CENTRO UNIVERSITÁRIO ALVES FARIA (UNIALFA)
MESTRADO PROFISSIONAL EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL

TÚLIO SOBRAL MARTINS E ROCHA

ANÁLISE DOS DESAFIOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM SENADOR CANEDO (GO): ESTUDO DE CASO DO LOTEAMENTO JARDIM DE TODOS OS SANTOS – III ETAPA

GOIÂNIA-GO
2020

TÚLIO SOBRAL MARTINS E ROCHA

ANÁLISE DOS DESAFIOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM SENADOR CANEDO (GO): ESTUDO DE CASO DO LOTEAMENTO JARDIM DE TODOS OS SANTOS – III ETAPA

Dissertação apresentada junto ao Programa de Mestrado Profissional em Desenvolvimento Regional do Centro Universitário Alves Faria (UNIALFA), que depois de defesa integrará como requisito parcial à obtenção do título de Mestre, sob a orientação da Prof. Dra. Leila Maria Ferreira Salles

Linha de Pesquisa: Políticas públicas e desenvolvimento regional

GOIÂNIA-GO
2020

Catalogação na fonte: Biblioteca UNIALFA

R672a

Rocha, Túlio Sobral Martins e
Análise dos desafios da regularização fundiária em Senador Canedo (GO): estudo de caso do loteamento Jardim de Todos os Santos – III Etapa / Túlio Sobral Martins e Rocha. – 2020.

106 f. : il.

Orientadora: Prof. Dra. Leila Maria Ferreira Salles.
Dissertação (mestrado) – Centro Universitário Alves Faria (UNIALFA) – Desenvolvimento Regional – Goiânia, 2020.

1. Política pública de regularização fundiária. 2. Desenvolvimento local e regional. 3. Senador Canedo. I. Rocha, Túlio Sobral Martins e. II. UNIALFA – Centro Universitário Alves Faria. III. Título.

CDU: 347.232(817.3)

TÚLIO SOBRAL MARTINS E ROCHA

ANÁLISE DOS DESAFIOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM SENADOR CANEDO (GO): ESTUDO DE CASO DO LOTEAMENTO JARDIM DE TODOS OS SANTOS

BANCA EXAMINADORA:

_____

Dra. Leila Maria Ferreira Salles
(Professora Orientadora - UNIALFA)

_____

Dra. Cintia Neves Godoy
(Professora Leitora - UNIALFA)

_____

Dr. Edson José de Souza Júnior
(Professor Leitor - Convidado)

Dedico este trabalho à Flávia, Rafaela, Mariana e meus pais.

Agradeço ao primeiro orientador, Professor Doutor Edson José de Souza Júnior e a segunda orientadora, Professora Doutora Leila Maria Ferreira Salles, pela paciência e tempo disponibilizado, tendo a colaboração dos dois fundamental importância para a conclusão da dissertação. Sem o incentivo de ambos nada seria realizado. Agradeço ainda a todos os professores e demais colaboradores do Programa de Mestrado Profissional em Desenvolvimento Regional do Centro Universitário Alves Faria (UNIALFA) Por fim, agradeço a todos os que de alguma forma contribuíram para a pesquisa.

"É preciso entender a moradia como direito".
Raquel Rolnik

RESUMO

Esta dissertação integra à linha de pesquisa Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional do Programa de Mestrado Profissional em Desenvolvimento Regional do Centro Universitário Alves Faria (UNIALFA). A regularização fundiária, dada a sua importância, está inserida em várias leis que foram publicadas, tais como o Estatuto da Cidade – Lei n. 10.257 de 2001 (BRASIL, 2001), dentre outras e mais recentemente editada a Medida Provisória n.759 (BRASIL, 2016), convertida na Lei n. 13.465 (BRASIL, 2017). Nesse contexto, a presente pesquisa teve como objetivo geral investigar se as políticas públicas de regularização fundiária permitem regularizar os lotes irregulares nos assentamentos consolidados e regulares, mas que por determinadas circunstâncias apresentam unidades em desconformidade. Como objeto de estudo será apreciado o loteamento Jardim de Todos os Santos, III Etapa, que surgiu a partir da década de 1970, e que tem como particularidade ser um dos maiores loteamentos no dito município, que apesar de regular, em virtude do óbito do loteador, bem como da disputa judicial que envolve o herdeiro e os ocupantes, tem uma parcela considerável de lotes irregular, à margem do título cartorial. Trata-se de uma pesquisa de natureza aplicada; o objetivo é descritivo exploratório; o procedimento técnico é por meio do levantamento bibliográfico e análise de caso; e a abordagem do problema é quantitativa. Tem-se como objetivos específicos, analisar se a gestão fundiária do município de Senador Canedo (GO) está de acordo com as diretrizes do marco legal setorial (plano diretor municipal, Estatuto da Cidade, Lei de Regularização fundiária – REURB), identificar e analisar quais os programas viáveis para regularização fundiária dos imóveis localizados em loteamentos legalizados, todavia, com irregularidade registral e, trazer subsídios para a implementação de políticas públicas urbanas, replicando as diretrizes para outros loteamentos. Como suporte teórico do trabalho, utilizou-se das lições de Bucci (2012) e Secchi (2017) sobre políticas públicas; sobre a função social da propriedade e processo de urbanização Farias (2007); Lobo (2018), Rolnik (1999, 2010 e 2015) e Mares (2003); e sobre regularização fundiária e o direito social à moradia utilizou-se de Barros (2014), Dias (2012), Oliveira (2017) e Rolnik (2006). A presente dissertação também teve como suporte os dados coletados em órgãos oficiais aplicação de questionários e entrevistas. As premissas desenvolvidas neste estudo permitiram compreender melhor os conceitos estruturantes da política de regularização fundiária, bem como demonstrou a partir da análise dos dados empíricos as limitações que cada um dos atores envolvidos na formatação das políticas públicas de regularização fundiária, nos que as ilações extraídas podem ser replicadas para os demais loteamentos irregulares de quaisquer municipalidades, respeitadas as particularidades.

Palavras-chave: Política pública de regularização fundiária. Desenvolvimento local e regional. Senador Canedo (GO). Propriedade e direito à moradia.

ABSTRACT

This dissertation is part of the Public Policies and Regional Development research line of the Professional Master's Program in Regional Development at Centro Universitário Alves Faria (UNIALFA). Land tenure regularization, given its importance, is included in several laws that have been published, such as the City Statute - Law no. 10,257 of 2001 (BRASIL, 2001), among others and more recently, Provisional Measure no. 759 (BRASIL, 2016), converted into Law no. 13,465 (BRASIL, 2017). In this context, the present research had the general objective of investigating whether the public policies of land regularization allow the regularization of irregular lots in consolidated and regular settlements, but which, under certain circumstances, present units in non-conformity. As an object of study, the Jardim de Todos os Santos, III Stage subdivision will be appreciated, which emerged from the 1970s, and which has the particularity of being one of the largest subdivisions in that municipality, which despite being regular due to the The landlord, as well as the legal dispute involving the heir and the occupants, has a considerable portion of irregular lots, outside the title deed. It is an applied research; the objective is descriptive exploratory; the technical procedure is through bibliographic survey and case analysis; and the problem approach is quantitative. Specific objectives are to analyze whether the land management in the municipality of Senador Canedo (GO) is in accordance with the guidelines of the sectoral legal framework (municipal master plan, City Statute, Land Regularization Law - REURB), identify and analyze which programs are feasible for land tenure regularization of properties located in legalized subdivisions, however, with registration irregularities and, to bring subsidies for the implementation of urban public policies, replicating the guidelines for other subdivisions. As theoretical support for the work, we used the lessons of Bucci (2012) and Secchi (2017) on public policies; on the social function of property and the urbanization process Farias (2007); Lobo (2018), Rolnik (1999, 2010 and 2015) and Mares (2003); and on land regularization and the social right to housing, Barros (2014), Dias (2012), Oliveira (2017) and Rolnik (2006) were used. The present dissertation was also supported by data collected from official agencies, application of questionnaires and interviews. The premises developed in this study allowed a better understanding of the structural concepts of the land regularization policy, as well as demonstrated from the analysis of the empirical data the limitations that each of the actors involved in shaping public land regularization policies, in which the lessons learned can be replicated for the other irregular subdivisions of any municipalities, respecting the particularities.
Keywords: Public policy of land regularization. Local and regional development. Senator Canedo (GO). Property and right to housing.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURAS

Figura 1: compromisso de compra e venda de lote 72

MAPAS

Mapa 1: Municípios limítrofes a Senador Canedo (GO) 67

Mapa 2: Bairro Jardim de Todos os Santos 71

TABELAS

Tabela 1: Resposta dos moradores sobre o modo de aquisição do lote 76
Tabela 2: Resposta sobre assinatura de documentos 77
Tabela 3: Resposta dos moradores quanto à forma do documento assinado..... 77
Tabela 4: Resposta quanto à regularidade do lote 78
Tabela 5: Resposta dos moradores quanto ao motivo da irregularidade 78
Tabela 6: Resposta sobre a tentativa de regularização 79
Tabela 7: Resposta sobre a forma de regularização 79
Tabela 8: Resposta quanto à informação da necessidade do registro da escritura 79
Tabela 9: Resposta sobre a tentativa e modo de registro do bem..... 80
Tabela 10: Resposta sobre a documentação anterior do proprietário..... 81
Tabela 11: Resposta sobre o acesso aos documentos da propriedade 81
Tabela 12: Resposta sobre a ciência da quantidade de lotes irregulares 81
Tabela 13: Resposta sobre a ciência quanto ao bloqueio judicial 82
Tabela 14: Resposta sobre a tentativa de contato com outros moradores 82
Tabela 15: Resposta quanto à ciência da existência de associação de bairro ou quadra..... 82
Tabela 16: Resposta quanto à possível reunião da associação 83
Tabela 17: Resposta quanto à possível participação em reunião da associação..... 83
Tabela 18: Resposta sobre as discussões em reunião da associação 84
Tabela 19: Resposta quanto a possível pleito de regularização..... 84
Tabela 20: Resposta sobre quem procurar para garantia da propriedade 85
Tabela 21: Resposta sobre a forma de legalização da propriedade 85

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGEHAB	Agencia de Habitação do Estado de Goiás
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
D-L	Decreto-Lei
Dr.	Doutor
Dra.	Doutora
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IPTU	Imposto Predial Territorial Urbano
ITBI	Imposto de Transações de Bens Imóveis
ITCMD	Imposto Transmissão Causa Mortis e Doações
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FEMAGO	Fundação Estadual do Meio Ambiente de Goiás
MP	Ministério Público
PHLIS	Plano Local de Habitação de Interesse Social
PIB	Produto Interno Bruto
PPA	Plano Plurianual
REURB	Regularização fundiária urbana
SEGPLAN	Secretaria de Planejamento Urbano de Goiânia
TJGO	Tribunal de Justiça do Estado de Goiás
TRANSPETRO	Petrobrás Transporte Sociedade Anônima.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 12

CAPÍTULO 1 - PROPRIEDADE, POSSE E FUNÇÃO SOCIAL 16

1.1. A propriedade no Brasil e sua conceituação ao longo da história 17
1.2. A posse em confronto com a propriedade 21
1.3 Propriedade pública e particular 23
1.4 Regularização fundiária como indutor da função social da propriedade e da posse 26

CAPÍTULO 2 - POLÍTICAS PÚBLICAS E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA 37

2.1 Conceito e ciclos políticas públicas 37
2.2 Avaliação das políticas habitacionais 39
2.3 Instrumentos jurídicos e políticos de política urbana 44
2.4 O ente municipal como protagonista da regularização fundiária: diretrizes do plano diretor do Município de Senador Canedo (GO) 53

CAPÍTULO 3 – METODOLOGIA 57

CAPÍTULO 4 - ESTUDO DE CASO – LOTEAMENTO JARDIM DE TODOS OS SANTOS 67

4.1 O contexto da pesquisa 67
4.2 O Loteamento Jardim de Todos os Santos: analise documental 70
4.3 O Loteamento Jardim de Todos os Santos: analise dos questionários e entrevistas 76
4.3.1 O Loteamento na resposta dos moradores. 76
4.3.2. O Loteamento na fala do advogado do herdeiro do loteador 85
4.3.3. O Loteamento na fala do representante da Corregedoria Geral de Justiça do Estado de Goiás 90
4.3.4. O Loteamento na fala do representante da Secretaria de Habitação do Município de Senador Canedo (GO) 91
4.3.5 Algumas considerações: análise das entrevistas e documentação verificada 92

CONCLUSÃO 97

REFERÊNCIAS 100

ANEXOS 104

INTRODUÇÃO

O espaço urbano em Senador Canedo (GO) caracteriza-se por ocupações irregulares em diversos bairros. Essa situação parece refletir-se na conjuntura nacional e estadual, uma vez que enquanto as classes mais abastadas possuem recursos para a aquisição de moradia regular, e os mais pobres são excluídos e destinados ao convívio na periferia, ocupando de forma desordenada o território, bem como atraídos por especuladores que oferecem lotes à margem da lei, e por essa razão com valores inferiores ao praticado no mercado.

À vista desse problema, em 1976 surgiu a Lei de parcelamento do solo urbano, Lei n. 6.766/79 (BRASIL, 1976), que procurou ordenar o desmembramento e venda dos lotes, bem como estabelecer uma série de requisitos para a aprovação de um loteamento perante o ente municipal, a fim de que o ordenamento territorial possa obedecer a parâmetros mínimos de urbanização, tais como percentuais de área verde, ruas públicas, áreas municipais etc. E nessa lei específica, no artigo 40, inseriu-se como dever do poder público a regularização daqueles loteamentos que não obedeceram aos padrões exigidos.

Foi a primeira forma de regularização fundiária urbana estabelecida por lei que, em uma conceituação genérica, nada mais é do que um conjunto de políticas públicas destinadas a promover a regularidade não só registral, mas também relacionado a questões urbanísticas, ambientais e sociais. Todavia, o ponto nodal da regularização não deixa de ser o problema do registro do terreno obtido de forma irregular.

E essa irregularidade advém da falta de observância da forma correta de se adquirir a propriedade no Brasil, que já previa em seu Código Civil antigo – Lei n. 3071/1916 - (BRASIL, 1916) e prevê em seu Código Civil atual - Lei 10.406/2002 - (BRASIL, 2002) que só se adquire a propriedade com o registro do título em serventia extrajudicial de Registro de Imóveis competente.

Ocorre que atenta a esse problema, a legislação nacional foi além do programa de regularização estabelecido na lei de parcelamento do solo urbano, introduzindo um marco legal sucessivo de atos normativos, desde a promulgação da CRFB, com capítulos destinados à política urbana e ordenamento territorial, passando pelo Estatuto da Cidade – Lei n. 10.257 (BRASIL, 2001) com diversos instrumentos jurídicos de contribuição à política urbanística, até os mais recentes atos legislativos, Lei n. 11.977 (BRASIL, 2009), que estabeleceu o programa minha casa minha vida, destinando investimentos em construção e venda com subsídios para a população de baixa renda, bem como programas de regularização fundiária urbana, e Lei n. 13.465 (BRASIL , 2017) - resultante do processo de conversão da Medida

Provisória n.759 (BRASIL, 2016) - que revogou a parte referente a regularização fundiária da Lei n. 11.977 (BRASIL, 2009) e instituiu um novo marco legal para a regularização fundiária, dando especial ênfase na titulação nas serventias extrajudiciais.

E essa ênfase na titulação é necessária, uma vez que não se faz regularização sem pensar em um título registrado na serventia extrajudicial, uma vez que é a forma de se adquirir a propriedade. A posse simplesmente precária de um imóvel, sem o título registrado, não torna o seu ocupante dono. Com a regularização fundiária, pode-se convolar essa posse em propriedade plena, essa sim capaz de trazer benefícios econômicos para o ocupante e para o ente municipal, ao regularizar também a sua situação fiscal com o recolhimento de tributos. Essa a correlação que deve haver entre a regularização fundiária e a função social da propriedade e da posse, conceituadas como uma missão de cunho social a quem detém a posse ou propriedade, tendo como imposições proibitivas o seu uso nocivo, bem como antissocial, ou mesmo o não uso prolongado no tempo e também em degradação ao meio ambiente, incluído aí o artificial, quanto aos espaços habitáveis e referente às cidades sustentáveis.

A regularização fundiária é política de fomento ao direito à moradia. É uma política pública permanente. Cabe aos municípios identificar em seus planos diretores as áreas aptas e identificar os casos em que ela é possível de implementação.

A presente dissertação tem como tema a regularização fundiária urbana no município de Senador Canedo (GO). Justamente porque o direito à moradia está intimamente ligado ao desenvolvimento urbano, motivando políticas públicas capazes de combater a falta de domicílio legalizado, apresentando aderência à área de concentração e alinhando-se a linha de pesquisa Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional do Programa de Mestrado Profissional em Desenvolvimento Regional do Centro Universitário Alves Faria (UNIALFA).

A observação de que existem atualmente loteamentos regulares, todavia sem o registro da sua titulação para cada família, justifica o estudo pormenorizado tal qual é feito na dissertação, analisando-se, em estudo de caso, o loteamento Jardim de Todos os Santos III Etapa, que possui uma área significativa, em Senador Canedo (GO), muitos dos lotes ainda sem registro público de aquisição, apesar de sua consolidação em área central da cidade.

O loteamento em estudo teve início antes mesmo da publicação da Lei n. 6.766 (BRASIL, 1976). Desta feita, obviamente não seguiu inicialmente o tramite hoje existente. Todavia, a despeito disso, posteriormente foi regularizado pelo Município, nos moldes do artigo 40 já citado da mesma lei. E assim, com a anuência estatal, passou a ser um loteamento regular.

Todavia, em que pese a sua regular situação, observou-se que inúmeros lotes se encontram irregulares, sem o registro de seu título na Serventia Imobiliária competente, por

dois motivos específicos: a morte do loteador tornou impossível a escrituração do contrato de compra e venda em serventia imobiliária e há uma disputa entre herdeiros com processo judicial, o que estabeleceu um bloqueio de vários bens, fato que levou os herdeiros a não escriturar os lotes já vendidos que ainda restam sem título cartorial.

Cuida-se, assim, de um estudo de caso específico, uma vez que não há previsão explicita na legislação quanto a casos em que o loteamento esteja regular perante a serventia extrajudicial e ente municipal, todavia possua lotes com irregularidade registral, que sejam difíceis de ser trazidos para a sede registral. Para tanto, diante da análise dos dados colhidos é preciso esclarecer dentre quais instrumentos jurídicos pode o ente municipal utilizar-se especificamente nesse caso, bem como se é possível sua ampliação e aplicação para casos análogos, sobretudo após a publicação da nova Lei 13.465 (BRASIL, 2017), que tem o intuito de desburocratizar o tramite da regularização fundiária.

As perguntas norteadoras do presente são: Quais as políticas públicas existentes para regularização fundiária das unidades irregulares? Há possibilidade de aplicação da Lei n. 13.465 (BRASIL, 2017) aos casos em que já há um assentamento consolidado, inclusive que obedeceu à legislação e foi devidamente aprovado, embora possua lotes com irregularidade registral?

Tem-se como objetivo geral, assim, investigar se as políticas públicas de regularização fundiária permitem regularizar os lotes irregulares nos assentamentos consolidados e regulares, mas que por determinadas circunstancias apresentem unidades em desconformidade.

Como objetivos específicos, o presente trabalho pretende:

a) analisar se a gestão fundiária do município de Senador Canedo (GO) está de acordo com as diretrizes do marco legal setorial (plano diretor municipal, Estatuto da Cidade, Lei de Regularização fundiária – REURB) instituto da REURB desde a data de 22 de dezembro de 2016, data da MP 759

b) Identificar e analisar quais os programas viáveis para regularização fundiária dos imóveis localizados em loteamentos legalizados, todavia com irregularidade registral, a partir da aplicação do instituto da REURB desde a data de 22 de dezembro de 2016, data da MP 759

c) Trazer subsídios para a implementação de políticas públicas urbanas, principalmente naqueles loteamentos que, apesar de regulares, por alguma eventualidade, tem seus lotes ditos como irregulares, pois não titulados e inscritos em nome das pessoas que lá habitam.

Inicialmente, fez-se uma breve revisão bibliográfica sobre direito de propriedade,

posse, função social, urbanização, loteamentos e regularização fundiária, políticas públicas e regularização fundiária utilizando-se como referencial teórico as lições de Barros (2014), Bucci (2012), Dias (2012), Farias (2007), Lobo (2018), Mares (2003), Oliveira (2017), Rolnik (1999, 2006, 2010 e 2015) e Secchi (2017), dentre outros.

Após, o trabalho seguiu em pesquisa de campo e coleta de dados no Registro de Imóveis de Senador Canedo (GO), com entrevistas semi estruturadas. Houve ainda a coleta de dados por meio da aplicação de questionários e entrevistas semi estruturadas para os moradores do local, escolhidos em porcentagem de amostra, dentro do universo de lotes ainda não registrados na serventia imobiliária, bem como entrevistas na Corregedoria de Justiça de Goiás, Secretaria do planejamento do município e advogado do sucessor do loteador.

A dissertação está dividida em quatro capítulos.

No primeiro capítulo, é analisada a propriedade sob o ponto de vista histórico no Brasil, com o exame da forma em que se dá a sua titulação, desde a época das sesmarias até o estágio atual, em análise de sua confrontação com a posse, quando esta pode vir a sobrepor-se, bem como o conceito de função social dos institutos e as relações que exsurgem com a regularização fundiária, sendo este o arcabouço teórico da dissertação.

Em seguida, no capítulo segundo são abordadas, além de conceitualmente, as relações que surgem das políticas públicas e seus ciclos, especialmente no que pertine a iniciativa e avaliação de sua efetividade. Tudo isso sob o recorte da política habitacional, notadamente a que interessa ao estudo posterior, quanto à regularização fundiária, e seus instrumentos específicos de utilização pelo ente municipal.

E no terceiro capítulo, há a explanação da metodologia adotada, destacando o estudo de caso explanatório, em que além da descrição será apresentada a forma de coleta de dados e o a análise e cotejo do que foi obtido.

No quarto capítulo foi realizado o estudo de caso relativo ao loteamento jardim de todos os santos que, como já enfatizado, possui uma quantidade sensível de residências sem o devido registro imobiliário, além de peculiaridades que tornam a avaliação e estudo sobretudo pertinentes e aguçam a necessidade de maiores pesquisas, indagando-se se há aplicação dos instrumentos postos à disposição para a regularização fundiária e extensão a demais casos semelhantes.

CAPÍTULO 1 - PROPRIEDADE, POSSE E FUNÇÃO SOCIAL

Sendo certo que políticas públicas envolvem atos administrativos, ações, programas, etc. também igualmente correto que, em se tratando de política fundiária urbana, especialmente voltada à regularização fundiária, não se pode deixar de lado conteúdos e conceitos mais ligados ao arcabouço jurídico, uma vez que uma das formas essenciais de formulação de políticas públicas, e nesse caso talvez a primordial, seja a formulação e aplicação de leis, o que envolve o domínio, ao menos singelo, de uma ampla gama de enunciados e conceitos.

A dimensão urbanística perpassa pela feitura de investimentos primordiais para a melhoria das condições de vida das famílias instaladas nos assentamentos irregulares, tornando a moradia digna. A dimensão jurídica acontece pelo uso dos instrumentos jurídicos de reconhecimento e regularização da posse, com o poder público comprando as terras ocupadas pelos assentamentos irregulares, quando privadas, e concedendo o direito real de uso, quando o assentamento ocupar propriedade pública. Já a dimensão registrária é a que ocorre quando há registro na serventia extrajudicial de Registro de Imóveis competente da aquisição do direito (dimensão jurídica), com anotação na respectiva matrícula. Desta forma, finalmente, atribuindo- se eficácia *erga omnes* nos aspectos da vida civil (NALINI, 2011).

Assim, no presente capítulo aborda-se a forma como se deu a propriedade territorial no Brasil, desde a chegada dos portugueses, se o modelo de outrora ainda é utilizado e porque atualmente há pessoas em posse de terras sem que possa dela tirar proveito com algum título (seja para obter um financiamento ou perpassar o bem a outrem). É fundamental também destacar a forma como se dá essa titularidade. Tal conteúdo é de suma importância para compreender a política fundiária no país, sem passar ao alvedrio do conceito de propriedade, pois o fim da regularização, em si mesmo, implica em dar a propriedade plena a quem merece, na maioria dos casos estando a pessoa já de posse da terra.

E sendo a forma mais comum de convolação em propriedade, uma vez que aquele que já tem a posse do imóvel, com o domínio físico sobre o bem, são pertinentes as explanações a seguir quanto à natureza jurídica da posse também, quais são os direitos que uma pessoa tem com a posse do imóvel, e se é possível que, como posseiro, sua situação seja suficientemente forte para suplantar o direito de propriedade, historicamente mais forte. Toda a explanação conceitual faz-se de início necessária, uma vez que na regularização fundiária há evidentemente a ocorrência de tal sobreposição.

Essa a correlação existente entre a regularização fundiária e a função social da

propriedade e da posse. É a REURB uma indutora da função social, na medida em que pode trazer novas formas de sustentar o uso da propriedade em consonância com o ordenamento jurídico como um todo, de forma sistêmica, e não de maneira individualista como antes era tratada a propriedade.

1.1. A propriedade no Brasil e sua conceituação ao longo da história

No Brasil, até a chegada dos portugueses em 1500 existiam diversas comunidades indígenas. Estudos dão conta de que mais de cinco milhões de pessoas habitavam o território, com diversidade de línguas, organização, território, religiões etc. (MARÉS, 2003). A ocupação dos portugueses não foi nada pacífica. De forma abrupta invadiram o território ocupado pelos silvícolas e dele tomaram posse.

Marés (2003, p. 57) identifica que desde a ocupação portuguesa houve o desprezo pela ocupação anterior, bem como o desrespeito perante o anterior povo que aqui residia. Narra em síntese a forma como Portugal resolveu adentrar no território:

> Daí para fazer face à ocupação, inicialmente mais tendo em vista como forma de consolidar o território como pertencente à Coroa, uma vez que a extração do pau Brasil não era tão comercialmente suficiente para desbravar toda a terra, economicamente falando, Portugal fixou o regime de sesmarias, que já era previsto em suas terras, mas agora com finalidade diversa, pois, se lá eram atribuídas aqueles que queriam produzir em terras antes produtivas, por aqui sua utilização se deu para "reafirmar a posse das terras em nome do rei e da coroa portuguesa.

Como acentua o autor "o uso das sesmarias foi, portanto, a forma que Portugal encontrou para promover a conquista do território brasileiro. Seria insustentável manter indefinidamente exércitos armados, como nas regiões auríferas da América Espanhola" (MARÉS, 2003, p. 57)

De início, portanto, o único reconhecimento de propriedade no Brasil colônia era o título de concessão de sesmaria. Por muito tempo, conforme afirma Marés (2003, p. 63):

> a única fonte considerada legítima de aquisição de propriedade era um título sesmarial. Isto é, só poderiam ser considerados legítimos os contratos de transmissão de propriedade que tivessem como origem aquele título.

Esse regime de concessão de títulos perdurou até a independência do Brasil. E de 1822 até 1850 houve um hiato quanto à produção legislativa sobre o tema, nos dizeres de Balbino Filho (2001, p.5) "desenvolvendo-se no intervalo a progressiva ocupação do solo, sem qualquer título, mediante a simples tomada de posse".

Na mesma obra o autor relaciona os tipos de terras existentes no Brasil daquela época. Eram compostas de terras particulares, terras públicas pertencentes a nação, províncias ou aos municípios, aplicadas a algum uso público, sujeitas a posse de particulares por concessão, sujeitas a posse de particulares sem qualquer título, as que possuíam o particular sob a forma de um domínio útil e as desocupadas. (BALBINO FILHO, 2001)

Surge assim a Lei n. 601, de 1850 (BRASIL, 1850,) que procurou estabelecer o conceito de terras devolutas e discernir os casos em que seria possível o seu registro paroquial.

O citado autor esclarece qual o verdadeiro significado de terras devolutas, distante do conceito de que seriam elas as terras devolvidas por Portugal, mas sim as que não se achavam sob o domínio de particular, conforme assevera Balbino Filho (2001, p. 6) que:

> Encontram-se, geralmente, opiniões sustentando que devolutas são as terras que retornaram ao patrimônio da Corroa portuguesa, após a extinção do regime de concessão de capitanias. Em verdade, o Governo Português readquiriu o domínio de muitas terras concedidas aos donatários de capitanias. essas terras, assim adquiridas, é que, segundo alguns, são as devolutas. isto, porém não exprime a realidade das coisas, pois: a) nem todas as terras do Brasil- Colônia foram objeto de concessão aos donatários das capitanias. Essas capitanias serão perfeitamente delimitadas e o número delas abrangeu um limitado e restrito pedaço do solo brasileiro) por outro lado, muito território o Brasil veio a adquirir, após a cessação do regime das capitanias. Desta forma, essas novas terras que passaram a integrara extensão do solo pátrio (inclusive as do território do Acre) não poderiam ser tidas como devolutas, pois que não forma, em época alguma, devolvidas á Coroa Portuguesa. A Lei 601, de 1850, limitou-se a seguir um critério enumerativo para conceituar o que sejam terras devolutas.
> Estatuiu a citada lei:
> Art. 3º Só terras devolutas:
> §1º As que não se acharem aplicadas al algum uso público nacional, provincial ou municipal.
> § 2º As que não se acharem no domínio particular por qualquer título legítimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em comisso por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura.
> §3ºAs que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apesar de incursas em comisso, forem revalidadas por esta Lei.
> § 4º As que não se acharem ocupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em título legal, forem legitimadas por esta Lei.

Poderia haver a concessão onerosa das terras devolutas, fato que, em interessante crítica, Marés aborda que de qualquer forma o pobre, o escravo recém libertos e o estrangeiro recém-chegado estavam inviabilizados de ter condições de aquisição da terra. (MARÉS, 2003).

Outra forma criada foi a legitimação de posse “pelo qual aquele que tivesse tornado determinada terra devoluta produtiva com seu próprio trabalho e de sua família, e nela morasse de maneira permanente, passava a ter o direito de que o Estado lhe reconhecesse o domínio.” (MARÉS, 2003, p. 74)

Mas essa concessão, deveria advir de um investimento produtivo e não por simples

subsistência, tal qual existe na usucapião.

Acentua Marés (2003, p. 77):

> As oligarquias fundiárias, proprietárias de grandes extensões de terras, foram sendo formadas nos séculos anteriores e adquirindo terras em sesmarias ou comprando terras devolutas, no regime da Lei 601/1850. Estes poderes se concentravam nas Provinciais que vieram a se transformar em Estados Membros. Assim, no momento em que a Constituição de 1891 transferiu as terras devolutas para os Estados entregou o poder de distribuição, exatamente para a s elites fundiárias, que tinham interesse na manutenção do *status quo*.

E a propriedade começou a ser titulada no Brasil, justamente por essa lei, cabendo as primeiras transcrições ao pároco local, denominando-se elas de registro do vigário. Apesar das críticas bem-postas, representou um certo avanço quanto a titularidade da propriedade. (CARVALHO, 2001). Veja-se que na maioria das vezes a titulação da propriedade teve origem em uma posse anterior, exceto os casos em que houve uma escritura de compra e venda das terras devolutas, nos casos de concessão onerosa. De certa forma havia o reconhecimento da força da posse sobre a propriedade, antes pública, sendo certo que a usucapião de bens públicos só veio a ser coibido e tornado impossível com o advento do Decreto n. 22.785, já em 1933 (BRASIL, 1933), que trouxe diversas providências para os bens da Fazenda Nacional e, como dito, proibiu a usucapião deles.

Balbino Filho (2001, p.13), por sua vez, acentua o caráter precário do registro do vigário, a depender da legitimação do Estado:

> O registro do Vigário, sem sombra de dúvida, constitui precioso instrumento probatório da posse, mas para formar título de domínio do possuidor contra o Estado dependia de legitimação. Sem essa formalidade, era apenas um documento demonstrativo da posse e, conforme preleciona Francisco Morato, desde que a tenham por trintenária ou secular, mansa, pacifica e ininterrupta, por si e seus antecessores, podem os possuidores invocar a usucapião para repelir a reivindicação proposta.

Ainda nessa situação, surgiu em 1843 a Lei Orçamentária n. 317 (BRASIL, 1843) que instituiu o registro das hipotecas, “uma vez que a necessidade que primeiro se sentiu foi a de tornar a terá base para o crédito.” (CARVALHO, 2001, p. 3)

Antes da implantação do registro de imóveis, a exemplo de outros países, tal como na Alemanha, surgiu a necessidade de transformar a propriedade em um instrumento de garantia de um crédito, especialmente em se tratando de época onde a agricultura predominava como quase em sua totalidade na produção econômica nacional. Era preciso que aquele que possuía a terra e nela produzisse obtivesse crédito, e isso só foi possível com o sistema de garantias que surgiu. O registro da hipoteca, portanto, teve sua finalidade em primeiro plano, anterior mesmo à titulação de propriedade.

Em 1864 estabeleceu-se então o registro geral, sendo ele "o verdadeiro antecedente do registro de imóveis" (CARVALHO, 2001, p. 4). Com ele passou-se a taxar os direitos reais bem como passa a ter efeitos de publicidade o seu repositório. Em 1890 o Decreto n. 169-A e seu regulamento, Dec. n. 370 (BRASIL, 1890) revogam a legislação de 1864 e passam a tratar de todos os registros públicos, inclusive os de imóveis.

A expressão registro de imóveis só foi cunhada com o advento do Código Civil de 1916 – Lei 3.071 de 1916 – (BRASIL, 1916). Com ele tornou-se presumidamente dono aquele que registrasse, ainda que tal presunção não fosse absoluta, tal qual no direito alemão. Mas para combater o que ali estava registrado, só mesmo por ação em que o requerente haveria de provar não ser o réu proprietário. Tal princípio vigora até hoje, com a ainda em vigor Lei n. 6.015, de 1973 (BRASIL, 1973) que disciplina os registros públicos, inclusive o de imóveis, bem como a legislação correlata, especialmente o novo Código Civil - Lei 10.406, de 2002 (BRASIL, 2002).

O conceito de propriedade não pode ser extraído e pensado de modo estático, mas sim tendo em vista a prolação no tempo e sua historicidade, sem olvidar dos períodos que marcaram o acesso à propriedade.

Assim, durante o período romano não se tinha ainda noção do que seria a propriedade individual, tal como hoje reconhecida, algo que só se começou a pensar durante o período medieval, com a introdução dos atributos da propriedade, quais sejam, usar, gozar e dispor.

No Brasil, tais fatos também devem ser levados em conta para a conceituação da propriedade. Não foi ela conceituada no Código Civil de 1916 – Lei n. 3.071 (BRASIL, 1916) como também não o foi no Código Civil vigente, apesar de constar os diversos atributos, nos termos do artigo 1.228, do Código Civil de 2002 – Lei 10.406 (BRASIL, 2002). Ocorre que o modelo civilístico brasileiro do código anterior era essencialmente patrimonialista e individualista, tornando-a um direito absoluto. Com a vigência do novo Código civil, e já antes com a inserção da nova ordem constitucional, aliás, desde a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 1934, já se progrediu quanto à função social da propriedade. O modelo de hoje, portanto, além de trazer os atributos da propriedade, deve levá-los em conta em uma conceituação com as novas ideias sociais, quanto ao uso não abusivo, antissocial e antidestrutivo da propriedade.

Se outrora permitido até mesmo a destruição da coisa, pela ideia então absolutista quanto ao direito da propriedade, nos dias atuais não mais se pode falar em destruição por simples vontade do proprietário, o que será melhor dissecado quando estudo do tópico da função social da propriedade.

Para Lobo (2018, p. 98), o Código de 1916 - Lei n. 3.071 (BRASIL, 1916) sobreveio com ideias já antiquadas, pertencentes ao código napoleônico, uma vez que tinha por diretriz o poder absoluto da propriedade e ainda hoje, persistem tais pensamentos, sem exagero ao se dizer que ainda incutidos no ideário de certa parcela da sociedade:

> Os civilistas brasileiros do século XIX repercutem a mentalidade e individualista de sua época e postulam uma concepção e propriedade como fruto da vontade absoluta do dono, a exemplo do Conselheiro Ribas e De Lafayette Rodrigues Pereira. Este último, o mais influente autor do direito das coisas desse século, em obra publicada em 1877, conceituou a propriedade como "o direito real que vincula e legalmente submete ao poder absoluto de nossa vontade a coisa corpórea, na substancia, acidentes e acessórios., ilimitado e exclusivo (1943, p.98)
> (...)
> O Código Civil de 1916 é fruto tardio da modernidade liberal e do individualismo jurídico, vindo a lume mais de um século depois da grande revolução francesa, mas fortemente imbuído de seus valores. Por isso, o direito de propriedade que regula é o senhorio absoluto sobre a coisa. A legislação que veio depois procurou podar os excessos individualistas, definindo restrições e limitações, no interesse social. O destaque, que a doutrina mais refinada salientou, fico por conta da singular ordenação da posse, como poder de fato, cujo elemento, quando se integra a outros elementos, ingressa no mundo do direito como fato jurídico, merecedor de tutela.

E adiante conclui (LOBO, 2018, p. 98):

> O CC/2002 recebeu influências dos valores que se consolidaram no século XX, notadamente os da solidariedade social e da dignidade da pessoa humana, o que repercutiu na ordenação do direito das coisas. Mantém a autonomia da posse e a propriedade deixou de vez de ser concebida como um senhorio exclusivo, abstrato e ilimitado. Apesar de não referir explicitamente à função da propriedade e da posse, salvo nas Disposições Finais e Transitórios (art. 2035), várias são as regras que a concretizam, além de que deve ser observada a primazia da Constituição.

Assim, "a propriedade é um conceito dependente dos vários contextos históricos e das vicissitudes porque passou. Na atualidade, é o conjunto de direitos e deveres atribuídos a uma pessoa em relação a uma coisa, com oponibilidade às demais pessoas." (LOBO, 2018, p. 93)

1.2. A posse em confronto com a propriedade

Já o conceito de posse é dado de forma mais sintética, haja vista que não é o objeto principal do presente trabalho, mas vai causar reflexos, sobretudo quanto ao efeito jurígeno da posse, quando pode até mesmo convolar-se em propriedade, a exemplo da usucapião.

A discussão sobre o que é posse levou a duas teorias principais, amplamente difundidas, sobre a sua natureza. A teoria subjetiva de posse, tendo como principal mentor Savigny e a teoria objetiva de posse, de Ihering.

Para Savigny a posse traz um elemento objetivo que seria o domínio físico sobre a coisa (*corpus*) e um elemento subjetivo (*animus*). Era o poder de fato sobre a coisa mais o

animus, intenção de posse.

Para Ihering a posse consiste apenas no poder de fato sobre a coisa, sem a necessidade de se perquirir da intenção da pessoa. É a posse a extensão da propriedade, tendo ela apenas o aspecto objetivo. Segundo a maioria dos civilistas é a teoria adotada pelo Código Civil atual.

Sem entrar na problemática da conceituação de posse, ou mesmo discutir as teorias, o que não é objeto do presente trabalho, pode-se dizer que , apesar da posse não ser motivo de titulação registraria, (há apenas uma exceção, no caso de imissão provisória de posse, nas desapropriações), ela induz direitos ao possuidor, até mesmo contra o proprietário, como é o caso da locação, quanto ao possuidor do bem enquanto locatário, podendo defender sua posse até mesmo quanto ao locador, não podendo esse usar do bem enquanto vigente o contrato.

E nesse caminho surge um conflito entre posse e propriedade, no qual, por meio de ações possessórias, ações processuais nas quais o possuidor pode combater o esbulho do proprietário e retomar a sua posse, garantida pela legislação em vigor, ainda que contra o direito de propriedade.

Mas não é só em tais casos, evidentemente, que a posse pode se sobressair ao direito de propriedade. Como sabido, na usucapião, ela até mesmo pode se converter em propriedade, suplantando este, e fazendo nascer um direito de propriedade originário, livre de qualquer ônus ou mácula anteriormente existente.

Outro caso específico, objeto dessa dissertação, refere-se a posse que pode ser convertida também em propriedade, em nova forma de aquisição de propriedade, qual seja, pela regularização fundiária.

O sistema brasileiro vigente admite e tem como preponderantes outras formas de aquisição da propriedade imobiliária. Seriam elas, de forma principal, a titulação registraria, obtida com o contrato de compra e venda, doação etc., ou a forma de acessão, quando se dá uma construção em determinada propriedade alheia ou o deposito abrupto de determinado terreno, o que pode ser ocasionado por uma erosão, por exemplo.

Para esses casos tradicionais o Código Civil atual trouxe, tradicionalmente, todas essas possibilidades, devendo ser elas objeto de estudo específico.

Como já dito, quanto à usucapião, há também a possibilidade de a posse ser convolada em propriedade, e o Código Civil e a CRFB preveem as hipóteses em que tal situação é possível, enumerando todos os requisitos para que se admita.

Ocorre que atualmente, com a possibilidade de regularização fundiária, há em paralelo e de modo semelhante à usucapião, um novo modo de aquisição da propriedade, por vezes originário, tal qual o usucapião, e por vezes derivado, visando apenas regularizar situação

outrora regular e que depende de alguns atos do poder público e da comunidade, tal como no caso de loteamentos que começaram regulares mas por um motivo ou outro o deixaram de ser, como quando o loteador vem a falecer e não outorga a escritura para que os moradores possam legitimamente ingressar com o título no registro de imóveis.

A regularização fundiária pode também trazer como título registrável nas serventias extrajudiciais a legitimação de posse, que é concedida pelo Poder Público, reconhecendo-se a posse, que pode até mesmo ser transmitida por herança. O decurso do tempo dessa posse reconhecida pelo Estado convolar-se-á em propriedade. Essa é mais uma confrontação entre posse e propriedade na qual a primeira pode sair vencedora após o decurso de um tempo previsto pelo legislador.

Leciona Paulo Lobo que a posse protegida pelo legislador ainda quando ele esteja de má-fé. Posse de má-fé é quando o possuidor está no imóvel mesmo quando tem ciência da titularidade de outrem. Segundo diz, "As únicas posses que nosso direito não protege são as havidas de modo clandestino ou violento senão depois de cessar a clandestinidade ou a violência, e por força da Constituição, a que viole a função social ou o meio ambiente." (LOBO, 2018, p. 62)

Nessa toada sobreveio o Estatuto da Cidade – Lei 10.257 (BRASIL, 2001) com várias cominações para aquele proprietário que subutiliza, não edifica, ou não utiliza o solo urbano. Há diversas sanções que vão desde o parcelamento ou edificações compulsórias, aumento do imposto predial territorial progressivo e até mesmo desapropriação (LOBO, 2018).

1.3 Propriedade pública particular

Voltando um pouco ao tema histórico da propriedade, vimos que o conceito de terras devolutas se distinguiu efetivamente do adotado inicialmente por Portugal, tendo aqui não a significação de terras devolvidas por não serem mais produtivas, mas agora coma definição de terras que não são utilizadas, aos poucos concedidas no regime de sesmarias para aqueles que tivessem capital para comprá-las. Não interessava ao regime a ocupação pelos escravos recém-libertos nem pelos estrangeiros camponeses que aqui chegavam, pois havia a necessidade de utilização da mão-de-obra barata para sustentar os grandes produtores agrícolas.

Nessa evolução em 1891 com o advento da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (BRASIL, 1891) as terras devolutas foram perpassadas da União para os Estados, descentralizando-se os bens e a gerencia deles para as unidades federativas.

Passou-se, assim, aos Estados a ampla gama de bens públicos, uma vez que as terras

inutilizadas eram e são ainda hoje maioria.

Como leciona Marés "As descrições do que são bens públicos se encontravam originalmente nos Códigos Civis, hoje estão nas Constituições, mas ainda são usadas definições e categorias das leis civis, embora sob a ótica das normas constitucionais." (MARÉS, 2003, p. 45)

Em nota de rodapé o citado autor indica que o Código Civil de 1916 fazia a diferenciação ente os bens públicos e privados, como classificação conceitos e características, o que se repetiu no Código de 2002, nos artigos 98 e seguintes. (MARÉS, 2003)

Expõe ele, ainda, a distinção entre os bens públicos e privados, bem como o nascedouro daqueles, pois antes todos seriam privados, antes mesmo da consideração do Estado como pessoa (MARÉS, 2003, p. 46):

> Antes dos Estados adquirirem personalidade jurídica, quando foram alçados à categoria de pessoa, não eram proprietários, mas administradores dos bens úteis ou necessários à coletividade, como definia o Código Civil Frances. Depois, como pessoa jurídica, passaram a poder ter bens em propriedade. O Código Civil Brasileiro de 1916 criou a categoria de bens dominicais, ou dominiais, para indicar aqueles que o Estado teria como se privados fossem. Sempre continuaria a existir restrições para a transferência destes bens que, como qualquer transferência depende de contrato e, então, se entra em outra seara, que é a de contratos públicos. Portanto, as restrições estão muito mais no contrato do que no bem propriamente dito. O contrato depende de vontade livre e a formação da vontade do Estado é mais complexa, porque depende de autorizações e publicidades desconhecidas na esfera privada.
> Voltemos ao argumento anterior, a partir do momento em que o Estado passou a ser considerado pessoa, adquiriu a capacidade de ser proprietário, de contratar, e os bens assim adquiridos poderiam ser alienados de acordo com a legitimidade contratual que tinham. Não custa repetir que os limites já não estavam nestes bens, mas nos contratos que os fundamentam, já que é diferente a formação de vontade do ente estatal. Ao lado destes bens, porém, continuaram a existir os antigos bens públicos, administrados pelo Estado, os de uso, estes sim, indisponíveis, porque deveriam cumprir uma missão, uma vocação, ou uma afetação pública, já seja para o uso de toda população, chamados pelo Código Civil Brasileiro desde 1916 de bens de uso comum do ovo, como as ruas, estradas e praças, já seja para cumprir funções estatais, como as repartições públicas, escolas, hospitais e quarteis, que o Código chama de bens de uso especial.

Assim, definindo-se atualmente quais são os bens públicos, por exclusão sobressai-se que os demais são particulares. Essa a definição contida no artigo 98 do Código Civil Brasileiro – Lei n. 10.406, de 2002 (BRASIL, 2002):

> Art. 98 São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.

E na sequência, artigo 99 (BRASIL, 2002), classificam-se os bens públicos:

> Art. 99, São bens públicos:
> I – Os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;
> II– Os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou

> estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;
> III – Os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

A CRFB de 1988 (BRASIL, 1988), por sua vez, traz a relação de bens públicos da União, no artigo 20:

> 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 doas fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definida 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 áreas referidas no artigo 26, II;
> V – os recursos aturais 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; IV – 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 índicos.
> §1ºE 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 petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais nos respectivos territórios, plataforma continental, mar territorial ou área 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”(BRASIL,1988)

Já quanto aos Estados, a CRFB se ocupou, em relação aos bens, no seu artigo 26:

> Art.26 Incluem-se entre os bens dos Estados:
> I – As águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União;
> II – as áreas, nas ilhas oceânicas e costeiras, que estiverem no seu domínio, excluídas aquelas sob domínio da União, Municípios ou terceiros;
> III – as ilhas fluviais e lacustres não pertencentes à União;
> IV – as terras devolutas não compreendidas entre as da União.

Quanto aos Municípios não houve a previsão expressa, apenas definindo que o ordenamento territorial e o seu planejamento fazem parte de sua competência. Nada impede, como de fato, há vários bens em nome do Município, seja por doação dos outros entes públicos, seja por desapropriação ou mesmo compra e venda.

1.4 Regularização fundiária como indutor da função social da propriedade e da posse

No final do século XIX temos duas faces bem definidas que lutavam contra o absolutismo individual da propriedade. Já não imperavam mais as ideias do liberalismo e sua propriedade absoluta, sendo os dois polos contrários capitaneados pela Igreja católica, inicialmente pela Encíclica *Rerum Novarum*, e de outro lado, o socialismo, que pregava a abolição da propriedade privada.

Para Marés (2003, p. 82):

> Os socialistas russos estavam intimamente ligados à terra e propunham mudanças profundas para os camponeses. Nos países mais industrializados a luta era por maior dignidade e para os trabalhadores e assalariados. Nas Américas pressões e lutas populares irrompiam por toda a parte. Canudos e Contestado são apenas dois exemplos brasileiros, mas a revolução agrária, com toda sua grandeza e heroísmo, iria ter por cenário o México insurgente do começo do século.
> Os movimentos sociais europeus e latino-americanos forçavam mudanças. A Rússia completava sua resolução socialista e punha fim à propriedade privada da terra e de todos os meios de produção, em1917. Impunha-se no mundo ocidental transformações que acalmassem os trabalhadores e outros povos que reivindicavam contra a propriedade privada da terra, como os camponeses e índios da América
> A *Rerum Novarum* foi um sinal, em 11891, dessa insatisfação e uma reação para fazer frente ao risco que o mundo capitalista sofria pelo avanço do socialismo. A proposta era aceitável para o sistema porque concluía que a propriedade privada, especialmente da terra, era um direito natural e, portanto, seria desumano não reconhecê-la como faziam os socialistas. A *Rerum Novarum* propunha que o contrato, fundamento da propriedade, deveria ser revisto, isto é, a liberdade contratual e o livre exercício do direito de propriedade deveriam sofrer limitações, para que fosse mantida a propriedade em nome da dignidade e da vida."

Adveio então o Estado do Bem-Estar Social, para combater as agruras do capitalismo selvagem, do liberalismo que não tinha rédeas. É a fase do Estado providência, em que não basta o *laissez-faire*, devendo o Estado participar da vida de cada cidadão, intervindo em sua ordem econômica.

O início do século XX é assim marcado pelo advento de duas Constituições que trouxeram o novo modelo, a Constituição mexicana de 1917 e a Constituição de Weimar de 1919.

Continua Marés (2003, p. 86), delineando as características jungidas ao novo sistema:

> O Estado do Bem-estar Social se caracterizou pela regulação da ordem econômica, geração de sistemas previdenciários, e direta intervenção nos contratos, especialmente no de trabalho e nos agrários, que se ligam diretamente à produção e reprodução do capital. Em termos ideais, criaria um sistema de proteção dos trabalhadores e uma seguridade social abrangente, que garantisse a todos comida, saúde, educação e moradia.

Estavam lançadas as bases, portanto, para a nova concepção de liberalismo econômico,

qual seja, a função social da propriedade. Como assinala Humbert (2009, p. 51), "Este processo inicia-se com a teoria do abuso do direito, segundo a qual o direito de propriedade mesmo sendo absoluto, não pode ser exercido com o ânimo de prejudicar outrem.".

Falando em função social de propriedade, não se pode deixar de apontar o grande precursor de suas ideias, a despeito de haver apontamentos sobre o tema desde Augusto Comte, com o positivismo. Leon Duguit inaugura a alteração do regime de propriedade absoluta, propondo que a propriedade não era apenas um direito, mas sim uma função. Para ele não havia ali direito subjetivo, mas sim uma função social.

O proprietário que não cumpre a missão que está imbuído, de dar uma característica à terra de cunho social, não deve ser dono dela. Assim, estaria autorizada a intervenção do Estado e sua expropriação.

Maluf (2010, p. 80), expõe com nitidez o pensamento de Duguit:

> Duguit parte da negação da existência dos direitos subjetivos. O direito subjetivo, diz ele, é sempre entendido nas mais diversas definições como um poder de querer juridicamente, isto é, o poder atribuído à vontade do seu titular de impor-se às demais vontade. Eis como ele, no seu livro Transformações gerais do direito privado no século XX, expõe suas ideias na tradução e interpretação do ilustre professor Hermano Augusto Machado.
> Inicia Duguit a sua exposição fazendo notar que a propriedade poderá perder a característica de direito subjetivo, porém, não deixará de ser propriedade "A propriedade é uma instituição jurídica que se formou para responder a uma necessidade econômica, como, por outra parte, todas as instituições jurídicas e que evoluciona necessariamente com as necessidades econômicas. Agora bem, em nossas sociedades modernas, a necessidade econômica, à qual corresponde a propriedade instituição jurídica, se transforma profundamente, por conseguinte, a propriedade como instituição jurídica deve transformar-se também. Por isso, a propriedade individual deixa de ser um direito do indivíduo para converter-se em uma função social. " Duguit, no entanto, fez uma importante distinção: "Neste estudo considero exclusivamente o que os economistas chamam a propriedade capitalista, deixando de lado a propriedade dos objetos de consumo que apresenta um caráter absolutamente diferente e que não seria exato dizer que evoluciona no sentido socialista.

Duguit portanto entende o proprietário como um meio e não como um fim, destinado a trazer um corpo social, produzir algo para a sociedade, no interesse desta, e não mais da forma absoluta, utilizando e abusando da terra da forma que lhe aprouver.

Para Paulo Lobo "Lícito é o interesse individual quando realiza, igualmente, o interesse social. O exercício da posse ou do direito individual da propriedade deve ser feito no sentido da utilidade, não somente para o titular, mas para todos." (LOBO, 2018, p. 118)

Afirma o autor citado, mais adiante (idem, p. 120), que apesar de pontos em comum com a teoria do abuso do direito e as limitações à propriedade, a teoria da função social da propriedade com elas não se confunde, indo além, evidentemente. Não se trata de coibir abuso do direito ou limitação ao modo de usar, gozar ou dispor, tal qual uma servidão por exemplo.

Trata-se, na esteira da ideia de Duguit, de algo inerente ao conceito de propriedade, não um atributo seu, mas o próprio direito que só existe ou coexiste, melhor dizendo, se há nele investida uma funcionalidade para todos. (LOBO, 2018, p.120)

Mais adiante, Paulo Lobo discorre sobre o que se pretende com o conceito de função social da propriedade. Cita Edson Fachin, e a noção de alteridade, que deve vir correlata à liberdade, para que se caminhe em combate à desigualdade social, justamente o objeto do presente trabalho, demonstrando-se a correlação entre os temas (LOBO, 2018, p. 123):

> Na contemporaneidade, quando o modelo moderno e liberar da propriedade deixou de existir, em ordenamentos legis como o brasileiro, a função social cumpre duas finalidades pela: (1) Harmonização dos interesses individuais do titular da posse ou da propriedade com os interesses sociais e supra individuais (como a preservação do meio ambiente); (2) Remoção dos obstáculos à emancipação das pessoas não proprietárias ou possuidoras, notadamente com a redução das desigualdades sociais, cumprindo-se o mandamento constitucional de justiça social.
> Divergindo da longeva correlação da função social como deveres com os outros, sustenta Carlos Eduardo (2011a, p.167) que os institutos de direito civil tem entre suas funções a proteção da liberdade e coexistência, que difere da ideia abraçada por Duguit de liberdade como cumprimento de dever social; daí concluir pela "responsabilidade recíproca entre os indivíduos pela liberdade dos outros", (p. 1999). Com efeito, os deveres jurídicos derivados do princípio normativo da função social, na contemporaneidade, estão interligados à diretriz da emancipação real das pessoas, no sentido da obtenção de suas liberdades substanciais, o que só é possível com a funcionalização da propriedade, cuja antiga primazia do interesse individual não a satisfazia. Assim é que o conceito de liberdade se articula com o de alteridade, como faz Luiz Edson Fachin (2006), pois apenas há pessoa em relação e o princípio da função social da propriedade configura possibilidade de redução das desigualdades sociais, a ser operada, em especial pelo Judiciário, na decisão do caso concreto.

Há que se destacar, todavia, que a impropriedade no uso, tal qual o uso nocivo da propriedade, ainda assim podem acarretar no não cumprimento do dever que se relaciona à função social. O uso antissocial ou nocivo pode caracterizar a perda da função social, estando tais conceitos intimamente ligados e jungidos por natureza, uma vez que um leva a consequência do outro.

Marés, nesse contexto, destacou o uso nocivo, quando não atende ao bem comum, citando a questão do meio ambiente, ainda sob a égide do Código Florestal antigo (MARÉS, 2003, p. 117):

> Se assim tem que ser a propriedade, temos como corolário que a gleba rural que não atenda a todos estes critérios constitucionalmente estabelecidos terá que ser compungida a fazê-lo. É de se supor que um uso que não preserve o meio ambiente ou cuja exploração não favoreça os trabalhadores ou ainda não tenha um aproveitamento racional ou adequado, ou não cumpra suas obrigações trabalhistas, é nociva e como tal duramente castigada. O Código Florestal Brasileiro, lei nº 4771, de 15 de setembro de 1965 estabelece que as ações contrárias à proteção florestal nele estabelecida são consideradas uso nocivo da propriedade. Portanto, por descumprir parte dos requisitos já se caracteriza como uso nocivo. O uso nocivo, por sua vez, está regulado como um direito de vizinhança, mas que deve ser estendido aos direitos

> coletivos ambientais, que tanta semelhança tem com os de vizinhança.

Anota Humbert (2009, p. 127) a existência desse princípio da função socio ambiental da propriedade, contemplado especialmente no novo Código Civil Brasileiro – Lei n. 10.406/2002 (BRASIL, 2002):

> Edis Milaré, endossando a existência do princípio da função socioambiental da propriedade e analisando o ordenamento jurídico como um todo, especialmente o novo Código Civil em seu art. 1.228, § 1º, arremata que:
> Em conformidade com isso, a nova Lei Civil Brasileira acabou por contemplar a função ambiental como elemento marcante do direito de propriedade, ao prescrever que tal direito deve ser exercitado em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade como estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas."
> Resumindo: como direitos fundamentais, porque diretamente ligados à vida e propriedade, por ser de natureza suprema, supra direito, por irradiar-se pelo sistema como um todo, não se pode dissociar o equilíbrio ecológico – a qualidade do meio ambiente – da função social da propriedade, donde se extrai o princípio constitucional implícito da função socioambiental da propriedade.

Anota o preclaro autor que o mesmo conceito deve ser aplicado também à ordem urbanística, chamado assim de função social da propriedade urbana. Com efeito, há de se atentar também para o chamado meio ambiente artificial (HUMBERT, 2009, p. 127):

> A nova ordem constitucional conferiu maior e especial atenção à tutela do meio ambiente, prescrevendo um sistema de princípios e regras que são capazes de efetiva-la de forma mais eficaz.
> Neste diapasão, como direito fundamental e princípio vetor de toda ordem posta, o equilíbrio ecológico dirige a política urbana e as relações pertinentes às propriedades situadas nestas áreas.
> Por outro lado, há de se considerar que em razão desta norma princípio e sua ligação direta com o direito fundamental à propriedade, bem como em face mesmo do quanto disposto pelo art. 182 da Constituição, a função social da propriedade urbana somente é cumprida quando há o seu aproveitamento racional e em consonância com o bem-estar da coletividade.
> Com efeito, a ordem urbanística, já o dissemos, é regida por dois princípios jurídicos basilares: da função social da cidade e o da função social da propriedade.
> Estas duas normas constitucionais fundamentam o regime jurídico que conforma a ordenação dos espaços urbanos. Consubstanciam, em última análise, deveres impostos a todos, especialmente para consecução das diretrizes gerais materializadas pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01), notadamente a garantia do direito a cidades sustentáveis, saneamento ambiental, trabalho, lazer e planejamento do desenvolvimento das cidades, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente.
> A ordem urbanística, lembra-se, diz respeito ao meio ambiente urbano, à tutela dos espaços habitáveis, consubstanciando limitações estabelecidas à propriedade e deveres ao proprietário, assinalando ou delineando o perfil mesmo do direito de propriedade, em favor dos interesses da coletividade. Mas não só. Impõem deveres aos detentores do título de domínio ou quem exerça todas as faculdades ou algumas a este inerente. Dentro destes deveres há de estar incluído o de proteção à fauna flora, ao ar, às águas etc.

E conclui Humbert (2009, p. 131)

> Segundo Odete Medauar, a expressão cidades sustentáveis inspira-se no Direito Ambiental, devendo-se entendê-la como 'aquelas em que o desenvolvimento Urbano ocorre com ordenação, sem caos e destruição, sem degradação, possibilitando uma vida urbana digna para todos.

E, nesse contexto, revela-se de suma importância a implementação da regularização fundiária pelo poder público, como instrumento que visa proteger o meio ambiente, garantindo um desenvolvimento sustentável. Tendo em vista que essa implementação faz parte da determinação constitucional, implicitamente consagrada no âmbito das competências administrativas e legislativas, a necessidade de proteção e preservação do meio ambiente natural e cultural como condição à sadia qualidade de vida para as presentes e futuras gerações (DIAS, 2012, p.41).

Lobo (2018, p. 128), por outro lado, diz com propriedade que não se está a falar apenas de aproveitamento econômico não realizado. Apesar de ser um fator preponderante, há casos em que mesmo com a propriedade produtiva não se realiza a função social:

> A interpretação das normas infraconstitucionais não pode levar ao equívoco, ainda corrente, da confusão entre função social e aproveitamento econômico. Pode haver máximo aproveitamento econômico e lesão à função social da propriedade ou da posse. Na situação concreta, não há função social quando, par maximização dos fins econômicos, o titular de imóvel urbano não atende ás exigências fundamentais de ordenação da cidade (CF, art. 182, § 2º) , ou o titular de imóvel rural não promove o aproveitamento racional e adequado da terra, ou não utiliza adequadamente os recursos naturais disponíveis, ou não preserva o meio ambiente, ou não cumpre a legislação trabalhista, ou não promove o bem-estar dos trabalhadores (CF, art. 186). Não são, portanto, a produtividade ou os fins econômicos que orientam a aplicação da função social da propriedade ou da posse.

Noutra esteira, pode-se hoje falar em função social da posse, com o mesmo sentido que se dá à função social da propriedade. Ainda mais ligado ao tema do presente trabalho, a função social da posse, anota Lobo (2018, p. 130) que "toda a rica produção intelectual que se tem em torno da função social da propriedade, em nosso meio, aplica-se, com mais razão a posse, pois é esta que a realiza, na dimensão positiva da utilização real da coisa.".

Discorre, assim, Paulo lobo, sobre os seus requisitos, anotando a força da função social da posse, quando exercida em atenção ao princípio da dignidade humana, devendo ser um dos pilares do direito à moradia (LOBO, 2018, p. 130):

> A doutrina tem distinguido a função social da posse em duas situações: (1) quando a posse está integrada à propriedade; (2) quando a posse é autônoma. Na primeira situação, a função social da posse coincide com a da propriedade, pelo exercício desta. Quando a posse é autônoma, entende Gustavo Tepedino (2011b, p. 57) que sua função social mostra-se essencialmente dúctil e define-se *a posteriori*, dependendo do direcionamento do exercício possessório a valores protegidos pelo ordenamento

> (dignidade da pessoa humana, solidariedade social, igualdade, moradia, trabalho), que a legitimem e justifiquem sua proteção legal, inclusive contra o proprietário.

Nesse diapasão, demonstra-se com acuidade a estreita ligação da função social da propriedade e a justiça social e solidariedade, sendo um dos objetivos fundamentais da sociedade brasileira, previsto na CRFB, reduzir as desigualdades sociais, o que se consegue, também, com o uso correto e fomento da função social da propriedade e posse (LOBO, 2018, p. 134):

> Na Constituição (art. 170), a função social da propriedade é ordenada para a realização da justiça social. Assim, quando a propriedade integra a atividade econômica, compondo-a ou sendo objeto de circulação, deve seu exercício realizar "os ditames da justiça social". O princípio normativo da função social da propriedade (inciso III do art. 170) é, consequentemente modo de realização da justiça social, que, por sua vez, tem por fito "assegurar a todos existência digna", para o que é necessário "reduzir as desigualdades sociais" (CF, arts. 3º, III, e 170, VII). Desse modo, a existência digna de todos que sejam afetados pelo exercício da posse e da propriedade é a finalidade última da função social destas, e o meio para alcançá-la é a redução das desigualdades sociais. A função social da propriedade ou da posse não é meta a ser alcançada. É princípio jurídico do qual emergem deveres jurídicos conformados pelo mega princípio da justiça social. Sem a prossecução da justiça social, a função social da propriedade e da posse descola-se indevidamente de sua fundamentação constitucional e abre-se em especulações vazias de sentido.
> Ainda que a justiça social esteja explicitamente referida na disciplina da ordem econômica, há referência indireta dela na Constituição, no art. 3º, III, quando alude à redução das desigualdades sociais. Essa norma é ainda mais abrangente que o art. 170, cuida exatamente dos objetivos fundamentais da República, consequentemente dos direitos que os concretizam. (...)

E um dos objetivos da regularização fundiária, principalmente da regularização urbana, é o combate à exclusão social. E isso se reflete obviamente no direito à moradia. Não há o cumprimento da função social da propriedade quando há abuso de direito. No caso do presente estudo, não há função social quando temos uma situação na qual foram vendidos diversos lotes e os compradores ainda não são tratados como verdadeiros donos, moradores estes que estão no local há quase cinco décadas e não têm ainda o título registral, capaz de fazer circular o bem e passá-los a outrem ou obter benefícios tal como financiamento bancário.

Regularização fundiária em sentido *lato*, assim, é todo procedimento administrativo que visa a edição de um ato administrativo do poder público ou mesmo do particular, tendente a trazer uma regularidade não só de titulação registral a determinado imóvel, seja ele urbano ou rural, mas também relacionada a questões urbanísticas, ambientais e sociais.

É aplicável em todos os casos em que, por atenção à segurança jurídica daquele que evidentemente tem posse sobre a área, necessita de regularização.

Especificamente quanto à titulação, Rolnik (2015), discorda de que ela em si seja suficiente para que haja acréscimo no desenvolvimento econômico e urbano. Todavia,

concorda-se em parte com tal assertiva, na medida em que a titulação, por si só, pode não ser suficiente para o desenvolvimento sustentável, mas pode sim abrir caminho para ele.

Sustenta-se seu argumento com diversos dados extraídos de mais variados países (ROLNIK, 2015). Todavia, há de se estabelecer uma distinção entre os modelos de propriedade e seu acesso. No Brasil, a transmissão da propriedade se dá com o registro na serventia extrajudicial de registro de imóveis, sendo este o local não apenas onde se depositam os títulos, mas sim há a transmissão de direitos, diferentemente de alguns dos países citados.

Há quem diga que realmente há essa interpretação de que talvez os títulos não sejam importantes, talvez devido aos problemas com a ultimação de tais programas. Mas, argumenta-se que a titulação é importante pela segurança jurídica, conflitos domésticos, separação conjugal, herança, problemas com vizinhos acesso a endereço e a formas de crédito (FERNANDES, 2004).

Acrescente-se que "também do ponto de vista dos interesses da cidade, já que a titulação pode contribuir para uma certa estabilização dos mercados imobiliários e para possibilitar formas de intervenção mais articuladas e racionais" (FERNANDES, 2004).

Com a propriedade convolada por meio do título jurídico reduzem-se os riscos, trazendo segurança jurídica para aquele que vive no imóvel. Economicamente, há um incremento na riqueza, uma vez que mais dados deixarão de estar à margem e, também, possivelmente haverá mais arrecadação de tributos.

Cabe assinalar a diferença entre uma regularização fundiária em que são necessários um conjunto de políticas públicas para atender à uma área consolidada que não foi objeto de aprovação municipal e uma regularização apenas dos títulos de propriedade, em uma área que, a princípio atendendo a legislação municipal, pelo município aprovada e devidamente registrada em serventia extrajudicial.

A legislação brasileira apenas reconhece o direito de propriedade a quem possui o título devidamente registrado na serventia imobiliária, conforme artigo 1.227 do atual Código Civil Brasileiro (BRASIL, 2002). E assim o é para a compra e venda comum entre duas pessoas físicas como também é para os casos de loteamento, em que um particular ou uma empresa desmembra uma grande área em diversos lotes, devendo obedecer a um rigoroso tramite que vai desde a aprovação pelo município até o registro em serventia extrajudicial imobiliária, com uma série de exigências e ritos estabelecidos no artigo 18 da Lei n. 6.766 (BRASIL, 1979), tais como certidões negativas, projeto urbanístico, uso do solo urbano, mapas, discriminação das vias públicas, percentual de áreas públicas etc.

Ocorre que o desenvolvimento desordenado, sobretudo com o êxodo rural e o

crescimento das cidades tornou comum o fenômeno da ocupação irregular, seja por moradores que não possuíam condições de arcar com os altos custos da propriedade, seja por especuladores que enxergaram no problema a possibilidade de ganhos elevados, com ocupações igualmente à margem da lei, e, também por isso, realizadas a um custo bem inferior, uma vez que a aprovação municipal e a posterior aprovação em serventia imobiliária, com todas as exigências da legislação em parcelamento regular é parcelamento vigor, demandam tempo e dinheiro, consideravelmente.

Amadei (2014, p, 14) traz a distinção entre o loteamento regular, o clandestino, o irregular e o regularizado:

> Parcelamento regular é parcelamento aprovado, registrado e devidamente executado (ou implantado), em conformidade com a Le e com as licenças expedidas. Parcelamento clandestino é parcelamento não aprovado, oculto à Administração Pública. Parcelamento irregular é parcelamento aprovado, mas não registrado ou, ainda que registrado, com falha na implantação. Parcelamento regularizado é o parcelamento informal (clandestino ou irregular) que foi formalizado, pela regularização urbanística, administrativa, registraria e civil.

A diferença substancial entre o parcelamento clandestino e o parcelamento irregular é que no primeiro não há pedido de aprovação junto à administração municipal, enquanto no segundo há esse pleito, sem, todavia, atender-se a todos os requisitos para tornar-se um loteamento regular. Nesse último caso não há também aprovação municipal.

O caso a ser estudado, referente ao Loteamento Jardim de Todos os Santos, III Etapa, ao contrário, obedeceu a todo o tramite junto ao município de Senador Canedo (GO). Houve um pedido de loteamento de uma área, com as certificações dadas à época, tal como certidão de uso do solo, bem como licença ambiental, e laudo geológico, sendo o pleito aprovado por Decreto municipal.

Ocorre , todavia, e isso o torna um caso específico, tal como necessário em um estudo de caso, que a despeito de todo o tramite regular no município, bem como de seu registro em serventia extrajudicial, tornando-o apto assim a ter suas vendas efetuadas pelo loteador (uma vez que antes do registro é crime qualquer oferta ao público), observa-se pela análise da documentação da serventia que há inúmeras situações em que o lote ainda não foi registrado em nome da pessoa que comprou do loteador e, portanto, está à margem do registro imobiliário, como se pertencesse a pessoa do loteador.

Isso ocorre, em parte, porque o ordenamento jurídico brasileiro, em especial a legislação que rege o loteamento urbano e sua venda, permite quando da oferta ao público, que seja estabelecido um contrato particular, chamado “compromisso de compra e venda” do lote. Em uma situação comum de compra e venda de um imóvel, entre particulares, é normal que se

estabeleça um contrato, por meio de escritura pública lavrada por um Tabelião de Notas, Oficial Registrador responsável pelas transações de imóveis com valores superiores a 30 salários-mínimos (art. 108 do Código Civil)

Mas é possível a utilização do instrumento particular, denominado compromisso de compra e venda, especialmente utilizado pelos loteadores, como forma de se esquivar do pagamento de uma escritura pública, muitas vezes nem registrando esse contrato particular, vindo o loteador a receber mensalmente as prestações e ao fim delas, almejando-se a outorga da escritura definitiva, que é quando o loteador enfim perpassa o imóvel, lote, para o comprador, tendo este a necessidade de registrar na serventia extrajudicial para que seja considerado efetivamente como dono do imóvel.

Todavia, muitas vezes acontece de o loteador pessoa natural falecer durante o período das prestações, sem que para tanto tenha perpassado alguns ou muitos dos lotes que prometeu vender aos compradores. Outras vezes o próprio loteador insiste em não outorgar a escritura definitiva, pedindo determinada quantia para que possa fazer o que devia na serventia extrajudicial imobiliária. Tais situações não são incomuns, sendo que no primeiro caso, por morte, os herdeiros podem outorgar a escritura e no segundo caso, com a negativa do loteador em cumprir o seu contrato, pode ser acionado judicialmente, em ação nominada de adjudicação compulsória.

Esses lotes que permanecem irregulares, ficam à margem do registro imobiliário, causando transtornos aos seus adquirentes, uma vez que sem a titulação registraria não podem vendê-los, hipotecá-los, ser objeto de inventário etc.

São lotes que nasceram sob o manto da legalidade, uma vez que o loteamento é legalizado e regular, mas que por circunstancias advindas posteriormente, acabam por não adquirirem a legalidade plena, sendo, por assim dizer, cunhados de irregularidade registral.

No presente estudo de caso o loteador faleceu há bastante tempo, em 1991, e há diversos lotes nessa situação, sem que haja ao menos o compromisso registrado em serventia imobiliária, a despeito de inúmeros deles terem construções e serem moradia dos compradores há décadas.

E há uma peculiaridade, uma vez que surgiu um herdeiro decorrente de uma ação de investigação de paternidade em que restaram bloqueados todos os bens ainda em nome do loteador. Estão, portanto, bloqueados judicialmente diversos bens que já foram vendidos, mas não foram registrados, em situação portanto de irregularidade, apesar dos compradores lá estarem há bastante tempo.

De tudo o que foi exposto, denota-se a correlação entre a regularização fundiária, a

propriedade e a posse, quanto à função social. A regularização fundiária é o instrumento indutor da função social da posse e da propriedade. Não é suficiente a posse simplesmente por um contrato particular, mas essa posse pode convolar-se em propriedade, atendendo a função social e com a utilização das políticas públicas de regularização fundiária.

Como diz Sheid (2017, p. 425):

> As cidades brasileiras caracterizam se, portanto, como o berço da desigualdade social e urbana, produto de décadas de uma urbanização excludente, em que o capital determinou a formatação da cidade com a exclusão da população carente.
> Todavia, a partir da forma como o princípio da função social foi albergado na Constituição Federal de 1988, um novo horizonte propiciou o surgimento da regularização fundiária dos assentamentos urbanos informais, que, aos poucos fortaleceu-se no ordenamento jurídico brasileiro.

E a função social da propriedade está intimamente ligada a questão da regularização fundiária, uma vez que "também participa e integra o segmento jurídico definidor de política pública, que representa um feixe ou sistema de normas, que recebem especial tutela constitucional, pois as políticas públicas representam o foco de interesses públicos marcados pela absoluta essencialidade e imprescindibilidade (SHEID, 2017, p. 431).

Com o advento do Estatuto da Cidade – Lei n. 10.257 (BRASIL, 2001), houve a introdução de diversos instrumentos de política urbana, para o atendimento da função social da propriedade (SHEID, 2017). Com ele os municípios puderam contar com uma gama variada de políticas públicas para a efetivação da regularização fundiária, isso ainda quando não existia o marco legal, notadamente a lei do programa minha casa minha vida, Lei n. 11.907 (BRASIL 2009) posteriormente revogada nessa parte pela Lei n. 13465 (BRASIL, 2017).

E conclui Sheid (2017, p. 411), quanto a correlação entre a função social da propriedade e a regularização fundiária:

> Como visto, o surgimento da regularização fundiária está intimamente ligado à questão da urbanização brasileira e as deficitárias políticas urbana e habitacional, e a necessidade de a propriedade urbana cumpre a sua função social. A política pública de regularização fundiária, portanto, tem origem recente, e busca contornar as consequências havidas com a proliferação de processos informais de desenvolvimento urbano, que gera assentamentos precários e compromete o meio ambiente nas cidades. (SHEID, 2017, p. 441)

Esses são os paradigmas do novo Código Civil Brasileiro (BRASIL, 2002), conforme se extrai da exposição de motivos, uma vez que se funda nos princípios da eticidade, operabilidade e sociabilidade.

O princípio da eticidade no sentido de valorizar a boa-fé, com a lealdade entre as partes. O da operabilidade, conforme Tartuce (2017, p. 24) pela "simplicidade e facilitação das

categorias privadas(...) e “o sentido da efetividade ou concretude, o que foi buscado pelo sistema aberto de cláusulas gerais adotado pela atual codificação material”. Já o princípio da sociabilidade, tendo em vista o caráter coletivo e a função social, afastando-se da autonomia de caráter individualista e propriedade vista de modo patrimonialista.

Mais recentemente, com a edição da Lei n. 13.465/2017 (BRASIL, 2017), ficam claros e determinados na lei os objetivos da regularização fundiária, sendo que o inciso VII e VIII expressamente denotam essa correlação com a função social da propriedade e da cidade

> São objetivos da regularização fundiária:
> (...)
> 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.

E como afirmado alhures, quanto à titulação registral, em que pesem os argumentos de Rolnik (2015), que entende não ser necessária para a regularização, conforme demonstrado, no marco legal brasileiro é imprescindível a imposição de um título registrado, pois é com ele que se torna proprietário, e não simplesmente por um contrato, a exemplo de outros países, tais como a Alemanha e França.

Com ele é possível a obtenção de crédito e a circulação do bem, o que pode tornar o desenvolvimento do país em onda crescente. Nesse sentido:

> Com efeito, a situação fática da posse, sem assento registrário referente ao imóvel ocupado, significa manejar “ativo morto”, incapaz de gerar capital. Pelo próprio fato de os direitos de propriedade não poderem ser legalmente reconhecidos, os respectivos ativos não comportam a transformação em capital e não se constituem como bens de comércio, senão em estreitos círculos locais, onde as pessoas se conhecem e confiam umas nas outras.
> Cabe notar, por oportuno que nos Estados Unidos, as empresas iniciantes tem como a mais importante fonte de captação de recursos a hipoteca da casa do empresário. Nesse mesmo sentido, De Soto assevera que o título de propriedade privada significa conferir a um ativo uma função profícua e que é invisível, concernente as oportunidades que gera para o seu titular (TIMM, 2018, p.85)

Portanto, a função social da propriedade também se torna plena com o seu aproveitamento econômico, por parte daquele que é dono tabular do bem imóvel. Sem a sua capacidade de alienar, e dar em garantia o seu próprio bem, não há cumprimento da função social da propriedade. E esse é um dos objetivos da regularização fundiária, ou seja, fazer com que a propriedade cumpra assim sua função social, dando respaldo a quem mora nela e não a utiliza com mero fim de especulação econômica.

CAPÍTULO 2 - POLÍTICAS PÚBLICAS E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

No presente capítulo, explicita-se o conceito e as fases pertinentes ao ciclo das políticas públicas, porque também relacionados à regularização fundiária. Esta pode e deve ser enquadrada como política pública, obedecendo a um ciclo de formação e implementação.

Também deve a regularização fundiária ser avaliada, seja por meio de dados extraídos no município, seja por dados extraídos na serventia imobiliária. O administrador público deve sempre pautar a política pública implementada em critérios técnicos de avaliação e na informação de dados confiáveis, bem como submeter-se às questões orçamentarias, observando o seu ciclo estabelecido em lei.

Há ainda, no capítulo, a abordagem das diversas formas de utilização da regularização fundiária como política pública. São assim tratados, de forma sintética, os diversos instrumentos postos à disposição do gestor público para a consecução das políticas habitacionais que se referem à regularização. E ao final do capitulo, demonstra-se o protagonismo do município na regularização fundiária, ainda que indispensável a ajuda dos demais entes, Estado e União.

2.1 Conceito e ciclos políticas públicas

O conceito de políticas públicas surge inicialmente nos Estados Unidos, na década de 1930, por meio do autor Laswell. É ligado à Ciência Política, não tendo relação com o Direito, e sim dizendo respeito às tomadas decisões do governo (SMANIO, 2013). Somente houve uma preocupação em relacionar o tema ao direito com o ensinamento de Ronald Dworkin, neoconstitucionalista americano.

Entre nós, quem se destacou em trazer o conceito de políticas públicas, sob o ponto de vista jurídico, foi Bucci (2012, p. 241):

> Política Pública são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Políticas são "metas coletivas conscientes" e, como tais, um problema de direito público, em sentido lato.

Trata-se assim de uma série de arranjos institucionais destinados a dar cabo em programas de ação governamental, para que se cumpra a função do Estado Social e Democrático de Direito (SMANIO, 2013)

Nesse sentido, a política pública, enquanto modo de fomento à atividade governamental, não é posta em prática tão-somente por leis. É ela um conjunto de atividades, dos quais a lei é uma subespécie, tendo como espectro diversos outros atos, tais quais, ações, programas, atos de execução. Seu conteúdo, assim, assemelha-se ao que Fábio Konder Comparato define, ao notar a semelhança entre o seu conceito e o plexo de atribuições que a atividade empresarial é conceituada.

Certo é que não há como dissociar a política pública das fontes do Direito, especialmente a Constituição e a lei, sobretudo quanto aos direitos fundamentais. É ela dirigida, de forma programática, por normas com conteúdo diretivo. Suas atividades são estabelecidas com a finalidade de dar legitimidade e eficácia ao conteúdo dos direitos sociais, principalmente. Para eles é que há políticas públicas. Em função deles é que as políticas públicas existem.

Segundo Smanio, a conceituação proposta por Bucci (2012) envolve quatro elementos fundamentais, quais sejam, a ação, a coordenação, o processo e o programa (SMANIO, 2013).

Para o autor citado, o ciclo das políticas públicas envolve as seguintes etapas:

> a) identificação dos problemas e demandas a serem atacados para a definição das prioridades a serem decididas junto aos formuladores de políticas públicas;
> b) formulação de propostas concretas entre diferentes opções de programas a serem adotados;
> c) implementação propriamente dita da política, com a criação da estrutura necessária e observância da burocracia existente, gasto de recursos e aprovação de leis,
> d) avaliação dos resultados da polícia por meio da verificação dos resultados e impacto da política, par que se possa aferir se ela realmente funciona ou não,
> e) fiscalização e controle da execução da política por meio da atuação da sociedade civil, dos Tribunais de Contas e do Ministério Público.

Diversas teorias surgiram quanto à iniciativa das políticas públicas. Aponta-se o papel das instituições na divisão e formulação de políticas públicas. A teoria da escolha racional, com Olson, introduza noção de que interesses individuais podem produzir ação coletiva, bem como a ação coletiva produz bens coletivos.

Já a teoria da escolha pública, segundo Souza (2006, p. 38):

> adota um viés normativamente cético quanto à capacidade dos governos de formulares políticas públicas, devido as situações como auto interesse, informação incompleta, racionalidade limitada e captura das agências governamentais por interesses particularistas.

Em modelo derivado do preconizado por Olson, surge o denominado *Multiple Streams*, de Kingdon, no qual assevera Rodovalho (2014, p. 5):

> A elaboração de políticas públicas é resultado de um conjunto de processos que incluem a definição da agenda, a especificação de alternativas a partir das quais uma

> escolha deve ser feita, uma escolha oficial entre aquelas alternativas especificadas, e, por fim, a implementação da decisão.

Tal modelo enquadra-se na agenda relativa à política urbana implantada no Estado de Goiás. Se hoje temos uma ação e uma efetivação do programa habitacional, tal implementação teve ampla escolha em programas destinados a construções de casas populares, especificamente o Programa Minha Casa Minha Vida, não se tendo indicação de implementação de programas relacionados à regularização de áreas já consolidadas, em determinados municípios, como notar-se-á, a título de exemplo, no âmbito do município de Senador Canedo (GO).

Isabela Pinto bem destaca o processo acima, o qual será importante para saber qual a efetividade da política pública, bem como individualizar e destacar qual ação e programa é executado, bem como possibilitar a avaliação (PINTO, 2008, p. 29):

> A literatura do ciclo de política vem adquirido progressiva importância nos estudos sobre a elaboração da política pública. Vários trabalhos mencionados por Vianna (1996) indicam a evolução dos estágios de desenvolvimento dessas políticas. Autores como Kingdon (1994), Kelly e Palumbo(1992) apontam fases ou etapas que compõem o processo: a) a determinação da agenda, onde a dinâmica da definição do problema é questão essencial para a compreensão da política pública) a formulação e legitimação da política (seleção de proposta, construção de apoio político, formalização em lei); c) implementação de políticas (operacionalização da política em planos, programas e projetos no âmbito da burocracia pública e sua execução), d) avaliação de políticas (relato dos resultados alcançados com a implementação das propostas e programas de governo, avaliação dos impactos dos programas e sugestão de mudanças).

O ciclo da política pública passa pela sua avaliação, formação da agenda governamental, formulação das políticas e sua implementação. Entende-se que quanto à regularidade fundiária urbana, não se passou da fase de avaliação. Não houve até o presente momento a formação de uma agenda *setting,* conforme modelo de Kingdon e sua abordagem *multiple streams*. Agenda seria a lista de assuntos ou problemas para os quais os funcionários do governo e as pessoas, marginais ao aparato do governo, mas intimamente ligadas a esses funcionários, dedicam seu tempo e atuação. (KINGDON, 1995)

2.2 Avaliação das políticas habitacionais

A avaliação da política pública habitacional, no âmbito municipal, é prejudicada pela ausência de indicadores quantitativos, especificamente em municípios de pequeno e médio porte, uma vez que há pouca mensuração de dados que seriam relevantes para a dimensão do impacto de sua efetividade.

Todavia, quanto ao Estado de Goiás, alguns dados são relativamente úteis, e de certa

forma explicam a tendência em se dar destaque aos programas de construção de casas populares, uma vez que são destinados aos cidadãos com renda inferior a 3 salários-mínimos, em virtude dos indicadores sociais em níveis baixos se comparados com outros Estados (IBGE):

> Apesar de ter o 9º maior PIB brasileiro, Goiás apresenta alguns indicadores sociais em níveis mais baixos que os indicadores de alguns Estados mais pobres do país: no índice de Gini (que mede a desigualdade de renda) o Estado de Goiás detêm apenas na 13ª colocação no ranking nacional (índice médio de 0,503 segundo a PNAD/IBGE, 2009), o Índice de Desenvolvimento Humano-IDH de Goiás em 2007 colocou o Estado na 9º posição nacional: 0,824, acima do índice nacional de 0,816 e o terceiro Estado de mais alto IDHM da região Centro-Oeste, atrás do Distrito Federal (1º IDH do país) e Mato Grosso do Sul; no tocante à educação, ocupa a 11ª posição com referência ao analfabetismo de pessoas com mais de 10 anos, a 12ª posição com referência às pessoas com mais de 15 anos, atrás de Estados como o Amapá, Roraima, Espírito Santo e Amazonas e a 11ªposição em relação à média de anos de estudo das pessoas de 15 anos ou mais de idade (dados do IBGE, a partir de SEGPLAN. GO / SEPIN – Goiás no Contexto Nacional

Os poucos dados relativos ao Estado de Goiás bem demonstram a necessidade de ação governamental mais preocupada com a política habitacional de construções habitacionais populares novas. Essa é uma característica que parece permear todo o Estado. Esses dados refletem a preocupação política em se entregar novos residenciais. Todavia, a regularização fundiária urbana, relativa a áreas consolidadas, também objeto da mesma lei do programa minha casa minha vida, apesar de não constar na agenda como deveria ser efetivamente implantada, talvez pela ausência de um fluxo inicial de algum ator envolvido, como seria possível por meio de audiências públicas envolvendo o poder público municipal e as associações de moradores, a título de exemplo, pode também ser implementada com maior ênfase, sem descuidar das ações mais populares.

A dificuldade de mensurar os dados relativos a essa política específica, por outro lado, pode ser combalida por meio de um estudo de campo. É uma forma eficiente de o poder público municipal mapear as áreas irregulares e clandestinas. Há notícias no âmbito da cidade de Goiânia da utilização de drones para a aplicação da área exata como base para o Imposto Territorial Urbano. De modo semelhante, essa tecnologia, aliada a fotos de satélite, bem como a visitas locais, podem auxiliar no mapeamento das áreas que necessitam de regularização.

A pesquisa de campo pode ainda trazer resultados com algumas análises qualitativas. As entrevistas e questionários com os atores envolvidos, sobretudo os moradores e suas associações, bem como autoridades envolvidas, tais como secretários municipais, ministério público e Tribunal de Justiça trouxeram informações relevantes para se analisar a efetividade da política de regularização fundiária. No estudo em análise, as entrevistas, em parte, não foram satisfatórias, porque não houve respostas suficientes, sendo ao final do próximo capítulo

detalhadas as questões. Os questionários surtiram mais efeito, trazendo o sentimento da população que habita o bairro.

Importante também nesse aspecto a coleta de dados, seja junto à municipalidade, com as secretarias de finanças, uma vez que há possibilidade de cadastro de algumas áreas para fins tributários, seja no Registro de Imóveis, pois é onde se tem o acervo real que possui efetivamente registro, que é o fim primordial da política fundiária, sem desmerecer os aspectos tributários, ambientais e sociais dela advinda, pois é como título registral que se conquistam diversos direitos para o morador.

Para a execução das políticas públicas não deve o gestor estar dissociado das finanças públicas. Frequentemente, a política pública está atrelada e vem exposta por meio de planos, tal qual o plano nacional e regional de desenvolvimento (BUCCI, 2009).

Isso nos faz chegar à conclusão inarredável que sem previsão orçamentária impossível se faz a executoriedade das políticas públicas. O próprio artigo 167 da CRFB (BRASIL,1988) veda o início de programas ou projeto não incluídos na lei orçamentária anual. Isso sem falar da previsão necessária em planos plurianuais e lei de diretrizes orçamentárias, obedecendo-se ao ciclo orçamentário.

O mesmo se dá com a política fundiária urbana. Para que se cumpra o mandamento contido em lei que estabelece a regularização fundiária, há de se estabelecer em lei os recursos orçamentários destinados à execução do programa habitacional.

Todavia, em se tratando de políticas públicas, é certo que os agentes possam ter liberdade e manobra, dispondo de meios alternativos e subjetividade na realização dos objetivos.

E isso também pode se dar na questão do orçamento, o qual via de regra se denomina orçamento participativo, com a inclusão dos atores envolvidos na política, em atenção a democracia participativa habbesiana.

Conforme aduz Liberatti (2013, p. 144) “a eficácia estatal dependerá de sua articulação cm a sociedade sem a participação da população na gestão administrativa o Estado poderá regredir e decair, novamente, para a mera centralizada de gestão”.

É como pontifica Pinto (2016, p. 74), em artigo voltado para a LRF, mas que também tem aplicação à questão das políticas públicas e o orçamento. Daí Pinto (2016, p. 74) afirma:

> É, em suma, por dentro da legalidade do ciclo orçamentário que se abre o caminho do controle de políticas públicas e, por via de consequência, da qualidade do gasto público. Nesses 15 anos da Lei de Responsabilidade Fiscal, o grande desafio é dar consecução à busca pelo controle de custos a que se refere o seu art. 50, § 3º, como importante meio de avaliação e acompanhamento de programas que devem entregar

> resultados identificáveis, econômicos e legítimos, na esteira do comando inscrito no art. 74, inciso I e II, da Constituição.
> Quanto custa cada ação governamental para cumprir os fins definidos ao longo das leis que a planejaram? Controles de custos e de resultados são ainda o nosso grande desafio para o regime de responsabilidade fiscal e para o próprio exame de conformidade constitucional das políticas públicas.

Por outro lado, analisando o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro-Oeste, vê-se que um de seus macros objetivos é a melhoria da qualidade de vida da população e redução das desigualdades sociais, garantindo que o dinamismo da economia se traduza em efetivo benefício dos moradores da região.

E a qualidade de vida melhor se obtém, da mesma forma, com a conquista da regularização fundiária urbana. Como título aquisitivo, é possível que o proprietário possa obter acesso ao crédito bancário, possa circular o bem etc. Há ainda a aquisição de áreas públicas pelo município, por meio das Áreas Municipais, sejam elas de preservação, ou que sejam tituladas em seu nome para o aproveitamento em escolas, centros de saúde, lazer, todos eles traduzindo-se em bem-estar para a população local. Com isso, o índice IDH certamente obterá um acréscimo, elevando as taxas sensivelmente.

Todavia, ante inúmeras legislações que a regiam, houve nítido fracasso em sua implementação, nos moldes da legislação antiga. Seja por deficiência na iniciativa dos órgãos e atores envolvidos, especialmente o município ou os ocupantes da área, seja pela conturbada e burocrata legislação que abordava o tema, fato é que ainda não há a implementação efetiva dessa política pública.

Lembrando que política pública é abrangente e não se limita a leis e regras. É também uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados e envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes. (SOUZA, 2006)

Nessa toada, seja por deficiência da legislação, seja pela ausência de agenda governamental, não se verifica, de modo eficiente, a implementação da política pública habitacional urbana, apesar de a legislação brasileira prever e tentar dar fim ao problema em mais de quatro décadas.

Portanto, quanto à eficácia e eficiência, vê-se que a política fundiária urbana, no âmbito da região dos municípios de Goiás, especialmente em Senador Canedo (GO), ainda não trouxe resultados satisfatórios. Verifica-se que apesar de não eficaz e efetiva, a política pública de regularização fundiária é pertinente pois, a custo módico (não há nem mesmo incidência de emolumentos para a serventia extrajudicial, naqueles casos em que há o interesse social), pode-se atenuar problema fundiário urbano.

Para isso, há de se ultrapassar a barreira governamental e trazer para o campo da ação e implementação das políticas públicas, envolvendo os atores de praxe, precisamente o município, o MP, a serventia extrajudicial de registro de imóveis, defensoria pública e os ocupantes das áreas, por meio de associações, para o alinhamento e implementação.

E tudo é possível por força de vontade, sobretudo governamental, aliada à nova legislação que rege o tema, a Lei n. 13.465/17 (BRASIL, 2017), que tornou o procedimento da política substancialmente mais simples de ser executado.

Sendo certo que política pública não está adstrita apenas ao campo legislativo, mas também a todo o arcabouço da disciplina do ato administrativo. Como diz Saad (2016), regime jurídico das políticas públicas, denominando-o princípio da interdefinibilidade, "as políticas públicas podem consubstanciar diversas matrizes legislativas, desde normas constitucionais até atos administrativos".

Assim, cabe estudar o planejamento municipal, para concluir se há eficácia nas políticas públicas (e de consequência da respectiva legislação) que norteiam a regularização fundiária, especialmente no âmbito do município de Senador Canedo (GO).

Tal planejamento, eleito como princípio em decorrência do Estatuto da Cidade, nas palavras de Silvério (2014, p. 56):

> tem por responsabilidade a definição das metas visando o cumprimento das recomendações constitucionais do município, dado este condão, é que os fundamentos e as premissas para elaborar o planejamento e os planos municipais propostos estão relacionados com temas como a disponibilidade de informações conhecimentos específicos do município e de sua estrutura de gestão, possíveis ações estratégicas, postura estratégica dos gestores locais, compromisso com a sustentabilidade e ordenamento do solo responsável.

Abordando o tema, Sundfeld (2014, p. 57), diz que:

> Esse dever se cumpre, em primeiro lugar, pela consideração das exigências urbanísticas no planejamento geral do Estado: seja no planejamento do desenvolvimento (planos de desenvolvimento econômico e social e planos setoriais – v. art. 4º, III, "c") seja no planejamento orçamentário do Poder público (plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual – v. art. 4º, III, "d" e "e").
> De outro lado, o princípio do planejamento exige a edição de planos urbanísticos (plano diretor e disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo – v. art. 4º , III, "a" e "b"). Eles são o pressuposto da ação urbanística, tanto do poder público como dos particulares.

E quanto à participação popular, Sundfeld (2014, p. 57) destaca:

> Nesse diapasão, importante destacar o controle social a ser exercido pelos cidadãos, na adoção, desde o Estatuto da Cidade, dos fundamentos e princípios a que Bonavides (2009) cunhou de Democracia Participativa. Assim, a gestão orçamentária participativa é prevista no artigo 44 do Estatuto da Cidade e art. 4º, inciso III, alínea "f", com a realização de audiências, debates e consultas públicas sobre as propostas

> do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, para a aprovação pela câmara municipal.

Por outro lado, como anota Secchi (2014, p. 77):

> Os atores relevantes em um processo de política pública são aqueles que tem capacidade de influenciar, direta ou indiretamente, o conteúdo e os resultados da política pública. São os atores que conseguem sensibilizar a opinião pública sobre problemas de relevância coletiva. São os atores que tem influência na decisão do que entre ou não na agenda. São eles que estudam e elaboram propostas, tomam decisões e fazem que intenções sejam convertidas em ações.

Assim, para a implementação mais completa da política pública habitacional, no âmbito da regularização fundiária, há a necessidade de esforço em conjunto entre diversos atores envolvidos, especialmente quanto ao ente municipal. Todavia, nada impede sejam convidados a participar outros também relacionados, tal como a serventia extrajudicial de registro de imóveis, uma vez que a regularização sem dúvida tem por fim e persegue o seu último ato em seu próprio estabelecimento.

2.3 Instrumentos jurídicos e políticos de política urbana

Qualquer que seja o instrumento utilizado pelo ente municipal, para a promoção da política urbana, ele deve se pautar pelas diretrizes da CRFB, do Estatuto da Cidade, e, por consequência, pelas balizas do plano diretor da cidade, sendo estes os marcos legais principais para a adoção de políticas públicas relacionadas ao urbanismo.

Nesse sentido, Sheid (2017, p. 446):

> A promulgação da Constituição Federal de 1988 abriu, efetivamente, a possibilidade para a construção de uma política pública de regularização fundiária vocacionada à realização do direito fundamental à moradia digna para aqueles que vivem nos assentamentos urbanos informais, como efetivo instrumento de realização da função social da propriedade. Com efeito, ao destinar, pela primeira vez, um capítulo para a política urbana, assegurando a função social da propriedade urbana, a Constituição de 1988 forneceu as bases para a implementação de uma política urbana que tenha, em seu bojo, a política de regularização fundiária como carro motriz para a efetivação desse princípio.

E ao comentar sobre o Estatuto da Cidade, Sheid (2017, p. 442) dispõe sobre os instrumentos elencados para a promoção da regularização fundiária:

> Nesse contexto, a edição do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01) estabelece o marco para o desenvolvimento de uma política urbana inclusiva, porque reconhece o passivo social-urbano de irregularidade fundiária, e traz consistentes instrumentos jurídicos para a promoção da regularização dos assentamentos urbanos informais. Ao regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição de 1988, essa lei estabelece os princípios, diretrizes e instrumentos para uma política urbana capaz de garantir o

> direito a uma cidade sustentável. Nas palavras de Eliana Calmon "O Estatuto da Cidade é exemplo verdadeiro da publicização do Direito Privado, inaugurando uma simbiose entre as concepções jurídicas tradicionalmente examinadas em dicotomia, Direito Público e Direito Privado.

O mesmo ocorre com a regularização fundiária, pois segundo Carvalho Filho (2013, p. 73):

> Registre-se, já de início, que a implementação de projetos de regularização fundiária urbana deve sempre observar as diretrizes gerais de política urbana, alinhadas no Estatuto da Cidade. Por conseguinte, as normas da Lei no 11.977-09 têm caráter suplementar, servindo para regulamentar a matéria, com o detalhamento e especificação das respectivas ações.

Nesse prisma, o artigo 4º, inciso V do Estatuto da Cidade traz os institutos jurídicos e políticos utilizados como instrumento para a política urbana:

a) Desapropriação
b) Servidão administrativa
c) Limitações administrativas
d) Tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano
e) Instituições de unidades de conservação
f) Instituição de zonas especiais de interesse social
g) Concessão de direito real de uso
h) Concessão de uso especial para fins de moradia
i) Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios
j) Usucapião especial de imóvel urbano
k) Direito de superfície
l) Direito de preempção
m) Outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso
n) Transferência do direito de construir
o) Operações urbanas consorciadas
p) Regularização fundiária
q) Assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos
r) Referendo popular e plebiscito
s) Demarcação urbanística para fins de regularização fundiária
t) Legitimação de posse
u) Estudo de prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV)

No artigo 9º o Estatuto da Cidade traz outro instituto, a usucapião, também uma forma de se regularizar a situação urbana. E no artigo 10 disciplina uma modalidade nova, chamada de usucapião urbano coletivo, modalidade específica para áreas maiores que 250 m² ocupadas por população de baixa renda, para moradia própria, no prazo de 5 anos ininterruptos e sem oposição, sem a identificação ainda dos terrenos ocupados por cada um.

É importante destacar e tecer comentários sobre os principais instrumentos aqui expostos, bem como aqueles que foram utilizados primordialmente no interesse da regularização fundiária, sendo certo que é possível também a utilização em conjunto deles ou aliada ao novo procedimento de regularização fundiária estabelecido na Lei n. 13.465

(BRASIL, 2017).

A desapropriação é a forma mais drástica de intervenção do Estado na propriedade (CARVALHO, 2014). Por ela, há a transferência coercitiva da propriedade, seguindo-se o rito e determinadas condições estabelecidas por lei.

Segundo Meireles (1993, p. 499):

> Desapropriação ou expropriação é a transferência compulsória de bens particulares (ou públicos de entidade de grau inferior para a superior) para o Poder Público ou seus delegados, por utilidade ou necessidade pública, ou ainda por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro (CF, art. 5º, XXIV), salvo as exceções constitucionais de pagamento em títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, no caso de área urbana não edificada, subutilizada ou não utilizada (CF, art. 182, §4º, III) e de pagamento em títulos da dívida agrária, no caso de reforma agraria, por interesse social (CF, art. 182).

Na visão de Meireles (1993, p. 500) :

> Com essa conceituação, a desapropriação é o moderno e eficaz instrumento de que se vale o Estado para remover obstáculos à execução de obras e serviços públicos; para propiciar a implantação de planos de urbanização; para preservar o meio ambiente contra devastações e poluições; e para realizar a justiça social, com a distribuição de bens inadequadamente utilizados pela iniciativa privada. A desapropriação é, assim, a forma conciliadora entre a garantia da propriedade individual e a função social dessa mesma propriedade que exige usos compatíveis com o bem-estar da coletividade.

Existem três tipos elementares de desapropriação. A por necessidade pública, quando há urgência na atividade do Estado, culminando com a imperiosa atuação deste em expropriar o bem. A de utilidade pública, quando não imprescindível, mas for vantajosa ou conveniente para o interesse público e a por interesse social, está mais relacionada à regularização fundiária, muitas vezes utilizada em seu prol, buscando um sentido social à propriedade (MALUF, 2010)

Contudo, a desapropriação por utilidade pública também pode ser utilizada com o viés de uma desapropriação urbanística. Conforme Maluf (2010, p. 214):

> Distancia-se do conceito geral de desapropriação pois caracteriza-se , esta, como um instrumento de realização da política do solo urbano em função da execução do planejamento urbanístico, apresenta como requisitos necessários a utilidade, publica, no sentido em que visa a ordenação das cidades e a implementação da qualidade de vida da população, adequando a propriedade imóvel e o direito de construir com o princípio constitucional da função social da propriedade e com as determinações expressas no Plano Diretor, para o qual a desapropriação urbanística serve de instrumento de atuação.

A instituição de zonas especiais de interesse social também é um importante instrumento a ser utilizado na regularização fundiária.

Para Maluf (2010, p. 225):

> O termo zoneamento é devidamente empregado para abrigar as normas atinentes ao uso do solo, que dividido em zonas atribui o caráter fundamental das edificações, já a

> ocupação do solo refere-se mais diretamente ao assentamento urano. Loto, um mesmo tipo de uso permite diferentes modelos de assentamento urbano.

E conclui:

> Como manifestação expressa do planejamento urbanístico, consiste num conjunto de normas legais que configuram o direito de propriedade e o direito de construir, adequando-os ao princípio da função social, decorrendo da faculdade que se reconhece ao Poder Público de intervir na ordem econômica e social. Desta sorte a propriedade urbana encontra-se limitada pela edição das normas de zoneamento, que são normas de abrangência geral, e portanto não indenizáveis, que amoldam o uso da propriedade urbana ao interesse social, valorizando os princípios norteadores da função social da propriedade e da cidade. (MALUF, 2010, p. 225)

A concessão de direito real de uso está prevista no Decreto-Lei n. 271 de 1967 (BRASIL, 1967), recepcionado pela CRFB como lei ordinária.

Pode ser contratada por instrumento público ou particular, ou simples termo administrativo, e será inscrita e cancelada em livro especial. Para fins de regularização fundiária é fundamental a utilização do instrumento contratual, pois a Administração Pública faculta ao concessionário o direito em troca de um determinado fim, a moradia.

É um direito real, assim como uma compra e venda, por exemplo, sendo transferível aos herdeiros, estando atualmente prevista no código civil brasileiro.

Por se tratar de bem público, está condicionada ao prévio processo licitatório, autorização legislativa e avaliação prévia.

E conforme o Estatuto da Cidade – Lei n. 10.257 (BRASIL, 2000) - art. 4º, parágrafo 2º, pode ser contratada coletivamente. Barros (2014, p. 123) resume essa situação:

> Nos termos do § 2º, do art. 4º do Estatuto da Cidade, a CDRU poderá ser contratada coletivamente pelo Poder Público, "nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação especifica nessa área". Trata-se de importante permissivo legal, especialmente para as ações de regularização fundiária que envolvam vilas e favelas, onde é comum a impossibilidade de identificação dos terrenos de cada possuidor. Surgem, pois duas possibilidades de aplicação do referido dispositivo
> a) A contratação em benefício de todos os compossuidores, atribuindo-se a cada um, fração ideal do terreno
> b) A outorga a uma associação comunitária ou cooperativa habitacional formada por beneficiários do programa.

Já a concessão de uso especial pra fins de moradia tem sua força motriz na CRFB, art. 183, (BRASIL, 1988):

> Art. 183 Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.
> § 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à

> mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.
> § 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.
> § 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

A regulamentação veio por meio da Medida Provisória n. 2220/2001 (BRASIL, 2001):

> Art. 1º Aquele que, até 22 de dezembro de 2016, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área com características e finalidade urbanas, e que o utilize para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.
> § 1º A concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma gratuita ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.
> § 2º O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo concessionário mais de uma vez.
> § 3º Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, na posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.

Sua utilização era restrita aos assentamentos anteriores a 30/06/2001, no ato legislativo originário. Todavia, com a Lei n. 13.465/17 (BRASIL, 2017) o prazo foi estendido até dezembro de 2016. Sua previsão decorre da impossibilidade de usucapião de bens públicos (art. 100 do CC), uma vez que em se tratando de áreas públicas, como não há a possibilidade de transferência ao particular do direito de propriedade, faz-se a concessão simples.

Como explica Barros (2014, p. 130):

> A previsão da concessão de uso para bens públicos em situações semelhantes aquelas que permitiriam a usucapião assegura, em certa medida, o cumprimento do princípio constitucional da isonomia, garantindo aos moradores de favelas e assentamentos precários erguidos em áreas públicas tratamento semelhante aqueles ocupantes de áreas privadas. Através da CUEM a propriedade urbana permanece sob o domínio público, mas ao mesmo tempo, permite a sua destinação à finalidade social da moradia.

A usucapião urbana individual está prevista no artigo 183 da CRFB, destinando-se primordialmente aos lotes de terras particulares ocupados por população de baixa renda. Segundo Barros (2014, p. 130):

> Conforme lição de Nelson Saule Junior, a usucapião urbana cumpre simultaneamente duas funções: a primeira, como instrumento de regularização fundiária, é assegurar o direito à moradia desses segmentos sociais a Segunda é garantir o cumprimento da função social da propriedade, por meio da promoção de uma política pública de regularização fundiária. Nesse sentido, o instrumento atende, ainda na visão do autor, ao princípio da função social da cidade confere eficácia ao direito a cidades sustentáveis e respeita a ordem urbanística, devendo ser aplicado de forma conjugada com as ZEIS

Quanto a usucapião especial urbana coletiva, foi trazida pelo Estatuto da Cidade, para as áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas por população

de baixa renda para moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não forem possível a identificação dos terrenos ocupados por cada possuidor, desde que não sejam possuidores de imóvel rural ou urbano.

Conforme Santos (2013, p. 170):

> A usucapião coletiva, em virtude de seus fins, se enquadra como modalidade de usucapião especial. Ao mesmo tempo, representa mecanismo de política urbana pelo qual se propicia a regularização da propriedade urbana. Tem ainda aspecto social, pois que beneficia comunidades de baixa renda. Assim, pode-se dizer que a usucapião coletiva tem a natureza de usucapião especial instituído como instrumento de política urbana e de justiça social."

Todavia, a adoção desse instituto não é tão simples, uma vez que necessita de provimento judicial. Assim, a atividade do ente municipal é enfraquecida por fatores externos, uma vez que até que seja efetivado o processo, com a consequente sentença, pode ocorrer um período extenso.

Quanto à regularização fundiária e sua inclusão no ordenamento brasileiro, não é instituto novo criado a partir da edição da nova Lei n. 13.465 de 2017 (BRASIL, 2017) ou mesmo da anterior lei que disciplinava o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) - Lei n. 11.977, de 2009 (BRASIL, 2009). A própria lei do parcelamento urbano descreve uma outra forma de regularização, também em vigor, aliás utilizada na regularização do próprio loteamento Jardim de Todos os Santos, III etapa.

A primeira tentativa, portanto, de evidentemente ordenar o território brasileiro, adveio com o Decreto-Lei n. 58, de 1937 (BRASIL, 1937), o qual trouxe o parcelamento do solo urbano e rural, para lotes vendidos a prestações. Com ele adveio uma sucessão de atos pré-estabelecidos, para que houvesse o parcelamento da área, dentre os quais o depósito da documentação na serventia extrajudicial bem como a aprovação municipal.

Após, sobreveio à lei do parcelamento do solo urbano - Lei n. 6.766, de 1979 (BRASIL, 1979) -, revogando as disposições relativas ao solo urbano contidas no Decreto n. 58 de 1937 (BRASIL, 1937). Da regularização fundiária tratou a referida lei em seus artigos 40 e ss. Estabeleceu os casos em que os núcleos populacionais já densamente estabelecidos fossem passíveis de regularização, sem o tramite burocrático estabelecido em seu artigo 18, qual seja, a exigência para os novos loteamentos e desmembramentos urbanos.

Com a referida lei, em vigor até hoje, tentou obstar-se a proliferação de loteamentos clandestinos e irregulares, fazendo o dito ato legislativo a diferenciação entre ambos, qual seja, chamando os loteamentos clandestinos aqueles advindos sem a aprovação municipal e irregulares aqueles que à guisa de aprovação da prefeitura, por um motivo ou outro, não

chegaram a entregar aos compradores dos lotes os títulos de propriedade.

Em 1999, referida lei teve importante modificação, por meio da Lei n. 9.785 (BRASIL, 1999), que tornou o procedimento da regularização menos burocrático.

A despeito de tais modificações e do tempo de vigência da norma de parcelamento do solo urbano, a proliferação de loteamentos clandestinos e irregulares continuou a ocorrer, talvez em nível mais elevado que outrora.

A política pública relacionada à moradia, portanto, não parece ter sido suficiente para estancar o surgimento de loteamentos à margem da legislação, sobretudo os de localização periférica, onde a população mais pobre é obrigada a estabelecer-se, com a expansão das cidades e a especulação imobiliária.

Nesse tempo surgiu o Estatuto da Cidade - Lei n. 10.257, de 2001 (BRASIL, 2001) - que traz diversos mecanismos para coibir a especulação e alguns instrumentos para que sejam garantidos aos mais necessitados o acesso à moradia, ainda que algumas vezes sem o direito propriamente dito de propriedade, tal como no caso da concessão de direito real de uso.

O que se evidencia, após o Estatuto da Cidade, é que, ainda que com diversos instrumentos para melhor aplicação do direito à moradia, inclusive com questões para solução no âmbito da regularização fundiária e, apesar de cidades terem efetivamente se referido ao instituto, nos seus planos diretores, a política habitacional, no âmbito da regularização dos loteamentos, especificamente, não vem realizando o papel que deveria ter, sobretudo nas cidades do Estado de Goiás, a exemplo de Senador Canedo (GO).

Desde o advento da Lei n. 11.977, de 2009 (BRASIL, 2009), que instituiu o Programa Minha Casa Minha Vida, a conclusão a que se chega, tomando como base o acervo do Registro de imóveis do Município de Senador Canedo (GO), é que as políticas habitacionais estão, ainda, direcionadas para a construção de moradias populares, notadamente aquelas que exigem recursos e incentivos do programa minha casa minha vida.

Mas existem loteamentos já consolidados, sejam eles clandestinos (não se tem um dado para dimensionar quais seriam eles, pela falta até mesmo da política habitacional nessa seara) ou irregulares (aqueles que começaram de certa forma com regularidade, aprovação do Município e por um motivo ou outro não titularizaram os compradores dos lotes).

Estes últimos são fáceis de pesquisar, pois certamente possuem aprovação municipal, e muitos deles até mesmo registro na serventia extrajudicial. Ocorre que em alguns casos eram antes mesmo regulares e por motivo superveniente os compradores dos lotes não conseguem obter o título registral, tal qual no caso em que o loteador falece e fica difícil conseguir a outorga do título por meio dos sucessores.

É o que acontece especificamente com o loteamento Jardim de Todos os Santos em Senador Canedo (GO), bairro já consolidado na cidade há muitos anos, localizado na região central da cidade.

Nesse caso, o loteador faleceu há bastante tempo, em 1991, e não se consegue a outorga da escritura definitiva, prejudicando inúmeros moradores. A comoção da população chegou a ser noticiada pela imprensa televisiva, uma vez que há uma disputa entre herdeiros quanto aos bens do falecido e a ampla batalha judicial, apesar de necessária, vem trazendo prejuízos à população que está estabelecida no bairro há bastante tempo, havendo relatos de compromissos de compra e venda de lotes adquiridos do falecido loteador há mais de 40 anos.

Fato é que durante a vigência da Lei n. 11.977, de 2009 (BRASIL, 2009), no Estado de Goiás não se tem notícia de um programa efetivo de regularização em massa quanto aos loteamentos. Para que houvesse concretude e efetividade da lei, haveria a necessidade de esforço comum do poder público, principalmente dos Municípios, do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás e dos sucessivos registradores de imóveis das cidades, além de outros atores envolvidos, tais como associações de moradores e membros do Ministério Público e Defensoria Pública.

Ao que parece às dificuldades não se restringiam ao Estado de Goiás, que por meio da Corregedoria de Justiça, fez a tentativa de disciplinar tal matéria no âmbito do Código de Normas e Procedimentos do Foro Extrajudicial (ESTADO DE GOIÁS, 2015).

Todavia, ao menos na serventia de registro de imóveis de Senador Canedo (GO), por inúmeros fatores, dentre os quais já se apontou, ou talvez por ainda estar arraigado o pensamento absolutista do Código Civil anterior, não se deu o pontapé inicial à regularização desses loteamentos já existentes e até mesmo legalizados em seu início.

Com o advento da Lei n. 13.465, de 2017 (BRASIL, 2017), houve novamente uma simplificação dos procedimentos e uma tentativa de se dar efetividade à política habitacional nessa via, sem deixar de lado as outras formas de habitação coletiva, evidentemente.

No Estado de São Paulo, tais normas já foram devidamente acopladas às normas de serviço de sua Corregedoria, conforme Provimento n. 58, de 1989 (ESTADO DE SÃO PAULO, 1989) e suas recentes alterações relativas.

Visando a interpretação e aplicabilidade da novel legislação, como se disse, em São Paulo, recentemente foi alterado o Código da Corregedoria, para que a regularização fundiária abranja os casos de loteamentos que nasceram regulares, mas que por algum motivo transmudaram-se em irregulares, pois tais situações geram óbices e dificuldades para diversas famílias. São casos ainda mais fáceis de solucionar, pois houve obediência à lei, provavelmente

seguindo eles os padrões urbanísticos do ente municipal e as pessoas não detém o título por um simples infortúnio.

Ora, atualmente, em atenção à resolução de conflitos extrajudiciais, a lei estabeleceu a possibilidade de resolução extrajudicial no âmbito do município, quando não houver disputa judicial. Sabidamente, se forem possíveis o acordo e a resolução amigável, estar-se-á atingindo seguramente a finalidade da lei. Ao extinguir uma demanda que pode se delongar por vários anos, mediante acordo na sede do município, essa solução é uma forma de acesso à justiça, por meio administrativo de resolução de conflitos.

Infelizmente com a edição da nova lei houve uma modificação quanto ao espaço natural para a regularização. Se antes, com a Lei n. 11.977, de 2009 (BRASIL, 2009) o processo se estabelecia no âmbito da serventia extrajudicial, atualmente ele se dá inicialmente no âmbito da prefeitura.

Todavia, o Oficial de Registro de Imóveis pode ser chamado a integrar o processo de regularização, como importante ator envolvido, contribuindo para o dissenso e solução eficaz do conflito. Os serviços notariais e registrais já estão contribuindo para o acesso à justiça, de forma bem eficaz, em outras questões, tais como a retificação de área dos imóveis e a possibilidade de inventário e separações e divórcios administrativamente perante as serventias extrajudiciais. De acordo com a Lei n. 6.015, de 1973 (BRASIL, 1973) o prazo para a conclusão de um divórcio, por exemplo, é de 30 dias enquanto judicialmente a demanda não era resolvida em tão pouco tempo. A Regularização Fundiária, portanto, está presente em diversos atos do ordenamento jurídico.

Mas com relação à nova tentativa de redimensioná-la, no âmbito da Lei n. 13.465 (BRASIL, 2017), tem o poder público uma nova chance de sair da inação para a ação prática, que na verdade é o fim colimado pelo próprio legislador.

Assim, para sair da inércia tem o Poder Judiciário do Estado de Goiás à chance de dar o início, antes mesmo dos entes federativos, para disciplinar questões que de uma maneira ou de outra não foram trazidas à baila, algumas porque contém especificidades que ficam difíceis ao ente legislativo imaginar, tal como a solução pratica de loteamentos inicialmente tido como regulares e posteriormente convolados em terrenos irregulares.

Para isso há a regulamentação, o que por meio de Provimento, ato administrativo pertinente para a confecção e disciplina do assunto, traz a possibilidade de inclusive induzir os entes federativos municipais, antes receios os quanto à aplicação e efetividade da lei, estabelecerem no campo prático como e devem agir, até mesmo para que os títulos que confiram aos possuidores possuam êxito quando foram levados ao serviço de registro imobiliário. Essa

interface entre os atores envolvidos certamente pode contribuir para a efetividade e eficácia do programa.

2.4 O ente municipal como protagonista da regularização fundiária: diretrizes do plano diretor do Município de Senador Canedo (GO)

Com a CRFB de 1988 os municípios foram efetivamente erigidos a condição de entes federativos, possuindo autonomia tanto administrativa quanto financeira. A política de desenvolvimento urbano foi explicitamente atribuída a tais entes, surgindo o princípio da função social da cidade.

Dentre as competências do município, arroladas no artigo 30 da Constituição Federal, consta a do inciso VIII, especificamente quanto ao planejamento urbano e ordenamento territorial:

> Art. 30. Compete aos Municípios:
> VIII- promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento de da ocupação do solo urbano;" (BRASIL, 1988)

E no artigo 182 da CRFB traça-se a forma como se dá o desenvolvimento da política territorial no âmbito municipal:

> Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.
> § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.
> § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.
> §3ºAs desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.
> § 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:
> I - parcelamento ou edificação compulsórios;
> II - Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;
> III – Desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais. (BRASIL, 1988)

Atualmente, a jurisprudência caminha no sentido de que a solução dos loteamentos já implantados, deriva de um poder-dever do município, e não mais possibilidade, tal como a

princípio se interpretaria o artigo 40 da lei de parcelamento urbano (Lei n. 6766/76 (BRASIL, 1976)). Tal hermenêutica se mostra mais atualizada com a diretriz constitucional exarada acima, pela ideia de que o ente municipal é o verdadeiro protagonista da regularização fundiária e do ordenamento territorial. Ele deve promover o adequado ordenamento e seu uso, portanto, deve, não mesmo estando submetido a uma faculdade, regularizar as áreas constatadas como advindas da promoção irregular do solo.

De outro lado o Estatuto da Cidade sobreveio em 2001 com a intenção de executar a política urbana, já tendo como protagonista o Município, ao tratá-lo como ente autônomo e provido de competências exclusivas e concorrentes, mas sem olvidar as diversas colaborações que os demais entes podem e devem ter por competência.

Esse protagonismo na política urbana, nas palavras de Hercules Benício, trouxe uma séria de legislações subsequentes, que afetam ao município a promoção maior de forma localizada de todo o planejamento urbano (BENICIO, 2016, p. 310):

> Na linha da nova orientação urbanística trazida pelo Estatuto da Cidade, com exigências de melhor planejamento urbano pelos Municípios, a Lei n. 11.977.2009 – Lei nacional de Regularização Fundiária– mostrou forte avanço, ao ter ressaltado, em seu art. 52, o relevante protagonismo dos municípios em matéria de regularização fundiária, acentuando que, na regularização fundiária de assentamentos consolidados anteriormente a publicação da lei, o município poderá autorizar a redução do percentual de áreas destinada são uso público e da área mínima dos lotes definidos na legislação de parcelamento do solo urbano.

Não se pode analisar cada legislação de política urbana separadamente, uma vez que todas estão interligadas e devem obedecer ao plano diretor municipal. A regularização fundiária propriamente dita deve necessariamente alinhar-se ao plano diretor municipal.

Por outro lado, o plano diretor do município de Senador Canedo (GO), já defasado, pois está com mais de dez anos, prevê em seu artigo 8º os fundamentos da política fundiária urbana:

> Art. 8º As diretrizes para utilização dos instrumentos da política urbana são:
> I - a utilização dos instrumentos de política urbana visa prioritariamente o benefício da coletividade, o interesse social e a preservação ambiental e cultural;
> II - a regularização fundiária de assentamentos;
> III - a melhoria das condições habitacionais ou remoção, quando for necessário, das populações residentes em áreas de risco;
> IV - o estímulo à utilização de terrenos mantidos ociosos;
> V - a otimização dos investimentos públicos em área urbana dotada de infraestrutura e serviços urbanos estabelecendo Áreas Prioritárias para Ocupação;
> VI - destinar ao Fundo de Desenvolvimento Urbano os recursos provenientes da aplicação dos instrumentos da política urbana (MUNICÍPIO DE SENADOR CANEDO, 2007)

E em seu artigo 9º lista os instrumentos que viabilizam a política urbana. Não é objeto

do presente trabalho fazer um estudo minucioso de cada uma das formas postas à disposição do município para a política de ordenamento urbano, todavia, convém listá-los, o que ao final do trabalho, será útil em se identificar se é possível a junção ou utilização de um ou outro como subitem, meio para a realização do fim maior, no caso a regularização fundiária.

O art. 9 do plano diretor assim dispõe:

> Art. 9° A administração pública se utilizará dos instrumentos da política urbana incluindo instrumentos jurídicos, tributários, financeiros, e demais disposições da política de desenvolvimento urbano e ordenamento territorial, instituídos no Estatuto da Cidade, Lei Federal n° 10.257 de 10 de julho de 2001, em atendimento aos objetivos e diretrizes expressos nesta Lei Complementar:
> I - Plano de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;
> II - Planejamento municipal, em especial:
> a) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;
> b) zoneamento ambiental
> c) Plano Plurianual;
> d) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;
> e) gestão orçamentária;
> f) planos programas e projetos setoriais;
> g) planos de desenvolvimento econômico e social;
> III - Instrumentos tributários e financeiros:
> a) IPTU -imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana;
> b) contribuição de melhoria;
> c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;
> IV - Instrumentos jurídicos e políticos:
> a) desapropriação;
> b) servidão administrativa;
> c) limitações administrativas;
> d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;
> e) instituição de unidades de conservação;
> f) instituição de áreas especiais de interesse social;
> g) concessão de direito real de uso;
> h) concessão de uso especial para fins de moradia;
> i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios nas áreas definidas como áreas prioritárias a ocupação;
> j) usucapião especial de imóvel urbano;
> k) direito de superfície;
> 1) direito de preempção;
> m) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;
> n) transferência do direito de construir;
> o) operações urbanas consorciadas;
> p) regularização fundiária;
> q) assistênciatécnicaejurídicagratuitaparaascomunidadesegrupossociaismenos favorecidos;
> r) referendo popular e plebiscito;
> V - estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).” (SENADOR CANEDO, 2007)

Como exemplo, pode-se ter uma ação municipal pretendendo ver regularizada uma área de loteamento em que haja a necessidade de remoção por se tratar de área de preservação permanente, onde a consolidação do loteamento cause prejuízo ambiental. Nesse caso, poderia a administração municipal utilizar-se do instituto da desapropriação de outra área, para o fim

de abrigar a população que se encontra na área de risco.

Essa junção de diversos instrumentos, aplicáveis para o melhor ordenamento urbano, não passou despercebida pelo legislador federal, agora sob a égide da Lei n. 13.465, de 2017 (BRASIL, 2017). O artigo 15 da lei traz inúmeras possibilidades de utilização de diversos institutos para a concretização da regularização fundiária:

> Art. 15. Poderão ser empregados, no âmbito da Reurb, sem prejuízo de outros que se apresentem adequados, os seguintes institutos jurídicos:
> I - a legitimação fundiária e a legitimação de posse, nos termos desta Lei;
> II - a usucapião, nos termos dos arts. 1.238a1.244 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil) , dos arts. 9ºa14 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 , e do art. 216-A da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973;
> III - a desapropriação em favor dos possuidores, nos termos dos §§ 4ºe5º do art. 1.228 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil);
> IV - a arrecadação de bem vago, nos termos do art. 1.276 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil);
> V - o consórcio imobiliário, nos termos do art. 46 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;
> VI - a desapropriação por interesse social, nos termos do inciso IV do art. 2º da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de1962;
> VII - o direito de preempção, nos termos do inciso I do art. 26 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;
> VIII - a transferência do direito de construir, nos termos do inciso III do art. 35 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;
> IX - a requisição, em caso de perigo público iminente, nos termos do § 3º do art.1.228
> da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil) ;
> X - a intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular, nos termos do art. 40 da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979;
> XI - a alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor, nos termos da alínea f do inciso I do art. 17 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993;
> XII - a concessão de uso especial para fins de moradia;
> XIII - a concessão de direito real de uso; XIV - a doação; e
> XV - a compra e venda. “ (BRASIL, 2017)

Há inúmeras possibilidades de se realizar a plena regularização fundiária, portanto. Imaginemos uma área particular invadida, exemplificando, em que haja um assentamento consolidado e o Município possa efetuar uma compra e venda com o proprietário titular das terras e fazer a doação para os seus ocupantes. Ou utilizar o instituto da doação para o proprietário tabular, referente a outra área, compensando-o pela regularização fundiária a ser realizada em sua área, em benefício de ocupantes de baixa renda.

Tais situações são novas e ainda não foram objeto de aplicação, dada a recente edição da lei. Todavia, são de salutar reflexão, para que se obtenha o máximo de eficácia no cumprimento do dever constitucional de ordenar o território municipal.

CAPÍTULO 3 – METODOLOGIA

A pesquisa cingiu-se a um estudo de caso do loteamento Jardim de Todos os Santos – III Etapa. Trata-se de um loteamento que atualmente é um bairro da região central do Município de Senador Canedo (GO). Seu estudo adquire importância na medida em que é um loteamento em que se constatam diversos lotes (ou residências com casas já construídas) que ainda não possuem titulação no registro de imóveis, ainda que inicialmente o loteamento obedecesse aos tramites legais.

Isso porque o loteador faleceu em 1991 não se outorgaram escrituras a diversos adquirentes, advindo ainda, por meio de ação judicial, o ingresso de herdeiro interessado, em ação de paternidade, em bloqueio por ordem judicial de diversas unidades que ainda figuravam em nome do autor da herança. Assim, trata-se de caso específico e peculiar, no qual foi analisada a possibilidade de regularização fundiária, ainda que tumultuado o tramite, seja pelo falecimento de quem por direito poderia outorgar os títulos aos moradores, seja por processo judicial que se arrasta há anos sem deslinde.

A abordagem foi eminentemente qualitativa, e a pesquisa essencialmente explicativa, que no entender de Severino (2007, p. 123) "é aquela que, além de registrar e analisar os fenômenos estudados, busca identificar suas causas, seja através da aplicação do método experimental/matemático, seja através da interpretação possibilitada pelos métodos qualitativos.".

A unidade escolhida, pelos fatos apresentados, coloca-se como pertinente diante da sua especificidade. Conforme Severino (2007, p. 121) "O caso escolhido para a pesquisa deve ser significativo e bem representativo, de modo a ser apto a fundamentar uma generalização para situações análogas, autorizando inferências."

É o que acontece no presente caso. A partir do estudo exploratório e explicativo parte-se para a generalização, aplicando-se o método indutivo. Se é possível a aplicação no presente caso das recentes autorizações legislativas que compreendem a regularização fundiária urbana, será possível também sua aplicação em demais casos análogos? Se sim, de qual forma há essa possibilidade, havendo a necessidade de um instrumental de política pública urbana protagonizada pelo município e demais entes favorecidos.

Todo o estudo envolve o uso de ampla pesquisa documental. A documentação e seu estudo não abrange apenas as serventias extrajudiciais, mas também toda a documentação possível que seja cedida pelo ente municipal, pois há dados de cadastro e tributação das

residências que são por demais importantes para o estudo.

Com a triangulação de toda a documentação, procedimento do estudo utilizado para as diferentes coletas de dados e sua convergência em conclusões a respeito, bem como o estudo e análise da pesquisa há a possibilidade de previsão ao menos estimativa de um impacto fiscal em relação às residências não regularizadas, notadamente em relação ao IPTU, se é que não é atualmente cobrado, uma vez que ao obter o preço médio de uma residência, tem-se o valor nominal aplicando-se o percentual do tributo. Há ainda a possibilidade de antever novas arrecadações para o município, uma vez que estando regulares os bens imóveis, certamente as transações imobiliárias passarão ao crivo da serventia de imóveis, o que se traduz em mais arrecadações de ITBI e ITMCD, tributos esses que tem como fato gerador a circulação do bem, com a mudança de proprietário.

Anota Gil (2010, p. 114) que a triangulação é a mais importante estratégia a ser adotada nos estudos de caso. Como afirma, "tanto é que Yin (2005, p. 123) define tecnicamente este tipo de pesquisa como uma investigação que "baseia-se em várias fontes de evidencias, com os dados precisando convergir em um formato de triângulo" (GIL, 2010, p.115).

E pelo método indutivo, é possível antever se, se é que é possível a aplicação da legislação que cuida da regularização fundiária ao presente loteamento, de modo análogo a situações semelhantes, em que o loteamento obedece a todo o rígido controle estatal (do ente municipal e sob a gerencia da serventia extrajudicial), mas que por um problema ou outro, tal qual no caso de falecimento do loteador, seja possível a regularização fundiária, evitando-se a judicialização da questão.

Nesse sentido, Gil (2010, p. 15) leciona que:

> alguns estudos de caso assumem propósitos generalizantes, mas o que se almeja com eles não é uma generalização estatística demonstrada por distribuições de frequências, mas sim uma generalização analítica, que tem como propósito construir ou expandir teorias.

A coleta de dados foi realizada pelo estudo bibliográfico e análise dos documentos extraídos da serventia de registro de imóveis de Senador Canedo (GO) e documentos do município, bem como pela pesquisa de campo. Os documentos da serventia imobiliária utilizados foram os registros do imóvel pertencente ao loteador, bem como os registros dos lotes que lá constam, assim como a documentação de todo o processo de registro do loteamento, que fica exposta no serviço de registro de imóveis em atenção à Lei n. 6.766/79 (BRASIL, 1979). Foram também utilizados documentos expedidos pelo município referentes ao uso do solo na região, extratos de valor dos imóveis e aplicação de imposto territorial urbano (IPTU), que

demonstram a regularidade do loteamento em si e os valores praticados em avaliação fiscal.

Foi enviado questionário para uma amostra de moradores que ainda não têm o título registral da propriedade, com as perguntas estabelecidas no apêndice em anexo. Cuida-se de amostra não aleatória intencional (MARCONI E LAKATUS, 2012), em que se fez a escolha entre integrantes de todas as ruas do bairro, escolhidos dois de cada rua, procurando abranger duas moradias de cada, em todas as quadras.

É o modelo que melhor se enquadra no estudo de caso específico, e sua credibilidade é sustentada por abranger uma quantidade considerável de diferentes moradores por toda a situação geográfica do bairro e não por fácil acessibilidade, conforme recomenda Gil (2009, p. 112):

> Uma das primeiras indagações que fazem os leitores dos estudos de caso refere-se à representatividade dos sujeitos da pesquisa. Interessa-lhes saber se as pessoas entrevistadas, assim como as situações observadas e os documentos analisados, são, se fato, representativas do fenômeno estudado. Sobretudo porque, no processo de seleção de amostra, não se adotou o critério da aleatoriedade.
> Nos estudos de caso, não existe – nem poderia existir – a preocupação em garantir a seleção de uma amostra com um tamanho adequado para representar com pequena margem de erro o universo estudado. Mas é preciso garantir que os participantes da pesquisa sejam apropriados para proporcionar informações relevantes. Por essa razão, convém que, nos diversos momentos da análise, o pesquisador se cerifique de que não caiu em alguma armadilha decorrente da introdução de algum tipo de vício na coleta de dados (MILES; HUMERMAN, 1994).
> Um problema comum em estudos de caso é o referente à seleção de participantes não representativos. Nestes estudos, e comum a seleção dos informantes pelo critério de acessibilidade. Os pesquisadores tendem não apenas a entrevistar pessoas cujo acesso é mais simples, mas também pessoas com universo de discurso semelhantes. Assim, pode ocorrer que participantes-chaves sejam excluídos, comprometendo a representatividade do estudo.

Foram também entrevistados, conforme as perguntas no apêndice, os atores envolvidos no processo de regularização fundiária. São eles o representante da secretaria de habitação do município de Senador Canedo (GO), o advogado que defende o interesse do herdeiro do loteador e o representante da Corregedoria Geral de Justiça do Estado de Goiás. As perguntas e as respostas foram enviadas por e-mail.

A aplicação do questionário e das entrevistas se deram em janeiro de 2020, sendo as perguntas elaboradas em consonância com o objetivo geral e os objetivos específicos do trabalho.

Ao final do estudo, portanto, após a coleta da pesquisa documental, a realização das entrevistas, dados obtidos nos órgãos públicos e serventias extrajudiciais, foi possível fazer a análise do conteúdo e interpretar o estudo, traduzindo em um estudo de caso avaliativo, na classificação proposta por Gil (2010, p.49).

Por outro lado, a escolha do Loteamento Jardim de Todos os Santos – III Etapa reflete

a aplicação de um estudo de caso, pois se enquadra nas classificações dos autores que procuraram se debruçar sobre o tema, doravante delineadas.

Gil (2010, p. 52) citando Robert K. Stake, informa que o estudo de caso pode ser classificado em três espécies: intrínseco, instrumental e coletivo.

No intrínseco "o pesquisador estuda o caso em virtude do seu interesse em conhecê-lo melhor." (Gil, 2010, p. 52). Ele não é aplicado em virtude de ser um caso específico ou representativo de outros, mas sim porque há nele um fim específico.

Já o estudo de caso instrumental, não se tem interesse no caso em si, mas na repercussão que esse conhecimento possa causar em determinado assunto.

No estudo de caso coletivo "o pesquisador estuda conjuntamente diversos casos para investigar um dado fenômeno. Pode, de modo geral, ser reconhecido como um estudo instrumental estendido a vários casos. (GIL, 2010, p. 52).

Há que se atentar para não escolher um caso simplesmente pela situação geográfica mais fácil para o pesquisador, ou aplicação do método sem o apontamento e interesse que justifiquem a escolha dele. Nesse sentido, Alda Judith Alves-Mazzotti, aponta (MAZZOTTI, 2006, p. 639):

> Na verdade, o maior problema de grande parte dos trabalhos apresentados como estudos de caso é que eles não se caracterizam como tal. Refletindo uma visão equivocada sobre a natureza desse tipo de pesquisa, esses estudos são assim chamados por seus autores pelo simples fato de serem desenvolvidos em apenas uma unidade (uma escola, uma turma) ou por incluírem um número muito reduzido de sujeitos. Frequentemente, o autor apenas aplicação um questionário ou faz entrevistas em uma escola, sem explicitar porque aquela escola e não outra, deixando a pressão de que poderia ser qualquer uma. Ou seja, a escola ou a turma escolhida não é um "caso", não apresenta qualquer interesse em sim, é apenas um local disponível para a coleta de dados. Em consequência, a interpretação desses dados é superficial, sem recurso ao contexto e à história.

Mazzoti, em seu artigo, delimita e distingue os três tipos de estudo de caso definidos por Stake (MAZZOTTI, 2006). Cita que "no estudo de caso intrínseco busca-se melhor compreensão de um caso apenas pelo interesse despertado por aquele caso particular". Já no estudo de caso instrumental, "o interesse no caso deve-se a crença de que ele poderá facilitar a compreensão de algo mais amplo, uma vez que pode servir para fornecer *insights* sobre um assunto ou para contestar uma generalização amplamente aceita, apresentando um caso que nela não se encaixa.

E citando Stake novamente, conclui que (MAZZOTTI, 2006, p. 641):

> os pesquisadores de caso buscam tanto o que é comum quanto o que é particular em cada caso, mas o resultado final geralmente retratara algo de original em decorrência de um ou mais dos seguintes aspectos; a. a natureza do caso; b. o histórico do caso; e.

> o contexto(físico, econômico, político, legal, estético etc,);d. outros casos pelos quais é reconhecido; e. os informantes pelos quais pode ser conhecido.

A escolha do loteamento jardim de todos os santos como estudo de caso enquadra- se nessa classificação de Robert Stake, uma vez que não se trata de uma escolha aleatória ou simplesmente mais adequada e conveniente.

Ao revés disso, trata-se de uma situação, apesar de não rara, individual, uma vez que o loteamento, ao contrário da grande maioria dos loteamentos que ainda necessitam de regularização (por nascerem irregulares desde o início), obedeceu os tramites e procedimentos legais, aprovado pela prefeitura em seu tempo, portanto, cuidando-se de loteamento regular. O que torna o caso interessante do ponto de vista científico é a peculiaridade de, incialmente tido como regular, com diversos lotes vendidos e circulando por meio do tráfico imobiliário, atualmente possui uma considerável extensão das propriedades que se encontram marginalizadas, alheias ao registro e regularização.

A pergunta que cabe é se é possível a aplicação dos instrumentos legais que promovem a regularização fundiária, por meio de políticas públicas, sobretudo incentivadas pelo ente municipal. É o estudo de caso instrumental da classificação de Stake, pois, após sua análise ampla, poder-se-á concluir quanto à aplicabilidade generalizada em casos que possam existir ou futuramente aparecer analogamente.

É possível ainda, com o estudo aprofundado do caso, observar e analisar se as políticas públicas relacionadas à regularização fundiária estão sendo aplicadas, ou estão concentradas em outros segmentos da população, especialmente em Senador Canedo (GO). Se é possível, ainda que sem detrimento de outros programas de regularização fundiária, fazer sugerir e aplicar alguns dos instrumentos de política urbana em casos específicos como este.

Não se trata, portanto, de mera coleta de dados, ou simplesmente planejamento de posterior pesquisa. Apesar da simplicidade da metodologia, trata-se de exame por demais complexo, que envolve planejamento inicial, coleta de dados específica e análise dos dados obtidos com ulterior conclusão.

Também não tem como objetivo apenas descrever o fenômeno que ocorre especificamente no bairro em questão. Claro que o estudo exploratório e descritivo do bairro é necessário e interessante para a pesquisa a ser realizada, mas não é o seu único mister. O estudo pretende conhecer a realidade local e ir além, podendo proporcionar, do particular estudado, situações generalizadas, com o intuito de fomentar e acrescentar programas talvez não pensados na região do município.

A estratégia do estudo de caso está mais direcionada a definir questões de como e o

porquê (Yin, 2001). São questões que se enquadram ao estudo do bairro citado. Por que não há registro dos imóveis nessa situação específica, uma vez que se trata de um loteamento aprovado pelo município e que obedeceu a todos os tramites legais quando da sua implantação? E como superar a ausência de registro, criando ou aprimorando um programa de política habitacional que também atenda ao interesse de tal parcela da sociedade, verificando- se a eficácia da política pública e, saindo do caso específico, estabelecer uma possibilidade geral de ampliação do programa.

Afirma Yin (2001, p. 25) que:

> Em contrastes, questões do tipo "como" e "por que" são mais explanatórias e é provável que levem ao uso de estudos de casos, pesquisas históricas e experimentos como estratégias de pesquisa escolhidas. Isso se deve ao fato de que tais questões lidam com ligações operacionais que necessitam ser traçadas ao longo do tempo, em vez de serem encaradas como meras repetições ou incidências. Assim, se você deseja saber como uma comunidade conseguiu impedir com sucesso a construção de uma autoestrada (veja Lupo *et al*.., 1971), seria pouco provável que você confiasse em um levantamento de dado ou em um exame de arquivos; seria melhor fazer uma pesquisa histórica ou um estudo de caso. Da mesma forma, se você deseja saber por que os circundantes não conseguiram relatar situações perigosas sob certas condições, você poderia projetar e conduzir uma série de experimentos (veja Latane&Darley,1969).

E assim continua sobre o caso único (YIN, 2001, p. 62):

> "A teoria especificou um conjunto claro de proposições, assim como as circunstâncias nas quais se acredita que as proposições sejam verdadeiras. Para confirmar, contestar ou estender a teoria, deve existir um caso único, que satisfaça todas as condições para testar a teoria. O caso único pode, então, ser utilizado para se determinar se as proposições de uma teoria são corretas ou se algum outro conjunto alternativo de explanações possa ser mais relevante

Por outro lado, a especificidade do Loteamento Jardim de Todos os Santos – III Etapa, que o torna interessante para o estudo de caso, além da situação inusitada já apontada, é verificada pelo fato de ser um caso singular em que o promovente do loteamento era uma pessoa física, autoridade religiosa, tendo falecido e posteriormente surgido ação de comprovação de paternidade, na qual decidiu-se pela herança dos bens deixados a seu único herdeiro. Há uma disputa judicial em questão entre herdeiro e inúmeros moradores, muitos deles ainda sem o registro imobiliário. Alegam os moradores estar de posse dos imóveis, com títulos de compra dos bens, enquanto o herdeiro luta judicialmente por tais bens, uma vez que não registrados.

Além do fato de que a questão envolve um bairro principal na cidade de Senador Canedo (GO) uma vez que ocupa parcela considerável na região central, sendo que nessa III Etapa constam 880 lotes.

O caso específico, portanto, ensejou maiores estudos, uma vez que, ainda que a lei 13.465 (BRASIL, 2017) proíba a regularização fundiária em áreas que são objeto de litígio,

seria possível a sua aplicação se todos os atores envolvidos estivessem dispostos a um acordo, suspendendo a ação processual, para uma tentativa de regularização fundiária, uma vez que a própria lei admite a possibilidade de uma gama substancial de instrumentos, tal como a desapropriação, permuta etc.

E se há essa possibilidade, quem deveria atuar e presidir um pretenso procedimento de regularização, em virtude do protagonismo municipal ante a política urbana? Cabem indagações também quanto a possibilidade de participação mais efusiva por parte dos demais atores envolvidos, a exemplo da Serventia Extrajudicial de Registro de Imóveis, advogados, Corregedoria de Justiça etc.

Ou seja, a especificidade do caso merece um estudo mais aprofundado, quem sabe com a extensão do particular para o geral, com a sugestão de medidas normativas no futuro pelos atores envolvidos, que possibilitem a ampliação do programa habitacional, uma vez que o caso apresentado afeta uma proporção sensível de lares da região.

Há de se atentar também para a extensão de tais casos inclusive na região estatal, uma vez que é possível que haja situações análogas (loteamentos inicialmente regulares com pendengas judiciais que impedem a plena regularização e titulação de seus ocupantes) e estes poderiam ser beneficiados com um projeto de normatização no âmbito da Corregedoria de Justiça ou do próprio TJGO.

É certo que em tais casos há a preocupação de que o estudo de caso não seria suficiente para fazer uma generalização científica, uma vez que se trataria de um caso único. Yin (2001, p. 29) refuta tal receio trazendo a diferença entre a generalização estatística e a generalização analítica, esta última sim perfeitamente aplicável no estudo de caso:

> uma segunda preocupação muito comum em relação aos estudos de caso é que eles fornecem pouca base para se fazer uma generalização científica. “como você pode generalizar a partir de um caso único” é uma questão muito ouvida. A resposta não é muito simples (Kennedy,1976). Entretanto, pense, no momento, que a mesma questão tenha sido feita em relação a um experimento: Como você pode generalizar a partir de um único experimento?” Na verdade, fatos científicos raramente se baseiam em experimentos únicos; baseiam-se em geral, em um conjunto múltiplo de experimentos, que repetiu o mesmo fenômeno sob condições diferentes. Pode-se utilizar a mesma técnica com estudos de casos múltiplos, mas exige-se um conceito diferente dos projetos de pesquisa apropriados; essa discussão é apresentada em detalhes no Capitulo 2. Uma resposta muito breve é que os estudos de caso, da mesma forma que os experimentos, são generalizáveis a proposições teóricas, e não a populações ou universos. Nesse sentido, o estudo de caso, como o experimento, não representa uma “amostragem”, e o objetivo do pesquisador é expandir e generalizar teorias (generalização analítica) e não enumerar frequências (generalização estatística). Ou, como descrevem três notáveis cientistas sociais em seu estudo de caso único, o objetivo é fazer uma análise “generalizante” e não “particularizante” (Lipset, Trow,&Coleman, 1956, p.419-420)”

Essa talvez a parte mais difícil do estudo de caso, a da avaliação da unidade de análise, se se trata mesmo de um caso que tenha essa conotação e mereça a observação científica. Em se tratando de avaliação de um programa, com possibilidade de incremento de ideias para a sua normatização, como diz Yin (2001, p. 44), "Como orientação geral, a definição da unidade de análise (e, portanto, do caso) está relacionada à maneira como as questões iniciais da pesquisa foram definidas.".

E Robert K Yin dá sugestões em situações semelhantes ao presente estudo (YIN, 2001, p. 44):

> Naturalmente, o "caso" também pode ser algum evento ou entidade que é menos definido do que um único indivíduo. Já se realizaram estudos de caso sobre decisões, sobre programas de vários tipos sobre o processo de implantação de alguma coisa em alguma empresa ou entidade e sobre uma mudança organizacional. Feagin, Orum&Sjoberg (1991), contém alguns exemplos clássicos desses casos únicos em sociologia e em ciência política. Tome cuidado com esse tipo de tópico) - nenhum é facilmente definido em termos dos pontos iniciais ou finais do "caso". Por exemplo, um estudo de caso de um programa especifico pode revelar:
> a) Variações na definição do programa, dependendo da perspectiva das diferentes pessoas envolvidas
> b) Componentes do programa que existia antes da designação formal do mesmo. Logo, qualquer estudo de caso de um programa como esse teria que confrontar nessas condições ao delinear a unidade de análise.

Por outro lado, para a coleta de dados do estudo de caso, Robert K. Yin aponta diversas fontes, dentre as quais, documentos, registros em arquivo, entrevistas, observação direta, participante e artefatos físicos. Para ele, um estudo de caso bem apurado deve consistir em várias fontes de evidências, um bom banco de dados, com a reunião das fontes, bem como um encadeamento das evidencias (YIN, 2001)

Inicialmente, há de se destacar o estudo bibliográfico com ampla pesquisa documental do que efetivamente se encontra em registro na serventia imobiliária de Senador Canedo. O ente municipal também é passível de exame, caso tenha documentos que comprovem cadastro imobiliário bem como qualquer procedimento relacionado ao tema.

A parte documental da serventia imobiliária demonstra como se encontra o loteamento, no plano físico, bem como quanto à questão de quais endereços efetivamente não se encontram como de propriedade dos moradores, estando em nome do próprio loteador.

Paralelamente à análise dos documentos extraídos foi enviado questionário para uma amostra de moradores que ainda não têm o título registral da propriedade, com as perguntas estabelecidas no apêndice em anexo. Justificam-se as perguntas uma vez que são os destinatários da regularização fundiária, sendo os primeiros beneficiários.

O questionário direcionado é uma forma de se prevenir elucubrações que desviem do

foco da pesquisa. Tratando-se de moradores que vivem há muito tempo no local, lá construíram suas moradias, alguns deles herdeiros, e é conveniente que se busquem questões mais objetivas, buscando o cerne do trabalho, uma vez que a liberdade de explanação pode levar a dispersão de respostas que sobressaiam ao interesse e objetivo do trabalho.

Foram feitas, ainda entrevistas, conforme as perguntas no apêndice, aos atores envolvidos no processo de regularização fundiária. São eles o representante da secretaria de habitação do município de Senador Canedo (GO), e o advogado que defende o interesse do herdeiro do loteador, bem como o representante da Corregedor Geral de Justiça de Goiás.

O representante do município é de suma importância, uma vez que é o ente municipal, como já dito anteriormente, o principal protagonista do processo de regularização fundiária.

Já o advogado que patrocina a causa do herdeiro também se revela importante, uma vez que pode trazer subsídios quanto à possibilidade de o pleito ser protocolado em sede municipal, bem como a possibilidade de acordo extrajudicial.

Por fim, quanto ao representante da Corregedoria de Justiça, é importante saber se há normativa geral quanto à regularização fundiária, bem como se nesse caso específico há a possibilidade de suas normas preverem tal incidência.

Nessa situação, dada a natureza técnica dos cargos entrevistados, as questões serão mais abertas, com mais possibilidade de extensão ou mesmo de inovações, caso se configure útil qualquer situação nova que enseje mais a fundo a pesquisa. Yin destaca a importância da entrevista no estudo de caso (YIN, 2001, p. 112):

> Uma das mais importantes fontes de informações para um estudo de Caso são as entrevistas. Pode-se ficar surpreso com essa conclusão, por causa da associação usual que se faz entre as entrevistas e o método de levantamento de dados. As entrevistas, não obstante, também são fontes essenciais de informação para o estudo de caso.
> As entrevistas podem assumir formas diversas. É muito comum que as entrevistas, para o estudo de caso, sejam conduzidas de forma espontânea. Essa natureza das entrevistas permite que você tanto indague respondentes-chave sobre os fatos de uma maneira quanto peça a opinião deles sobre determinados eventos. Em algumas situações, você pode até mesmo pedir que o respondente apresente suas próprias interpretações de certos acontecimentos e pode usar essas proposições como base para uma nova pesquisa.
> Quanto mais o respondente auxiliar dessa última maneira, mais o papel dele se aproximará do papel de um "informante" do que o de um mero respondente. Informantes-chave são sempre fundamentais para o sucesso de um estudo de caso. Essas pessoas não apenas fornecessem ao pesquisador do estudo percepções e interpretações só um assunto, como também podem sugerir fontes nas quase pode-se buscar evidências corroborativas – e pode-se iniciar a busca a essas evidencias.

Em toda a coleta, deve haver o encadeamento das evidências (YIN, 2001, p. 118). O estudo deve ser concatenado, de modo que convirjam as evidências. Parte-se de uma situação hipotética e após o início da pesquisa identifica-se os dados ou evidências específicas que sustentariam a conclusão dessa situação. Como retorno, pode-se vislumbrar a questão de estudo que teria levado

ao planejamento, verificando-se o encadeamento de evidências, como ele se forma e aonde pode avançar ou retroceder.

Ao final do estudo, portanto, após a coleta da pesquisa documental, a realização das entrevistas, dados obtidos nos órgãos públicos e serventias extrajudiciais, será possível fazer a análise do conteúdo e interpretar o estudo, traduzindo em um estudo de caso avaliativo, na classificação proposta por Gil (2010, p.49).

Ou, segundo Robert K Yin, utilizando a estratégia analítica da explanação, conseguir-se-á descrever e explicar o fenômeno, no caso a ausência ou predominância da política de regularização fundiária urbana em determinado segmento e padrão do tecido urbano municipal. (YIN, 2001)

Como diz (YIN, 2001, p. 140)

> Como usado neste capítulo o procedimento é especialmente importante para os estudos de caso explanatórios. Um procedimento similar, para os estudos exploratórios, vem sendo comumente considerado parte de um processo e geração de hipóteses (veja Glaser & Strauss, 1967); no entanto, seu objeto não é concluir o estudo, mas desenvolver ideias pra um novo estudo.
> Elementos da explanação. "Explicar" um fenômeno significa estipular um conjunto de elos causais em relação a ele. Esses elos são similares às variáveis independentes no uso previamente descrito de explanações concorrentes. Na maioria dos estudos, os elos podem ser complexos e difíceis de se avaliar de uma maneira precisa.
> Em grande parte dos estudos de caso existente, a elaboração de explanação ocorreu sob a forma de narrativa, uma vez que as narrativas não podem ser precisas, os melhores estudos de caso são aqueles em que as explanações refletem algumas proposições teoricamente significativas. Por exemplo, os elos causais podem refletir interpretações importantes do processo de política pública ou da teoria da ciência social. As proposições de política pública, se estiverem corretas, podem levar a recomendações sobre as políticas que serão utilizadas no futuro (veja um exemplo no QUADRO 25, parte B).

E esse é o método que se pretendeu desenvolver ao longo da pesquisa, pois por meio do encadeamento das evidências, estudo incessante do material colhido, pode-se chegar a recomendações ou sugestões na política urbana fundiária do município, não exclusivamente para o ente municipal, um dos atores envolvidos, mas também para os demais que podem, por meio de políticas públicas, contribuir com ações, normatizações e atos. É o caráter instrumental do presente trabalho.

CAPÍTULO 4 - ESTUDO DE CASO – LOTEAMENTO JARDIM DE TODOS OS SANTOS – III Etapa

4.1 O contexto da pesquisa

O município de Senador Canedo está localizado na região metropolitana de Goiânia, pertencendo à mesorregião do Centro Goiano, distante 16 Km do centro da Capital do Estado e 206 Km da Capital Federal. Possui uma área de 248,291 Km² e densidade demográfica de 404,23 hab/km². (IBGE) Conforme a figura a seguir, está situado em uma região estratégica da grande Goiânia:

Mapa 1: municípios limítrofes a Senador Canedo (GO)

Fonte: google earth

O número de habitantes segundo censo de 2010 era de 84.443 habitantes, sendo 84.111 na área urbana e 311 na área rural. A população estimada em 2019 é de 115.371 habitantes (IBGE, 2019).

A história do município começa com a introdução de malha ferroviária em sua área predominantemente rural, sendo que nas décadas de 30 e 40 do século XX era dividida em grandes fazendas, com agricultura de sustento e parte para a criação e pouso de bois que

cruzavam o norte do país em direção ao sudeste.

Com a implementação da estrada de ferro houve a mudança do povoado, passando este a agrupar um povoamento de nome Esplanada, tendo como primeiro loteamento Vargem Bonita, nome dado à grande fazenda no local.

Na década de 1950 do século XX o povoado passou a ser um distrito de Goiânia, vindo a se emancipar em 1988, após plebiscito no qual a população decidiu pela separação da capital, culminado com a Lei n. 10.435 (ESTADO DE GOIAS, 1988) que efetivamente fez surgir o município de Senador Canedo (GO).

Percebe-se assim que se trata de uma cidade essencialmente nova, com suas instituições criadas após a sua emancipação da Capital, vindo a ocupar-se, desde então, os cargos de prefeito, vice-prefeito e o poder legislativo local, apesar do povoado ser mais antigo e antigamente pertencente à própria capital.

Com a chegada da década de 90 do século XX houve uma explosão demográfica urbana, ao mesmo tempo em que a população rural entra em declínio, atualmente restando poucos habitantes nela. Em paralelo a essa mudança, várias empresas passaram a se instalar na região, destacando-se a subsidiária da Petrobras, a distribuidora Petrobrás Transporte S/A (TRANSPETRO), tornando a cidade um dos mais importantes polos de distribuição de combustíveis do país.

Atualmente, é um dos municípios de maior crescimento do Estado de Goiás. Possui a segunda maior receita de ICMS, no percentual de 22,83 por cento do total arrecadado, estando entre as dez maiores economias do Estado, segundo levantamento do Instituto Mauro Borges (IMB, 2015). Possui o PIB per capita elevado, R$ 32.066,95 (trinta e dois mil e sessenta e seis reais e noventa e cinco centavos), em razão da forte concentração do setor petroquímico (IBGE, 2019).

Possui uma localização privilegiada, pois faz parte da região metropolitana de Goiânia, estando muito próxima a capital, bem como dos centros de distribuição, a exemplo do porto seco de Anápolis, conforme levantamento do Instituto Mauro Borges (IMB, 2015).

Segundo dados do IMB, há um forte crescimento populacional. Em 2016, a taxa de crescimento foi de 3,36%. Na década de 90, o crescimento foi de 253,24 % na população. (IMB) E a situação tende a se consolidar face a expansão dos loteamentos urbanos lançados recentemente.

Quanto ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) está na faixa de 0,71 (IBGE) Considerado alto em relação à média brasileira (IMB), “apesar do intenso desenvolvimento econômico-social dos últimos anos, o 84º lugar no índice geral do Índice de Desempenho

Municipal (IDM), calculado pelo IMB, indica que Senador Canedo merece atenção nas dimensões segurança, educação, saúde, infraestrutura e trabalho de forma que sua pujança econômica se reflita na área social."

De fato, a renda per capita é elevada, o que reflete que não necessariamente PIB alto é fator de distribuição de renda ou de investimentos em infraestrutura e demais serviços uteis e necessários a população local.

No que pertine à habitação, o Estado de Goiás, por meio da AGEHAB vem auxiliando os municípios goianos na regularização fundiária em áreas com interesse social, predominantemente ocupadas por famílias de baixa renda (SEGPlan)

Dados extraídos do site da Agência de Habitação do Estado de Goiás (AGEHAB) dão conta de que foram entregues só em Goiás mais de 10 mil escrituras, e mais de 20 mil já foram regularizados os municípios goianos, para famílias com renda de zero a quatro salários mínimos. Tal forma de legalização possui um extenso processo administrativo que caminha, desde o início, com o levantamento topográfico, elaboração de projeto, aprovação, registro em serventia imobiliária e cadastramento as famílias para que possam levar a escritura em serventia extrajudicial, dentre outras fases.

Essa política habitacional tem forte amparo nas legislações que advieram para fortalecer o seu fomento, como a Lei n.11.124/2005 (BRASIL, 2005), instituída pelo Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social:

> A criação do Subsistema de Financiamento de habitação de Interesse Social, a aprovação da Lei n. 11.124/2005 que instituiu o Sistema Nacional de habitação de Interesse Social e o Fundo Nacional de habitação de interesse Social, além das medidas jurídicas adotadas (tais como a Lei federal 10.391/2004), dando maior segurança jurídica para o financiamento, e a resolução de 2005 do Conselho Monetário Nacional, obrigando os bancos a cumprirem a exigência legal de investir em habitação os recursos da poupança), da abertura de capitais de empresas imobiliárias na bolsa e das alterações no financiamento e subsidio habitacional, geraram uma forte aplicação de todas as fontes de recursos (oriundos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS, do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, do Orçamento Geral da União - OGU, da CAIXA e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE).' (AGEHAB)

Além da política de doação de lotes urbanos para assentamento de famílias carentes, prevista pela Lei estadual 12.229/03, a AGEHAB utiliza os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) para empreendimentos do programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) em conjunto com a iniciativa privada, mas também voltados para a população carente.

É o caso, no primeiro exemplo, do conjunto morada do morro em Senador Canedo, no qual foram entregues 2 escrituras, conforme noticiado pela própria AGEHAB. No segundo

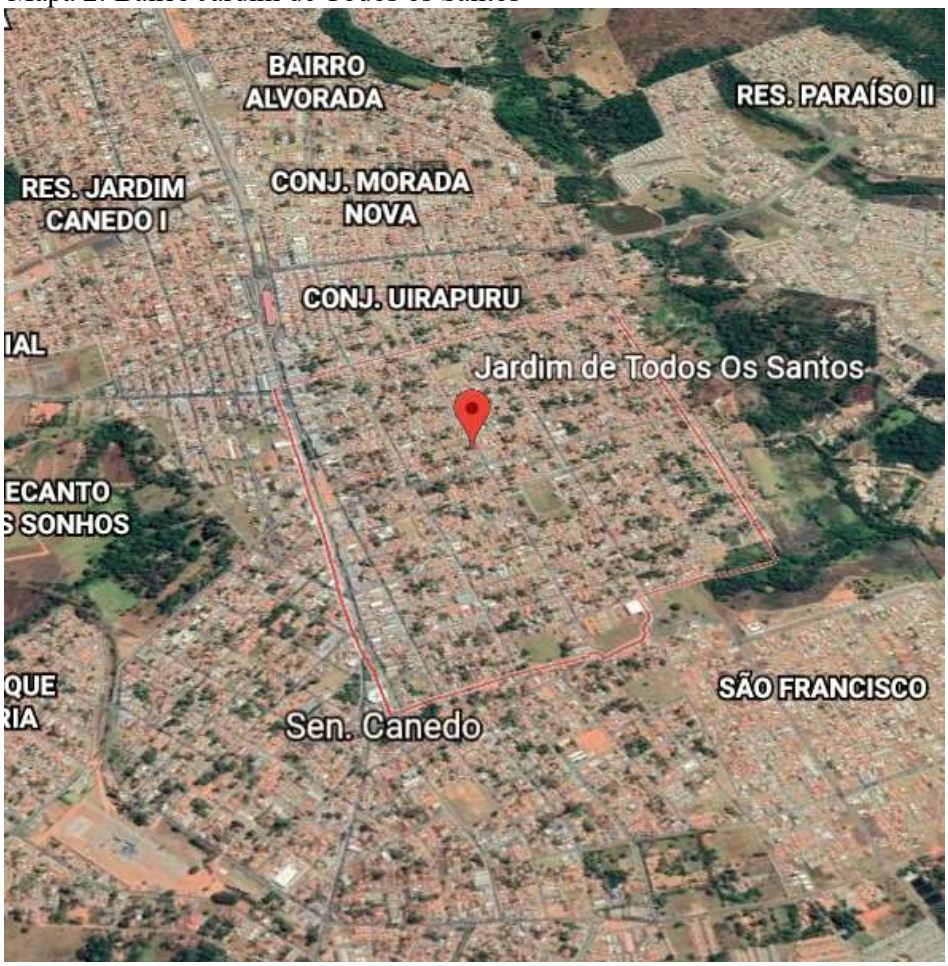
exemplo, tem-se a parceria público privada com a construção de inúmeros apartamentos do programa MCMV que abrangem a população mais carente, com a participação efetiva do município de Senador Canedo.

Todavia, o intuito desse trabalho é demonstrar a necessidade, sem deixar de reconhecer o mérito pelo trabalho já realizado em regularizações de áreas mais carentes ou dependentes do Estado, de estabelecer uma visão acerca da possibilidade de regularização de áreas em loteamentos regulares que por alguma questão não podem se tornar plenamente titulados. Nessa via, é importante descrever o Loteamento Jardim de Todos os Santos, Etapa III, que possui lotes com essa característica.

4.2 O Loteamento Jardim de Todos os Santos: Analise Documental

O Bairro Jardim de Todos os Santos está localizado na região central da cidade de Senador Canedo, na região administrativa 01, região essa que comporta 33 bairros (PLHIS). É a região com maior índice de áreas construídas, com percentual médio de 89%. Em decorrência da lei de zoneamento, uso e ocupação do solo prever a sua utilização como zona de uso residencial e misto, há a utilização de áreas comerciais em áreas residenciais.

Mapa 2: Bairro Jardim de Todos os Santos

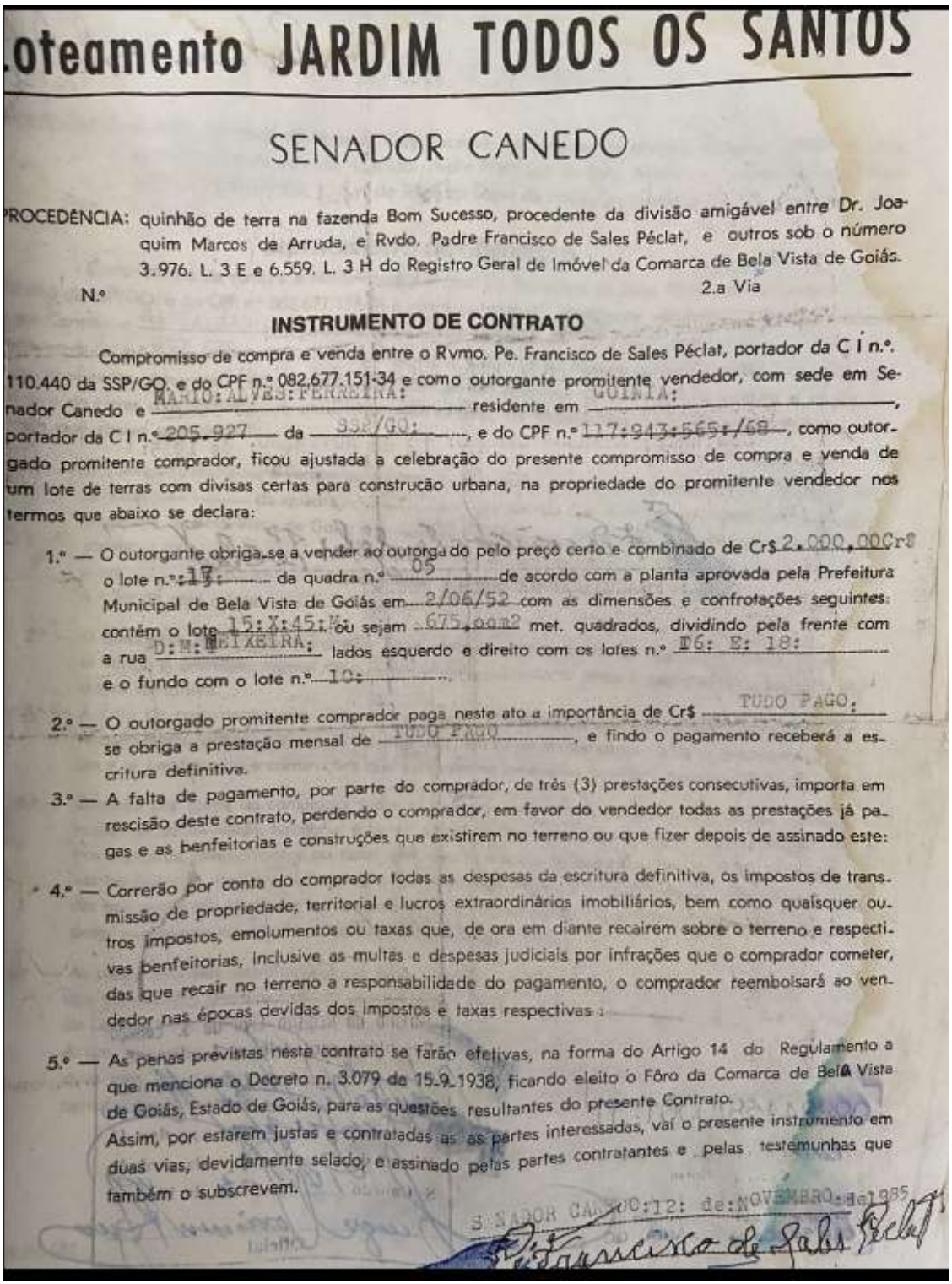


Fonte: google earth

O referido bairro teve origem no loteamento realizado pelo Padre Francisco Sales Peclat, que vendeu os lotes por meio de compromisso de compra e venda, conforme a figura abaixo, documento extraído da serventia de registro de imóveis, quando o loteamento não possuía ainda forma regular perante a lei e o município. Ou seja, não obedeceu inicialmente aos tramites da legislação aplicada aos loteamentos, que a época era o Decreto-lei n. 3.079/38 (BRASIL, 1938). Foi realizada a venda em três etapas, as duas primeiras registradas em Bela Vista (GO), quando ainda não existia o município de Senador Canedo, a III etapa, registrada na Serventia Extrajudicial de Senador Canedo (GO).

A terceira etapa, assim, constituiu-se de forma similar as duas primeiras, com a venda de compromisso de compra e venda estabelecido entre o padre e o compromissário comprador, utilizando-se uma forma estranha a lei. Observe-se que mesmo bem após a aprovação da Lei n. 6.766/79, (BRASIL, 1979) que passou a definir todo o procedimento de parcelamento do solo, muitos contratos ainda foram estabelecidos à margem da lei, como o da figura, que data de 1985, instrumento esse também extraído da serventia de registro de imóveis.

Figura 1: Compromisso de compra e venda de lote



Loteamento JARDIM TODOS OS SANTOS

SENADOR CANEDO

PROCEDÊNCIA: quinhão de terra na fazenda Bom Sucesso, procedente da divisão amigável entre Dr. Joaquim Marcos de Arruda, e Rvdo. Padre Francisco de Sales Péclat, e outros sob o número 3.976. L. 3 E e 6.559. L. 3 H do Registro Geral de Imóvel da Comarca de Bela Vista de Goiás.

N.º 2.a Via

INSTRUMENTO DE CONTRATO

Compromisso de compra e venda entre o Rvmo. Pe. Francisco de Sales Péclat, portador da C I n.º. 110.440 da SSP/GO. e do CPF n.º 082.677.151-34 e como outorgante promitente vendedor, com sede em Senador Canedo e MARIO ALVES PEREIRA residente em GOIANIA, portador da C I n.º 205.927 da SSP/GO, e do CPF n.º 117.943.565-/68, como outorgado promitente comprador, ficou ajustada a celebração do presente compromisso de compra e venda de um lote de terras com divisas certas para construção urbana, na propriedade do promitente vendedor nos termos que abaixo se declara:

1.º — O outorgante obriga-se a vender ao outorgado pelo preço certo e combinado de Cr$ 2.000,00Cr$ o lote n.º 17 da quadra n.º 05 de acordo com a planta aprovada pela Prefeitura Municipal de Bela Vista de Goiás em 2/06/52 com as dimensões e confrotações seguintes: contém o lote 15 X 45 ou sejam 675,00m2 met. quadrados, dividindo pela frente com a rua D.M. MEIXEIRA lados esquerdo e direito com os lotes n.º 16 E 18 e o fundo com o lote n.º 10.

2.º — O outorgado promitente comprador paga neste ato a importância de Cr$ TUDO PAGO se obriga a prestação mensal de TUDO PAGO, e findo o pagamento receberá a escritura definitiva.

3.º — A falta de pagamento, por parte do comprador, de três (3) prestações consecutivas, importa em rescisão deste contrato, perdendo o comprador, em favor do vendedor todas as prestações já pagas e as benfeitorias e construções que existirem no terreno ou que fizer depois de assinado este:

4.º — Correrão por conta do comprador todas as despesas da escritura definitiva, os impostos de transmissão de propriedade, territorial e lucros extraordinários imobiliários, bem como quaisquer outros impostos, emolumentos ou taxas que, de ora em diante recairem sobre o terreno e respectivas benfeitorias, inclusive as multas e despesas judiciais por infrações que o comprador cometer, das que recair no terreno a responsabilidade do pagamento, o comprador reembolsará ao vendedor nas épocas devidas dos impostos e taxas respectivas.

5.º — As penas previstas neste contrato se farão efetivas, na forma do Artigo 14 do Regulamento a que menciona o Decreto n. 3.079 de 15-9-1938, ficando eleito o Fôro da Comarca de Bela Vista de Goiás, Estado de Goiás, para as questões resultantes do presente Contrato.

Assim, por estarem justas e contratadas as as partes interessadas, vai o presente instrumento em duas vias, devidamente selado, e assinado pelas partes contratantes e pelas testemunhas que também o subscrevem.

SENADOR CANEDO 12 de NOVEMBRO de 1985

Pe. Francisco de Sales Péclat

Fonte: dados do Registro de Imóveis de Senador Canedo (GO)

Como a Lei n. 6766/79 (BRASIL, 1979) permite a regularização dos loteamentos existentes anteriormente a data de sua publicação, foi esta de fato promovida na década de 1990,

em 1997, por uma sobrinha do loteador, de nome Maria do Nazaret Prado Peclat, uma vez que era a inventariante do processo do espolio dele, por meio do Decreto Municipal n. 0176/ 97, de 22 de abril de 1997 (SENADOR CANEDO, 1997), documentos estes que constam na pasta do loteamento na serventia imobiliária.

Segundo consta nos documentos existentes na serventia extrajudicial, o loteamento está distribuído em uma área de 866.842,18 m², possuindo uma área pública de 15.750 m², no percentual de 1,82%, 140.558,00 m² de ruas, o que equivale a 16,21 %, não se adequando as exigências atuais de área pública, mas assim regularizado por se tratar de loteamento antigo já consolidado há bastante tempo.

Dispõe o loteamento de 42 quadras, cada qual com um número determinado de lotes, tendo em média 26 lotes cada uma, algumas com até 33 unidades.

Apesar de se tratar de um loteamento antigo, para a sua regularização foi exigida e devidamente apresentada a o atestado de salubridade conforme a legislação da época, Lei estadual 10.156 de 16.01.87 (ESTADO DE GOIÁS) da mesma forma foi concedida a licença de instalação do loteamento pela Fundação Estadual do Meio ambiente (FEMAGO), entidade à época responsável.

Elaborou-se ainda laudo técnico geológico no qual se atestou a qualidade do terreno para as edificações que nele servem, não havendo fatores geológicos e geotécnicos que prejudiquem a sua implantação.

Conforme os dados obtidos na serventia de registro de imóveis de Senador Canedo (GO), a justificativa utilizada para a regularização do loteamento, em ato do poder municipal, é a situação já consolidada com diversas famílias de baixa renda morando há anos no local.

Com dados obtidos da Secretaria de Finanças do Município relativos a uma quadra, a 4-B, observa-se que há casas dos mais variados valores, algumas atingindo o valor de R$ 33.619,67 (trinta e três mil seiscentos e dezenove reais e sessenta e sete centavos) até a de valor mais elevado, no importe de R$ 250.442,30 (duzentos e cinquenta mil quatrocentos e quarenta e dois reais e trinta centavos), o que denota ser em muitas vezes destinada a população de baixa renda, mas também não prejudica o fato de ter construções já mais sofisticadas.

A peculiaridade do loteamento em questão, que ensejou o estudo de caso mais profundo não está relacionada meramente a sua importância pela localização central na região da cidade. Mas sim também pelo fato de que o loteamento foi feito por um reverendo e vindo este a falecer, surgiu tempos depois uma ação de investigação de paternidade, na qual se descobriu a existência de um primogênito, que reivindica diversos lotes ainda no nome do loteador.

A quantidade de lotes ainda em nome do loteador é de mais da metade, conforme consta em ofício emanado da serventia imobiliária, sendo bastante significativa, mas segundo os mesmos dados ainda não se tem elementos para dizer o número exato. E não se sabe precisar o motivo de eles não terem sido registrados já em nome das pessoas que compraram os terrenos. O que se sabe, de modo incontroverso, é que há um bloqueio judicial referente a ação de investigação de paternidade, no qual restaram 728 lotes sem possibilidade de venda ou transferência entre particulares.

Esse bloqueio foi feito por ordem liminar da 2ª vara de família e sucessões, de Goiânia (GO), Processo n. 0157592.61.2011.8.09.0175, em investigação de paternidade requerido pelo primogênito do loteador. É um bloqueio que, conforme ofício enviado a juízo, foi feito de forma errônea em inúmeros casos (em 98 lotes) o que vem atrapalhando a livre circulação dos bens imóveis, e por essa razão não se sabe precisar também a quantidade em nome do loteador efetivamente.

Há assim a peculiaridade do presente trabalho, uma vez que estão em juízo discutindo a questão da propriedade em diversos dos lotes. Vários deles estão embargados judicialmente, apesar de se ter em conta que muitos deles podem ter sido vendidos pelo loteador, por meio do compromisso de compra e venda, mas não foram levados a registro na serventia cartorária, e assim ainda considerados como de fato pertencentes ao loteador, bem como podem haver muitos deles em que houve invasão, simplesmente porque sabiam tratar-se de área irregular. Certo é que tais questões só podem ser verificadas judicialmente ou em forma de resolução amigável de conflitos, em composição entre os moradores e o sucessor do loteador.

Uma grande participação nesse problema envolve a legislação brasileira que permite a falsa impressão de se ter a propriedade de um bem imóvel, quando se adquire por compromisso de compra e venda, que é uma simples promessa de venda futura. Muitos evitando pagar uma taxa cartorária, e também o imposto de transmissão de bens imóveis, vão protelando a transferência, e outros até mesmo por ignorância ao mandamento legal, acreditam que de posse de uma escritura ou um contrato desses já se tornam proprietário do bem.

Atualmente há campanhas para mobilizar a sociedade quanto à real transferência do imóvel, o que se dá somente após o registro da escritura definitiva na serventia extrajudicial imobiliária, mas ainda assim, conforme dados obtidos na serventia imobiliária de Senador Canedo, pouquíssimos desejam escriturar e registrar um lote de loteamento novo, preferindo pagar as prestações por meio de um contrato de compromisso de compra e venda.

A utilização desse instrumento pode trazer sérios riscos ao consumidor adquirente do imóvel, uma vez que este ainda pertencente de fato ao loteador. Como nesse caso específico,

em havendo morte do loteador, uma questão como a superveniência de um primogênito pode como aconteceu dificultar e atrasar em anos ou décadas a propriedade plena.

O mesmo acontece quando o loteador possui dívidas perante a Fazenda Nacional. A lei 8.212/91 (BRASIL, 1991) diz que os bens penhorados pela fazenda nacional se tornam indisponíveis, o que quer dizer que passam a estar bloqueados. Se os lotes são penhorados pela Fazenda nacional em uma simples processo tributário de execução fiscal, por dívida do loteador, mesmo que os compradores movam uma ação para que o loteador outorgue a escritura pública para a propriedade plena, essa não vai ser possível de registrar, uma vez que ainda pertencente o imóvel ao antigo dono, e por ora indisponível, porque o credito tributário possui preferência.

Além disso, muitos desses lotes com casas construídas, tem famílias morando há décadas, que compraram os imóveis mas não registraram e assim, para efeito de titulação, ainda constam em nome do loteador, conforme informações documentadas na Serventia Extrajudicial Registro de Imóveis, mas talvez em muitos casos por irregularidade registral, quando os moradores possuem o imóvel sem a titulação.

Há a necessidade também de rever o bloqueio judicial efetuado há quase uma década, uma vez que muitos dos lotes atingidos pela medida judicial o foram injustamente, uma vez que já estavam em propriedade de outras pessoas. Verifica-se que 98 lotes estão nessa situação, bloqueados equivocadamente, uma vez que nem mesmo em nome do loteador se encontravam mais. Tais dados se encontram no ofício exarado pela serventia imobiliária. Há a necessidade de aguardar o pronunciamento judicial para que sejam considerados fora da situação irregular. Há ainda os que não possuem bloqueio, e nem deveriam mesmo uma vez que estão em nome de terceiros, que somados aos injustamente bloqueados não são objeto da pesquisa, uma vez que se encontram em situação regular, podendo seus proprietários livremente aliená-los.

A pesquisa, portanto, cinge-se aqueles bens que estão bloqueados judicialmente, e assim permanecem por muito tempo, em quantidade considerável do loteamento. Muitos deles estão com compromisso de compra e venda registrado. Não se trata da escritura definitiva de venda do lote, mas simples promessa. Segundo a decisão do Poder Judiciário devem seguir o tramite do processo e discutir-se a propriedade na via judicial uma vez que o nome do loteador ainda consta como proprietário. Além desses, há uma quantidade bastante considerável de lotes que ainda estão em seu nome, sem qualquer registro posterior. A pesquisa tem com objeto exatamente esses lotes, uma vez que muitos deles parecem estar com famílias morando há décadas e vários tem inclusive o título de compromisso de compra e venda. São os lotes reivindicados pelo sucessor do padre, uma vez que para efeitos de titulação estão em nome do

padre, sendo para isso o litígio que se arrasta há mais de uma década. Geram uma situação de intranquilidade e instabilidade para todos que lá habitam e também para o herdeiro, pois não se sabe ao certo o que efetivamente foi comprado regularmente por meio da promessa de compra e venda e o que talvez tenha sido invadido uma vez que muitos deles não dispõe do título atualmente.

4.3 O Loteamento Jardim de Todos os Santos: análise dos questionários e entrevistas

4.3.1 O Loteamento na resposta dos moradores.

A primeira pergunta do questionário foi direcionada para saber de quem o morador comprou o lote em que vive, uma vez que há diferença para a regularização se o imóvel foi comprado diretamente com o proprietário ou de outro morador, ou mesmo por herança. Geralmente quando se compra diretamente do loteador tem-se uma facilidade quanto a obtenção de documentos, que podem ainda estar de posse do loteador. Ocorre que inúmeras vezes, o lote é perpassado para outros compradores, mediante contrato simples particular, o que dificulta ainda mais a comprovação da posse e futura propriedade.

Nessa pergunta, conforme tabela 1 abaixo, 54,05% dos moradores disseram ter comprado o bem de outros moradores, enquanto 43,24% assinalaram ter comprado o lote do próprio loteador. Talvez o número de bens já transpassados a outrem se revele alto tendo em vista o tempo considerável em que o loteamento surgiu (meados da década de 1970).

Tabela 1: Resposta dos moradores sobre o modo de aquisição do lote

1. Como adquiriu seu lote?		
Direto com proprietário loteador	16	43,24%
De outro morador	20	54,05%
Herança	0	0%
Em branco	1	2,71%

Fonte: dados da pesquisa

Já quanto à assinatura de algum documento, quando da compra do lote, pergunta seguinte, 92% afirmam positivamente, enquanto 8% dizem não ter assinado nada. Essa situação é importante uma vez que a presença de um título, seja ele um instrumento particular de compra e venda ou compromisso de compra e venda não deixa de ter valor. Com base no título pode-se comprovar a posse e futuramente a propriedade, também influindo na questão do tempo de

posse, refletindo necessariamente na possibilidade de se adquirir o bem por usucapião, em tempo menor do que se não tivesse título. Repare-se que a grande maioria possui o título assinado.

Tabela 2: Resposta sobre a assinatura de documentos

2. ao adquirir seu lote você assinou algum documento?		
Sim	34	92%
Não	3	8%

Fonte: dados da pesquisa

Em seguida, a pergunta da tabela 3 demonstra que 70,27% das pessoas pesquisadas compraram o bem por meio de instrumento particular de compra e venda, sendo que 8% declararam ser por meio e compromisso de compra e venda. Na verdade, é muito comum inclusive entre os loteadores até mesmo atualmente não saber a diferença entre os dois institutos.

À época do loteamento era muito mais comum essa confusão, pois em análise dos documentos percebe-se que se utilizam determinados contratos quando na verdade o que se pretendia era a realização de um compromisso de compra e venda, que é apenas uma promessa de venda futura do imóvel. Muito comum também é o contrato entre particulares do primeiro comprador com outros posteriores, à margem da lei.

Tabela 3: Resposta dos moradores quanto à forma do documento assinado

3. qual foi o documento que você assinou?		
Instrumento particular de compra e venda	26	70,28%
Compromisso de compra e venda	8	21,62%
Não soube	3	8,10%

Fonte: dados da pesquisa

Quanto à tabela 4, logo abaixo, não se tem dúvidas de que todos os que moram no bairro sabem que a moradia deles é irregular. Por algum motivo ou outro todos tem a convicção plena de que estão de forma irregular, mesmo não tendo nem mesmo noção de que o loteamento em si é regular perante a Administração Pública e o registro de imóveis.

Tabela 4: Resposta quanto à regularidade do lote

4. a sua propriedade é?		
Regular	0	0%
Irregular	37	100%

Fonte: dados da pesquisa

Na pergunta seguinte, ao tratar do porquê de ser a moradia regular, 16,21% dizem não ter condições financeiras para regularizá-la, 10,81% admitem que falta fazer o registro no Registro de Imóveis, 5,40% entendem que ela é irregular por conta do bloqueio judicial e 59,45% entendem que ela é irregular porque falta a escritura pública.

Alguns dados são reveladores nessa simples pergunta. A primeira observação é que a grande maioria entende que a propriedade é irregular apenas por faltar a escritura pública. É senso comum que o imóvel escriturado é imóvel legalizado, como se bastasse apenas a escritura pública realizada em um Tabelionato de Notas para que a propriedade seja tida como regular, sem que para tanto fosse necessário levá-la ao registro de imóveis da situação do imóvel. Apenas 10,81% admitiram que falta o registro do imóvel para que a propriedade se tornasse plena.

Porem, 5,40% informam que não tem a propriedade plena uma vez que existe um bloqueio judicial, ou seja, o estudo pode revelar que muitos ainda nem sabem que a sua moradia está com bloqueio judicial. Isso é comum para aqueles que ainda não inventariaram o bem ou tentaram vendê-lo, uma vez que enquanto não for feita nenhuma tentativa de alienação muitos não tem acesso a essa informação.

Tabela 5: Resposta dos moradores quanto ao motivo da irregularidade

5. por que ela é irregular?		
Não tem condições financeiras para regularizar	6	16,21%
Falta registrar	4	10,81%
Por conta do bloqueio judicial	2	5,40%
Falta escritura	22	59,45%
Em branco	3	8,10%

Fonte: dados da pesquisa

A pergunta 6 revela se e o que foi feito para a regularização do bem, e 70,27% diz que tentou regularizá-la. Observe-se que a maioria afirma já ter tentado a regularização do imóvel, o que provavelmente se relaciona ao fato de tentar escriturar o bem, e não necessariamente

torná-lo regular.

Tabela 6: Resposta sobre a tentativa de regularização

6. você tentou regularizá-la?		
sim	26	70,27%
Não	11	29,72%

Fonte: dados da pesquisa

Já na Tabela 7, quando perguntados o que fizeram para regularização do lote, 35,13 % disseram ter ido à serventia imobiliária, e 40,54% disseram que tentaram por outras formas. Observa-se que a maioria deles pretendeu e tentou regularizar de alguma forma. E apenas um terço aproximadamente entendeu como importante ir à serventia imobiliária para a regularização da propriedade.

Tabela 7: Resposta sobre a forma de regularização

7. o que você fez para tentar regularizar sua propriedade?		
Foi à Serventia Imobiliária	13	35,13%
outro	15	40,54%
Em branco	9	24,32%

Fonte: dados da pesquisa

Quanto à pergunta número 8, observa-se que 75,67% disseram não ter sido informado pelo loteador quanto a necessidade de registro para que o bem se torne como de propriedade do comprador. Isso se dá exatamente pela crença arraigada de que não é necessário o registro, aliado ao fato da legislação permitir a venda por meio da simples promessa, bem como o fato de que até mesmo nos dias atuais não há essa preocupação por parte da maioria dos loteadores.

Tabela 8: Resposta quanto à informação da necessidade do registro da escritura

8. você foi informado pelo vendedor de seu lote que era necessário o registro da escritura?		
sim	7	18,91%
Não	28	75,67%
Em branco	2	5,40%

Fonte: dados da pesquisa

Já a tabela 9, abaixo transcrita perguntou se houve uma tentativa de registro, e caso positivo, qual foi a forma encontrada para tanto. A maioria respondeu que de uma forma ou de

outra tentou fazer o registro, sendo que 35,13% disseram não ter tido essa iniciativa. 16,21% disseram que é muito caro, 10,81% buscaram ir ao Fórum e prefeitura, 5,40% disseram faltar informações, 8,10% disseram que tentaram por reuniões no bairro, 5,40% por meio de advogado e 18,91% disseram que tentaram, mas a sobrinha do loteador cobrou R$ 5.000,00 para entregar a escritura.

Note-se que para 16,21% o registro possui valores elevados, o que vai ao encontro da tabela acima, em que 16% dizem não ter condições financeiras de arcar com o registro. O estudo não levou em conta o valor do emolumento propriamente destinado à serventia imobiliária e a cobrança. Para a população em geral, trata-se da mesma coisa, todavia o imposto destinado ao município é de 3% sobre o valor do imóvel, o que em se tratando de casas de mais ou menos R$ 200.000,00 traduz-se em R$ 6.000,00, bem superior aos emolumentos destinados à serventia de imóveis, que seria de aproximadamente R$ 2.000,00, segundo tabela de Emolumentos aprovada pela Lei n. 13.376/2002 (GOIÁS, 2002)

Um ponto que chama a atenção é 18,91% dos entrevistados disseram que a sobrinha do loteador cobrava R$ 5.000,00 para fazer a escritura. A sobrinha do loteador foi a pessoa responsável pela legalização do loteamento perante a municipalidade, antes mesmo do falecimento do loteador. É muito comum loteadores venderem os lotes por meio de compromisso de compra e venda e cobraram ilegalmente pela escritura pública posteriormente, quando quitado o lote, para regularizá-lo. É uma prática comum e ilegal, uma vez que o loteador é obrigado a conceder a escritura para o comprador que quitou as parcelas.

Tabela 9: Resposta sobre a tentativa e modo de registro do bem

9. Você tentou fazer esse registro? como?		
Sim, mas é muito caro	6	16,21%
Sim, foi ao Forum e Prefeitura	4	10,81%
Sim por falta de informação não foi possível	2	5,40%
Sim, mas pelo bloqueio não foi possível	22	59,45%
Sim, por meio de reuniões no bairro	3	8,10%
Sim, mas a sobrinha do loteador cobrou R$ 5000, 00 para outorgar a escritura	7	18,91%
Não	13	35,13%
Em branco	2	5,40%
Sim, através de advogado	2	5,40%

Fonte: dados da pesquisa

A pergunta 10 já está relacionada a documentação necessária para a legalização do

loteamento. A maioria das pessoas (75,57%) diz saber que o proprietário anterior possuía um contrato de compra e venda do imóvel, todavia, muito poucos disseram conhecer os documentos (16,21%), o que traduz uma realidade brasileira, a de comprar um imóvel sem ao menos ver a documentação existente e se certificar perante a serventia de registro de imóveis sobre a situação do bem. Muitos compram o bem apenas com a assinatura do contrato emitido pelo próprio loteador, sujeitando-se a fraudes ou exigências ilegais, às vezes com cláusulas abusivas nos contratos, que beneficiam apenas o vendedor dos lotes.

Tabela 10: Resposta sobre a documentação anterior do proprietário

10. que documentos você conhece que deu direito ao proprietário anterior de vender o lote que você adquiriu?		
Contrato de compra e venda	28	75,57%
escritura	0	0%
Recibos de assinatura do padre	3	8,10%
Em branco	6	16,21%

Fonte: dados da pesquisa

Quanto à tabela 11 observa-se que quase todos responderam ter tido acesso aos documentos apresentados, no momento da compra. É comum que seja apresentada a certidão da existência do imóvel confeccionada pela serventia imobiliária. Todavia, muitos dos moradores são leigos no assunto e muitos deles ainda podem achar que com a simples assinatura do contrato poderia tornar-se donos do imóvel.

Tabela 11: Resposta sobre o acesso aos documentos da propriedade

11. você teve acesso a estes documentos?		
sim	6	16,21%
Em branco	31	83,78%

Fonte: dados da pesquisa

A tabela abaixo, de número 12, demonstra que a grande maioria sabe da existência de quantidade de lotes irregulares. J81,08 % admitem que há outros compradores na mesma situação. Tal fato revela que tem os moradores de fato ciência que a sua situação não é meramente individual, sabendo que muitos se encontram também sem a titulação de propriedade.

Tabela 12: Resposta sobre a ciência da quantidade de lotes irregulares

12. há outros compradores de lotes na mesma situação que você?		
sim	30	81,08%

não	7	18,91%

Fonte: dados da pesquisa

Já na tabela seguinte percebe-se que um pouco mais da metade ainda não tem ciência da existência de bloqueio judicial em relação à propriedade. Isso é possível uma vez que o morador pode tomar conhecimento do bloqueio quando pede uma certidão na serventia imobiliária, visando algum ato futuro, como uma venda do bem por exemplo. As informações que dispõe só são acessíveis com a certidão expedida pela serventia.

Tabela 13: Resposta sobre a ciência quanto ao bloqueio judicial

13. você sabe que há um bloqueio judicial de diversos lotes?		
sim	16	43,24%
não	21	56,75%

Fonte: dados da pesquisa

Da mesma forma, mais da metade revela ter procurado um contato com outros moradores que passam pela mesma situação. Isso demonstra que a metade não tem conhecimento de que o problema é coletivo e pode ser resolvido dessa forma, ao invés de pleitos individuais.

Tabela 14: Resposta sobre a tentativa de contato com outros moradores

14. você procurou ter contato com os proprietários para discutir a situação de propriedade dos lotes?		
sim	20	54,05%
Não	15	40,54%
Em branco	2	5,40%

Fonte: dados da pesquisa

A tabela de números 15 retrata a existência de associação de bairro ou quadra. Pouco mais da metade dos entrevistados não sabem da existência de uma associação (54,05%), o que demanda o baixo nível de envolvimento e interesse em buscar se envolver/vincular-se a sociedade civil organizada, para a discussão dos problemas nos espaços públicos. Essas respostas vão ao encontro das tabelas anteriores, , sendo comum a ideia de que a resolução deve ser feita de maneira individual.

Tabela 15: Resposta quanto a ciência da existência de associação de bairro ou quadra

15. você sabe se existe associação de bairro ou quadra?

sim	17	45,94%
Não	20	54,05%

Fonte: dados da pesquisa

Os dados da Tabela 16 demonstram que, ainda que não haja uniformidade nas ações coletivas, há a tentativa de reunião e discussão dos problemas. A participação dos envolvidos é fundamental no âmbito da regularização fundiária, seja no âmbito do procedimento em sede municipal seja posteriormente na serventia imobiliária.

Tabela 16: Resposta quanto à possível reunião da associação

16. Essa associação fez alguma reunião para discutir meios para regularizar a propriedade dos lotes?		
sim	16	43,24%
não	1	2,70%
Em branco	20	54,00%

Fonte: dados da pesquisa

A tabela a seguir demonstra qe a participação dos moradores ainda é pequena. Há a necessidade de promoção de uma discussão no âmbito coletivo, chamando as pessoas que ainda estão de fora dessa dinâmica.

Tabela 17: resposta quanto à possível participação em reunião da associação

17. você participou da reunião?		
sim	12	32,43%
não	5	13,51%
Em branco	20	54,05%

Fonte: dados da pesquisa

Das discussões geradas, 27,02% disseram que advogados e presidente da associação colheram assinaturas e documentos para a regularização, bem como 8,10% disseram que prefeitos estiveram presentes e prometeram a regularização. Essas respostas revelam que muitos dos moradores sabem da necessidade da regularização. Há ainda o caráter político da regularização, pois se trata de bairro na região central da cidade, atraindo o representante do

município para que apresente uma solução, revelando assim o caráter de interesse da coletividade.

Tabela 18: Resposta sobre as discussões em reunião da associação

18. O que foi discutido?		
Advogado e presidente da associação colheram documentos para regularizar	10	27,02%
Prefeito prometeu regularizar	3	8,10%
Em branco	24	64,86%

Fonte: dados da pesquisa

Quanto à Tabela de n. 19, importante destacar a quantidade de pessoas que responderam não ter condições financeiras para pleitear a legalização da propriedade. São 40,54% nessa situação. Quase a metade das pessoas entrevistadas afirma não ter condições financeiras para tanto, o que demonstra que uma ação coletiva, por meio de uma regularização fundiária, pode ser a solução mais adequada para resolver o problema, sem os gastos individuais com advogados, ou ações individuais na justiça comum.

Tabela 19: Resposta quanto a possível pleito de regularização

19. O que você pretende fazer para legalizar sua propriedade?		
Vai fazer a escritura	2	5,40%
Esperar a ajuda de alguma autoridade	3	8,10%
Aguardar o advogado	4	10,81%
Nada, pois não ter condições financeiras	15	40,54%
Aguardar o desbloqueio judicial	8	21,62%
Em branco	5	13,51%

Fonte: dados da pesquisa

Quanto à Tabela de n. 20, relacionadas a qual será a atitude dos moradores frente a essa situação de irregularidade, observa-se que 54,05% deles vão procurar advogados, 16,21% dizem que vão procurar o Ministério Público Estadual, e 29,72% dizem que vão procurar a Defensoria Pública Estadual. Tal conteúdo revela que está incutido no pensamento dos moradores que a solução apontada há de ser na via judicial, não havendo possiblidades de resolução por meio da própria municipalidade ou qualquer outra autoridade.

Tabela 20: Resposta sobre quem procurar para garantia da propriedade

20. para garantir o direito a sua propriedade você pretende procurar?		
Defensoria	1	29,72%
MP	6	16,21%
Advogado	12	54,05%
Em branco	8	21,62%

Fonte: dados da pesquisa

Corroborando todos esses dados, a tabela de n. 21 explica também a grande maioria deles, 78,37%, dizerem que pretendem buscar a legalização do bem individualmente.

Tabela 21: Resposta sobre a forma de legalização da propriedade

21. você pretende buscar a legalização de sua propriedade?		
Individualmente	29	78,37%
Junto com outros proprietários	3	8,10%
Pela associação de moradores	3	8,10%
Em branco	2	5,40%

Fonte: dados da pesquisa

Da análise dos dados colhidos verifica-se que os moradores tem o sentimento de que algo precisa ser feito, mas estão arraigados ao pensamento de que apenas uma ação individual pode vir a surtir efeito. É natural pensarem assim, uma vez que a legislação que permite a regularização fundiária é nova e nem mesmo nos loteamentos irregulares tem sido amplamente utilizada, conforme dados obtidos junto ao município.

4.3.2. O Loteamento na fala do advogado do herdeiro do loteador

Quanto à primeira pergunta, sobre andamento do processo em que se encontra os bens bloqueados, o advogado do sucessor, Dr. Cassius Fernando de Oliveira respondeu o seguinte:

> Quanto ao processo em que se encontra o bloqueio de diversos bens do Loteamento "Jardim Todos os Santos", inicialmente, os imóveis haviam sido todos bloqueados mediante decisão liminar nos autos da Ação de Investigação de Paternidade (0157592.61.2011.8.09.0175). Com a sentença de procedência, a qual reconheceu a paternidade e, consequentemente, a legitimidade do Autor como único herdeiro do

> "de cujus", foi proposta a Ação de Sobrepartilha (0143629.78.2014.8.09.0175), mantendo-se o bloqueio de todos os imóveis. Nesta ação, também já foi proferida sentença transitada em julgado, reconhecendo o direito do autor e determinando a Adjudicação de todos os bens indicados, em favor do inventariante. Diante de várias petições atravessadas nos autos da Sobrepartilha por terceiros ocupantes, que se dizem "donos" dos imóveis, a Juíza do feito determinou expedição de Ofício aos CRIs de Senador Canedo e de Bela Vista, para que informe detalhadamente todos os imóveis que se encontram com o bloqueio judicial; os que estão atualmente registrados em nome de Francisco Sales de Peclat, com matrícula aberta; os que não estão registrados em nome do falecido (registrados em nome de terceiros), com matrícula aberta ou não; os que estão em nome do "de cujus", que não forma mencionados no Ofício que determinou o bloqueio. Os Cartórios juntaram suas respostas e, atualmente, os autos aguardam a manifestação do inventariante a respeito de tais ofícios.

Já com relação às duas perguntas seguintes, sobre a existência de possibilidade de acordo em relação à área com a implantação de regularização fundiária e quais seriam esses parâmetros, o advogado detalhou a resposta em uma única abordagem, de forma detalhada:

> José Eustáquio Madeira Peclat é o único herdeiro dos bens, direitos, imóveis urbanos e rurais localizados no Município de Senador Canedo-GO, em razão do falecimento de seu Pai, Francisco de Sales Péclat, falecido em 16/7/1991, por força da sentença transitada em julgado, objeto do processo n.º 157592-61.2011.8.09.0175 (201101575926), que tramitou na 3ª Vara de Família e Sucessões da Comarca de Goiânia, Estado de Goiás.
> O Sr. Francisco de Sales Péclat, pai do requerente, foi interditado judicialmente em 1989 conforme Edital Intimação de Terceiros publicado oficialmente em 31/05/1990. Assim, no começo da década de 80, na qualidade de proprietário da Fazenda Bom Sucesso o Sr. Francisco de Sales Péclat deu início ao empreendimento denominado "Loteamento Jardim Todos os Santos", hoje, denominado Setor Jardim Todos os Santos, na época ainda pertencente ao Registro Imobiliário da Comarca de Bela Vista de Goiás.
> Há várias situações existentes no Setor Jardim Todos os Santos, que inclusive é de conhecimento de todos na cidade de Senador Canedo, bem como do próprio Cartório de Registro de Imóveis, quais sejam:
> a) Imóvel ocupado sem contrato particular ou matrícula;
> b) Imóvel ocupado com contrato particular e sem registro;
> c) Imóvel ocupado e com assinatura falsa no contrato que gerou ou não matrícula;
> d) Imóvel desocupado;
> e) Imóvel sem contrato ou matrícula que recentemente foi ocupado após o ajuizamento das ações de reintegração de posse;
> f) Imóvel ocupado pela Prefeitura de Senador Canedo;
> g) Imóveis destinados à Prefeitura de Senador Canedo por força de direito de preempção (art. 58 da Lei Complementar Municipal n.º 1.379/08).
> Há em andamento uma complexa disputa judicial entre o impetrante e os adquirentes, ocupantes, invasores e/ou pessoas de boa-fé dos imóveis urbanos oriundos dos Loteamentos Jardim Todos os Santos e dos imóveis rurais, conforme relação de ações judiciais (ações de reintegração de posse, usucapião, anulatória, adjudicação compulsória e ações penais.
> A Prefeitura de Senador Canedo não deu andamento ao pedido de REURB, nem sequer atendeu nenhum dos pedidos formulados no processo administrativo, quais sejam:
> a) que seja determinada abertura de processo administrativo de REURB dos imóveis urbanos localizados na cidade de Senador Canedo, Estado de Goiás, nos termos da Lei Complementar Municipal n.º 1.379/08, art. 5º do Provimento n.º 44/2015 do Conselho Nacional de Justiça CNJ, arts. 20, III, 27 e art. 4º, V, "q" da Lei n.º 10.257/2001 (Estatuto da Cidade);

b) que seja promovida a devida demarcação urbanística da área objeto da regularização**;**
c) que seja elaborado, pela Prefeitura de Senador Canedo, o projeto de regularização fundiária, com a premissa de que o requerente, na hipótese de recebimento pela compensação de seus bens, irá renunciar em favor do Município de Senador Canedo para que a Prefeitura possa efetivar os instrumentos de regularização fundiária, previstos na Lei n.º 13.465/2017;
d) que seja analisado o pedido/projeto de regularização fundiária fundamentado na possibilidade de recomposição patrimonial, seja financeira ou seja em forma de permuta de áreas do Município em favor do requerente, com a consequente renúncia do direito de propriedade/direitos em favor da Prefeitura Municipal de Senador Canedo, desde que a reposição patrimonial seja compatível com os valores de mercado do Loteamento Jardim Todos os Santos;
e) que seja enviado ofício ao Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Senador Canedo para que seja feita a prenotação da existência de pedido de regularização fundiária nas matrículas existentes e indicadas na Relação de imóveis (anexo V), nos termos do art. 11 do Provimento n.º 44/2015, a fim de garantir o resultado útil da regularização fundiária e evitar novas transferências para terceiros enquanto perdurar a referida regularização;
f) que a Prefeitura Municipal de Senador Canedo ou os moradores arque com os custos para a elaboração de projeto de regularização fundiária, ou alternativamente, apresente projeto próprio de regularização, considerando a possibilidade de renúncia do requerente em favor da Prefeitura Municipal de Senador Canedo**;**
g) que sejam determinadas as providências que Vossa Excelência julgar necessária."

No que pertine a terceira pergunta, o advogado do sucessor respondeu da seguinte forma:

Nos casos de REURB é necessário que o Poder Público seja proativo e atenda ao menos os pedidos formulados pelo interessado na regularização fundiária.
Neste caso específico não tivemos a atenção da Prefeitura de Senador Canedo!
Há de fato e de direito o reconhecimento da grave situação fundiária do Loteamento Jardim Todos os Santos, como se observa da Lei Complementar Municipal n.º 1.379/08 que trata da "Nova Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do solo", onde está previsto o direito de preempção sobre áreas do *Setor Jardim Todos os Santos***,** conforme se extrai do art. 58:
"Art. 58 - O Executivo Municipal exercerá o direito de preferência, pelos próximos cinco anos, de acordo com os artigos 25 e 26 da Lei Federal n° 10.257 de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade vencidos os 05 (cinco) anos havendo interesse o Poder Executivo poderá renovar o direito de preempção a cada ano.
Paragrafo Único - Os terrenos requeridos para o direito de Preempção e o respectivo enquadramento as finalidades relacionadas na Lei Federal n°. 10.257 de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade são as seguintes:
I. Lotes 1, 2, 3, 4, 5 e 6 com frente para a Rua Prefeito Gumercindo e lotes 7, 8, 9 com frente para a Rua Professor Jose Teles e lotes 10, 11 e 26 com frente para a Rua Firmino Rodrigues Nascimento da Quadra 3F do Setor Jardim Todos os Santos."
II. Quadra 2W. da Vila Galvão, situada na Avenida Rio de Janeiro."
Se não bastasse o reconhecimento legal e de fato do Município de Senador Canedo, ainda assim o Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2001) também prevê o direito de preempção nos arts. 25 e 26, *in verbis*:
"Art. 25. O direito de preempção confere ao Poder Público municipal **preferência** para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares.
§ 1º Lei municipal, baseada no plano diretor, delimitará as áreas em que incidirá o direito de preempção e fixará prazo de vigência, não superior a cinco anos, renovável a partir de um ano após o decurso do prazo inicial de vigência.
§ 2º O direito de preempção fica assegurado durante o prazo de vigência fixado na forma do § 1º, independentemente do número de alienações referentes ao mesmo

imóvel.
Art. 26. O direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para:
I – Regularização fundiária
O direito de preempção legalmente instituído pela Lei Complementar Municipal n.º 1.379/08 prevê justamente a preferência na aquisição em razão das diretrizes da política urbana traçada, o que demonstra também a existência do interesse social atrelado ao direito a habitação, nos termos do art. 3° da norma citada:
Art. 3º - Consideram-se de interesse social as seguintes atividades:
I - habitação;
Por analogia aplica-se também o art. 2º, IV do Decreto n.º 4.132/62 que dispõe sobre o conceito de interesse social:
Art. 2º Considera-se de interesse social:
IV - a manutenção de posseiros em terrenos urbanos onde, com a tolerância expressa ou tácita do proprietário, tenham construído sua habilitação, formando núcleos residenciais de mais de 10 (dez) famílias*;*
O Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2001) no seu art. 35 prevê:
"Art. 35. Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de:
(...)
III – servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.
O Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2001) estabelece ainda em seu art. 4º:
Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:
V – institutos jurídicos e políticos:
q) regularização fundiária;
t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária;
A Lei n.º 13.465/2017 que teve origem na Medida Provisória n.º 759/2016 trouxe novos conceitos e instrumentos que implementaram a REURB:
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.
Portanto, o requerente possui legitimidade para requerer a regularização fundiária do Loteamento Jardim Todos os Santos e das áreas urbanizáveis/rurais limítrofes ao referido Loteamento/Setor, bem como a Prefeitura Municipal de Senador Canedo também já previu na Lei Complementar Municipal n.º 1.379/08 a necessidade de aquisição e demonstração da existência de interesse social sobre parte dos referidos

imóveis, além de ser de conhecimento público a grave situação fundiária urbana existente, mas infelizmente a Prefeitura de Senador Canedo não tem interesse!
ALTERNATIVA DE SOLUÇÃO
PREMISSA DO PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA - DA RENÚNCIA AO DIREITO DE PROPRIEDADE E AOS DIREITOS REAIS EM FAVOR DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL PARA QUE A PREFEITURA DE SENADOR CANEDO REALIZE A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA
Caso a Prefeitura de Senador Canedo tivesse interesse na REURB**,** na hipótese de ocorrer a devida compensação e/ou reposição patrimonial, o requerente poderia renunciar em favor da Prefeitura Municipal de Senador Canedo o direito de propriedade e direitos reais sobre os bens imóveis urbanos e rurais para que a Prefeitura Municipal de Senador Canedo promovesse a devida legitimação fundiária e legitimação fundiária (art. 15[1] da Lei n.º 13.465/2017) daquelas famílias que ocupam os imóveis de forma irregular e que são de propriedade do requerente.
Sendo assim, o Poder Público Municipal na hipótese de composição com o requerente, teria meios para regularizar todos os moradores do Jardim Todos os Santos e garantia ainda a cada um a permanência na posse de seus imóveis enquanto perdurar o processo administrativo de regularização.
Assim, as fases da REURB poderão ser seguidas de acordo com o disposto no art. 28 da Lei n.º 13.465/2017, para efeito
Art. 28. A Reurb obedecerá às seguintes fases:
I - requerimento dos legitimados;
II - processamento administrativo do requerimento, no qual será conferido prazo para manifestação dos titulares de direitos reais sobre o imóvel e dos confrontantes;
III - elaboração do projeto de regularização fundiária;
IV - saneamento do processo administrativo;
V - decisão da autoridade competente, mediante ato formal, ao qual se dará publicidade;
VI - expedição da CRF pelo Município; e
VII - registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado perante o oficial do cartório de registro de imóveis em que se situe a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada.
Parágrafo único. Não impedirá a Reurb, na forma estabelecida nesta Lei, a inexistência de lei municipal específica que trate de medidas ou posturas de interesse local aplicáveis a projetos de regularização fundiária urbana.
Porém, a Prefeitura Municipal de Senador Canedo não se manifestou até a presente data!

Da análise das respostas do representante do sucessor do loteador extraem-se algumas conclusões. Em primeiro lugar há a notícia de que o processo judicial de partilha dos bens já foi julgado e declarado que os bens estão em nome dele.

Todavia, em que pese essa situação jurídica, tem-se uma situação de fato, uma vez que diversos imóveis estão ocupados há bastante tempo por famílias que compraram os terrenos, conforme contratos de compromisso de compra e venda e questionários respondidos, mas que não efetivaram na serventia imobiliária esse registro.

Ou seja, há uma situação que traz o loteador como proprietário dos bens enquanto a situação fática é evidentemente outra, uma vez que os moradores tem um título de compra e há

décadas residem nos terrenos.

O advogado entrevistado reconhece essa situação e cita que há imóveis ocupados sem contrato, imóveis com contrato, alguns com assinatura falsa e alguns ocupados após as ações que o sucessor do loteador promoveu.

Entende ele, de forma sintética, que a REURB seria uma solução plenamente possível para o presente caso, se o município entender viável, desde que haja a compensação ao proprietário dos terrenos com outro terreno pertencente ao município, quando poderia renunciar ao direito de propriedade em favor do município e este promover a regularização fundiária.

Informa ao final que protocolou pedido de regularização fundiária nestes termos, todavia o ente municipal não deu andamento ao processo administrativo.

A lei n. 13.465 (BRASIL, 2017) permite uma gama de instrumentos jurídicos para que se realize a regularização fundiária, desde a desapropriação da área para que os moradores sejam titulados como proprietários até a compra e venda do bem e doação posterior. Nada impede a utilização da permuta também, em que o município oferta outro bem de interesse do loteador e repassa aos moradores mediante a regularização fundiária os imóveis em discussão.

A usucapião utilizada de forma individual, seja em processo judicial ou extrajudicial, também seria uma hipótese viável. Todavia, o que se discute é a viabilidade da Regularização Fundiária, de forma coletiva, resolvendo o conflito de interesses com evidente ganho de natureza econômica e social. O tratamento coletivo que pode ser posto em prática com a regularização fundiária tem a facilidade de abranger de uma vez só todos os moradores, sem o dispêndio de gastos com advogados, custas judiciais, bem como prazos alongados em decorrência de demandas individuais na justiça.

4.3.3. O loteamento na fala do representante da Corregedoria Geral de Justiça do Estado de Goiás

O juiz auxiliar da Corregedoria Geral de Justiça, Dr. Aldo Guilherme Saad Sabino de Freitas, indagado sobre a existência de norma que preveja a regularização fundiária no âmbito da regulamentação a Corregedoria Geral de Justiça do Estado, assinalou que existem as normas de serviço da Corregedoria que tratam do tema, mas que atualmente com a edição da Lei n. 13.465 (BRASIL, 2017) elas estão defasadas.

Quanto às duas perguntas seguintes, respondeu o seguinte:

> Existe um processo administrativo de n. 175651 no qual se promoverá uma atualização das normas com um projeto novo de regularização fundiária. A

> regularização fundiária hoje tem dois tipos, duas formas previstas em lei, a Lei 13465, o REURB-E e o REURB-S, esta última para a população de baixa renda, de interesse social. Os dois tipos de regularização fundiária hoje têm de ser promovidos pelo prefeito, sendo que antigamente era promovida pela Corregedoria. Hoje é o prefeito e o cartorário que tomam a frente da regularização. De acordo com a análise do registrador de imóveis a prefeitura inicia o processo. Existe um provimento do CNJ de 2015, mas também está defasado, pois é anterior à lei 13.465. A minuta do novo provimento fará parte das normas de serviço da Corregedoria, estando em fase final de aprovação para submissão ao órgão colegiado do Tribunal, para que possa assim dar nova regulamentação em consonância com a legislação em vigor.
> A corregedoria terá menos atuação, pois o município e que tem a participação mais efetiva. Será baseado em um projeto de Santa Catarina, denominado "projeto lar legal", sendo apenas uma regulamentação. Ainda está em fase de conclusão, recebendo sugestões das associações de classe.

Quanto às respostas do representante da Corregedoria de Justiça do Estado de Goiás, percebe-se que não se podem atualmente ser utilizadas as normas que estão publicadas, uma vez que estão defasadas, ainda em consonância com a legislação anterior à edição da Lei n. 13.465 (BRASIL, 2017).

Por outro lado, há a notícia de processo revisando as normas, para que obedeçam à legislação citada, e devem ser feitas nos moldes de legislação extraída de outro Estado da Federação. É conveniente, portanto, que tais normas possam prever a regularização fundiária em tais casos e, que seja possível, o envio de sugestões para o aprimoramento do texto proposto, por meio de pedidos das associações de classe.

4.3.4. O loteamento na fala do representante da Secretaria de Habitação do Município de Senador Canedo (GO)

Quanto à primeira pergunta, o assessor da Secretaria de Habitação, Sr Marcos Aurélio Gomes Ramos, respondeu que:

> Sim. Os loteamentos irregulares que não foram aprovados pelo Município e tampouco foram registrados em cartório atualmente são:
> Chácaras Mansões Boa Sorte
> Residencial Morada do Sol
> Industrial Estrela do Sul
> Condomínio Tovolândia
> Condomínio Pasárgada
> Condomínio Alta Vista
> Jardim Liberdade
> Parque Alvorada 2
> Parque Alvorada 2A
> Sítios Olhos D'Água
> Jardim Imperial
> Existem loteamentos que foram aprovados e registrados, mas parte dos moradores não possuem o título de propriedade definitivo. É o caso do Jardim Todos os Santos, Vila Santa Rosa, Vila Bonsucesso, Vila Galvão.
> Há também os loteamentos promovidos pelo Estado de Goiás, como o Conjunto

> Habitacional Nova Morada, Conjunto Margarida Procópio e Vila São João.
> Os loteamentos irregulares constam no mapa de zoneamento do Município.

Todavia, quanto as demais perguntas, disse ele não ter elementos para a resposta, seja quanto à política de regularização dos loteamentos, se há algum pleito administrativo de regularização fundiária, bem como se há alguma política de regularização desses lotes irregulares dentro de lotes regulares.

A resposta da Secretaria de Habitação do Município revela que não há por parte do ente ainda o tratamento que a Lei n. 13.465 (BRASIL, 2017) põe à disposição dos governantes. Isso resta evidente quando se tem notícia que há apenas um servidor com atribuição para a efetivação de tais questões.

É certo que o município tem ciência da existência dos loteamentos que estão nessa situação, tanto que foram listados os loteamentos irregulares e também aqueles nos quais consta a aprovação com diversos lotes ainda não registrados, como o caso do Loteamento Jardim de Todos os Santos.

Nota-se assim, que o representante do município não pode responder as demais questões, relativas a alguma política de regularização dos loteamentos, nem quanto a pleitos administrativos de regularização fundiária, justamente porque evidente não haver ainda uma política consistente nesse sentido. Isso fica mais claro quando se sabe que houve um protocolo de pedido de regularização fundiária, conforme assinalado pelo advogado, e não houve até o momento uma resposta, ou chamamento das partes envolvidas para um possível acordo, tal como prevê a Lei n. 13.468 (BRASIL, 2017) com as câmaras de conciliação.

4.3.5 Algumas considerações: análise das entrevistas e documentação verificada

Das respostas aos questionários extraem-se detalhes importantes para a compreensão do imbróglio que culmina com a ausência de títulos registrais para boa parte dos moradores do bairro objeto da pesquisa.

Em primeiro lugar, denota-se que muitos dos lotes já foram repassados a outras pessoas, sendo moradores que nunca tiveram contato com o loteador. Muitos desses lotes foram repassados por meio de cessão do contrato original, quando é feito um novo contrato entre o primeiro morador e o atual, sem a participação do loteador na venda. Fato esse também permitido pela legislação que rege o parcelamento urbano, a Lei n. 6.766/79 (BRASIL, 1979).

Essa situação gera mais incertezas sobre a propriedade, pois não há um instrumento público de compra e venda, com a orientação de um profissional do direito, o Tabelião de Notas,

que além de redigir o contrato que toma forma pública, também é tecnicamente mais capacitado, faz o seu trabalho de forma imparcial, atentando para a isonomia entre as partes, sobretudo quando se tem uma parte mais vulnerável, como é o caso do comprador, que está em desvantagem perante o loteador, este possuindo arcabouço financeiro e podendo assim estar acompanhado de advogados e técnicos.

Outra questão relativa a essa permissão da lei, no sentido de que qualquer um pode repassar por meio de um contrato particular o bem, é que tais fatos podem facilitar a fraude, uma vez que não há fiscalização alguma perante um oficial público, ao contrário da escritura passada em uma Serventia Extrajudicial de Notas. Enquanto essas cessões de direito circularem sem o registro delas no competente Registro de Imóveis, o loteador pode a seu critério vender o mesmo lote para mais de uma pessoa. Como é certo que apenas com o registro do bem na serventia imobiliária se torna a pessoa proprietária do bem, qualquer um dos dois ou mais lesados pode se tornar proprietário, tornando impossível aquele que não o fez tornar-se dono do imóvel.

Apesar desse fato ser considerado crime de estelionato, conforme artigo 171 do Código Penal Brasileiro, é situação comum, conforme dados da serventia de registro imobiliário de Senador Canedo (GO), que um mesmo loteador venda o bem para dois compradores distintos, eternizando uma disputa judicial entre as partes envolvidas.

Outro ponto desfavorável a essa prática é a situação apontada pelo advogado do sucessor, quando afirma que muitos lotes foram adquiridos mediante fraude, provavelmente por contratos falsos. Essa prática entre particulares não tem como ser coibida de forma preventiva. Ao contrário, quando o instrumento é feito de forma pública, ele é revestido de solenidade, com vários atos previstos em lei. É um ato em que a assinatura é colhida na presença do Tabelião que, além de orientar as partes, tem o dever de praticar o ato lícito e, possuindo para tanto, fé pública, que é a "autoridade legítima atribuída aos notários – e a outros agentes públicos como o juiz o registrador e os cônsules, entre outros – para que os documentos que autorizam em devida forma sejam considerados como autênticos e verdadeiros, até prova em contrário." (LOUREIRO, 2014, p. 670).

A presença da autoridade pública por si só já previne a fraude, uma vez que lida diariamente com a verbalização de contratos de compra e venda, acostumada a tratar com as partes e a aferir a identidade e intenção dos contraentes, o que é imprescindível numa transação imobiliária. A prática disseminada pela permissão legal entre um contrato de particulares, sem a presença da autoridade, enseja a multiplicação de fraudes e traz assim, insegurança jurídica no comércio dos bens imóveis.

Por outro lado, as respostas aos questionários demonstram também que os moradores, em sua maioria, entendem que o simples fato de escriturar o lote faz com que a sua propriedade se torne plena. Mas ao contrário, dita o Código Civil Brasileiro que somente com o registro do instrumento de compra e venda é que se torna proprietário de fato do bem imóvel. É muito comum utilizar-se a expressão lote escriturado, como se revestido de legalidade plena, dando total poder ao proprietário. Todavia, pela legislação brasileira o contrato, seja ele público ou particular, necessita do registro na competente serventia de registro de imóveis. A escritura ou instrumento particular de compra e venda é apenas uma etapa, a fase onde compradores e vendedores se obrigam a cumprir seus deveres e exercer seus direitos, que somente se efetivam plenamente com o registro público.

Ponto que merece atenção, ainda sobre a possibilidade de utilização por parte do loteador dos instrumentos particulares, é a resposta dos moradores quanto à exigência de quantia para escriturar o lote. Os loteadores muitas vezes sabendo da necessidade da escrituração do lote e posterior registro do bem, utilizam-se quando da venda do empreendimento, no seu início, dos instrumentos particulares, uma vez que elaborados por eles mesmos, sem gastos relativos aos emolumentos e, assim, parecem ser benéficos aos compradores, pois não precisam dispor da quantia para a escrituração na Serventia Extrajudicial de Tabelionato de Notas.

Todavia, após o pagamento das parcelas, anos depois, exigem ilegalmente determinado valor para que façam a escritura pública de compra e venda do bem. É mais uma forma de ganhar dinheiro no loteamento, as custas do comprador, que necessariamente ainda tem de arcar com os valores da escritura. E os loteadores assim o fazem porque sabem que se não houver a subserviência do comprador quanto a essa exigência, não escrituram o bem, deixando os lotes em seus nomes, evitando a circulação do bem. E o comprador nesse caso não teria outra alternativa a não ser ingressar com ação judicial, muitas vezes mais dispendiosa e trabalhosa do que o pagamento requerido pelo loteador.

Essa situação foi revelada pelos questionários, onde muitos deles disseram que a sobrinha do loteador, inventariante do espólio, estava cobrando R$ 5.000,00 (cinco mil reais) para a escrituração do lote. Os compradores, para a obtenção da propriedade plena, preferem pagar a exigência ilegal, uma vez que o custo do processo judicial possivelmente ultrapassaria tais valores, fora a demora e o risco da demanda. Os que não se submetem são prejudicados e continuam com os imóveis na situação de irregularidade registral.

Por outro lado, na fala do advogado do loteador, tem-se mais detalhes quanto a real situação dos lotes, o que é comprovado pela documentação examinada na serventia imobiliária.

Há um bloqueio judicial e muitos lotes estão destinados já por sentença do juiz como sendo de propriedade do sucessor do loteador, ainda que estejam eles ocupados por moradores há bastante tempo. Tem-se assim uma situação peculiar, onde a decisão judicial determina que diversos lotes pertencem ao sucessor, mas, todavia, uma situação de fato em que diversos moradores estão de posse do imóvel há décadas.

Conforme as palavras do advogado, há no processo que envolve a retomada dos lotes, diversas situações: imóvel ocupado sem contrato, imóvel com contrato, imóveis ocupados com assinatura falsa, imóveis desocupados e imóveis ocupados após a ação. Segundo diz, existe uma complexa ação judicial em que há a disputa entre o herdeiro, ocupantes de má-fé e alguns de boa-fé no loteamento.

Segundo entende, é possível a promoção da regularização fundiária, uma vez que a legislação permite, pelo direito de preempção, que o município destine essas áreas em conflito para a população, conforme o interesse social, mas em contrapartida repasse ao sucessor do loteador área que seja de seu interesse, como compensação financeira. Inclusive protocolou pedido administrativo nesse sentido, mas que a municipalidade se manteve inerte, não analisando o processo há mais de ano. Afirma que no caso da REURB é possível ao Poder Executivo exercer o direito de preempção, que nada mais é do que o direito de preferência na aquisição de lotes, estando ele previsto na Lei municipal n. 1.389/2008 (SENADOR CANEDO, 2008), em relação a alguns lotes do próprio Setor Jardim de Todos os Santos. Após essa preferência, pode o município destinar os bens para a promoção da regularização fundiária aos seus ocupantes, tendo em vista o interesse social, mas compensando o sucessor do loteador pela renúncia aos direitos existentes sobre as propriedades.

O município, por outro lado, respondeu que quanto aos loteamentos irregulares tem ciência de quais são e fez uma lista de todos eles, demonstrando também ter ciência da existência de loteamentos em que o problema não seria o registro em si do empreendimento, mas sim dos lotes, como no caso do Jardim de Todos os Santos. Todavia, não pode responder as perguntas sobre como tratar especificamente da problemática desses lotes irregulares dentro de loteamento regulares. Possivelmente, por se tratar de assunto que geralmente estava alheio ao poder público, pois tais situações sempre foram tratadas judicialmente de forma individual, não houve resposta quanto à política pública focada nesse problema.

Alinhado a isso, a Corregedoria Geral de Justiça do Estado de Goiás também informa que suas normas estão em processo de reformulação, uma vez que defasadas em relação a essa nova legislação. Está em estudo a edição de novo provimento para regulamentar a REURB, e tal projeto é objeto de sugestões por parte das associações de classe. Todavia, nada impede

atualmente a utilização do instituto da regularização fundiária, com base na legislação já publicada.

O tema, evidentemente, é novo no âmbito da possibilidade de ação coletiva por parte do poder público, uma vez que a Lei n. 13.465 (BRASIL, 2017) é recente e parece estar mais focada naquelas áreas em que o loteamento foi feito às margens da verificação do poder público, totalmente irregulares, o que não é o caso do presente estudo. Conforme os dados obtidos na Agência de Habitação do Estado de Goiás (AGEHAB) as regularizações fundiárias vêm sendo feitas em áreas populares, por meio de concessão de uso dos bens ou por meio do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV). Todavia, isso não exclui a possibilidade de ampliação da política para o caso em estudo

CONCLUSÃO

No presente estudo, viu-se inicialmente a correlação entre a propriedade, a posse a função social. Verificou-se que muitas vezes há uma tensão entre o direito do posseiro e o direito do proprietário que consta no registro de imóveis. Em alguns casos, é possível que o posseiro saia vencedor de eventual disputa, não necessariamente por meio de ação judicial, mas inclusive por atitudes tomadas no âmbito da própria serventia extrajudicial de registro de imóveis.

Essa correlação está intimamente ligada aos princípios da função social da propriedade e da posse, que se encontram explícitos na legislação brasileira, especialmente na CRFB. Há casos em que o possuidor pode ao final ser reconhecido como proprietário, por força do tempo, aliado a algumas exigências, sobretudo quando inerte o proprietário tabular. O mesmo se dá com a regularização fundiária, muitas vezes tratada no ordenamento brasileiro como um instrumento de política urbana destinado aos loteamentos irregulares, mas que também é passível de aplicação em casos como o do estudo em comento.

Assim, pode a regularização fundiária ser um indutor da função social da posse e da propriedade, trazendo segurança jurídica para os moradores que habitam há bastante tempo no imóvel, mas que por uma circunstância as vezes de mera culpa do vendedor, não conseguem obter plenamente a propriedade. E assim, não tem como fazer circular o bem, seja por meio de venda, ou contrair empréstimos, tomando o bem como garantia, bem como legalmente passa-los a seus herdeiros após a morte.

Desde a edição da Lei n. 6.766/79 (BRASIL, 1979) se introduziu a possibilidade da regularização fundiária nos loteamentos irregulares. A legislação brasileira de há muito toca no assunto, a exemplo do Estatuto da Cidade, Lei n. 10.257 (BRASIL, 2001). Mas nesse trabalho, ao menos no âmbito do município de Senador Canedo, verificou-se que as ações políticas atualmente estão voltadas para a regularização de áreas loteadas irregularmente, bem como nos projetos introduzidos pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Até o momento não há política coletiva destinada aqueles compradores de boa-fé que adquiriram lotes em situação regular, mas que atualmente não conseguem obter o título de propriedade.

E não se trata de situação isolada, uma vez que o loteamento em questão, conforme dados obtidos nas entrevistas, bem como nos dados colhidos na Serventia Extrajudicial de Registro de Imóveis, está na área central da região do município, abrangendo 880 lotes, com muitas famílias impedidas de exercer a plena propriedade, apesar de obedecerem estritamente

à lei quando da compra de seus imóveis.

Verificou-se, ainda, que tal situação pode ser em decorrência da própria facilidade da legislação, que permite ao loteador vender os lotes sem a presença do notário público, por meio de simples instrumentos particulares, feitos muitas vezes com cláusulas abusivas contra o comprador, sujeitando estes ao alvedrio do vendedor, que somente escritura o lote mediante quantia exigida ilegalmente em momento posterior.

Antes vista como uma situação a ser resolvida judicialmente, há a possibilidade, com o advento da Lei n. 13.465 (BRASIL, 2017) da utilização do instituto da regularização fundiária para tais casos.

Havendo força de vontade de todos os atores envolvidos, é possível, portanto, a regularização fundiária em tais casos, de não titulação em loteamentos regulares. Apesar de normalmente se pensar em regularização fundiária de loteamentos irregulares, a própria Lei n. 13.465 (BRASIL, 2017) estatui que o núcleo urbano informal é também relacionado a não titulação dos ocupantes

> Art. 11 (...)
> 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

No Estado de São Paulo, as normas de serviço da Corregedoria Estadual de Justiça foram alteradas justamente para aventar essa possibilidade:

> 275. Para a Reurb de núcleo urbano decorrente de empreendimento registrado, em que não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, a CRF será apresentada de modo simplificado, devendo apenas atestar a implantação do núcleo nos exatos termos do projeto registrado e conter a listagem descrita no item VI.276. " (TJSP, 2019)

No caso do loteamento Jardim de Todos os Santos a implantação da titulação, tornando os bens definitivamente em nome dos ocupantes não foi possível realizar, justamente em função dos fatores acima elencados, uma vez que o loteador faleceu e há uma briga entre sucessores inclusive com bloqueio judicial dos bens. Quanto à este último, fato que poderia trazer algum empecilho a solução da regularização, uma vez que não se poderia descumprir a ordem judicial, é possível por meio dos atores envolvidos o sobrestamento do processo judicial enquanto aguardasse a fase de conclusão da regularização fundiária, tudo em acordo entre eles.

E o plano diretor municipal e a lei federal de regularização fundiária preveem a utilização de diversos institutos, dentre os quais a doação de terrenos, para viabilizar a regularização fundiária. Não há necessidade de nova legislação municipal, conforme artigo 28

da Lei n. 13.465 (BRASIL, 2017). Além do direito de preferência na aquisição de lotes pelo município, para atentar aos programas de regularização fundiária, o ente estatal dispõe atualmente de variada gama de possiblidades, em conformidade com o artigo 15 da própria lei. Pode fazer uma desapropriação de uma área em favor dos moradores, destinar determinada área para a regularização fundiária, ou nesse casos específico, comprar a área dos moradores, ou fazer uma permuta com o loteador, proprietário tabular, para que também não fique no prejuízo, destinando os imóveis para a regularização fundiária.

É possível portanto, para sacramentar uma situação consolidada há décadas, titular os moradores e, conjuntamente, ressarcir o sucessor do loteamento, uma vez que também prejudicado, com inúmeros lotes talvez invadidos, resultando afinal em um processo de nítido interesse social. Tudo isso deve ser resolvido dentre de um processo administrativo onde pode prevalecer a conciliação, sendo esse, aliás, meio efetivo de solução de litígios, previsto na Lei n. 13.465 (BRASIL, 2017), devendo ser estimulado pelo poder público (artigo 4º).

Identificada a política fundiária do município de Senador Canedo, mais voltada para a prática de regularização em áreas de interesse social, sobretudo quanto ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), nada impede o fomento e incentivo em ações antes imaginadas como exclusiva da seara judicial. É possível portanto a aplicação da Lei n. 13.465 (BRASIL, 2017) em casos como o do loteamento Jardim de Todos os Santos, com imóveis com irregularidade registral. E essa aplicação pode ser estendida em casos semelhantes, como por exemplo, nos casos de morte ou ausência do loteador.

Conclui-se, assim, que a política pública de regularização fundiária no município de Senador Canedo (GO) é inefetiva, uma vez que não dá seguimento ao que prevê a Lei 13.465 (BRASIL, 2017), restando salutar que seja imposta a sua aplicação, com o aproveitamento da legislação para a regularização dos loteamentos irregulares.

Assim, como perspectiva futura, sugere-se de forma propositiva seja encaminhado à Associação de Titulares de Cartório do Estado de Goiás (ATC) o presente entendimento, para que seja incluído entre as sugestões de modificação das Normas de Serviço da Corregedoria do Estado de Goiás, a possibilidade de regularização fundiária a ser aplicada em loteamentos regulares, mas que possuem lotes irregulares, nos moldes aqui citados.

Tal medida pode, concluindo, impulsionar e embasar legalmente, dando respaldo aos administradores, para que promovam efetivamente a política pública de regularização fundiária, também nesses casos apontados.

REFERÊNCIAS

ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith. **Usos e abusos dos estudos de caso**. *Cadernos de Pesquisa*. 2006, vol.36, n.129, pp.637-651.

AMADEI, Vicente Celeste. **Como lotear uma gleba: o parcelamento do solo urbano em seus aspectos essenciais (loteamento e desmembramento)**. Vicente Celeste Amadei e Vicente de Abreu Amadei. 4ª ed. Campinas: Millenium Editora, 2014.

BALBINO FILHO, Nicolau. **Direito imobiliário registral.** São Paulo: Saraiva, 2001.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ > Acesso em: 18 de maio de2018.

_____. Código Civil Brasileiro de 2002. Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em <http://www.planalto.gov.br> Acesso em: 18 de maio de 2018.

_____. Código Civil Brasileiro de 1916. Lei n. 3.071, de 1 de janeiro de 1916.Disponível em <http://www.planalto.gov.br> Acesso em: 18 de maio de 2018.

_____. Decreto 169-A, de 19 de janeiro de 1890. Disponível em <http://www.planalto.gov.br> Acesso em: 18 de maio de 2018.

_____. Decreto n. 370, de 2 de maio de 1890. Disponível em <http://www.planalto.gov.br> Acesso em: 18 de maio de 2018.

_____. Decreto n. 22.785, de 31 de maio de 1933. Disponível em <http://www.planalto.gov.br> Acesso em: 18 de maio de 2018.

_____. Decreto-Lei n. 58, de 10 de dezembro de 1937. Disponível em <http://www.planalto.gov.br> Acesso em: 18 de maio de 2018.

_____. Lei Orçamentária n. 317, de 21 de outubro de 1843. Disponível em <http://www.planalto.gov.br> Acesso em: 18 de maio de 2018

_____. Lei n. 601, de 18 de setembro de 1850. Disponível em <http://www.planalto.gov.br> Acesso em: 18 de maio de2018.

_____. Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Disponível em < http://www.planalto.gov.br> Acesso em: 18 de maio de 2018.

_____. Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Disponível em <http://www.planalto.gov.br> Acesso em: 18 de maio de 2018

_____. Lei n. 9.785, de 29 de janeiro de 1999. Disponível em<http://www.planalto.gov.br> Acesso em: 18 de maio de 2018.

_____. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em <http://www.planalto.gov.br> Acesso em: 18 de maio de2018.

_____. Lei n. 11.977, de 07 de julho de 2009. Disponível em

<http://www.planalto.gov.br> Acesso em: 18 de maio de 2018.

_____. Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017. Disponível em <http://www.planalto.gov.br> Acesso em: 18 de maio de 2018.

_____. Medida Provisória n. 759, de 22 de dezembro de 2016. Disponível em <http://www.planalto.gov.br> Acesso em: 18 de maio de 2018.

BARROS, Felipe Maciel Pinheiro. **Regularização fundiária e direito à moradia.** São Paulo: Editora Juruá. 2014.

BENÍCIO, Hércules Alexandre da Costa Benício. **O protagonismo dos municípios brasileiros na política de regularização fundiária do solo urbano**. Gestão pública e direito municipal. Gilmar Ferreira Mendes, Rafael Araripe Carneiro (coordenação). São Paulo: Saraiva, 2016.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. Sao Paulo: Ed. Saraiva, 2012.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao estatuto da cidade**. São Paulo: Atlas. 2013.

DIAS, Daniella Maria dos Santos. **Planejamento e desenvolvimento urbano no sistema jurídico brasileiro:** Óbices e Desafios. Curitiba: Juruá, 2012.

ESTADO DE GOIÁS, Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. Código de Normas e procedimentos do Foro Extrajudicial, Corregedoria-Geral do Estado de Goiás: Goiânia, 2015.

ESTADO DE GOIÁS. **Agencia de Habitação Goiana**. Agehab. Disponível em <http:/www.agehab.go.gov.br> acesso em 20 de julho de 2018.

ESTADO DE GOIÁS. Lei n. 12.229 de 28 de dezembro de 1993. Disponível em <http://www.gabinetecivil.goias.gov.br >. Acesso em 18 de maio de 2018.

ESTADO DE GOIÁS. **Secretaria de planejamento do Estado de Goiás**. Seplan. Disponível em < http:/www.segplan.go.gov.br> acesso em 20 de julho de 2018.

ESTADO DE SÃO PAULO, Provimento n. 58/89. Normas de Serviço Extrajudicial da Corregedoria. Tribunal de Justiça de São Paulo. Disponível em <http://www.tjsp.jus.br/Download/ConhecaTJSP/NormasExtrajudiciais/NSCGJTomoIITachad o.pdf acesso em 18 mai 2018.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. **Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade.** Belo horizonte: Forum, 2004.

GIL, Antonio Carlos. **Estudo de caso**. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

HUMBERT, Georges Louis Hage. **Direito urbanístico e função sócio ambiental da propriedade imóvel urbana**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives, and public policies**. 2. Ed. New York: HarperCollins, 1995.

LAKATOS, Eva Maria. MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Editora Atlas, 2012.

LIBERATI, Wilson Donizeti. **Políticas públicas no estado constitucional**. Sao Paulo: Ed. Atlas, 2013.

LOBO, Paulo. **Direito civil.** *Coisas. Volume 4*. São Paulo: Saraiva, 2018

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos. Teoria e prática**. São Paulo: Ed. Método, 2014.

MALUF, Adriana Caldas do Rego Freitas Dabus. **Limitações urbanas ao direito de propriedade.** São Paulo: Atlas, 2010.

MARÉS, Carlos Frederico. **A função social da terra.** Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2003.

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: 18ª ed. Editora Malheiros. 1993

MUNICÍPIO DE SENADOR CANEDO. Lei n. 1.379, de 19 de dezembro de 2008. Disponível em <http://www.senadorcanedo.go.gov.br>. Acesso em 18 de maio de 2018.

NALINI, José Renato. **Direitos que a cidade esqueceu.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

OLIVEIRA, Flávia Bernardes de. **Direito à moradia sobre áreas ocupadas.** Curitiba: Juruá, 2017.

PINTO, Élida Graziane. **15 anos da LRF: ainda em busca do controle dos resultados das políticas públicas e da qualidade dos gastos públicos**. R. Fórumm Dir. Fin. E Econômico – RFDFE – Belo Horizonte, ano 5, n. 8. , p. 69-78, set.fev. 2016.

PINTO, Isabela Cardoso de Matos. **Mudanças nas políticas públicas. A perspectiva do ciclo de politica.** Rev. Pol. Publ. São Luis, v. 12 n. 1, p. 27-36, jan-jun. 2008

RODOVALHO, Maria Fernanda de Toledo. **A reforma do Poder Judiciário. análise do papel do STF e CNJ**. Sao Paulo: Ed. Atlas, 2014.

ROLNIK, Raquel. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país: avanços e desafios. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, n. 12, p.199-210, 12 fev. 2006. Anual. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/ensaio1_raquel12.pdf Acesso em: 05 jan.2019.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei**: *Legislação, Política Urbana e Territórios na Cidade de São Paulo*: São Paulo, Editora Studio Nobel, 1999.

_____.A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país: avanços e desafios. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, n. 12, p.199-210, 12 fev. 2006. Anual. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/ensaio1_raquel12.pdf Acesso em: 10 out.2019.

_____. **O que é cidade**. São Paulo: Editora Brasiliense, 2010.

_____. **Guerra dos lugares**. São Paulo: Editora Boitempo, 2015.

SAAD, Amauri Feres. Regime jurídico das políticas públicas. São Paulo: Malheiros, 2016.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hacited, 1998.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** São Paulo: Cengage Learning, 2017.

SHEID, CINTIA MARIA. **O princípio da função social da propriedade e sua repercussão na evolução da regularização fundiária urbana no ordenamento jurídico brasileiro**. Revista de direito imobiliário. Ano 40, Vo. 83, p. 423. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais. 2017.

SILVERIO, Rosana Martinho dos Santos. **Função social da propriedade pública urbana: sua dimensão no plano diretor e aplicabilidade dos entes públicos**. São Paulo: PUC-SP, 2014.

SMANIO, Gianpaolo Poggio. BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins. **O direito e as políticas públicas no Brasil.** São Paulo: Editora Atlas S.A. 2013.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias. Porto Alegre. Ano 8, n. 16, jul/dez 2006 p.20-45

SUNDFELD, Carlos Ari. **Estatuto da cidade**. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

TARTUCE, Flávio. **Manual de direito civil**. São Paulo: Editora Método, 2017.

TIMM, Luciano Benetti. CAOVILLA, Renato Vieira. **Propriedade e desenvolvimento: análise pragmática da função social.** Revista de direito Imobiliário, ano 41, vol. 85 p. 301. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2018.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos** / Robert K. Yin; trad. Daniel Grassi – 2ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ANEXOS

QUESTIONÁRIO COM MORADORES DO LOTEAMENTO

1) Você comprou o lote em que mora por algum documento (instrumento particular ou compromisso de compra e venda?

( ) SIM
( ) NÃO

2) Há escritura pública do loteador vendendo o bem?

( )SIM

( )NÃO

3) Você sabe que apenas com o registro da escritura definitiva de compra e venda o bem passa efetivamente a ser de propriedade do comprador?

( )SIM
( )NÃO

4) Você foi informado pelo loteador que era necessário o registro da escritura?

( ) SIM ( ) NÃO

5) Você está ciente de que há um bloqueio judicial de diversos lotes? ( ) SIM ( ) NÃO

6) Você sabe sobre a existência de eventual filiação à associação de bairro ou quadra?

( ) SIM ( ) NÃO

7) Você tem conhecimento sobre eventuais políticas públicas setoriais de regularização fundiária?

( ) SIM ( ) NÃO

8) Você tem conhecimento que tem legitimidade, de forma individual ou coletiva, de requerer a regularização fundiária? ( ) SIM ( ) NÃO

9) Você conhece o sistema de proteção de direitos, tais como defensoria pública, advocacia dativa, ou o Ministério Público para a defesa do seu direito? ( ) SIM ( ) NÃO

10) Gostaria de informar outra questão?

ENTREVISTA COM O SECRETÁRIO DE HABITAÇÃO DO MUNICÍPIO DE SENADOR CANEDO

1. **Constam dados sobre quais loteamentos estão irregulares no Município? Há mapa dessas ocupações irregulares?**
2. **Existe alguma política quanto à regularização desses loteamentos?**
3. **Quanto ao Loteamento Jardim de Todos os Santos, existe algum pleito ou procedimento administrativo de regularização fundiária?**
4. **Há alguma política no município visando regularizar esses lotes, que se encontram no loteamento em questão?**
5. **Há alguma política de regularização de lotes irregulares dentro de loteamentos regulares?**

ENTREVISTA COM O ADVOGADO DO SUCESSOR DO LOTEADOR

1. **Qual o andamento do processo em que se encontra o bloqueio de diversos bens, quanto ao Loteamento Jardim de Todos os Santos?**
2. **Existe algum pleito ou possibilidade de acordo em relação à área com a implantação da regularização fundiária?**
3. **Quais seriam as exigências-parâmetros para que ocorra o respectivo acordo?**

ENTREVISTA COM A CORREGEDORIA GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIAS

1. **Há alguma norma que preveja a regularização fundiária no âmbito da regulamentação da Corregedoria Geral de Justiça do Estado?**
2. **Há notícia no Estado de Goiás de alguma ação em conjunto com a Corregedoria do Estado quanto à implementação da regularização fundiária?**
3. **Há notícia ou andamento quanto à atualização do Código de Normas da Corregedoria? Se sim, é possível a inclusão de emendas para facilitar a aplicação da Lei 13.465, por meio de sugestões?**