

Regularização fundiária e municipalidade na promoção da política social de moradia no Brasil: uma análise de experiências em processos de habitação nos municípios de Goiânia e Trindade/GO

Frederico Alves da Silva

Professor na Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC-GO), Goiânia, Goiás (Brasil). Doutor em Direito pela Universidade Estácio de Sá (UNESA). Advogado especialista em questões agrárias/fundiárias. Presidente da Comissão de Direito Agrário da Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional Goiás – OAB/GO. ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-5674-3620>.

Monyele Camargo Graciano

Professora do Centro Universitário Uniaraguaia, Goiânia, Goiás (Brasil). Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Advogada nas áreas de Direito Civil, Agrário, Sucessões e Família. Pesquisadora do Núcleo de Pesquisa e Extensão Rural da Universidade Federal de São Carlos (NUPER/UFSCar). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5552-1562>.

Leandro de Lima Santos

Professor na Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), Buri, São Paulo (Brasil). Doutor em Sociologia pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Pesquisador do Núcleo de Pesquisa e Extensão Rural da Universidade Federal de São Carlos (NUPER-UFSCar). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8413-5372>.

Resumo: Esta pesquisa remete a análises e reflexões sobre a execução de políticas sociais de moradia face às prerrogativas de competência constitucional municipal dotada de seu poder discricionário. De forma peculiar, discute-se a aplicabilidade resultante da premissa de que as políticas sociais de moradia possuem natureza fundamental, aplicação imediata e constituem pilar indispensável para a garantia do chamado mínimo existencial da pessoa humana. Nesse sentido, o objetivo deste trabalho foi realizar uma análise sobre a possibilidade das prerrogativas de discricionariedade municipal se sobrepõem à garantia de direitos fundamentais em um ambiente de promoção de políticas públicas sociais, em outras palavras, se a municipalização da política social de regularização fundiária mostra-se um entrave na promoção da política social de moradia no Brasil. Para tanto, a metodologia valeu-se de revisão bibliográfica, bem como pesquisa documental e exploratória em legislações municipais e nos procedimentos operacionais das secretarias de habitação dos municípios de Trindade e Goiânia no Estado de Goiás. A partir das análises, compreendeu-se em que medida nos municípios analisados existem entraves na promoção do direito à moradia ao exercerem seu poder discricionário.

Palavras-chave: Regularização fundiária. Política social de moradia. Direitos fundamentais. Discricionariedade municipal. Direito à moradia.

Sumário: 1 Introdução – 2 Referencial teórico – 3 Resultados e discussão – 4 Considerações finais – Referências

1 Introdução

A Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016, posteriormente convertida na Lei nº 13.465/17, estabeleceu um marco legal relevante acerca das políticas sociais de moradia e conduziu instrumentos legais para a regularização fundiária em todo o Brasil. A Lei prevê a possibilidade de regularizar imóveis que sejam consolidados e de difícil remoção até a data da publicação da referida medida provisória. Pode-se destacar que essa lei se diferencia das anteriores com a mesma finalidade, pois desjudicializa o processo de regularização fundiária e prevê gratuidade no acesso a tais procedimentos quando direcionada a pessoas de baixa renda, configurando, nesse aspecto, um potencial instrumento de promoção do direito à moradia. De acordo com dados das últimas pesquisas do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), realizadas em 2010, existiam cerca de 11,42 milhões de pessoas vivendo em algum tipo de habitação irregular, como favelas, palafitas, cortiços e loteamentos informais no Brasil, correspondendo a aproximadamente 6% da população (IBGE 2010).

O direito à moradia, mesmo não incorporado no rol do artigo 5º da Constituição Federal, inclui-se na categoria de direitos de primeira geração ao lado dos direitos à vida, à liberdade, à propriedade e à liberdade de expressão, por força do seu parágrafo 2º do mesmo artigo, que estende a possibilidade da existência de direitos fundamentais fora do rol taxativo previsto na Constituição de 1988.

De outra feita, a ordem constitucional de 1988 garante a preponderância de interesses municipais na execução de políticas sociais urbanas. Em concreto, tal previsão reside no artigo 182, *caput*, da Constituição Federal (CF) e em seus desdobramentos disciplinares na Lei nº 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade. Assim, considera-se a possibilidade de tal ordem constitucional que garante a discricionariedade do município em executar políticas sociais urbanas se investir de obstáculos à efetivação da legislação federal que permite regularizar imóveis consolidados até dezembro de 2016.

De fato, o município tem competência constitucional para eleger suas prioridades de atuação em âmbito local, inclusive para estabelecer qual política social será priorizada e, assim sendo, determinados municípios podem não operacionalizar ou ainda menos não instituir uma política de regularização fundiária, excluindo suas populações da promoção do direito à moradia através do reconhecimento de suas posses e eminentemente de suas propriedades.

Nesse sentido, tem-se a seguinte hipótese de pesquisa: a ordem constitucional que garante aos municípios poder discricionário na promoção da política urbana de regularização fundiária poderá ser um entrave para a promoção do direito de moradia nos municípios brasileiros à luz dos casos analisados. Em amparo teórico-metodológico aos objetivos de pesquisa, inicialmente realizou-se uma revisão bibliográfica sobre as temáticas norteadoras deste trabalho, notadamente, o direito à moradia e sua inserção no rol dos direitos fundamentais, a sua relação com a dignidade da pessoa humana e o direito de propriedade.

Especificamente sob a perspectiva do objeto deste trabalho, foram tomadas e analisadas as ações em políticas públicas de regularização fundiária nos municípios de Goiânia e Trindade na Região Metropolitana de Goiânia no estado de Goiás nas duas últimas décadas, sendo classificadas como sociais, voltadas para famílias de baixa renda em Zona Especial de Interesse Social (ZEIS). Portanto, empreendeu-se uma pesquisa documental e exploratória com foco na análise da promoção do direito fundamental à moradia a partir da operacionalização da política pública de regularização fundiária nos municípios de Goiânia e Trindade, contando com dados qualitativos e quantitativos sobre o trabalho realizado e os primeiros resultados da política pública junto às secretarias de habitação e planejamento dos municípios escolhidos para o estudo.

2 Referencial teórico

A Constituição de 1988 consagrou na estrutura do federalismo os municípios como ente da Federação, concebidos como uma entidade estatal detentora de autonomia política, administrativa e financeira. Com efeito, a inclusão dos municípios como componente da estrutura federativa significou uma decisão política relevante e que gerou diversos efeitos, como, por exemplo, o reconhecimento constitucional de sua capacidade de auto-organização e a expansão de sua competência (SILVA, 2010).

Nesse contexto, os municípios passaram a ser conduzidos pelas suas leis orgânicas, instituídas pelas suas respectivas esferas legislativas. Em virtude da autonomia política e fiscal conferida aos governos estaduais e municipais é viável às entidades subnacionais a adoção de uma agenda específica distanciada da estabelecida pelo Poder Executivo federal (ARRETCHE, 2004; SOUZA, 2005).

Nessa perspectiva, em situações específicas o administrador poderá tomar a decisão que for mais adequada para a satisfação do bem comum dentro dos limites legais de sua competência, a essa prerrogativa dar-se-á o nome de discricionariedade administrativa. A discricionariedade refere-se ao poder conferido à Administração pública de determinar, dentre as diversas possibilidades, aquela que contemple de forma mais eficiente o interesse público. Logo, a decisão discricionária

será aquela realizada diante de duas ou mais soluções juridicamente válidas (DAL BOSCO; VALLE, 2006).

É razoável ponderar que o poder discricionário não possui natureza absoluta, tendo de estar em consonância com os limites e controles juridicamente definidos, um dos principais condicionantes da discricionariedade é a necessidade de preservação dos direitos fundamentais, leiam-se aqueles direitos concebidos como os mais relevantes para o estabelecimento/manutenção da vida digna em sociedade, como, por exemplo, o direito à moradia. Tal preservação vai além da busca do resultado tecnicamente mais eficiente das escolhas estatais (OLIVEIRA, 2019).

Nesse sentido, a discricionariedade se faz presente tanto no processo de formulação de políticas públicas quanto na previsão do gasto público. O processo de formação e execução de políticas públicas consiste em um fenômeno intrincado, uma vez que não se define somente pela discricionariedade, sendo tal prerrogativa parte integrante deste processo. No arranjo contemporâneo, tem-se uma excessiva liberdade creditada ao Poder Executivo na definição das áreas de investimentos públicos, as atribuições que lhe são conferidas são amplas em virtude do ínfimo número de áreas nas quais os investimentos possuem finalidade vinculada, como, por exemplo, na área da saúde (DAL BOSCO; VALLE, 2006; FONTE, 2021).

Em tese, as decisões acerca das políticas públicas oriundas do Poder Executivo são tidas como atos administrativos discricionários, uma vez que são estabelecidas a partir de intenções que atendam ao interesse social, mas não somente, abarcam também as aspirações políticas possibilitando ao Estado executá-las, ou não, obedecendo aos critérios de oportunidade e conveniência a depender dos recursos disponíveis (ROSSATTO; SANTOS, 2015). Com efeito, Matos (2012) afirma que a discricionariedade administrativa se defronta com os limites consagrados pela Carta Magna. Assim, tendo em vista que os direitos fundamentais são *conditio sine qua non* para a efetivação do princípio da dignidade humana, o exercício da função administrativa deverá valer-se de todos os instrumentos viáveis para a materialização desses direitos.

Nesse toar, a discricionariedade não pode ser aventada como argumento para negar direitos fundamentais consagrados pela ordem jurídica. Os critérios de conveniência e oportunidade não podem ser invocados para amparar as decisões da Administração pública nessa seara. Outrossim, o intento máximo a ser perseguido pelo poder público, em tese, é a eficácia das normas que resguardam tais direitos (OLIVEIRA, 2019).

O direito à moradia na ordem jurídica é concebido como um direito humano e fundamental que traduz a necessidade básica do ser humano, em outros termos, constitui um requisito indispensável para a manutenção da vida em sua forma plena

e digna. Por essa razão, a moradia é um direito que historicamente contou com um paulatino aprimoramento, tanto em sua concepção quanto em relação à normatização a ele atribuída, tendo em vista a exigibilidade de sua existência para o desenvolvimento humano (ALMEIDA; SIQUEIRA, 2017; NASCIMENTO; BARRETO, 2021).

Nesse sentido, tem-se que as ações em políticas públicas municipais devem ser suficientes e capazes de se adaptar à necessidade do local, promovendo o bem-estar social, colaborando para a construção de um novo modelo de desenvolvimento (MIRANDA *et al.*, 2022). Assim, visando a garantia do direito à moradia, concebeu-se a política pública de regularização fundiária, regulamentada pela Lei nº 13.465/17, que atribui competência de execução ao Poder Executivo, Federal, Estadual e Municipal. Por sua vez, grande parte da política de regularização fundiária ocorrerá em âmbito local. Sendo assim, o Município terá uma atuação de destaque, dada sua competência para legislar em interesse local conforme artigo 30, inciso I, da Constituição Federal.

A regulamentação fundiária busca promover o atendimento à demanda histórica pela legalização de terras no país, seja em área rural ou urbana, com a finalidade de emissão de títulos de propriedade, conforme disposto na Constituição Federal de 1988 e, mais recentemente, na Lei nº 13.465/17. Tal processo detém sistêmicas definidas por órgãos reguladores, assim como é conduzido por orientações técnicas e legislação específica, além do mais, é condicionado ao princípio constitucional da função social da propriedade. Assim, a aplicação do referido instituto tem como finalidade viabilizar o desenvolvimento de políticas públicas, fomentando a cidadania das famílias através da titulação da posse e da salvaguarda do direito de moradia (MARUCO; NASCIMENTO JUNIOR, 2018).

Destarte, visando a efetivação dos direitos reais titularizados, a Lei Federal nº 13.465/2017 definiu o procedimento de registro imobiliário específico para a regularização fundiária urbana, disciplinando novos instrumentos de controle dos serviços registrares. Tal registro compreende a dimensão jurídica do processo de regularização fundiária, essa dimensão se efetiva através do registro do título de garantia da posse ou da propriedade em conjunto com a área objeto da regularização. De tal sorte, ao passo que a referida lei assegura o título de reconhecimento de posse ou propriedade, também lhe é atribuída uma significativa relevância em relação à concretização da segurança jurídica dos titulares, uma vez que resguarda os ocupantes de possíveis remoções, reintegrações, despejos e desapropriações ilegais. Logo, o registro em cartório que confere o direito ao ocupante também legitima a proteção jurídica ao direito de moradia. Contudo, para além do registro formal, concomitantemente, devem ser formuladas e implementadas políticas públicas que atendam a diversas outras necessidades dos habitantes (VIANNA, 2019).

Nesse diapasão, a redução das desigualdades sociais e a conquista da equidade margeiam a efetividade¹ das políticas públicas de natureza habitacional, pois tais iniciativas são competentes para solucionar a escassez e a precariedade das ocupações, bem como garantir a oferta de serviços públicos essenciais à população, e, ainda assim, melhorar a qualidade de vida dos envolvidos. Logo, uma política habitacional, para além dos diagnósticos, deve antever os problemas e manter, de forma perene, a avaliação dos efeitos dos programas inseridos no âmbito dessa política pública (MONTEIRO; VERAS, 2017).

Indubitavelmente, o sistema registral disciplinado pela edição da Lei Federal nº 13.465/2017, que visa normatizar o direito de posse ou de propriedade, corresponde apenas a um dos elementos constituintes do direito à moradia. Em vista disso, a efetivação do registro imobiliário deve estar conectada às ações: sociais, ambientais e econômicas implementadas pelo poder público, para que de fato se atenuem a desburocratização no processo de regularização fundiária e, conseqüentemente, se reflita na efetivação das garantias e de outras prerrogativas decorrentes do direito de moradia (VIANNA, 2019).

Assim, como a lei federal de regularização fundiária se silencia caso ocorra a omissão do gestor público, o cidadão e a comunidade poderão provocar o Judiciário em busca da garantia de seu direito fundamental. A provocação do Judiciário nessas situações tem a finalidade principal de obrigar o poder público municipal a executar a política pública de regularização fundiária conforme a legislação federal. Nesse sentido, a ação tem rito comum e natureza declaratória, sendo seu pedido de mérito a obrigação de fazer. Nesse entendimento, o cidadão ou a comunidade poderá buscar tal tutela com advogado particular ou através da defensoria pública do Estado. Isto posto, a discricionariedade constitucional do gestor público municipal é secundária, sobretudo quando da decorrência da omissão injustificada na promoção dos direitos fundamentais que estabelecem à população o mínimo existencial e uma vida digna.

3 Resultados e discussão

Na especificidade deste trabalho escolheu-se como universo empírico a mesorregião do Centro Goiano, onde se localiza a Região Metropolitana de Goiânia. O estudo se concentrou na análise da promoção do direito fundamental à moradia com a operacionalização da política pública de regularização fundiária praticada nesses municípios a partir da publicação da Lei Federal nº 13.465/17. A seguir

¹ A efetividade de uma política pública se refere à capacidade da ação governamental em interferir e alterar, para melhor, cenários sociais (SANTOS, 2014).

tem-se a disposição espacial da Região Metropolitana de Goiânia a partir de organização do Fórum Nacional de Entidades Metropolitanas (FNEM).

Figura 1 – Mapa e disposição da Região Metropolitana de Goiânia



Fonte: IBGE (2016); Emplasa/CDT (2018) *apud* FNEM (2021).

Na respectiva região, foram investigados os municípios de Goiânia e Trindade. A escolha dessas municipalidades se justifica porque ambas pertencem à mesma região de Goiás e apresentam similitudes em relação às necessidades de regularização fundiária de imóveis, ou seja, contam com características semelhantes em relação às ocupações em áreas públicas abandonadas, loteamentos clandestinos, irregulares e bairros populares de habitações criadas nas localidades.

De forma específica, buscou-se analisar a operacionalização e execução da política de regularização fundiária, assim como a capacidade de promoção do direito de moradia nos dois municípios. Para tanto, pleiteou-se junto às secretarias de habitação e planejamento dos municípios a metodologia de trabalho adotado e os primeiros resultados obtidos no período estudado.

Mediante as informações obtidas, foram analisados os seguintes aspectos nos municípios pesquisados: 1. A eficácia da Lei nº 13.465/17 na promoção de direito de moradia, a partir da regularização fundiária, nessa perspectiva; 1.1. Considerou-se a existência de legislação municipal específica e se este elemento consistiu em facilitador na promoção do direito fundamental de moradia; 1.2. Verificou-se a operacionalização e a discricionariedade dos municípios para eleição dos caminhos adotados e sobre quais tipos de imóveis se efetivou a regularização fundiária.

A operacionalização da regularização fundiária no Município de Goiânia

O primeiro município escolhido, Goiânia, é a capital do estado de Goiás, foi fundada em 1933, projetada inicialmente para 50 mil habitantes. Contudo, conforme o último Censo de 2022, realizado pelo IBGE, o Município contempla mais de 1,437 milhão de habitantes. Em consequência de seu crescimento populacional em descompasso com a estrutura da cidade, parte dos habitantes acabou sendo alocada em aglomerados subnormais e irregulares. Podem-se destacar ocupações em áreas públicas abandonadas, loteamentos clandestinos irregulares e programas populares de habitação promovidos pelo município de Goiânia e circundantes, a título de exemplo têm-se os setores denominados Vila Redenção, Parque Atheneu e Vila União.

Inicialmente, é importante dizer que em 2007 o Município de Goiânia incorporou à sua organização a previsão de existência de Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), com base no Estatuto das Cidades, Lei Federal nº 10.257/2000. A previsão de tais zonas se deu a partir da publicação da Lei Complementar municipal nº 171/2007, regulamentada posteriormente pela Lei Ordinária municipal nº 8.834/2009.

A respectiva Lei Complementar possibilitou ao município de Goiânia a realização da regularização fundiária em projetos de urbanização diferenciados nestas áreas. Os projetos teriam que se destinar exclusivamente à população de baixa renda. No momento da publicação da lei, foram classificadas como Zonas de Interesse Social os seguintes bairros: setor Central, setor Campinas e o setor Sul, para além dos bairros, algumas áreas foram também contempladas, como por exemplo as áreas do Autódromo Internacional de Goiânia, do Parque Agropecuário de Goiânia, do Hipódromo da Lagoinha, antiga Sede do Departamento Estadual de Rodagens do Estado de Goiás – DERGO, o antigo Frigorífico Matingo, bem como outras áreas a serem enquadradas como de interesse público, autorizadas pelo Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR).

De forma objetiva, o Município de Goiânia passou a contar com uma política pública de regularização fundiária efetiva a partir da publicação do Decreto Municipal nº 2.869/15, que na tentativa de amenizar irregularidades fundiárias deu início a um programa específico de regularização fundiária. Tal decreto aprovou o regimento interno da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano e Habitação (SMHAB), regulamentando a operacionalização da regularização fundiária.

As etapas procedimentais adotadas em tal operacionalização se iniciavam com o requerimento do cidadão junto à SEPLANH (Secretaria de Planejamento Urbano, Habitação e Regularização Fundiária) para apresentação dos documentos: CPF, certidão de casamento, formal de partilha, certidão de registro do lote em nome do município e termo de uso provisório. Caso o indivíduo não possuísse os documentos solicitados, era requerido à Companhia de Energia Elétrica (CELG), declaração

de energização ou histórico de energização, a fim de iniciar a pesquisa da cadeia dominial com a finalidade de identificar os titulares dos imóveis.

Posteriormente, abria-se o processo de solicitação de escritura, vistoriado pela Diretoria de Regularização Fundiária, que iniciava o andamento, encaminhando-o para a Assessoria Jurídica. Em seguida, a respectiva assessoria emitia um parecer que era enviado ao Gabinete do Prefeito, o qual autorizava ou não a escrituração. Após a autorização, o gabinete encaminhava um ofício ao Cartório de Tabelionato de Notas para que fosse executado tal ato.

Não obstante, com o intuito de trazer mais simplicidade, celeridade e eficiência para o processo administrativo de regularização fundiária, em 2016 instaurou-se um novo procedimento de operacionalização desta política. A abertura do requerimento passou a ser feita em postos de atendimento denominados Atende Fácil-VAPT/VUPT, sendo requerida a mesma documentação do procedimento anterior. Entrementes, os procedimentos atinentes à segunda etapa foram alterados, pois neste momento era realizada a vistoria *in loco*, com a finalidade de dirimir quaisquer controvérsias na posse, titularidade do imóvel e dimensões ocupadas.

Por conseguinte, havia o encaminhamento dos processos pelo Superintendente da Assessoria Jurídica e emissão da autorização de escrituração pelo secretário da SEPLANH, que também realizava a listagem dos moradores para a legitimação fundiária. Assim, publicada a referida listagem, após análise da Procuradoria do Município, promovia-se a assinatura dos documentos em conjunto com o prefeito e os encaminhava ao Cartório de Registro de Imóveis (CRI) para promover o registro. Após o devido registro, o CRI devolvia os processos à SEPLANH, que concretizava o cadastro imobiliário do imóvel e informava aos novos proprietários a titulação do bem. Ao final, agendava-se um evento de entrega de títulos à população com a presença do prefeito.

Os custos da operacionalização da regularização fundiária até 2017 eram suportados pela Municipalidade. Tais custos estavam envolvidos com a contratação de assessoria jurídica especializada, na equipe de topografia terceirizada, na realização de processo administrativo e no procedimento de urbanização de loteamentos e pagamento dos emolumentos cartorários necessários para o registro do título de domínio em favor do cidadão. As regularizações fundiárias realizadas neste período foram todas classificadas como sociais, voltadas para famílias de baixa renda e em ZEIS.

Até o ano de 2017 o procedimento apresentava várias etapas e restringia a regularização aos imóveis que estivessem registrados na titularidade do Município. Nesse período, a regularização fundiária ocorreu especificamente de modo parcial em oito setores: Jardim Cascata, Jardim Lajeado, Jardim Guanabara II, Jardim Guanabara III, Jardim Mariliza, Jardim Nova Esperança, Residencial Goiânia Viva e

Senador Albino Boaventura. Vale destacar que sobredito procedimento não conseguiu regularizar nenhum setor completamente, foram regularizados somente lotes individuais, não sendo informada pelo município a quantidade exata de títulos registrados e entregues aos possuidores no período.

Após a publicação da Lei Federal nº 13.465, em 11 de julho de 2017, o Município de Goiânia alterou novamente seu procedimento de regularização fundiária. Em outubro do mesmo ano publicou-se o Decreto Municipal nº 2.891/17, com a expectativa de trazer mais simplicidade, celeridade, eficiência e diminuição de custos no processo administrativo de regularização fundiária. Como corolário da publicação do sobredito decreto, criou-se o Grupo Executivo de Regularização Fundiária (GERF), sob a coordenação da SMHAB. Essa alteração teve a finalidade de modernizar a organização interna dos órgãos envolvidos na operacionalização e promoção da regularização urbanística, jurídica, ambiental e viária dos loteamentos ilegais e das posses urbanas situadas em áreas de domínio público ou privado.

O Decreto Municipal nº 2.891/17 possibilitou que os requerimentos fossem realizados de modo individual ou coletivo, ou seja, legitimando as cooperativas, associações habitacionais e entidades representativas de moradores a promoverem a abertura de procedimento de regularização fundiária em nome de seus associados ou cadastrados. Para tanto, segundo artigo 8º do referido decreto, exigia-se que tais entidades fossem dotadas de competência para tal representação e que firmassem acordo de convênio ou cooperação com o Município.

Com a tentativa de promover a regularização fundiária em imóveis públicos e adequar seus procedimentos internos à Lei Federal 13.465/17, a Municipalidade publicou nova legislação sobre o assunto: a Lei Ordinária Municipal nº 10.231, de 2018. Esta lei objetivou promover doações, de lotes ou unidades habitacionais de propriedade do Município, às famílias de baixa renda, dispendo também acerca da possibilidade de regularizar ocupações particulares em imóveis públicos, desde que estas fossem consolidadas e estivessem ocupando bens sobre o grau de afetação pública dominical ou dominial. Tal lei municipal condicionou as doações às famílias de baixa renda que se enquadrassem na modalidade da Reurb-S (social) e, quando do não enquadramento do requerente na modalidade social, este teria que adquirir o imóvel junto à prefeitura através da venda direta com a classificação de Reurb-E (específica).

Os requerimentos de regularização fundiária em Goiânia neste período eram realizados junto a SEPLANH, onde deveria se apresentar os seguintes documentos: documentos pessoais (carteira de identidade e CPF), documentos comprovando estado civil (certidão de casamento/óbito/divórcio) e documentos do imóvel (comprovante de endereço, caso existisse mais de um posseiro urbano, lote geminado, deveriam ser apresentados os documentos de todos).

Para análise dos documentos apresentados e do projeto de regularização fundiária acompanhados de Memorial Descritivo, o coordenador do Grupo Executivo de Regularização Fundiária fazia a distribuição a um dos membros do grupo, que elaborava sua relatoria na reunião ordinária semanal. Por conseguinte, a Chefia da Advocacia Setorial providenciava, em conformidade com a análise técnica do Memorial Descritivo e Projeto de Regularização, a confecção de Decreto de Regularização Fundiária.

Após a publicação do respectivo Decreto, encaminhava-se ao Cartório de Registro de Imóveis para que se promovesse o registro do título de domínio. Posteriormente, o processo administrativo era enviado à Gerência de Documentação, Cartografia e Topografia da Superintendência da Ordem Pública e depois à Gerência de Geoprocessamento e Atualização Cadastral da Superintendência de Planejamento Urbano e Gestão Sustentável. Findado este procedimento, arquivava-se o processo administrativo e realizava-se a entrega dos títulos de domínio aos cidadãos em solenidade no bairro/setor regularizado. Conforme os dados apresentados pela SEPLANH, entre os anos de 2018 e 2020 foram entregues mais de dois mil títulos de domínio nos seguintes setores goianienses: Conjunto Vera Cruz, Residencial América Latina, Vila Finsocial, Jardim Cascata e Jardim Nova Esperança. Vale destacar que esses bairros foram enquadrados no procedimento de moradia de interesse social e abrigam famílias de baixa renda. Com isso, a totalidade desses requerimentos foi classificada na modalidade de Reurb-S e ocorreu em imóveis de titularidade do Município.

Observou-se, ademais, no período investigado, um aumento no número de requerimentos de regularização fundiária junto à Prefeitura. Tal aumento ocorreu em decorrência do protocolo de pedidos de regularização fundiária por parte de associações e particulares em 47 setores. Naquele intervalo se encontrava em fase administrativa de vistoria os seguintes setores: Parque Amazônia, Residencial Felicidade, Vila Moraes, Jardim Goiás, Alto da Glória, Jardim Novo Mundo, Recanto das Minas Gerais, Norte Aeroviário, Balneário, Real Conquista, Dom Fernando, Vila Rica Distrito e Jardim Botânico, nos bairros restantes a operacionalização de regularização fundiária ainda não havia se iniciado.

A operacionalização da regularização fundiária no Município de Trindade

Trindade é uma cidade do Estado de Goiás situada a 26 km a noroeste de Goiânia. Conforme dados do IBGE no Censo demográfico em 2022, tem-se que o município contava com 142.431 habitantes. Em termos comparativos, a partir da mesma fonte de dados, em 1991 o município possuía 54.072 habitantes. Isto posto, sua população mais que dobrou em 20 anos e, em consequência do crescimento acelerado e desordenado da cidade, surgiram problemas fundiários semelhantes aos verificados no Município de Goiânia.

Nesse sentido, destacam-se irregularidades fundiárias nas ocupações em aglomerados subnormais clandestinos, áreas públicas abandonadas, loteamentos clandestinos e áreas onde o Município promoveu políticas públicas habitacionais. Assim como em Goiânia, se percebe um grande número de áreas localizadas na zona rural, sendo estas menores que 2 hectares, que corresponde à fração mínima de parcelamento do Município de Trindade. No respectivo universo empírico, as políticas de regularização fundiária foram iniciadas em 2007 através da Lei nº 1.190/2007. A respectiva norma previa que a regularização fundiária seria realizada a partir da doação de áreas particulares à Prefeitura com a finalidade de regularizar assentamentos e ocupações que surgiram de modo clandestino. A partir desta norma o Município ficava autorizado a aprovar o parcelamento do solo urbano, receber em forma de doação ou onerosamente imóveis objetos dos assentamentos ou bairros em situação de irregularidade. A finalidade nesses casos era de promover a regularização fundiária do imóvel e emitir os títulos de domínio registrados no Cartório de Registro de Imóveis.

A lei municipal promoveu o fomento à política pública de regularização fundiária de modo específico e determinou quais setores seriam beneficiados. Posteriormente, em 2015, na tentativa de desburocratizar a regularização fundiária no Município, publicou-se a Lei municipal nº 1.620/2015, voltada especificamente a famílias de baixa renda. Tal lei apresenta o conceito de ZEIS no art. 1º, nos seguintes termos:

Art. 1º – Zonas Especiais de Interesse Social são áreas urbanas delimitadas com o propósito de o poder público sobre elas promover a implantação de núcleos habitacionais para a população de baixa renda, regularização dos loteamentos ilegais e das posses urbanas situadas em áreas de domínio público ou privado. §1º – Considera-se habitação de interesse social aquela destinada à população de baixa renda que vive em condições de habitabilidade precária e que não possua outro imóvel no Município (TRINDADE, 2022, on-line).

Para além disso, trata dos objetivos das ZEIS em seu art. 2º, bem como regulamenta os procedimentos para a execução do processo de regularização fundiária. Ademais, em seu art. 42 concebe o braço operacional da política, criando o Grupo Executivo de Regularização Fundiária – GERF, que tem como objetivo promover a regularização fundiária nas áreas de posse urbana, dos loteamentos ilegais e das glebas, situadas em áreas de domínio público ou privado – ZEIS I e II. A Lei Municipal nº 1.620/2015 estabeleceu como meta inicial a regularização fundiária de interesse social em 32 loteamentos. À época, esses setores possuíam alguns lotes já regularizados, porém em grande parte ainda seria necessário iniciar o procedimento para tanto. Segundo dados fornecidos pela SEPLANH, entre os anos de 2015 e 2017, foram regularizados 377 imóveis (lotes) em oito setores, no entanto, nenhum setor chegou a ser completamente regularizado.

Até 2017 a operacionalização da regularização fundiária era custeada pelo Município. Os custos eram diversos e respaldavam assessoria jurídica especializada, contratação de equipe de topografia terceirizada, realização de processo administrativo, procedimento de urbanização de loteamentos e pagamento dos emolumentos cartorários necessários para o registro do título de domínio em favor do cidadão. Entre os anos de 2015 e 2017, conforme dados fornecidos pela SEPLANH, a equipe de regularização fundiária da Prefeitura era composta por três membros, a saber: assessoria jurídica especializada externa, equipe de topografia terceirizada e assistente social. O procedimento era requerido pelo cidadão através de processo administrativo aberto em pontos de atendimento descritos como “Vapt Vupt Municipal”, órgão que tinha como função atender a população e recepcionar a documentação.

A partir da publicação da Lei Federal nº 13.465/17, o município de Trindade atualizou sua operacionalização, mas não editou lei específica, pois continuou realizando regularização fundiária a partir do disposto da Lei Municipal nº 1.620/2015, no entanto, o procedimento passou a ser direcionado pela legislação federal. Com efeito, a seleção dos imóveis que seriam regularizados pelo Município continuou sendo norteadada com a regra estampada no artigo 55 da Lei Municipal nº 1.620/15, ou seja, em 32 setores e com classificação de interesse social. Nesse sentido, tem-se que, mesmo que a lei municipal tenha estabelecido apenas como meta inicial a realização de regularização fundiária naqueles setores previamente definidos, nada impedia que fossem incluídos novos setores nesse rol, porém, até dezembro de 2020, a operacionalização da política pública de regularização fundiária em Trindade se limitou aos bairros descritos na referida lei municipal.

Outra alteração que ocorreu em decorrência da normativa federal foi em relação à Certidão Negativa de Débitos (CND) do imóvel, que passou a ser dispensada no momento do registro da certidão de regularização fundiária no Cartório de Registro de Imóveis. Afora isso, também passaram a ser dispensadas pela Prefeitura as licenças ambientais e urbanísticas. Essas dispensas se deram especificamente em imóveis consolidados e de difícil remoção até a data de 22 de dezembro de 2016.

Outrossim, a partir de 2017, o Município alterou novamente seu procedimento, passando adotar a seguinte metodologia: o processo de regularização fundiária se iniciava com a verificação da titularidade dos imóveis junto ao Cartório do Registro de Imóveis, caso fosse identificado que se tratava de imóvel particular, o Município a partir de então promovia audiência pública com os moradores do bairro para que fosse oficializada a manifestação pública e social do interesse dos moradores em obter a regularização de seus imóveis; no segundo momento, os titulares das áreas eram identificados e convidados a doar as áreas ao município para que fosse realizado o projeto de regularização fundiária, somente após a doação do imóvel pelo particular é que se iniciava o procedimento de regularização fundiária.

O projeto de regularização fundiária deveria ser aprovado pelo chefe do Executivo municipal conforme previsão do art. 35 da Lei nº 13.465/17, responsável por emitir a Certidão de Regularização Fundiária (CRF) do setor, conforme dispõe o art. 11, inciso V, da referida legislação federal. Ao final, as certidões eram encaminhadas ao Cartório de Registro de Imóveis do município para que fossem registradas, de forma gratuita, conforme dispõe o art. 13, §1º e seus incisos, da Lei Federal nº 13.465/17, que dizem respeito ao Reurb-S.

Conforme os dados apresentados pela SEPLANH, em 2018 e 2019, ocorreu a regularização de quatro setores em sua totalidade. Nestes setores foram entregues aos cidadãos 593 (quinhentos e noventa e três) títulos devidamente registrados no CRI. Outros 1.146 (um mil e cento e quarenta e seis) estavam para ser cedidos no segundo semestre de 2020, pois encontravam-se em fase final de registro das certidões de regularização fundiária.

Nesse sentido, vale destacar que todos os títulos entregues e os demais que ainda estavam em fase de registro se enquadraram na modalidade social de regularização fundiária. Em 2020, foi requerida a regularização de quatro novos setores que totalizavam 741 (setecentos e quarenta e um) imóveis. Entre os anos de 2018 e 2019 foram doados ao Município 363 (trezentos e sessenta e três) imóveis advindos de particulares de modo espontâneo após sua convocação e realização de audiência pública.

Mecanismos na busca de soluções dos entraves percebidos na política de regularização fundiária nos municípios analisados

Na análise das legislações e da operacionalização das políticas de regularização fundiária nos municípios da pesquisa, foi possível verificar a existência de alguns entraves que limitam a promoção do direito à moradia. O primeiro deles foi observado a partir da não promoção de políticas públicas urbanas de regularização fundiária em imóveis particulares. Nos municípios analisados, após a verificação dos dados fornecidos, não foi identificada a realização de regularização fundiária em nenhum imóvel particular. Observou-se ainda que os institutos jurídicos adotados em Goiânia e em Trindade só possibilitaram a regularização de áreas públicas no período analisado.

A Lei Federal nº 13.465/17, em seu artigo 15, prevê diversos institutos jurídicos que poderão ser eleitos na operacionalização da regularização fundiária de acordo com a discricionariedade municipal, sendo possível ainda, de acordo com a necessidade local, a adoção de outros institutos não previstos no texto da legislação federal. Por sua vez, o maior entrave na operacionalização da política de regularização fundiária é observado na hipótese de a titularidade do imóvel ser do particular. Isso ocorre porque os municípios brasileiros não possuem competência

administrativa para intervir na propriedade privada e alterar a titularidade do bem no Cartório de Registro de Imóveis em um primeiro momento.

Na Lei Federal de Registros Públicos nº 6.015/73 não existe previsão legal que autorize o oficial registrador a alterar a titularidade do imóvel na execução de regularização fundiária de modo administrativo. Nesse sentido, para que o município passe a ter competências nesses casos, a titularidade deve ser sua ou do requerente do processo administrativo. Assim, ao exercer seu poder discricionário na eleição da política de regularização fundiária os municípios podem se autodeclarar incompetentes administrativamente. O processo de regularização fundiária é concluído com o registro do imóvel no Cartório de Registros de Imóveis. Portanto, os municípios no exercício de seu poder discricionário deverão adotar procedimentos diversos dos observados em Goiânia e Trindade para a regularização de imóveis particulares. Porém, de modo ativo, restará ao município a utilização dos instrumentos que permitam sua intervenção na propriedade privada conforme a legislação brasileira. Por sua vez, esses institutos dependem de judicialização, pagamento de indenização ou de legislação municipal previamente publicada.

Tal situação é observada caso o município opte por alguma das modalidades de desapropriação da legislação brasileira. Nessa hipótese, é importante destacar que nas desapropriações previstas legalmente nas modalidades de interesse social, necessidade ou utilidade pública caberá indenização ao particular. A previsão do custo para a operacionalização da política de regularização fundiária nos municípios afeta diretamente a reserva do possível, sendo assim, estaria a promoção do direito fundamental à moradia condicionada à capacidade municipal em custear indenizações aos particulares.

Outro instituto sugerido pela Lei nº 13.465/17 é a intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular, prevista nos termos do art. 40 da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Tal norma não altera a titularidade do imóvel no Cartório de Registro de Imóveis, apenas flexibiliza normas urbanísticas a serem observadas pelo município na realização de regularização fundiária. Nesse sentido, tem-se ainda em seu texto a possibilidade de o município judicialmente levantar os valores referentes a prestações depositadas por parte dos adquirentes de lotes clandestinos ou irregulares. Este procedimento já é previsto na regularização fundiária a partir da lei federal, que em um primeiro momento dispõe que podem ser dispensadas as devidas licenças ambientais e urbanísticas. Por sua vez, a solução desse entrave já é prevista na Lei Federal nº 13.465/17, que possibilita ao município a intervenção na propriedade privada caso se utilize o instituto jurídico da arrecadação de bem vago. A arrecadação de bem vago é prevista no Direito brasileiro desde 2002, conforme se observa no texto legal do Código Civil em seu artigo 1.276.

A Lei Federal nº 13.465/17 regulamentou tal procedimento de execução de regularização fundiária com regras distintas do Código Civil, como se observa em seu artigo 64. Entretanto, para que os municípios possam se utilizar do instituto jurídico previsto no referido artigo da lei federal, é necessário ato público de previsão e regulamentação. Sendo assim, a regulamentação dos procedimentos administrativos e da possibilidade de apresentação de contraditório pelo titular da área arrecadada deverá estar publicada com a devida descrição de suas etapas em legislação municipal. Caso contrário, tal instituto de regularização fundiária não poderá ser eleito como instrumento de regularização fundiária, mesmo sendo considerado eficiente.

Após a existência de legislação, poderá o município arrecadar áreas em que seu titular não mais exercer posse e deixar de cumprir com as obrigações fiscais do imóvel. Esta intervenção se faz legítima, pois, ao abandonar a área, o proprietário deixa de cumprir com suas obrigações constitucionais de observância da função social do imóvel. Dessa sorte, estará o Município legitimado a intervir na propriedade privada após a elaboração de legislação correspondente em seu âmbito. Vale destacar que diferentemente da desapropriação, tal intervenção não prevê o pagamento de indenizações ao particular. Por isso, a reserva do possível dos municípios não é afetada na promoção do direito à moradia caso seja eleito este instituto. Outro aspecto relevante a ser analisado é que tal instituto não necessita de judicialização para a alteração da titularidade no Cartório de Registro de Imóveis.

Realizada a arrecadação de bem vago conforme o artigo 65 da Lei nº 13.465/17, poderá o Município em ato contínuo destinar tais bens e suas respectivas áreas a programas habitacionais, à prestação de serviços públicos, ao fomento da Reurb-S ou ainda à concessão de direito real de uso a entidades civis que comprovadamente tenham fins filantrópicos, assistenciais, educativos, esportivos ou outros. Nos municípios analisados durante a pesquisa, não foi identificada legislação e procedimento específico de arrecadação de bem vago para o exercício da política pública de regularização fundiária. Por esse motivo, os municípios analisados encontram muitos entraves em regularizar imóveis particulares, sobretudo no exercício de seu poder discricionário na eleição da operacionalização de suas políticas de regularização fundiária, não sendo identificada a entrega de nenhum título que procedeu tais características arrecadatórias no período.

Afora isso, salienta-se ainda que a atuação municipal fica suspensa até que a titularidade do imóvel esteja registrada em nome do município ou do requerente do processo administrativo, assim, entende-se que poderão ser adotados os seguintes caminhos alternativos na regularização de imóveis particulares, a saber: doação e usucapião extrajudicial.

Com efeito, ao analisar se o primeiro procedimento sugerido na solução de regularização fundiária em imóveis particulares no município de Goiânia, tem-se

que não foi detectada doação de áreas aos possuidores ou entidades representativas com esta finalidade. Mesmo com o fato de o município privilegiar as Parcerias Público-Privadas com associações ou entidades representativas, não se identificou a entrega de títulos advindos da utilização desta operacionalização. Por sua vez, em Trindade, é utilizado este instrumento de doação de áreas ao município por particulares na operacionalização da regularização fundiária, a escolha deste modo de operacionalização possibilitou que vários procedimentos administrativos fossem analisados.

Ao adotar tais procedimentos na política pública de regularização fundiária, os municípios brasileiros possuem caminho alternativo na solução do entrave encontrado na hipótese de o imóvel ser de titularidade particular. Esse cenário se configura com a realização de doação, que transfere a titularidade do imóvel ao município ou aos possuidores interessados na regularização fundiária. Com isso, o município adquire competência administrativa para processar e julgar os requerimentos.

A usucapião extrajudicial é procedimento alternativo diverso que também possibilita a regularização fundiária em imóveis particulares nos municípios, possuindo base legal na Lei de Registros Públicos, Lei nº 6.015/73, em seu artigo 216-A. A utilização desse instituto será viável, pois transfere a titularidade dos imóveis particulares às associações ou entidades representativas extrajudicialmente através de procedimento realizado no cartório de registro de imóveis. Os municípios não terão participação direta na adoção desse procedimento, pois os requerimentos devem ser realizados pelos possuidores em desfavor do titular que abandonou os imóveis. Por sua vez, a gestão pública, com a finalidade do estabelecimento de justiça social, poderá manter diálogos e estabelecer parcerias com as associações e entidades representativas de moradores. Para que a propriedade seja adquirida pelo possuidor via usucapião extrajudicial, é necessário que inexistam litígios, sendo que os titulares de direito, ao serem notificados pelo Cartório de Registro de Imóveis não poderão se opor à aquisição da propriedade.

Ao observar as áreas irregulares nos municípios da pesquisa, foi possível verificar que em imóveis onde se consolidaram setores populares, seus titulares já haviam falecido e os sucessores ou legatários se encontravam em locais incertos ou desconhecidos. Assim, neste caso, as associações, entidades representativas e o particular podem requerer procedimento simplificado de usucapião extrajudicial no Cartório de Registro de Imóveis, realizando a notificação do titular do imóvel por edital. Nesses termos, o procedimento extrajudicial da usucapião necessitará da representação de advogado e, como opção para que a população de baixa renda tenha acesso a tal instituto de regularização fundiária, será necessária a participação de advocacia pública que poderá ser exercida pelas defensorias públicas.

O Estado de Goiás conta com a Defensoria Pública Estadual, mas, no momento de realização desta pesquisa, tal órgão não possuía ações de trabalho específicas

de usucapião extrajudicial como instrumento de regularização fundiária. Em parte, se deve ao fato de ter sido criada apenas em 2011, se valendo da nomeação de advogados particulares no atendimento de demandas da população carente. O segundo entrave encontrado com a pesquisa nos municípios analisados foi a falta de realização de regularização fundiária em imóveis rurais menores que a fração mínima de parcelamento. É importante lembrar que a Lei nº 13.465/17 estabelece competência para regularizar estes imóveis aos municípios em seu artigo 11, §6º, porém, os municípios deverão incluir primeiramente estes imóveis em zona de expansão urbana para que assim possam executar a política pública.

Essa situação se dá face à competência municipal no estabelecimento de políticas públicas urbanas limitadas aos imóveis localizados na zona urbana, conforme o artigo 182 do texto constitucional. Assim, para que o município autorize regularizações em imóveis menores que a fração mínima de parcelamento e que essas sejam registradas nos cartórios, deverão ser classificados como urbanos os imóveis correspondentes. Caso contrário, não será autorizado o registro de áreas localizadas em zona rural menores que a fração mínima de parcelamento ao oficial de registro de imóveis. A atuação do oficial de registros de imóveis nesses casos é regulamentada pela Lei Federal nº 5.868/72 e pela Lei de Registros Públicos nº 6.015/73. Tais leis permitem em regra o registro de imóveis localizados na zona rural que sejam do tamanho mínimo estabelecido no Sistema Nacional de Cadastro de Imóveis. Como exceção, são permitidos registros menores que a fração mínima de parcelamento após a aprovação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) para ocupações que sirvam ao exercício da ordem social, tais como: postos de combustíveis, escolas, hospitais.

Os municípios analisados na pesquisa possuem plano diretor, no entanto, após a publicação da Lei Federal em 2017, não foi observada a criação de zonas de expansão urbana com a finalidade de possibilitar a execução de regularização fundiária nos imóveis correspondentes. Nesse sentido, conforme dados apresentados, não foram identificadas regularizações executadas em imóveis localizados em zonas rurais menores que a fração mínima de parcelamento nos municípios abordados.

Na análise das políticas de regularização fundiária executadas nos municípios de Goiânia e Trindade foi possível perceber que o exercício do poder discricionário poderá ser considerado entrave na promoção do direito à moradia. Tal bloqueio foi observado sobretudo no fato dos municípios pesquisados limitarem a execução da política pública de regularização fundiária a determinadas categorias de imóveis. Assim, para determinadas categorias de imóveis não será possível a promoção do direito à moradia através de requerimento administrativo direcionado às secretarias de habitação, mesmo que o cidadão atenda a todos os requisitos da lei federal.

4 Considerações finais

Esta pesquisa buscou analisar a execução de políticas sociais de moradia diante da competência constitucional municipal dotada de seu poder discricionário. Considerou-se como premissa que as políticas sociais de moradia possuem natureza fundamental de aplicação imediata e constituem pilar indispensável na garantia do chamado mínimo existencial da pessoa humana. Com efeito, no contexto pátrio, a política pública de regularização fundiária, em tese, promoverá o direito à moradia. Tal processo encontra-se previsto na Lei nº 13.465/17, bem como possui vantagens em relação à promoção do direito à moradia comparado às normas anteriores, sobretudo para famílias hipossuficientes viventes em habitações que por anos estão em situação de irregularidade.

Na particularidade desta pesquisa, se debruçou sobre a operacionalização das políticas de regularização fundiária executadas nos municípios de Goiânia e Trindade, entre os anos de 2017 e 2020, com o intento de verificar sua efetividade em relação à concretização do direito constitucional de moradia e sua vinculação à discricionariedade municipal. À luz dos dados fornecidos verificou-se que, antes da publicação da Lei Federal em 2017, a política de regularização fundiária no município de Goiânia tinha previsão legal para ser executada apenas em ZEIS. Até o ano de 2017, o procedimento administrativo de regularização fundiária apresentava várias etapas e só regularizava imóveis que estivessem registrados sob titularidade do município.

A partir da publicação da Lei Federal de regularização fundiária foi possível verificar que o município de Goiânia entabulou legislação específica com a finalidade de se adequar aos novos procedimentos previstos no dispositivo federal. Salienta-se, contudo, que a Legislação Municipal nº 10.231/18 contava com previsão legal para regularizar prioritariamente imóveis de propriedade do Município.

Retornando aos dados apresentados pela SEPLANH, percebeu-se que, entre os anos de 2018 e 2020, ocorreu um aumento significativo no número de requerimentos de regularização fundiária junto à Prefeitura. Tal aumento se deu sobretudo após a publicação do Decreto Municipal nº 2.891/17, que legitimou as cooperativas, associações habitacionais e entidades representativas de moradores a realizarem a abertura de procedimento de regularização fundiária em nome de seus associados ou cadastrados. Ressalta-se que a abertura de tais processos coletivos publicizou a política de regularização fundiária aplicada no âmbito municipal, oportunizando a um número maior de cidadãos o acesso à informação sobre a possibilidade de conversão de suas posses em títulos de domínio.

Assim sendo, entre os anos de 2018 e 2020 foram entregues mais de dois mil títulos de domínio. Tal entrega ocorreu nos setores que iniciaram seu processo administrativo antes de 2017, mas também contemplou novos requerimentos

após este ano. Por sua vez, a totalidade desses títulos de domínio se classificou na modalidade de Reurb-S e ocorreu em imóveis de titularidade do Município.

De outra banda, no município de Trindade verificou-se que até o ano de 2017 o procedimento administrativo de regularização fundiária estava dependente da titularidade da Prefeitura sobre os imóveis. Logo, caso tal imóvel não pertencesse ao Município, a feitura de regularização fundiária ficava condicionada à doação de áreas particulares realizadas de modo espontâneo pelos titulares. A pesquisa revelou também que a exigência de certidões negativas de débitos com o Município era requisito que restringia os requerimentos administrativos de regularização fundiária.

Nesse sentido, até a publicação da Lei Federal nº 13.465/17 os lotes regularizados tinham a mesma característica, sendo de titularidade do município e enquadrados como de interesse social. Assim, infere-se que o procedimento adotado neste período não foi capaz de regularizar os setores-alvo em sua totalidade.

Cumprir frisar que, a partir da publicação da Lei Federal nº 13.465/17, o Município de Trindade atualizou sua operacionalização em relação ao processo de regularização, no entanto não editou lei específica que versasse sobre a temática. A seleção dos imóveis a serem regularizados pelo município continuou seguindo o artigo 55 da Lei Municipal nº 1.620/15, ou seja, somente os 32 setores e com classificação de interesse social.

Em suma, verificou-se nos dois municípios em tela a eventual promoção do direito de moradia, amparada em processos administrativos e em capacidade de entrega de títulos de domínio devidamente registrados no cartório de registro de imóveis aos beneficiários correspondentes.

Com o levantamento de dados e a análise das legislações municipais de Goiânia e Trindade, foi desvendado que a Lei nº 13.465/17 possibilitou um aumento no número de requerimentos administrativos nas secretarias de planejamento e habitação dos municípios. No período em questão percebe-se um substancial aumento dos requerimentos e de títulos entregues, sobretudo no município de Trindade, que conta com dados comparativos entre dois intervalos. É possível atribuir tal fato à flexibilização da lei federal no procedimento de regularização fundiária, pois a partir de sua publicação se tem a possibilidade de regularização de imóveis sem licenças ambientais e urbanísticas.

Nessa perspectiva, a partir de então, também foi possível perceber a promoção da regularização fundiária nos municípios em loteamentos que não possuíam os 35% de área destinada aos equipamentos públicos. Vale destacar que tais dispensas de licenciamento aconteceram especificamente em imóveis consolidados e de difícil remoção até a data de 22 de dezembro de 2016, não sendo possível realizar a regularização de loteamentos e setores que surgiram após tal data e em imóveis localizados em áreas de risco ou inundações.

Após a análise da operacionalização, foi identificada a existência de entraves na política de regularização fundiária executada pelos municípios que limitavam a promoção do direito à moradia. O primeiro entrave observado foi a inexistência de realização de regularização fundiária em imóveis particulares nos municípios averiguados. Observou-se também que os institutos jurídicos adotados em Goiânia e Trindade só possibilitaram a regularização de áreas públicas. Diante disso, o maior entrave percebido na operacionalização da política de regularização fundiária nos municípios goianos se deu em relação à titularidade particular do imóvel.

Outrossim, para que se possibilitasse a regularização de imóveis particulares, os municípios poderiam se utilizar dos instrumentos da lei federal ou de outros previstos na legislação brasileira que permitissem a intervenção pública na propriedade privada. Nesse sentido, os governantes dos municípios deveriam adotar instrumentos que permitissem sua intervenção na propriedade privada no exercício de seu poder discricionário, sem embargo, a lei federal deu previsão a um rol extenso e não taxativo de instrumentos a serem utilizados na política de regularização fundiária, a definição do caminho adotado exigia, em alguns casos, a judicialização pleiteando o pagamento de indenização ou de legislação municipal previamente publicada.

Enfim, a partir da análise da operacionalização das políticas de regularização fundiária executadas nos municípios de Goiânia e Trindade, foi possível confirmar a hipótese central desta pesquisa, pois se percebeu que os Municípios geraram entraves na promoção do direito à moradia ao exercerem seu poder discricionário. Tais entraves foram constatados após a análise das legislações municipais e do procedimento operacional das secretarias de habitação, que, ao executarem a política pública de regularização fundiária, se ativeram apenas a imóveis públicos na categoria social. Assim, mesmo que o cidadão atendesse a todos os requisitos da lei federal, para determinadas categorias de imóveis não seria possível a promoção do direito à moradia através de requerimento administrativo direcionado às secretarias.

Como na pesquisa foi considerado que as políticas sociais de moradia possuem natureza fundamental de aplicação imediata e constituem pilar indispensável na garantia do chamado mínimo existencial da pessoa humana, justifica-se a legitimação do Poder Judiciário em fiscalizar sua efetivação. O Poder Judiciário nessas situações teria a função de garantir que os municípios executassem suas políticas públicas de regularização fundiária em conformidade com a legislação federal e sem a exclusão de determinadas categorias de imóveis.

Land regularization and municipality in promoting social housing policy in Brazil: an analysis of experiences in housing processes in the municipalities of Goiânia and Trindade – Goiás

Abstract: This investigation refers to analyses and reflections on the implementation of social housing policies in the face of the prerogatives of municipal constitutional competence endowed with its discretionary power. In a particular form, it discusses the applicability resulting from the premise

that social housing policies have a fundamental nature, immediate application and constitute an indispensable pillar for guaranteeing the so-called existential minimum of the human person². In this context, the aim of this paper was to analyse whether municipal discretionary prerogatives can override the guarantee of fundamental rights in an environment where social public policies are being promoted, in other words, whether the municipalization of the social policy of land regularization is proving to be an obstacle to the promotion of social housing policy in Brazil. To this end, the methodology used a literature review, as well as documentary and exploratory research into municipal legislation and the operational procedures of the housing secretariats of the municipalities of Trindade and Goiânia in the state of Goiás. Based on the analyses, it was understood to what extent the municipalities analyzed have obstacles to promoting the right to housing by exercising their discretionary power.

Keywords: Land regularization. Social housing policy. Fundamental rights. Municipal discretion. Right to housing.

Referências

- ARRETCHE, M. Federalismo e democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana. *São Paulo em Perspectiva*, Fundação SEADE, v. 15, n. 4, p. 23-31, 2001. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/6352>. Acesso em: 13 dez. 2021.
- ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva* [on-line], v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-88392004000200003>. Acesso em: 14 dez. 2021.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 dez. 2021.
- BRASIL. *Medida Provisória nº 759, de 26 de dezembro de 2016*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm. Acesso em: 14 dez. 2021.
- BRASIL. *Lei Federal nº 13.465/17*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em: jul. 2019.
- DAL BOSCO, M. G.; VALLE, P. R. D. Novo conceito da discricionariedade em políticas públicas sob um olhar garantista para assegurar direitos fundamentais. *Revista Jurídica Unigran*, Dourados, v. 8, n. 16, p. 81-106, jul./dez. 2006.
- FNEM – Fórum Nacional de Entidades Metropolitanas. *Região Metropolitana de Goiânia*. Disponível em: <https://fnembrasil.org/regiao-metropolitana-de-goiania-go/>. Acesso em: 18 out. 2021.
- FUNTE, F. M. *Políticas públicas e direitos fundamentais*. 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.
- GOIÂNIA. *Lei Complementar nº 171, de 29 de maio de 2007*. Disponível em: https://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete_civil/sileg/dados/legis/2007/lc_20070529_000000171.html. Acesso em: 10 out. 2020.
- GOIÂNIA. *Lei nº 8.834, de 22 de julho de 2009*. Disponível em: https://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete_civil/sileg/dados/legis/2009/lo_20090722_000008834.html. Acesso em: 10 out. 2020.
- GOIÂNIA. *Lei nº 10.231, de 3 de agosto 2018*. Disponível em: https://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete_civil/sileg/dados/legis/2018/lo_20180803_000010231.html. Acesso em: 10 out. 2020.
- GOIÂNIA. *Decreto nº 2.891, de 9 de outubro de 2017*. Disponível em: https://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete_civil/sileg/dados/legis/2017/dc_20171009_000002891.html. Acesso em: 12 out. 2020.

GOIÂNIA. *Decreto nº 2.869, de 26 de novembro de 2015*. Disponível em: https://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete_civil/sileg/dados/legis/2015/dc_20151126_000002869.html. Acesso em: 12 nov. 2020.

GOIÂNIA. *Decreto nº 2.891, de 9 de outubro de 2017*. Disponível em: https://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete_civil/sileg/dados/legis/2017/dc_20171009_000002891.html. Acesso em: 12 abr. 2021.

IBGE. *Censo de 2022*. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>. Acesso em: 10 out. 2023.

MARUCO, F. O. R.; NASCIMENTO JUNIOR, J. M. A inviabilidade da regularização fundiária e da aplicação de políticas públicas de acesso à propriedade na Amazônia face a inconstitucionalidade da Lei nº 13.465/17. In: *III Congresso Ibero-Americano de Direito Imobiliário*, Lorena/SP. 2018. Disponível em: http://www.lo.unisal.br/direitoimobiliario/publicacoes/livro3/10_13500030_id.pdf. Acesso em: 10 fev. 2022.

MATOS, M. C. Direitos e garantias fundamentais e aplicabilidade imediata. *Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados*, v. 5, p. 66, 2012. Disponível em: <https://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/110/100>. Acesso em: 12 dez. 2021.

MIRANDA, M. C., ALMEIDA, L. M. D. M. C., GRACIANO, M. C., SANTOS, L. L. FERRANTE, V. L. S. B. Políticas públicas e desenvolvimento local: uma análise a partir do Índice de Desenvolvimento Municipal da Micro e Pequena Empresa a partir da experiência de Barretos-SP. *Revista Brasileira Multidisciplinar*, [S. l.], v. 25, n. 1, p. 82-99, 2022. DOI: 10.25061/2527-2675/ReBraM/2022.v25i1.1346. Disponível em: <https://www.revistarebram.com/index.php/revistauniara/article/view/1346>. Acesso em: 20 dez. 2022.

NEGREI, Antônio. *O poder constituinte – ensaio sobre as alternativas da modernidade*. Rio de Janeiro: DP&A, p. 07-09, p. 426, 2002.

NOLASCO, L. G. *Direito fundamental à moradia*. São Paulo: Pillares, 2008.

OLIVEIRA, C. B. de. A discricionariedade administrativa: considerações sobre limites e possibilidade de controle. *Revista Jurídica do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro*, n.18, 2019. Disponível em: <http://conhecimento.tjrj.jus.br/documents/10136/1386912/revista-18.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2021.

ROSSATTO, C. B.; SANTOS, A. S. S. O controle judicial das políticas públicas e a implementação dos direitos fundamentais sociais. O entendimento dos tribunais superiores. *Revista Vertentes do Direito*, v. 2, p. 01, 2015. Disponível em: <https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/direito/article/view/1342/11912>. Acesso em: 12 dez. 2021.

SANTOS, L. L. *Capital social e redes: uma análise do programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar*. 2014. 151 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2014.

SILVA, J. A. da. O regime constitucional dos Municípios. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 10, n. 42, p. 13-26, out./dez. 2010. p. 13.

SOARES, M. M. Federação, democracia e instituições políticas. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política* [on-line], n. 44, p. 137-163, 1998. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/dP7m879wBtKGDm5McqqnHDF/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 10 dez. 2021.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Rev. Sociol. Polít.*, n. 24, p.105-121, 2005.

TRINDADE. *Lei Complementar nº 008, de 2 de junho de 2008*. Disponível em: https://acessoainformacao.trindade.go.gov.br/legislacao/lei/id=8?_ga=2.152954033.902761114.1552499191-1972685344.1552499191. Acesso em: 23 out. 2019.

TRINDADE. *Lei nº 1.620, de 11 de junho de 2015*. Disponível em: <https://acessoinformacao.trindade.go.gov.br/legislacao/lei/id=953>. Acesso em: 10 nov. 2020.

TRINDADE. *Lei nº 1.190, de 20 de fevereiro de 2007*. Disponível em: <https://acessoinformacao.trindade.go.gov.br/legislacao/lei/id=693>. Acesso em: 12 out. 2020.

TRINDADE. *Lei nº 1.620, de 11 de junho de 2015*. Disponível em: <https://acessoinformacao.trindade.go.gov.br/legislacao/lei/id=953>. Acesso em: 20 out. 2020.

TRINDADE. *Trindade na linha do tempo*. 2019. Portal da prefeitura de Trindade. Disponível em: <https://www.trindade.go.gov.br/historia/>. Acesso em: 23 out. 2011.

VIANNA, A. Lei Federal nº 13.465/2017: regularização fundiária ou política de registro de propriedade em massa. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico*, p. 25-59, 2019.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

SILVA, Frederico Alves da; GRACIANO, Monyele Camargo; SANTOS, Leandro de Lima. Regularização fundiária e municipalidade na promoção da política social de moradia no Brasil: uma análise de experiências em processos de habitação nos municípios de Goiânia e Trindade/GO. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 9, n. 17, p. 161-184, jul./dez. 2023. DOI: 10.52028/RBDU.v09.i17-ART07.GO
