvolvimento de uma metodologia que de alguma forma oriente gestores públicos, técnicos e interessados envolvidos nas questões fundiárias, o que procuramos contribuir com a execução desse trabalho.

Os estudos de caso abordados, relativos a situações encontradas no município de Vitória, trouxeram um panorama detalhado onde a “pesquisa fundiária” foi utilizada. Assim, questões relativas aos “terrenos de marinha e acrescidos”, as glebas antigas disseminadas em áreas urbanas e porções de fazendas adquiridas pelo poder público, trouxeram o subsídio necessário para o desenvolvimento da metodologia que apresentamos nessa dissertação e com a qual esperamos contribuir nos procedimentos de investigação futuros, seja para fins de desapropriação, parcelamento do solo, regularização fundiária, demarcação urbanística ou determinação pericial do domínio fundiário.

Este trabalho não procura encerrar as discussões sobre o assunto, muito antes pelo contrário, espera dar início ao desenvolvimento aprofundado de assuntos pertinentes ao conteúdo exposto, especialmente em face da questão fundiária que, conforme se verifica, será pauta de vários embates políticos e acadêmicos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZEVEDO, Sergio de. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 22, n.º 4, p. 107-119, jul. 1988. ISSN 1982-3134. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9391/8458>. Acesso em: 20 Jul. 2019.

BRASIL. Palácio do Planalto – Casa Civil. *Lei 601/1850 (Lei do Império) 18/09/1850*. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Coleção das leis do Brasil. 1850. V. 1., P. 307. Império. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm>. Acesso em: 23 mar. 2019.

_____. Ministério da Fazenda. Despacho único, da demarcação do preamar médio de. 1831 no trecho “interior” do bairro da Praia Relator: Walter F. Souza. Recife, 4 de março de 1997. **Lex**: despacho do Ministério da Fazenda ao chefe de delegacia, Vitória. ES, nov. 1960.

_____. Palácio do Planalto – Casa Civil. *Decreto-Lei n.º 9.760, de 1946.* Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del9760.htm>. Acesso em: 11 jan.º 2019.

_____. Palácio do Planalto – Casa Civil. *Lei n.º 6.015/1973 (Lei ordinária) 31/12/1973.* Dispõe sobre os registros públicos e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015compilada.htm>acesso em: 11 nov. 2018.

_____. Palácio do Planalto – Casa Civil. *Lei n.º 6.383/1976 (Lei ordinária) 31/12/1976.* Dispõe sobre o processo discriminatório de terras devolutas da união, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6383.htm>. Acesso em: 10 jul. 2019.

_____. *Lei n.º 6766, de 19 de dezembro de 1979.* Dispõe sobre o parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm>. Acesso em: 05 nov. 2018.

_____. Palácio do Planalto – Casa Civil. *Constituição da República Federativa do Brasil – 1988.* Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 11 nov. 2018.

_____. Ministério das Cidades. *Regularização Fundiária Urbana – como aplicar a Lei Federal 11.977/2009*. SNH e SNPU. Brasília-DF, 2011.

_____. *Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001.* Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 05 nov. 2018.

_____. Palácio do Planalto – Casa Civil. *Lei n.º 11.977/2009, Programa Minha casa Minha Vida.* Brasília-DF, 2009. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 11 nov. 2018.

_____. *Lei n.º 11.977, de 07 de julho de 2009.* Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro. Disponível em:
< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 05 nov. 2018.

_____. *Lei n.º 12.424, de 16 de junho de 2011.* Altera a Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, as Leis nos 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, 6.015, de 31 de dezembro. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12424.htm>. Acesso em: 05 nov. 2018.

_____. *Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017.* Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis n. os 8.629, de 25 de fevereiro de 1993,13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011 ,10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória n.º 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis n.º 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar n.º 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei n.º13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 05 nov. 2018.

CAVALCANTE, José Luiz. A Lei de Terras de 1850 e a reafirmação do poder básico do Estado sobre a terra. *Revista Histórica.* v. 2. 2ª edição. jun. 2005. Disponível em: <http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao02/materia02/> Acesso em: 05 mar. 2019.

CUNHA, Sérgio Sérvulo. Direito à moradia. *Revista de Informação Legislativa.* Brasília. a.32.n.º127. jul. /set. 1995. Disponível em:

<www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176288/000493798.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2018.

DINIZ, Mônica. Sesmarias e posse de terras: política fundiária para assegurar a colonização brasileira. *Revista Histórica.* v. 2. 2ª edição, jun. 2005. Disponível em: <http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao02/materia02/>. Acesso em: 05 mar. 2019.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil.* São Paulo: Edusp**,**1966, 89p. disponível em: <https://mizanzuk.files.wordpress.com/2018/02/boris-fausto-historia-do-brasil.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2019.

FERREIRA, João Sette Whitaker. *A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil.* Disponível em: <https://cidadesparaquem.org/textos-acadmicos/2005/8/21/a-cidade-para-poucos-breve-histria-da-propriedade-urbana-no-brasil>. Acesso em: 11 nov. 2018.

FORJAZ, J. P. *Os Monjardinos: Uma família genovesa em Portugal, Açores e Brasil*. Angra do Heroísmo, Portuga l: Serafim Silva, 1987.

GALDINO, C. A. P. M.; JARDIM, A. P.; LIMA, D. O. R. *Terrenos de Marinha: da determinação Geodésica à Sentença.* IV Simpósio Brasileiro de Ciências Geodésicas e Tecnologias da Geoinformação Recife – PE, 06-09 de Maio de 2012 p. 001 – 0013. Disponível em: <https://www3.ufpe.br/cgtg/SIMGEOIV/CD/artigos/Todos_Artigos/064_1.pdf>. Acesso: 21 nov. 2019.

GOBBI, Carlos Henrique. *Aterros II - Conquista sobre os mangues desde o Forte São João até Bento Ferreira.* Disponível em: **<**http://fotosantigasdevitoria.blogspot.com/2008/07/aterros-ii-conquista-sobre-os-mangues.html>. Acesso: 15 ago. 2019.

MARICATO, Ermínia. Metrópole, legislação e desigualdade. *Estudos Avançados.* 17, 2003. 10.1590/S0103-40142003000200013

MATEUS, Douglas Predo; SALEME, Edson Ricardo. *Demarcação Urbanística: Experiências na Baixada Santista. Revista Direito Ambiental e sociedade.* Disponível em: <http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/viewFile/3760/2614>. Acesso em: 12 jun. 2018.

MENDES, Ubirajara Carlos. Sesmarias: uma dádiva do rei. *Semina: Ciências Sociais e Humanas.* Londrina, v. 9, n.º 1,1988. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/seminasoc/article/view/8914>. Acesso em: 12 jun. 2018.

NOZOE, Nelson. *Sesmarias e apossamento de terras no Brasil colônia***.** Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2005/artigos/A05A024.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2019.

OLIVEIRA, Fabricio Leal de; BIASOTTO, Roseane. O acesso a terra urbanizada nos Planos Diretores brasileiros. In: _____. *Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: Balanço crítico e Perspectivas.* Rio de Janeiro: Editora Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011. Cap.II, p. 57-97.
OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. *Estatuto da Cidade para compreender.../* IBAM/DUMA. Rio de Janeiro, 2001. 64p

PINTO, Felipe Chiarello de Souza; MENEZES, Daniel; DINALLI, Aparecida. A formação do estado econômico no Brasil e sua instrumentalização jurídica. *Revista Direitos Culturais.* v. 11, p. 53-66, 2016. 10.20912/rdc.v11i23.1877.

RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. *Da MP 759 a Lei n.º 13.465/17: os novos rumos da regularização fundiária no Brasil.* Publicado em Artigos Semanais | Última modificação em 04-10-2017 Disponível em: <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/da-mp-759-lei-13-465-17-os-novos-rumos-da-regularizacao-fundiaria-no-brasil/>. Acesso em:

ROLNIK, Raquel. *A Cidade e a Lei:* legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel; Fapesp, 1997.
SOUZA, Priscilla Ribeiro Moraes Rêgo de; JÚNIOR, Lourival da Silva Ramos. Regularização Fundiária Urbana: uma análise comparativa legal para o nascimento da propriedade social em São Luís. *Revista Políticas Públicas*. v. 21, n.º 2, 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.18764/2178-2865.v21n2p1085-1102>. Acesso: 14 dez.19.

SUMARIVA, Marino Nazareno Lopes. *O Auto de Demarcação Urbanística para a Regularização Fundiária Urbana.* 2013. 132f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-graduação em Engenharia Civil, 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/122599>. Acesso em: 15 jun. 2018.

TARGUETA, A. C. M.; GARULO, G. P.; FREITAS, M. R. *Terrenos da Marinha.* Disponível em: <https://ninaribeiro13.jusbrasil.com.br/artigos/307782141/terrenos-da-marinha>. Acesso em: 20 nov. 2019.