

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE ASSENTAMENTOS URBANOS:  
aplicabilidade nos Municípios de Camboriú, Balneário Camboriú, Itajaí e  
Itapema.**

*Gilmar Bolsi<sup>1</sup>*

**RESUMO**

O artigo aborda o instituto da regularização fundiária urbana como um processo de melhoria de organização das cidades e a garantia do direito à moradia. A “regularização fundiária urbana” é um instrumento disponível na legislação brasileira que possibilita a legalização de assentamentos urbanos irregulares. Foram adotados para análise quatro municípios situados no litoral norte de Santa Catarina. Isso porque ocorreu na região do estudo um rápido desenvolvimento econômico e a proliferação de grandes investimentos imobiliários de alto padrão, voltados ao turismo, bem como um acelerado crescimento populacional. A grande demanda de imóveis em curto período promoveu um aumento geral no valor dos imóveis, acelerando o surgimento de assentamentos urbanos irregulares. Nessa perspectiva, buscou-se inicialmente analisar como se dá a regularização fundiária urbana, demonstrando os aspectos conceituais, os procedimentos administrativos e a importância desse instituto na implementação do planejamento urbano. Num segundo momento, foi feito um levantamento documental nos municípios do estudo, mapeando se estes possuem legislação específica com vistas à utilização da regularização fundiária urbana como uma ferramenta de implementação do planejamento urbano.

**Palavras-chave:** Planejamento Urbano. Assentamentos urbanos irregulares. Camboriú.

**INTRODUÇÃO**

A pesquisa realizada teve como tema a regularização fundiária urbana e sua aplicação nos municípios Camboriú, Balneário Camboriú, Itajaí e Itapema. A escolha dos municípios pesquisados se deu por ser a principal região de atuação do IFC, Campus Camboriú.

O estudo tem grande relevância no contexto do planejamento urbano para o crescimento das cidades e do direito à moradia. A construção das cidades brasileiras, historicamente, ocorreu de forma desordenada, sem qualquer planejamento urbano, tendo muitas vezes ocorrido em locais inadequadas para moradia, ocupando áreas de preservação ambiental e áreas consideradas de risco.

Segundo Bazoli (2012), os dados do Ministério das Cidades de 2009, apontam um quadro fundiário caótico quanto ao número de famílias de baixa renda vivendo em domicílios irregulares e com inadequações de infraestrutura básica, tendo sido identificado cerca de 5,5 milhões de pessoas não possuem moradia, e cerca 13 de milhões são de domicílios irregulares, equivalentes a 44% do total dos domicílios do País.

O que se observa na construção das cidades é um significativo percentual de habitações sendo construídas à margem da legislação. Segundo Nalini (2014, p. 6),

---

<sup>1</sup> Mestre em Direito. Professor de Direito do campus Camboriú. gilmarbolsi@ifc.edu.br

a ocupação irregular se deu tanto em áreas públicas, particulares e de preservação ambiental. É freqüente o surgimento de loteamentos irregulares e clandestinos. Visando sanar estes problemas surgiu a Lei 11.977/2009, regulamentando um dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade que é a regularização fundiária.

Na fase inicial da pesquisa efetuamos a análise da evolução legislativa, analisando os aspectos doutrinários sobre o direito à moradia e a possibilidade de utilização dos instrumentos urbanísticos, partindo da Constituição Federal, do Estatuto da Cidade e, especialmente, da Lei 11.977/2009. Na segunda fase do estudo buscamos identificar se os Municípios pesquisados possuem lei específica e se esta legislação contém disposições sobre regularização fundiária.

## **PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

O estudo caracterizou-se, quanto aos seus objetivos, como pesquisa exploratória. O levantamento geral de informações não exigiu procedimentos e técnicas de amostragem quantitativas.

Quanto aos procedimentos de coleta de dados a pesquisa envolve a realização de pesquisa bibliográfica e pesquisa de campo. A pesquisa bibliográfica teve como fontes livros, revistas especializadas e artigos publicados em meios digitais. Quanto a previsão legislativa legal sobre o tema partiu-se da Constituição Federal e da legislação federal infra-constitucional, para a construção da fundamentação teórica relacionada aos instrumentos urbanos e os meios legais da regularização de assentamentos urbanos irregulares.

A pesquisa de campo buscou identificar se há regulamentação municipal e se existem programas de regularização fundiária, em andamento ou concluídos, nos municípios pesquisados. A região pesquisada foi definida considerando a preponderância de atuação do município sede do IFC –Camboriú.

Inicialmente utilizou-se a pesquisa documental com levantamento da legislação dos municípios objeto de estudo, tais como o Plano Diretor e a legislação específica nos municípios que dispõe ou regulamentam programas de regularização fundiária, com obtenção das informações no site das prefeituras e em documentos disponibilizados pelas mesmas.

No segundo momento coletou-se os dados nas secretarias de planejamento urbano e nas secretarias de habitação dos Municípios pesquisados, inicialmente por meio contato telefônico, visita nas prefeituras e por meio requerimento escrito, visando a obtenção dos dados sistematizados referentes aos projetos de regularização executados e em andamento. Buscou-se ainda, nos meios eletrônicos, informações sobre a existência de estudos da realidade fundiária de cada Município e sobre os projetos em andamento e ou concluídos em cada cidade pesquisada.

Quanto ao tratamento e a análise descritiva dos dados foi realizado de forma qualitativa. Neste sentido, a interpretação dos dados levou em consideração as informações prestadas pelos municípios pesquisados e o marco teórico construído por meio da pesquisa bibliográfica.

## **RESULTADOS E DISCUSSÃO**

Os municípios em estudo encontram-se no litoral norte de Santa Catarina. A região é denominada Foz do Rio Itajaí, sendo que as cidades, pela sua proximidade, na prática, formam um conglomerado urbano.

Segundo o IBGE (2014), a população da região pesquisada no ano de 2000 era de 288.273 habitantes, sendo estimado para 2014 um total de 453.391 habitantes, o que significa um crescimento populacional de em torno de 57%. Esse rápido crescimento populacional não vem acompanhado de um planejamento urbano adequado por parte do poder público. A infraestrutura urbana e a política habitacional, além da defasagem históricas da ausência de políticas públicas no setor, não é ofertada na mesma velocidade da demanda por moradia, provocando um crescimento desordenado das cidades.

Considerando a clara necessidade de uma política de regularização nos municípios pesquisados, o estudo realizou uma análise específica na legislação municipal, buscando identificar se estes possuem regulamentação sobre Regularização Fundiária Urbana. Para tanto, verificou-se se essa previsão é contemplada no Plano Diretor de cada município e se tais entes federados possuem regulamentação específica e própria sobre a matéria.

Quadro 1. Análise das leis municipais dos municípios pesquisados

Municípios	Regularização fundiária prevista no Plano Diretor	Legislação específica sobre regularização fundiária
Itajaí	LC 94/2006 – Institui o Plano Diretor de Gestão e Desenvolvimento Territorial de Itajaí (Capítulo IV – Seção III – Dos instrumentos de regularização fundiária)	Lei 5756/2011 – Institui o Programa de Regularização Fundiária no município de Itajaí. (Fundamentada na Lei Federal 11.977/2009).
Camboriú	LC 55/2013 – Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial de Camboriú (Capítulo IV – Da estratégia de habitação e regularização fundiária)	LEI Nº 2378/2011. Dispõe sobre a criação do programa social de regularização de áreas de terras do município de Camboriú e dá outras providências. (legalização de terras públicas).
Balneário Camboriú	Lei 2686/2006 – Dispõe sobre o Plano Diretor de Balneário Camboriú. (Capítulo III – do Título III – Da política de desenvolvimento social – Seção VII – Da habitação e regulamentação fundiária)	LEI Nº 3691/2014. Autoriza o poder executivo municipal a firmar termo de com-cessão de direito real de uso de unidades habitacionais e dá outras providências. LEI COMPLEMENTAR Nº 2/2009. Regulamenta dispositivos da lei municipal 2686/2006 no que se refere a definição das zonas especiais de interesse social zeis.
Itapema	LC 07/2002 – Institui o Plano Diretor de Itapema. - Ausência de disposições sobre regularização fundiária.	Lei 2885/2010 – Institui o Programa de Regularização Fundiária e Assentamentos Urbanos. (Fundamentada na Lei Federal 11.977/2009).

Fonte: Elaborado com base na legislação municipal. Disponível em: [www.leismunicipais.com.br](http://www.leismunicipais.com.br).

A partir da análise da legislação, verificou-se que os municípios de Itajaí, Camboriú e Balneário Camboriú possuem previsão no Plano Diretor sobre a regularização fundiária, exceto o município de Itapema, que não apresenta previsão sobre a matéria.

Dos três municípios referidos, constata-se no Plano Diretor uma tímida previsão de instrumentos que viabilizem a regularização de áreas irregulares, evidenciando-se a necessidade de atualização dessas leis. Contudo, destaca-se o recente Plano Diretor do município de Camboriú, que no apêndice “C” instituiu um “mapa da estratégia da regularização urbana – habitação e regularização fundiária”, identificando as áreas a serem regularizadas.

Quanto a legislação específica sobre a matéria, apenas dois municípios, Itajaí e Itapema, possuem lei dispendo sobre a regularização fundiária com base na Lei Federal 11.977/2009. O Município de Camboriú possui lei específica apenas para a

concessão de áreas pertencentes ao Município, destinada aos posseiros com mais de 5 anos. O Município de Balneário Camboriú, possui lei específica para efetivar em regime de concessão de direito real uso para número delimitado de unidades, definindo como zona especial áreas constantes do Plano de Urbanização relativo ao Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, visando a aplicação de normas e parâmetros urbanísticos especiais previstos no plano diretor e destinação de moradias para atendimento dos Programas Habitacionais do Município.

Quanto aos projetos de regularização fundiária nos Municípios pesquisados, constata-se a seguinte realidade na execução das políticas fundiárias.

O Município de Itajaí realizou estudo denominado “Diagnóstico Habitacional: Plano Local de Habitação de Interesse Social do Município de Itajaí” (ITAJAÍ, 2011), apontando a realidade habitacional de todo o Município e neste estudo apontou (pgs 90 a 91) um diagnóstico das áreas irregulares da cidade, bem como apresentou um levantamento da regularização fundiária executada até aquele ano e quais as áreas carentes de regularização e que estão em tramitação programas para regularizá-las.

O Município de Itapema realizou um estudo sobre algumas áreas a serem regularizadas denominado “Urbanização e Regularização em Itapema” (ITAPEMA, 2014). O referido estudo abrange 3 bairros da cidade e pretende realizar intervenção em 1400 unidades habitacionais para urbanização e regularização fundiária.

O Município de Camboriú possui um mapeamento de zonas de habitação irregulares no Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial de Camboriú, apêndice “C” da Lei Complementar 55/2013, denominado de “Mapa da Estratégia de Estruturação Urbana e de habitação” (CAMBORIÚ, 2013), em que indica quais áreas são passíveis de regularização fundiária no Município.

O Município de Balneário Camboriú, por meio da Lei Municipal Complementar 002/2009 definidas, como Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, classificadas em ZEIS I e ZEIS II, as áreas constantes do Plano de Urbanização relativo ao Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários. Encontra-se também em execução o Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, que prevê a Regularização Fundiária de áreas Públicas e Particulares.

O quadro a seguir apresenta os estudos e mapeamento da realidade fundiária urbana local, bem como se há projetos de regularização fundiária executados ou em fase de tramitação.

**Quadro 2. Regularização fundiária nos municípios pesquisados**

Municípios	Estudos (diagnóstico ou mapeamento) das áreas irregulares no Município.	Regularização fundiária executada	Regularização fundiária em tramitação.
Itajaí	Diagnóstico Habitacional: Plano Local de Habitação de Interesse Social do Município de Itajaí (2011)	776 unidades habitacionais.	1011 unidades habitacionais em regularização, em vários bairros da cidade, conforme diagnóstico
Camboriú	Lei Complementar 55/2013	Não possui.	Projetos Jardim Paraíso, no Cedro, e Loteamento Albert Hermann Putter, no Monte Alegre em execução, sem previsão do número de unidades a serem beneficiadas.
Balneário Camboriú	Não possui.	Não informou	Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários (não informado o número de beneficiários)

			e Programa para concessão de direito real de uso, abrangendo 71 unidades habitacionais
Itapema	Urbanização e Regularização em Itapema (2014): Elaboração de estudos, planos e projetos de urbanização e regularização fundiária.	Não possui.	Projetos nos bairros de Ilhota, Jardim Praiamar e Morretes. Abrangendo 1400 unidades habitacionais.

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados coletados nos Municípios.

Constata-se, pela análise dos dados, que apenas os Municípios de Itajaí e Itapema elaboraram um estudo da realidade fundiária urbana do Município. Que o Município de Camboriú possui um mapeamento das áreas irregulares em anexo ao Plano Diretor e que o Município de Balneário Camboriú está desenvolvendo um estudo para a implementação de um programa de urbanização e regularização.

Quanto a execução de programas de regularização, a apenas o Município de Itajaí já concluiu projetos de regularização fundiária, sendo que os demais não possuem projetos executados, apenas em andamento. Assim, todos os Municípios possuem projetos em andamento, conforme descrito no quadro acima, que merecem acompanhamento para a garantia de sua implementação.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo demonstrou, com base na doutrina e legislação, que a regularização de assentamentos irregulares tem como fundamento o direito constitucional à moradia, que o planejamento urbano e a tomada de medidas para a regularização fundiária urbana são de competência dos municípios, sendo destes a responsabilidade de adotar políticas públicas capazes de minimizar o problema dos moradores em assentamento irregulares.

Com a criação de inúmeros instrumentos na legislação, especialmente com o surgimento do Estatuto da Cidade e da Lei 11977/2009, surgiram mecanismos que possibilitam ao poder público municipal efetuar a regularização de áreas ilegais e o fornecimento de infraestrutura básica, além de equipamentos urbanos. Possibilitando ainda o registro da propriedade aos posseiros consolidados em áreas particulares.

Portanto, a regularização fundiária vem a ser um instrumento importante de implementação do direito à moradia previsto na Constituição Federal. Segundo a legislação, regularizar pressupõe ir além da concessão do título de propriedade ao posseiro consolidado, mas sim pela implementação de uma política de organização da cidade, com instalação de infraestrutura, equipamentos públicos e a adoção de soluções para o meio ambiente

Assim, segundo levantamento efetuado na legislação dos municípios pesquisados e pelos dados coletados em documentos e informações disponibilizadas pelas prefeituras municipais sobre a realidade habitacional (quadro acima), constata-se que há um grande número de assentamentos urbanos ocupados irregularmente e que necessitam ser objeto de intervenção com programas de regularização, tanto para o fornecimento de infraestrutura, equipamentos urbanos, como para possibilitar a propriedade àqueles que detêm posse antiga.

Quanto a previsão legal, com base na legislação dos municípios pesquisados, identificou-se que apenas três deles possuem previsão sobre regularização fundiária

no Plano Diretor. E que, após a promulgação da lei Federal 11.977/2009, que possibilita a regularização fundiária urbana, apenas dois municípios regulamentaram essa matéria no âmbito municipal.

Quanto aos projetos executados, apenas o Município de Itajaí possui programas concluídos, sendo que os demais não executaram nenhum projeto (apenas Balneário Camboriú não informou). Por outro lado, todos os Municípios possuem projetos em andamento, mesmo que alguns deles referem-se pequenas intervenções urbanas e projetos ainda em fase de implantação.

Com base na legislação municipal e projetos executados pelos municípios pesquisados, evidencia-se que estes não adotam a regularização fundiária como uma política pública e instrumento de planejamento urbano, o que beneficiaria toda a coletividade, mas sim como um problema específico do ponto de vista habitacional.

Quanto o direito à moradia, não havendo intervenção do poder público no planejamento habitacional e de regularização fundiária das áreas irregulares, não resta dúvida de que se está seguindo o mesmo modelo dos grandes centros urbanos, com a exclusão de grande parcela da população do direito à moradia.

Portanto, sendo a moradia um direito fundamental previsto na Constituição Federal, a regularização fundiária urbana deve ser um instrumento urbanístico a ser utilizado pelos municípios para a efetivação desse direito. A regularização não é uma faculdade dos municípios, mas sim uma obrigação, pois estes devem formular as políticas de planejamento urbano e de desenvolvimento.

## REFERÊNCIAS

- BARROS, Felipe Maciel Pinheiro. **Regularização fundiária & direito à moradia: instrumentos jurídicos e o papel dos municípios**. Curitiba. Ed. Juruá. 2014.
- BAZOLLI, João Aparecido. **Os dez anos da vigência do Estatuto da Cidade no processo dialético da práxis da regularização fundiária urbana**. Jus Navigandi, Teresina, 2012. Disponível em [www.jus.com.br](http://www.jus.com.br).
- BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)
- BRASIL. Lei 10.257 de 2001. **Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências**. Disponível em [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br).
- BRASIL. Lei 11.977 de 2009. **Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas**. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br).
- CAMBORIÚ. **Lei Complementar 55/2013 - Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial de Camboriú**. Disponível em [www.leismunicipais.com.br](http://www.leismunicipais.com.br).
- GUEREIRO FILHO, Evaldo José. **A regularização fundiária no loteamento Praiamar: Mecanismos e possibilidades**, disponível em [www.ambitojuridico.com.br](http://www.ambitojuridico.com.br)
- ITAJAÍ. **Diagnóstico Habitacional: Plano Local de Habitação de Interesse Social do Município de Itajaí**. Terra Arquitetura e Planejamento Ltda. 2011
- NALINI, José Renato. **Perspectivas da Regularização Fundiária**, in. Regularização Fundiária (Coordenadores José Renato Nalini e Wilson Levy). RJ. Forense, 2014.