

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
ESCOLA DE DIREITO NEGÓCIOS E COMUNICAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO TERRITORIAL**

ALINE CARDOSO MARTINS DE PINHO

**ENTRAVES HISTÓRICOS NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO MUNICÍPIO
DE GOIÂNIA**

GOIÂNIA

2023

ALINE CARDOSO MARTINS DE PINHO

**ENTRAVES HISTÓRICOS NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO MUNICÍPIO
DE GOIÂNIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação do Mestrado Acadêmico em Desenvolvimento e Planejamento Territorial - MDPT da Pontifícia Universidade Católica de Goiás- PUC Goiás, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento e Planejamento Territorial. Área de concentração: Planejamento Urbano.

Orientadora: Prof. Dra. Lucia Maria Moraes.

GOIÂNIA

2023

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo da Publicação Sistema de Biblioteca da PUC-Goiás

P654e Pinho, Aline Cardoso Martins de
Entraves históricos na regularização fundiária no
Município de Goiânia / Aline Cardoso Martins de Pinho.
-- 2023.
75 f.: il.

Texto em português, com resumo em inglês.
Dissertação (mestrado) -- Pontifícia Universidade
Católica de Goiás, Escola de Direito, Negócios e Comunicação,
Goiânia, 2023.
Inclui referências: f. 70-75.

1. Habitação - Goiânia (GO). 2. Segregação urbana
- Goiânia (GO). 3. Segurança jurídica - Goiânia (GO) I. Moraes,
Lúcia Maria. II. Pontifícia Universidade Católica de Goiás -
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento
e Planejamento Territorial - 14/06/2023. III. Título.

CDU: 347.23(043)
365.6(043)

ALINE CARDOSO MARTINS DE PINHO

ENTRAVES HISTÓRICOS NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO
MUNICÍPIO DE GOLÂNIA

Dissertação do Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial da Pontifícia Universidade Católica de Goiás, defendida e aprovada em 14 de junho de 2023 pela Banca Examinadora constituída pelo(as) professor(as):

LUCIA MARIA
MORAES:12408166187

Assinado de forma digital por LUCIA
MARIA MORAES:12408166187
Dados: 2023.06.14 18:57:13 -03'00'

Dra. Lucia Maria Moraes
Orientadora / PUC Goiás

BRUNO
SOEIRO VIEIRA

Assinado de forma digital
por BRUNO SOEIRO VIEIRA
Dados: 2023.06.30
16:56:57 -03'00'

Dr. Bruno Soeiro Vieira
Examinador externo / UFPA

gov.br

Documento assinado digitalmente

PEDRO ARAIJO PIETRAFESA

Data: 15/06/2023 11:35:44-0300

Verifique em <https://validar.jf.gov.br>

Dr. Pedro Araújo Pietrafesa
Examinador interno - PUC Goiás

Dedico a Deus que desde o início do mestrado preparou tudo. Contemplo a Glória d'Ele.

AGRADECIMENTOS

A todos que, de certa forma, colaboraram para a elaboração deste trabalho. O presente trabalho e pesquisa foi possível através da ajuda financeira da FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA DO ESTADO DE GOIÁS – FAPEG.

RESUMO

Esta dissertação, Entraves históricos na Regularização Fundiária no Município de Goiânia, insere-se na linha de pesquisa de planejamento urbano/ambiental do Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial da Pontifícia Universidade Católica de Goiás. O estudo buscou dados de três regiões irregulares na cidade, o Setor Leste Universitário, Vila Lobó e Vila Romana, e traz de forma breve outros bairros fornecidos pela Agência Goiana de Habitação, sendo: Parque Santa Cruz, Chácara do Governador, Jardim Curitiba e Parque Anhanguera II. Para tanto, no primeiro capítulo buscou-se compreender os três bairros objeto de estudo deste trabalho e menciona a modalidade predominante aplicada nesses bairros, ou seja, a Regularização Fundiária Social e seu processo simplificado e menos rigoroso na sua aprovação por se tratar de interesse social. No segundo capítulo, procurou-se analisar a Regularização Fundiária Inominada em imóveis públicos e privados e as consequências jurídicas, econômicas e sociais para a cidade decorrentes da irregularidade desses imóveis. A modalidade da regularização urbana trabalhada nesse capítulo, abrange as glebas parceladas para fins urbanos anteriores a 1979. As glebas que não possuem registro poderão ter sua situação jurídica regularizada por meio do registro de parcelamento, desde que esteja implantada na cidade e independente de retificação de área. No terceiro capítulo, são explanadas as modalidades de regularização urbanísticas e espécies de regularização de imóveis, bem como os instrumentos para regularizar e os modos de regularização. A pesquisa obteve resultados da regularização dos bairros objeto do estudo e a remoção dos ocupantes irregulares na Vila Romana, sendo as demais áreas pontuadas com dados de alguns imóveis regularizados, ou em fase de cadastramento, em fase de elaboração de projeto urbanístico ou em fase de elaboração de pesquisa fundiária. Cumprindo objetivo da regularização urbana fundiária que é legalizar as ocupações, ou seja, as posses irregulares, por meio do processo da regularização fundiária urbana e, no final, titular a propriedade por meio da Certidão de Regularidade Fundiária com a sua apresentação no cartório de Registro de Imóveis para o registro e finalização do processo.

Palavras-chave: inclusão social; segurança jurídica; moradia; regularização fundiária; justiça socioespacial; Goiânia.

ABSTRACT

This dissertation, *Historical Barriers in Land Regularization in the Municipality of Goiânia*, is part of the research line of urban/environmental planning of the Master in Development and Territorial Planning of the Pontifical Catholic University of Goiás. The study sought data from three irregular regions in the city, Setor Leste Universitário, Vila Lobó and Vila Romana, and brings a simple glimpse of other neighborhoods provided by the Goiás Housing Agency, namely: Parque Santa Cruz, Chácara do Governador, Jardim Curitiba and Anhanguera II Park. Therefore, in the first chapter, we sought to understand the three neighborhoods studied in this work and mention the predominant modality applied in these neighborhoods, that is, Social Land Regularization and its simplified and less rigorous process in its approval, since it is a social interest. . In the second chapter, we tried to analyze the Unnamed Land Regularization in public and private properties and the legal, economic and social consequences for the city resulting from the irregularity of these properties. The modality of urban regularization worked on in this chapter covers plots of land parceled out for urban purposes prior to 1979. Lands that do not have registration may have their legal situation regularized through the subdivision registration, provided that the city is implemented and independent of rectification of area. In the third chapter, the modalities of urban regularization and types of real estate regularization are explained, as well as the instruments for regularization and the modes of regularization. The research obtained results from the regularization of the studied neighborhoods and the removal of irregular occupants in Vila Romana, with the other punctuated areas having data from some regularized properties, or in the registration phase, in the elaboration phase of an urban project or in the construction phase. development of land survey. The objective of urban land regularization is to legalize occupations, that is, irregular possessions, through the process of urban land regularization and, in the end, to title the property through the Certificate of Land Regularity with its presentation at the Land Registry Office. Properties for registration and finalization of the process.

Keywords: social inclusion; legal security; housing; land regularization; social and spatial justice; Goiânia.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AEIS	Áreas Especiais de Interesse Social
AGEHAB	Agência Goiana de Habitação
CDRU	Certidão de Direito Real de Uso
CEP	Código de endereçamento postal
CEDI	Cadastro de edificações do Município
CF	Constituição Federal
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CRF	Certidão de Regularização Fundiária
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
GEALIC	Gerente de Avaliação e Licenciamento Ambiental
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
MPGO	Ministério Público do Estado de Goiás
MP	Medida Provisória
ONU	Organização das Nações Unidas
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SEMAS	Secretaria Municipal de Assistência Social
REURB	Regularização Fundiária Urbana
TJGO	Tribunal de Justiça do Estado de Goiás
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Visão geral dos níveis da pesquisa e dos procedimentos metodológicos adotados.	15
Figura 2 – Edificações passíveis de remoção	25
Figura 3 – Áreas Regularizadas.....	26
Figura 4 – Mapa de Goiânia com as regiões irregulares levantadas (St. Leste Universitário, Jardim Goiás Área I, Vila Romana).....	27
Figura 5 – Vista atual Vila Lobó (Jardim Goiás), Goiânia	27
Figura 6 – Casas irregulares Marginal Botafogo (St. Universitário), Goiânia	27
Figura 7– Reabertura da Marginal Botafogo - dados de fevereiro de 2018	29
Figura 8 – Vila Romana.....	49
Figura 9 – Parque Anhanguera II.....	59
Figura 10 – Parque Anhanguera II.....	59
Figura 11 – Jardim Curitiba	60
Figura 12 – Chácara do Governador	61
Figura 13 – Parque Santa Cruz.....	62

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
2 OBJETIVOS.....	13
3 METODOLOGIA	14
3.1 Metodologia da Pesquisa.....	14
CAPÍTULO I.....	18
Direito fundamental à Moradia e a legislação relativa à regularização fundiária e urbanística	18
Breve Histórico da Regularização Fundiária em Goiânia.....	23
CONSIDERAÇÕES PARCIAIS.....	31
CAPÍTULO II	32
Regularização Fundiária Urbana Inominada em Goiânia.....	32
Aspectos legais e requisitos da REURB-I.....	39
Breve histórico da REURB-I e algumas áreas em Goiânia	42
CONSIDERAÇÕES PARCIAIS.....	47
CAPÍTULO III.....	48
Modalidades de regularização Urbanística e espécies de regularização de imóveis.....	48
Instrumentos Próprios.....	51
<i>Demarcação urbanística.....</i>	<i>51</i>
<i>Legitimação Fundiária.....</i>	<i>52</i>
<i>Legitimação de posse.....</i>	<i>53</i>
Modos de Regularização de Imóveis.....	54
CONSIDERAÇÕES PARCIAIS.....	64
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	66
REFERÊNCIAS.....	68

1 INTRODUÇÃO

Os entraves da Regularização Fundiária Urbana(Reurb), são problemas enfrentados desde o início do processo de regularização dos imóveis urbanos construídos de forma irregular na cidade de Goiânia (cidade planejada e construída na década de 1930), explicita que são problemas burocráticos, desde o protocolo do processo na Secretária Extraordinária de Regularização Fundiária, pois o trâmite do processo demora anos, a falta de infraestrutura nas áreas irregulares e a remoção, quando necessário, por ser área de risco. Além disso, há embaraços jurídicos desde o início das ocupações até a titulação da posse e, se tudo correr conforme preceitua a lei, a emissão automática da certidão de regularização fundiária e o consequente registro finalizam todo o processo da legalização, entregando a dignidade e cidadania aos moradores dessas regiões irregulares.

A pesquisa utiliza a fundamentação legal da Lei n. 13.465/2017 – que disciplina a regularização fundiária nas modalidades:Reurb-S Social, Reurb-E de interesse específico e a Reurb-I inominada, tem origem em núcleos nos quais há ocupação informal em áreas urbanas, a referida lei, bem como o Estatuto da Cidade, são instrumentos urbanísticos importantes na positivação de normas para a regularização da propriedade e norte ao planejamento urbano e habitacional das cidades.

A Regularização Fundiária Urbana tem como objetivo garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas. Esse conceito enquadra a REURB-S, e garantir a efetivação da função social da propriedade engloba tanto a REURB-S ou a REURB-E, ordenando o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, garantindo o bem-estar de seus habitantes e concretizando o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo.

A presente dissertação estuda o processo de REURB e os benefícios para a população, assim como as legislações sobre regularização fundiária e a abordagem Constitucional do direito fundamental à moradia, contando com um breve histórico da implementação desses instrumentos em Goiânia.

Os estudos de caso selecionados para a pesquisa de campo, Quebra Caixote, Vila Lobó e Vila Romana foram selecionados e definidos por terem um contexto importante no processo de regularização fundiária em Goiânia, e por estarem abrangidos pelo Cartório de Registro de Imóveis, que colaborou com os dados dos imóveis regularizados, mas até chegar nessa etapa final enfrenta

obstáculos nos entraves, desde da fase do cadastramento, da elaboração do projeto da pesquisa fundiária e do projeto urbanístico da regularização.

A regularização fundiária urbana inominada é abordada em seu contexto geral para compreensão de todas as modalidades de REURB-S. Os estudos de casos selecionados acima são todos da REURB-S e não se enquadram na modalidade REURB-I. Eles foram relevantes no estudo da regularização inominada, pois o objeto do estudo no contexto geral é a da REURB em Goiânia.

O primeiro capítulo compreende a pesquisa dos três bairros objeto de estudo deste trabalho e menciona a modalidade predominante aplicada nesses bairros, ou seja, a Regularização Fundiária Social e seu processo simplificado e menos rigoroso na sua aprovação por se tratar de interesse social. No segundo capítulo, analisa a Regularização Fundiária Inominada em imóveis públicos e privados e as consequências jurídicas, econômicas e sociais para a cidade decorrentes da irregularidade desses imóveis. A modalidade da regularização urbana trabalhada nesse capítulo, abrange as glebas parceladas para fins urbanos anteriores a 1979. As glebas que não possuem registro poderão ter sua situação jurídica regularizada por meio do registro de parcelamento, desde que esteja implantada na cidade e independente de retificação de área. No terceiro capítulo, são explanadas as modalidades de regularização urbanísticas e espécies de regularização de imóveis, bem como os instrumentos para regularizar e os modos de regularização.

No contexto da pesquisa, foi importante expor de forma breve e trazer esclarecimentos sobre categorias as moradia e habitação. Nesse sentido, Souza (2004, p. 45), percebendo tal problemática, distinguiu da seguinte forma as situações descritas anteriormente: “‘Moradia’” é o elemento essencial do ser humano e um bem extrapatrimonial [...] ‘habitação’ é o exercício efetivo da moradia sobre determinado bem imóvel”. No caso da habitação, o enfoque está no local, no bem imóvel, ou seja, o objeto *verbi gratia*, porque se exerce a habitação numa hotelaria, numa casa de praia, em flats etc. E no conceito de moradia é concebido sob o enfoque subjetivo, pois pertence à pessoa o exercício da moradia, sendo-lhe inerente.

Na lição de Gonçalves (2013, p. 216), “o direito de habitação assegura ao seu titular o direito de morar e residir na casa alheia”, mesmo não contando com a titularidade do imóvel. Esse tem, portanto, “destinação específica: servir de moradia ao beneficiário e sua família. Não podem alugá-la ou emprestá-la. Acentua-se, destarte, a inaccessibilidade assim do direito quanto do seu exercício”.

Em outras palavras, o direito de habitação é um direito real sobre coisa alheia que transfere

ao seu detentor o direito de habitar determinado imóvel residencial, não podendo ser utilizado para fim diverso deste, uma vez que seu titular não pode alugar, emprestar ou estabelecer fundo de comércio no imóvel.

Ademais, a diferença entre regularização fundiária urbana e urbanística é que a primeira é todo o procedimento, enquanto a urbanística é uma demarcação facultativa preliminar da REURB pelo poder público municipal. Obter a anuência dos respectivos titulares registrários dos bens ocupados em relação a eventual procedimento de requalificação e regularização urbanística, a lei permite que o município delegue a atribuição da elaboração da demarcação à serventia de registro de imóveis da situação do núcleo urbano informal.

A dissertação tem o objetivo de discorrer sobre a regularização fundiária na cidade de Goiânia e seus entraves, com base no direito constitucional e da política urbana e moradia digna aos cidadãos, pois a informalidade e a ilegalidade não alcançam os direitos constitucionais basilares aos moradores se houver irregularidade em seus imóveis ou se permanecerem.

O presente estudo foi desenvolvido com enfoque na lei da regularização fundiária, voltada ao Município de Goiânia, trazendo situações que não cumprem os regulamentos dos planos diretores, o que propiciou um crescimento desordenado e desenfreado de algumas regiões. Assim, a dissertação constitui-se em uma solução de conhecimento científico e tecnológico de áreas de planejamento urbano e política urbana.

O maior problema da regularização fundiária urbana em Goiânia, são os entraves, que ocorrem desde o protocolo na Secretária Extraordinária de Regularização Fundiária, ou seja, desde a abertura do processo através do requerimento do interessado. A primeira parte é a abertura do processo, que inclui levantamento topocadastral e planialtimétrico da posse urbana, cadastro socioeconômico e comprovação e posse das famílias. Em seguida, há a segunda parte do processo que compreende o projeto urbanístico, elaboração de parecer, elaboração de minuta do decreto de aprovação da posse urbana, aprovação do decreto e registro e entrega da documentação às famílias. Tais processos podem acarretar um longo tempo de espera.

2 OBJETIVOS

Averiguar, pesquisar se as áreas objeto do estudo da regularização fundiária urbana contribui como instrumento de inclusão da população de baixa renda, se permite que tenham acesso à moradia, se insere os ocupantes dessas áreas irregulares na legalidade por meio da obtenção do Certificado de Regularização Fundiária (CRF) ao final do processo. Se é possível realizar o registro no Cartório de Registro de Imóveis e concluir a regularização fundiária do imóvel.

- a) Descrever de forma breve, como a historicidade do arcabouço legal afetou a regularização fundiária no Brasil;
- b) Correlacionar alguns aspectos dos instrumentos históricos de regularização fundiária em Goiânia com dados nacionais de imóveis irregulares;
- c) Levantar os programas e as grandes ações de regularização fundiária ocorridas em Goiânia;
- d) Identificar entraves comuns no contexto histórico da regularização fundiária em Goiânia;
- e) Pontuar entraves recentes da regularização fundiária em Goiânia.;
- f) Abordar requisitos administrativos e/ou legais para a fluidez da regularização fundiária em Goiânia.

3 METODOLOGIA

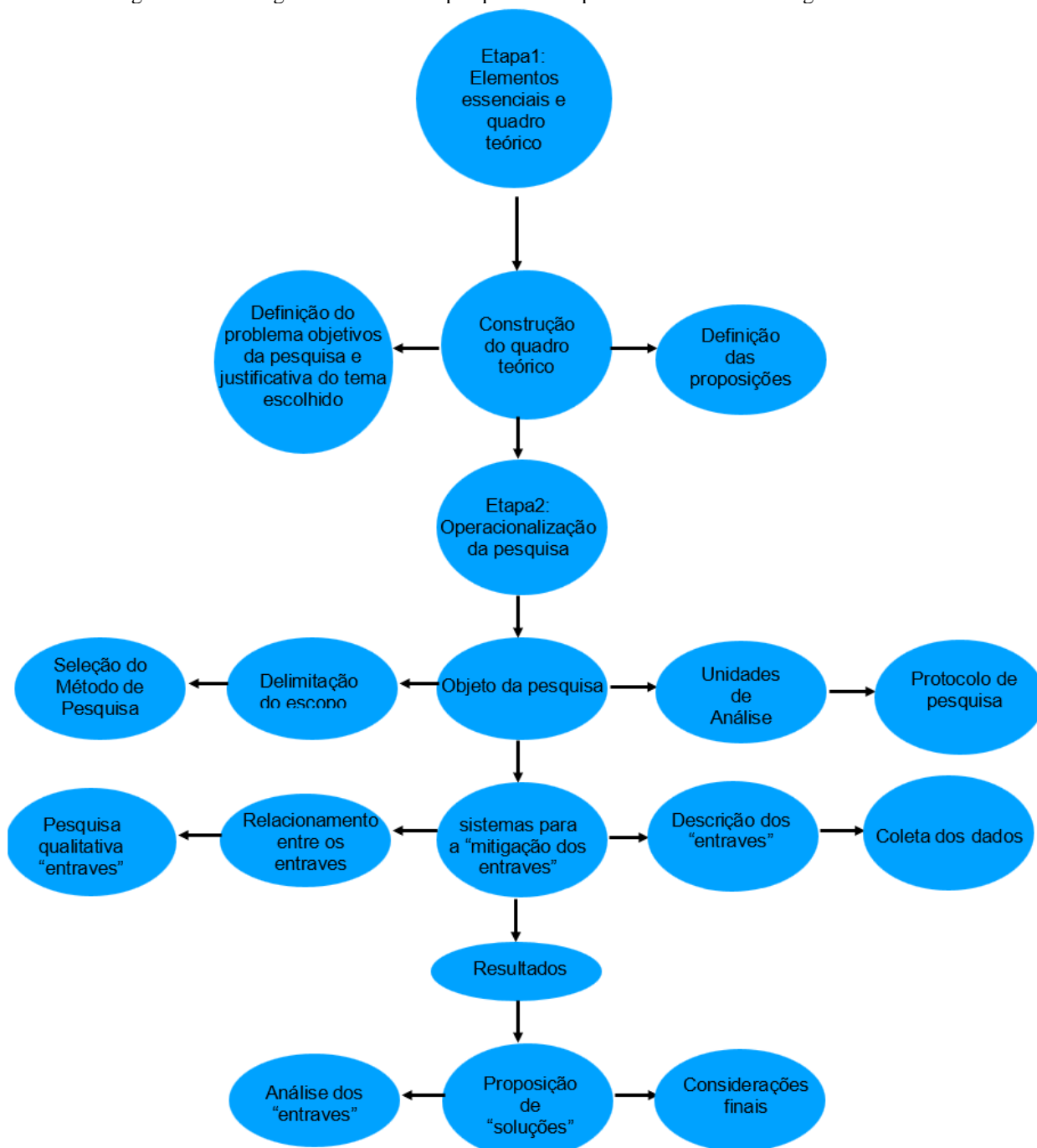
3.1 Metodologia da Pesquisa

A pesquisa utiliza dados da Prefeitura Municipal de Goiânia através de análises em processos de regularização fundiária urbana de Goiânia nos bairros selecionados: Quebra Caixote, Vila Lobó e Vila Romana. As informações desses processos são de fundamental importância para desenvolver a pesquisa, pois neles constam análises datadas do início da regularização até a finalização do processo da legalização. Essas informações foram importantes para explicar os entraves da regularização fundiária em Goiânia como instrumento de inclusão social, pois desde o requerimento do beneficiário, até a entrega do título no final do processo, é primordial o papel desenvolvido pelo município com todas as etapas do processo da REURB para regularizar os imóveis, definido como instrumento de inclusão social dos moradores dessas áreas.

Dentre os documentos levantados, constam os da Agência Goiana de Habitação (AGEHAB), com dados atuais de outros bairros regularizados que, no decorrer dos estudos, foram pontuados. Os dados foram interpretados conforme os números dos imóveis regularizados ou com a informação de que algumas áreas estão em fase de regularização. Os dados tanto da Prefeitura de Goiânia quanto os da AGEHAB são de fundamental importância para compreender o papel de inclusão social da REURB, pois é através dos números de imóveis regularizados e da conclusão de todas as etapas da regularização que se atinge a finalidade do processo, ou seja, a dignidade dos moradores irregulares com sua inclusão social e direito de propriedade.

De acordo com o trabalho de Cardano (2017, p. 6), a pesquisa deve ter seu desenho na forma de uma estrutura analítica e funcional das ações executadas. “O objetivo deste projeto proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses, o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições”. Para este trabalho de pesquisa, propõe-se o desenho detalhado na Figura 1.

Figura 1 – Visão geral dos níveis da pesquisa e dos procedimentos metodológicos adotados.



Fonte: A autora (2021).

As etapas são: definição do problema e objetivos da pesquisa com a construção do quadro teórico para a definição das proposições, sendo a operacionalização da pesquisa com seleção do método empírico, delimitada a área de pesquisa pelo marco do tempo e área abrangida, pesquisa qualitativa dos entraves e coletas de dados, resultados, análise, proposições de “soluções” e considerações finais.

Para esta pesquisa, propõe-se utilizar a metodologia qualitativa exploratória, que segundo Gil (2009, p. 78): “Têm como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses, o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições”.

Esse autor pondera ainda, que na maioria dos casos, as pesquisas envolvem técnicas exploratórias com estudo de casos múltiplos:

- a) levantamento bibliográfico;
- b) dados *in loco* do problema pesquisado;
- c) análise de exemplos que estimulem a compreensão.

Percebe-se a necessidade da adoção de mais de uma técnica de pesquisa – não são excludentes entre si – sendo ela a pesquisa bibliográfica a partir de registros escritos: livros, artigos, dissertações, teses e artigo veiculados na internet; e o estudo de casos, em que se investiga o caso concreto. Neste trabalho, isso acontece a partir dos “entraves” à regularização fundiária na cidade de Goiânia.

O método desenvolvido desta pesquisa é uma análise acadêmica, com ênfase na pesquisa bibliográfica, legislação, documentos públicos, arquivos e cadastros do município, retirando-se evidências práticas que foram utilizadas como ferramentas para conhecer o resultado da pesquisa científica.

O estudo de caso compreenderá a identificação, caracterização e análise crítica dos casos de entraves identificados, sejam para regularizações exitosas ou não, no tocante as dimensões econômicas a modalidade da Reurb-S abrange população de baixa renda de até cinco salários mínimos, a Reurb-E destinada a população com renda maior ou seja classe média ou classe alta com ocupações em áreas irregulares, a Reurb-I são parcelamentos irregulares anterior a lei 6.766\79 que se cumprir o marco anterior a lei e cumprir o plano diretor tem o processo de regularização facilitada por se enquadrar nessa modalidade.

Com o intuito de produzir informações e conhecimentos de uso mais efetivo, a nível acadêmico, bem como a nível da administração pública, com fins de promover condições para ações e transformações de situações dentro dos costumes gerenciais, este plano tem também o caráter específico de pesquisa-ação.

CAPÍTULO I

Direito fundamental à Moradia e a legislação relativa à regularização fundiária e urbanística

A Regularização Fundiária Urbana (REURB) é o procedimento por meio do qual se garante o direito à moradia daqueles que residem em assentamentos informais localizados nas áreas urbanas. A REURB-S trata da regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal ou distrital, conforme preceitua art. 5º, I do Decreto 9.310/2018.

Na visão de Marrara e Castro (2019), a REURB-S envolve a população de baixa renda em área urbana irregular. Alguns autores e operadores do direito utilizam a expressão “regularização fundiária de favelas”, não como meio depreciativo, mas sim para serem precisos quanto à localização específica em que se encontra a maior parte da população que pode ser atendida e para buscar meios de um dia ter o imóvel regularizado, dada a sua absoluta e suprema relevância social, que atingem um percentual grande da população menos favorecida.

Para Almada (2020), a REURB é classificada em duas modalidades: a REURB-S, de interesse social, para atender à população predominantemente de baixa renda, e a REURB-E de interesse específico, onde se aplica o critério econômico da população que ocupa o núcleo informal, utilizada para núcleos que não se enquadram na classificação de interesse social.

Conforme disciplina o art. 13 da Lei 13.465/17 (BRASIL, 2017), é a situação econômica dos moradores da ocupação do núcleo urbano informal que definirá a forma que será legalizada. A diferença entre as duas modalidades é que a REURB-S é custeada pelo poder público, com a incidência de gratuidade nas custas e emolumentos notariais e registrais, bem como quanto à responsabilização pela implantação de obras de infraestrutura. A REURB-E é de interesse específico e custeada pelo beneficiário do imóvel objeto da regularização, não tem gratuidade de emolumentos e, para sua aprovação, o processo é mais rigoroso quanto a aspectos ambientais. A regulamentação acima, estabelece a possibilidade de em um mesmo núcleo urbano informal contar com partes consideradas de interesse social e partes consideradas de interesse específico, devendo cada parte estar bem identificada a fim de aplicar o procedimento adequado a cada área do parcelamento do solo.

Conforme dispõe o art. 30.I, da Lei 13.465/17 (BRASIL, 2017), é de competência do

Município e do Distrito Federal a definição da classificação do núcleo informal, ou dos Estados e da União em alguns casos (art. 30, parágrafo 1, da Lei 13.465/17). Sendo atual a fixação do critério objetivo, foi estabelecido pelo art. 6 do Decreto 9.310/18, que a renda familiar não poderá ser superior ao quántuplo do salário-mínimo vigente no país, e a composição ou faixa da renda familiar para definição de população de baixa renda estabelecida pelos entes federados mencionados.

Nesse diapasão, permite que sejam reconhecidas em uma mesma área urbana a ser regularizada as modalidades Reurb-S social e Reurb-E específica, de acordo com a Lei 13.465/17 e do Decreto 9.310/18 em seu art. 26, b, define que a REURB-S é operada sobre área pré-titularizada por particular. Caberá ao município ou ao Distrito Federal a responsabilidade de elaborar e custear o projeto de regularização fundiária e a implantação da infraestrutura essencial quando necessária, sendo aplicada a gratuidade na implantação de toda infraestrutura e os emolumentos. A distinção para a Reurb-E, é que essa modalidade é custeada por seus potenciais beneficiários ou requerentes privados, mas se houver interesse público, o município ou o Distrito Federal poderão elaborar e custear o projeto de regularização fundiária e a implantação da infraestrutura essencial, com cobrança posterior aos seus beneficiários, se a destinação deixar de ser pública.

Continuando a explanar a lei acima mencionada e o decreto, a aprovação ambiental na REURB-S, por se tratar de interesse social, recebe um tratamento menos rigoroso na sua aprovação. Em relação à REURB-E de interesse específico, a aprovação ambiental é mais rigorosa. Outrossim, quanto à finalização já na fase do registro se dará no cartório de registro de imóveis de localização do imóvel, há a cobrança de emolumentos, segundo o Decreto 9.310/18 art. 54, sendo o imóvel enquadrado como de Reurb-E, de interesse específico, por não ter os benefícios de gratuidade da Reurb-S, incidem normalmente os emolumentos devidos, nos termos da tabela vigente do Estado. Nos termos do art. 56, para a dispensa de custas e emolumentos previstas na Lei n. 13.465/17, será apresentado o título de legitimação fundiária, de posse ou outro instrumento de aquisição, pelos legitimados ou pelos ocupantes, ao oficial de registro de imóveis competente, no prazo máximo de um ano, contando da data de emissão do título. Assim, a regra de isenção tem um prazo de vigência para os casos de titulação.

Em sua tese, Almada (2020) define que uma terceira modalidade de REURB, que não recebeu denominação especial pela Lei 13.465/17, é a de glebas parceladas para fins urbanos em data anterior a 19/12/79, que coincide com a edição da Lei 6.766/1979. Assim, os parcelamentos

ocorridos antes da vigência, recebem um tratamento ainda mais simplificado para sua regularização, uma vez que não havia, à época, a regulamentação rígida para elaboração e implantação dos loteamentos. Vale dizer que também vigorava o Decreto-lei 58/1.937. Assim, para fins acadêmicos, a autora denomina essa espécie de REURB-I, Regularização Urbana Inominada.

Nesse contexto, para melhor compreensão do estudo o Decreto nº 9.310, de 2018, veio para regulamentar a Lei nº 13.465, de 2017, e dentre os requisitos estipula a observação de que a renda da família a ser beneficiada pela REURB-S deve ser de no máximo 5 (cinco) salários-mínimos. Sendo assim, o beneficiário que cumprir o requisito acima poderá ter o direito à gratuidade das custas e emolumentos notariais e registrais dos cartórios. Se os custos da elaboração do Projeto de Regularização Fundiária Urbana e sua infraestrutura se tratar de REUR-S, dentro do requisito mencionado, os custos ficam a cargo do Poder Público. No tocante a REURB-E, a regularização será contratada e custeada por seus beneficiários, e em se tratando de áreas públicas, se houver interesse público, o município poderá proceder à elaboração e ao custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial, com posterior cobrança dos seus beneficiários, ou seja, é possível o Poder Público ter interesse regulamentar e posteriormente enviar a conta para os beneficiários da REUR-E.

A Reurb Inominada está disciplinada no art. 69 da Lei 13.465/17 e foi regulamentada pelo Decreto 9.310/18, por meio de seu art. 87, que, apesar de trazer idêntica redação, inovou na inclusão do parágrafo 3º, que trouxe importante esclarecimento ao procedimento simplificado dessa REURB, ou seja, a autora deixa claro que a regularização poderá ser feita por etapas, e esclareceu a possibilidade da legalização independentemente de retificação de área, equiparando-a às demais REURB-S e REURB-E.

Nesse ínterim, antes de concluir, foram abordados alguns dos benefícios da REURB urbana para a população sendo um dos principais a garantia ao direito à moradia daqueles que residem em assentamentos informais localizados em áreas urbanas, desburocratização, simplificação, agilidade e destrave dos procedimentos da regularização fundiária urbana, ampliação das possibilidades de acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, resgate de cidadania ao ter a escritura de propriedade do seu imóvel, aquecimento do mercado imobiliário, com novos registros de imóveis, e o crescimento econômico do município.

A pesquisa utiliza a fundamentação legal pontuando o posicionamento de autores, juristas e órgãos públicos sobre o respaldo da Lei nº 13.465/2017 – REURB – a qual disciplinou a

regularização fundiária em núcleos, onde se encontra a presença de ocupação informal em áreas urbanas, bem como o Estatuto da Cidade, que teve um marco na positivação de normas para a regularização fundiária, importante ao planejamento urbano e habitacional das cidades, dispostos no Capítulo II, que trata da “Política Urbana”, explícita nos arts. 182 e 183 da CF de 1988. Importante registrar que foi o grande marco da inclusão da Política Urbana, como direito constitucional, que proporcionou o avanço das legislações regulamentadas em meados de 2017 com a celeridade a REURB ao permitir o processo de legalização das ocupações urbanas por meio de procedimento administrativo.

Nesta senda, o enfoque que alguns autores trazem à baila acerca da aplicação da legislação é que a política de regularização fundiária urbana incide sobre os aspectos objetivos e subjetivos da propriedade, buscando, ao mesmo tempo, incorporar os núcleos urbanos informais ao ordenamento urbano e estabilizar os vínculos de apropriação subjetiva do imóvel irregular, por meio da titulação de seus ocupantes.

Nas palavras de Nalini (2013, p. 125) “A moradia é direito fundamental e impõe contínuo esforço dos agentes de autoridade para a facilitação do acesso a regularidade registrar, pressuposto à fruição desse direito primário sem o qual não existe verdadeira dignidade humana.” Direito esse garantido no artigo 6º da Constituição, instituído por meio da emenda Constitucional de nº 26/2000.

Souza (2004, p. 76) define que a moradia é um direito historicamente aprimorado, visto que sempre se teve um instinto em relação à sua tamanha necessidade, mesmo que ainda não fosse discutido a sua adequação digna para o completo desenvolvimento do ser humano. O autor explícita: ter um lugar para permanecer e desenvolver-se está ligado aos anseios do indivíduo, pois, para alcançar as necessidades básicas da vida como relaxar, trabalhar, educar-se, faz-se necessário um lugar fixo e amplamente reconhecido por todos. Nolasco (2008) deixa claro que o direito à moradia estampa a necessidade básica do homem, desde os tempos primórdios da antiguidade, sendo requisito imprescindível para uma vida plena.

Nolasco (2008, p. 131) define o direito à moradia como a posse exclusiva de um lugar onde se tenha um amparo, que se resguarde a intimidade e se tenha condições para desenvolver práticas básicas da vida. É um direito erga omnes, um lugar de sobrevivência das pessoas. É o abrigo e o amparo para si próprio e seus familiares “[...] daí nasce o direito à sua inviolabilidade e à constitucionalidade de sua proteção”. Já Sarlet (2008) ressalta a visão de independência desse direito, trata-o como direito autônomo que possui esfera de cobertura e fins próprios, o que não

impossibilita a sua possível conexão com outros bens tidos como fundamentais.

Souza complementa acerca do assunto:

A moradia consiste em bem irrenunciável da pessoa natural, indissociável de sua vontade e indisponível, que permite a fixação em lugar determinado, Não só físico, como também as fixação dos seus interesses naturais da vida cotidiana, exercendo-se de forma definitiva pelo indivíduo, e, secundariamente, recai o seu exercício em qualquer pouso ou local, mas sendo objeto de direito e protegido juridicamente. O bem da “moradia” é inerente a pessoa e independente de objeto físico para a sua existência e proteção jurídica. Para nós, “moradia” é elemento essencial do ser humano e um bem extrapatrimonial. “Residência” é o simples local onde se encontraria o indivíduo. E a habitação é o exercício efetivo da “moradia” sobre determinado bem imóvel. Assim, a “moradia” é uma situação de direito reconhecida pelo ordenamento jurídico [...].” (SOUZA, 2004, p. 45).

No entanto, o direito à moradia era tratado pela Constituição de 1988 de forma indireta, o que antes abria respaldo para a sua não aplicação e celeuma quanto à sua essencialidade, mas em 2000, com a emenda constitucional nº 26, o direito à moradia foi expressamente incluído como direito constitucional. Antes da referida emenda, em uma breve leitura dos artigos 5º e 6º da Constituição, um menos conhecedor poderia interpretar que o direito à moradia não era reconhecido na atual Carta Magna devido à lacuna expressa de regulamento acerca desse tema, concluindo-se, por conseguinte, que esse direito até aquele presente momento nunca tinha sido positivado no âmbito constitucional brasileiro (SOUZA, 2004).

Contudo, ocorre que o direito à moradia já era consagrado na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 7º, inciso IV, ao estabelecer que o salário-mínimo deveria ser suficiente para atender às necessidades primordiais dos trabalhadores rurais e urbanos, juntamente de seus dependentes, incluindo-se aí o direito à moradia:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: [...]
V – salário-mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim; [...]
(BRASIL, 1988).

Nesse diapasão, a moradia, embora ainda não enunciada como um direito social universal, já era vista com preocupação e busca como status constitucional. No artigo referido anteriormente vê-se a, já, consideração da moradia como necessidade essencial primária do indivíduo. E desse pensamento, Souza (2004) realça sua importantíssima característica não só de

direito social, como também de direito personalíssimo, humano e fundamental diante da evidente precisão desta para a sobrevivência da pessoa humana.

É conveniente ressaltar que o direito à moradia, por se tratar de direito essencial humano, encontra-se protegido pelo princípio que rege todas as relações e é base da Constituição Federal, a dignidade humana. É notória a primazia da moradia, que não apenas caracteriza-se por seu valor moral, mas também é objeto de proteção jurídica. Por isso, a sua super-relação com outros direitos, visto que, ao morar sob um teto, é necessária a realização de outros direitos como a honra, o sossego, a saúde, a educação etc. Não há como admiti-lo isoladamente, uma vez que, por serem tão essenciais, se unem num só indivíduo, pois não há como desenvolver vida saudável em situação desumana (SOUZA, 2004).

Entretanto, esta dissertação interpreta a definição do conceito à moradia, um direito essencial, primordial e fundamental, assegurado pela nossa constituição federal de 1988. A regularização de imóveis irregulares é de suma importância em um contexto geral para toda a sociedade com políticas públicas com estudo da área irregular e a probabilidade de regularizar a área irregular ou remover os ocupantes na impossibilidade da regularização no período de 2010 a 2023, sendo importante mencionar que maioria tem o início datados há mais de 30 anos, com o advento da Lei em 2017, essas áreas implantadas até 22 de dezembro de 2016 foram beneficiadas pelo legislador.

Breve Histórico da Regularização Fundiária em Goiânia

A Regularização Fundiária Urbana, ou Reurb, conforme a Lei 13.465/17 é o processo de formalizar juridicamente “estruturas de habitação, terrenos, empreendimentos e outras formas existentes na prática, então irregulares, de uso e ocupação do solo, os chamados núcleos urbanos informais”, assim asseverado por Lages e Marques (2021).

Considerando esse aspecto e somado ao Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), este trabalho é voltado à pesquisa no município de Goiânia, abrangendo tanto o aspecto histórico como as legislações sobre regularização fundiária e a abordagem constitucional do direito fundamental à moradia, pontuando o processo de Reurb-S com seu aspecto de segurança jurídica e os seus benefícios para a população que moram em imóveis ilegais na cidade. Ao analisar de uma forma breve o histórico da Regularização Fundiária em Goiânia, percebe-se que a inadequada ocupação

do território é um tema relevante na gestão territorial dos municípios.

Cabe destacar que o problema teve origem nos momentos históricos devido à implementação não eficaz de políticas públicas com relação ao ordenamento e uso do solo e em especial para moradia, explicitas nos planos diretores. No decorrer do estudo, a pesquisa aborda o direito de propriedade e as suas principais ligações históricas com os direitos fundamentais, do imóvel, o mínimo existencial e as demais ligações destinadas à proteção legal de sua casa para moradia e/ou de sua terra para o sustento familiar e a dignidade da pessoa humana em ter seu imóvel legalizado e conseqüentemente a sua escritura.

No tocante ao histórico da REURB em Goiânia, desenvolve-se um estudo e pesquisa de algumas áreas irregulares com dados dos anos de 2010 a 2023, analisando a situação desses imóveis diante da prefeitura e se já foram regularizados no Registro de Imóveis, e caso não tenham sido, como está o processamento e o trâmite do poder público frente à regularização desses imóveis.

Ademais, o estudo delimita-se nos anos de 2010 a 2023. É relevante trazer ao conhecimento informações sobre a fundação de Goiânia em 1933. Até 1950, o Estado preservou o projeto original da cidade, com seus bairros, Centro, Norte, Sul, Oeste e Cidade Satélite. Ao decorrer da década de 1950, o Estado criou 8 bairros e aprovou a criação de outros 106 por parte dos agentes imobiliários. Em 1960, foram criados 20 loteamentos particulares e o primeiro conjunto habitacional. Em 1970, foram criados 28 condomínios verticais junto à aprovação de 8 conjuntos habitacionais e 2 loteamentos particulares. De 1980 e 1983, foram 3 loteamentos e 3 conjuntos habitacionais (OLIVEIRA, 2002).

Moraes (2003, p. 186) deixa claro que “a luta por moradia digna na cidade planejada de Goiânia iniciou-se na época da sua construção, isto é, precisamente em 1933”. A autora registra em seus estudos que o espaço urbano de Goiânia é formado por loteamentos planejados, seguindo os requisitos legais do plano diretor e por espaços espontâneos, baseados no saber popular de seus ocupantes, assim mostrados nos estudos de caso aqui abordados.

Entretanto, dentro do estudo de caso, Pinheiro (2022) descreve a localização do Quebra Caixote REURB-S, objeto de estudo desta dissertação, que fica na beirada da BR-153, ao lado do Setor Universitário, na favela Quebra Caixote. Segundo um dos moradores do local, o bairro possui este nome, porque há cerca de 30 anos, a maioria das casas eram feitas de madeirite. “Havia muitos trabalhadores de obras e alguns deles quando bebiam, arrumavam confusão com outros moradores e durante a briga, quebravam um do outro. Assim, virou o Quebra Caixote” (BRUNO, 2022, p.

10).

Nesse contexto, o bairro surgiu há mais de 30 anos, e sua origem foi marcada por casas construídas em madeirite e pelo registro de violência entre os moradores que se desentendiam e quebravam as casas uns dos outros. O material empregado na construção, o madeirite, simultaneamente com o comportamento de quebrá-los nas brigas, deu origem ao nome do bairro Quebra Caixote, com localização dentro do Setor Universitário, às margens da BR-153, e é uma das áreas irregulares dentro do bairro, que conta com várias comunidades irregulares em toda a sua extensão. Essas ocupações se iniciaram em paralelo com a construção da cidade-capital.

Segundo a Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária, dentre as regiões irregulares, o Quebra Caixote é uma das áreas irregulares dentro do Setor Universitário. Foi um bairro aprovado pelo Decreto nº 90, de 13 de julho de 1938, tendo como loteador o Governo do Estado de Goiás. No projeto original, foi deixado uma área livre de 13.048,34 m², doada a esse grupo da fraternidade Irmão Aniceto para a construção do Abrigo ao Menor Abandonado, com reversão da área doada ao Patrimônio Estadual, se não fosse iniciada a obra dentro do prazo de um ano da escritura. A obra não foi realizada alegando conflitos com os moradores, e a fundação anexou o processo da REURB boletins de ocorrência por furto de materiais para reforma do Galpão, tendo em vista que no cartório o terreno não está no nome do Estado de Goiás, ou seja, o Estado é dono de fato por ter assumido no passado o domínio e a posse do referido terreno, fulcro no art. 2º da Lei nº 2.771 de 1959, por meio da FEBEM – Fundação Estadual do Bem-estar do Adolescente e da Integração do Deficiente, porém não providenciou, na época, a devida mudança de titularidade de propriedade junto ao cartório de Registro de Imóveis.

Figura 2 – Edificações passíveis de remoção



Fonte: Google Earth (2013).

Seguindo dados da Secretaria, no processo nº 4.705.696, foi feita uma regularização do Setor Universitário I, pelo Município de Goiânia, tendo como interessada a Secretaria de Estado de Assuntos Comunitários, abrangendo uma área total de 47.956,18 m², aprovado pelo Decreto 447, de 2002, destinada duas áreas como Área Institucional I e II, compreendendo uma área total de 13.048,34 m², registrada junto ao Cartório da 3ª Circunscrição de Goiânia. No presente processo existem peças técnicas como memorial descritivo, planta urbanística, desmembramento e minuta do decreto.

Nesse diapasão, a Gerente de Avaliação e Licenciamento Ambiental (GEALIC), em parecer técnico nº 161/2013, constou que a área irregular Quebra Caixote é totalmente ocupada e antropizada, com confrontações importantes e limitantes à expansão, como à leste, com a BR-153, e ao sul com Subestação da Celg, as quais exigem afastamentos mínimos e faixas de servidão para a segurança dos moradores.

A GEALIC, em 2013, frisa que

em vista do risco que estão expostos os moradores, faixa de servidão da BR-153, e das condições de salubridade do local e das edificações, recomenda-se que sejam excluídos

do Projeto de Regularização Fundiária os lotes 15, 15 A, 11 B, 11 D, 11 E, 12, 20, 20 A, 21, 31 A e 31 B da quadra 105 e os lote 30, 30 A, 31, 16, 17 A e 17 B, os moradores de tais lotes sejam remanejados para área mais adequada, verificou-se que a área em causa, do ponto de vista ambiental, à exceção das edificações presentes nos 15, 15 A, 11 B, 11 D, 12, 20, 20 A, 21, 31 A e 31 B da quadra 105 e os lotes 30, 30 A, 32 A, 31, 16, 17 A e 17 B e das quadras 02 e 03, são passíveis de regularização.

Essa área acima mencionada, de acordo com a SEPHAN, são identificadas pelas certidões de Registro Imobiliário de domínio público municipal, registradas no Cartório da 4ª Circunscrição de Goiânia, ou seja, são propriedades do Poder Público Municipal, com o total de 30.348,19 m², o remanejamento, remembramento, desmembramento das áreas que compõem a área especial de interesse social (AEIS-I), englobando o sistema viário e as áreas destinadas aos equipamentos urbanos e comunitários.

Dentro das áreas com maior ênfase da pesquisa, as modalidades de REUB-S são predominantemente aplicadas na regularização fundiária:

Figura 3 – Áreas Regularizadas

Quebra Caixote (Setor Leste Universitário Reurb – S) - 114	
Vila Lobó (Jardim Goiás)	Reurb-S - 265
Vila Romana	Remoção ocupantes irregulares

Fonte: 4º Registro de Imóveis de Goiânia e SEPHA.

Cabe trazer à baila que o estudo da Organização das Nações Unidas (ONU) “*State of the World’s Cities 2010/2011 - bringing the urban*”, indica Goiânia como uma das cidades mais desiguais do mundo. O arquiteto Luís Saia (IAB - Maio 1960 a 1964 - Plano Urbanístico Governador Mauro Borges) não gerou uma lei urbanística para a cidade, pois houve um ambiente de disputa política pela gestão e o plano não foi concluído.

Nessas sendas, é importante registrar que o uso do solo de Goiânia conta com Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) – segundo a Lei N° 8.834, DE 22 DE JULHO DE 2009:

AEIS - I:

- a) Regularizar jurídica e urbanisticamente e melhorar as condições de habitabilidade das ocupações consolidadas por população de baixa renda;

AEIS - II:

a) Estar a área ocupada por uso predominantemente residencial;

AEIS - III:

a) As áreas identificadas nos incisos I, II e IV do artigo 112 da Lei Complementar n° 171/2007.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2011), registra que a maior favela de Goiânia, localizada no Setor Leste Universitário, conhecida como Quebra Caixote, constitui em um aglomerado subnormal da região leste de Goiânia, com mais de oitocentos moradores, tendo sua localização precisa ao lado do bairro Leste Universitário, nas margens da BR-153, ver figura 4.

Figura 4 – Mapa de Goiânia com as regiões irregulares levantadas (St. Leste Universitário, Jardim Goiás Área I, Vila Romana)



Fonte: Google Earth (2023).

Figura 5 – Vista atual Vila Lobó (Jardim Goiás), Goiânia



Fonte: autora (2021).

Figura 6 – Casas irregulares Marginal Botafogo (St. Universitário), Goiânia



Fonte: autora (2021).

A ocupação desenfreada e irregular, vista com o passar dos anos, mesmo com sua regularização por meio do procedimento administrativo e sua titulação depois de 5 anos da legitimação fundiária, revela as deficiências da ocupação desregular e sem planejamento e a falta de estrutura para os moradores. No entanto, é importante registrar que essas ocupações foram construídas em terrenos ociosos, vazios urbanos, público ou privado que foram ocupados pelos sem tetos da cidade.

A Vila Lobó, por exemplo, está situada perto de uma das regiões nobres de Goiânia, do maior shopping center da cidade, do estádio de futebol Serra Dourada e do Campus V da Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Porém, sem o devido planejamento e regularidade na sua ocupação há mais de 30 anos reflete no conjunto da cidade como um espaço urbano regular, apesar de estar de acordo com a legislação, mas é irregular visivelmente, pois ocupa sem organização e estrutura com lotes menores, sem calçadas, posteamento adequados, água e esgoto, como ilustra a figura 5.

Em matéria do jornal sobre a reintegração de área em Goiânia destaca que “é objeto de ação na Justiça, sendo esse espaço da região central da capital historicamente alvo de invasões, sendo que a proximidade com o encontro de córrego Botafogo tem preocupado administração municipal e a defesa civil” (O Popular, 2019). Sua localização privilegiada e o fato de não ser área de risco iminente levaram os moradores a optar por continuar morando na Vila. Ela é uma das ocupações situadas às margens do córrego Botafogo, com algumas partes tendo início com a construção da cidade. Vários pesquisadores, dentre eles Moraes, registram que enquanto o governo construía a cidade planejada do lado esquerdo do referido córrego, do outro lado da sua margem os trabalhadores levantavam seus barracos.

Dados levantados em entrevista no jornal mencionado mostram que, ao longo dos anos, em diversas vezes a Prefeitura de Goiânia retirou moradores que construíram barracões na chamada “Ocupação Emílio Póvoa”, no Setor Criméia Leste, nas margens da Marginal Botafogo, próximo ao cruzamento com a Avenida Goiás Norte. Há cerca de 10 anos, o Ministério Público do Estado de Goiás (MP-GO) fez um pedido de vistoria no local e solicitou a remoção imediata dos moradores, pois a região corria risco de desabamentos.

Em 2016, depois de diversas famílias serem removidas, quatro ainda habitavam o local. Em visita local, o jornal constatou e contabilizou quase uma dezena de barracões de alvenaria construídos. Em um levantamento de dados atuais para a presente pesquisa, no dia 21 de novembro

de 2021, como mostra a figura 6, foram captadas imagens de algumas áreas irregulares em Goiânia, que corroboram com levantamentos feitos pela ONU, IBGE e a Prefeitura de Goiânia.

É possível perceber que, mesmo no ano de 2021, as casas construídas há muitos anos às margens da Marginal Botafogo, mesmo algumas já regularizadas, não contam com infraestrutura adequada, pois o escoamento do esgoto é realizado por canos sem a tubulação embutida adequada. Cabe destacar que a proximidade das casas com o córrego não respeita nenhum dos limites mínimos de 15 metros, que podem ser reduzidos por lei municipal ou distrital até 5 metros de cada lado da faixa não edificável. Os municípios ficam autorizados a alterar essa reserva não edificável a partir de mudanças das leis urbanas e do Plano Diretor, além de levar em conta a Lei do Parcelamento do Solo.

No caso em questão, é de grande relevância pontuar que a Marginal Botafogo tem o córrego Botafogo que corta a rodovia, tornando obrigatória a distância de construções no espaço de 15 metros em relação às águas correntes e dormentes dos rios e das rodovias. A ocupação irregular desenfreada tem consequências graves, pois com a cheia do córrego da Marginal Botafogo, o risco das casas desabarem é alto. A pista da Marginal Botafogo já cedeu, conforme figura 7, no ano de 2018, segundo dados do jornal O popular, e o volume de chuvas considerado teve milímetros além do normal, mas dentro da proporção do período chuvoso.

Figura 7– Reabertura da Marginal Botafogo - dados de fevereiro de 2018



Fonte: O Popular (2018).

Ademais, Vieira (2018, p. 12) menciona que, de acordo com o plano diretor de Goiânia, não é permitida nenhuma construção a menos de 50 metros de cada margem dos córregos goianiense, exceto o Meia Ponte, Anicuns e João Leite, onde o limite mínimo é de 100 metros.

Sendo uma área de risco, de acordo com o Coordenador da Defesa Civil de Goiânia em 2018, um dos problemas da área é a existência de um imbróglio judicial, “Tem parte daquela região que é uma propriedade privada”. O dono do lugar pede na Justiça que “o município fique com o local e dê outra área para ele” relata o morador.

Ressalta-se, além da questão da ocupação, a possibilidade de riscos de deslizamentos e desabamentos que aumenta com o período chuvoso. Segundo o coordenador da Defesa Civil, citado acima, em conjunto com a Secretaria Municipal de Assistência Social (Semas), realiza um trabalho em diversas áreas de risco de Goiânia, incluindo a Ocupação Emílio Póvoa. “O que acontece é que às vezes vamos de manhã e as pessoas estão trabalhando ou então eles ficam temerosos e não nos recebem para o diálogo”, conta Vieira (2018, p. 17). Esta ocupação pode ser registrada como exemplo do que acontece com a remoção de famílias que são reassentadas em conjuntos habitacionais longe do seu *locus* de vivência social.

Apresentam-se a seguir as novas dinâmicas da urbanização do município de Goiânia, com ênfase na ocupação do território respeitando a legislação e a função social das cidades.

O processo de ocupação desordenada do território origina implicações à gestão e, sobretudo, novos desafios na organização da cidade. Desse modo, o poder público municipal buscou alternativas jurídicas para minimizar os problemas de ocupação irregular do solo e problemas habitacionais da cidade. Adentrando no marco da legislação, o Estatuto da Cidade, com a Lei 10.257 de outubro de 2001, trouxe a regulamentação a política urbana prevista na CF\88 e delineou o planejamento participativo e a função social da propriedade, foi elencado também um marco para que os municípios conseguissem tratar do tema da regularização fundiária.

Nesse sentido, o art. 30 da Constituição Federal atribui competência municipal para legislar sobre assuntos que envolvam o interesse local e, de maneira suplementar, a legislação federal e estadual, no que couber. É também responsabilidade municipal o ordenamento territorial, planejamento, controle do uso, parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Nessa senda, a Constituição também estabelece no art. 23, inciso IX, a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”. Ademais, ao se ler artigos e legislações sobre a regularização fundiária e o amparo Constitucional do direito fundamental à moradia, conclui-se que a Carta Magna é a lei garantidora do direito fundamental à moradia. Fazendo um liame com o assunto abordado e pesquisado nessa pesquisa,

o núcleo urbano informal é o principal tema do presente estudo: 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.

Cabe finalizar como o conceito de núcleo urbano informal foi consolidado: 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. Portanto, conclui-se que o respaldo que a Lei 13.465/17 estipulou prazo para consolidação das áreas objeto de REURB promovida mediante legitimação fundiária somente poderá ser aplicada para núcleos urbanos informais comprovadamente existente até 22 de dezembro de 2016.

Sendo mister pontuar, segundo o Ministério das Cidades (2017), mais de 50% dos imóveis urbanos no Brasil estão com algum tipo de irregularidade. Em números, significa que aproximadamente 100 milhões de pessoas moram em imóveis irregulares no país. Segundo dados da Agência Goiana de Habitação do Governo do Estado de Goiás (AGEHAB) de 2018, em Goiânia são mais de 24 mil imóveis para regularização, a maioria concentrada na Região Noroeste, onde já foram entregues mais de 10 mil escrituras, distribuídas em 13 bairros da região. O processo de regularização não tem custo para famílias com renda de zero a quatro salários-mínimos.

CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

O direito à moradia é um direito fundamental assegurado pela Constituição de 1988, e a regularização fundiária urbana social (REURB-S), modalidade aplicada nos bairros Vila Lobó, Quebra Caixote (St. Leste Universitário) e Vila Romana, com seu processo simplificado e menos rigoroso, é considerado essencial para resolver os entraves das moradias irregulares.

No que se refere ao contexto social e econômico das famílias dos locais selecionados e às condições urbanas dos bairros, ou seja, à estrutura que circunscreve os moradores e à forma que a regularização desses ambientes proporciona inclusão na economia sendo elas: a valorização do imóvel, deixa de existir restrição na venda, possibilidade desse imóvel regular ingressar no âmbito jurídico para assegurar uma hipoteca, alienação fiduciária, ônus e garantias são compatíveis para ingressar no folio real desses imóveis, à partir do momento que ele esteja regularizado e consequentemente depois da etapa final da Reurb, ou seja, a abertura de matrícula, sendo nessa praticados os atos mencionados.

No tocante ao contexto social esses moradores passam a ter uma dignidade ao serem inseridos com um imóvel regularizado e poderem informar o endereço com código de endereçamento postal(CEP), com o objetivo de solucionar esse problema, além da regularização, existe o projeto de Lei do Senado 122\2017 que garante a qualquer cidadão o direito de solicitar diretamente a criação de um CEP para o próprio imóvel, se a rua não tiver um, ou a designação de CEP provisório vinculado a uma unidade de atendimento dos Correios, atualmente(2023), essa possibilidade e depois de legalizado o imóvel, pois o Município possui um cadastro de edificações do Município(CEDI), e este documento comprova a situação da edificação e identifica se esta regular ou irregular.

CAPÍTULO II

Regularização Fundiária Urbana Inominada em Goiânia

O presente capítulo explana a Regularização Fundiária Inominada (REURB–I). Segundo a definição da legislação em vigor, a Reurb-I é aplicável aos núcleos urbanos informais consolidados em data anterior à Lei do Parcelamento do Solo Urbano - Lei 6.766/1979, de 19 de dezembro 1979 (art. 69, da Lei 13.465/2017).

Entretanto, para melhor compreensão do tema, buscou-se referências junto à prefeitura municipal e dados publicados no site do IBGE sobre a proporcionalidade de imóveis que se enquadram nessa modalidade de Regularização, pois são núcleos urbanos informais consolidados anteriores à de parcelamento urbano, ou seja, já foram alicerçados antes da publicação da de parcelamento do Solo Urbano.

Cabe trazer ao conhecimento algumas relevantes características do processo de urbanização. No Brasil, o aumento de processos informais de desenvolvimento urbano “Milhões de brasileiros só têm tido acesso ao solo urbano e à moradia através de processos e mecanismos informais e ilegais” (ALFONSIN et al., 2002, p. 32).

No contexto da presente dissertação, é essencial abordar que os processos informais de ocupação do solo urbano produzem um impacto negativo sobre as cidades e sobre a população urbana como um todo. Segundo Saule e Rolnik (2001), os números não são precisos, porém afirmam que boa parte da população da cidade é constituída de loteamentos que começaram de forma irregular. E, na visão de Leite (2017), a simples titularização ou mesmo a realização de obras urbanísticas normalmente não serão suficientes para construir uma cidade mais justa e mais igualitária.

Na definição avaliada pela administração municipal de Goiânia, o núcleo informal consolidado é definido na Lei nº 10.231, de 03 de agosto de 2018, que: “Dispõe sobre a política habitacional do Município mediante a doação de lotes ou unidades habitacionais de propriedade do Município a famílias de baixa renda e sobre a regularização fundiária de ocupações de imóveis de propriedade do Município” (PREFEITURA DE GOIÂNIA, 2018, p. 3).

Conceitua o núcleo que se encontra na ilegalidade como aquele de difícil reversão, considerando o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação

e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município. Cabe destacar que é a mesma definição encontrada na Legislação Federal.

Destarte (2017), ao analisar a lei da REURB e a legislação municipal de Goiânia, os autores trazem à baila que a reversão ocasiona transtornos e prejuízos, em um contexto geral, para o meio ambiente, para a população que reside nesses núcleos e financeiramente ao Poder Público por demandar dinheiro público para remanejar essa população e recuperar o meio ambiente, que dependendo, pode ser até irreversível.

O presente estudo tem o principal objetivo de demonstrar os impactos que a ausência de legalização causa na sociedade e na economia. Nessa senda, a regularização ameniza esses impactos. Segundo dados levantados pelos autores Barras e Moraes (2021), após os cadastramentos das famílias e emissão dos títulos de propriedades dos imóveis, identificou-se que no estado de Goiás, há um passivo de 47.985 imóveis de propriedade do Estado que enquadra dentro do programa de regularização. Dessas, 19.211 escrituras registradas em cartório foram entregues de forma gratuita, e 28.774 encontram-se em processo de regularização fundiária distribuídas em várias etapas. O programa está presente em mais de 50 municípios goianos para concluir a regularização desses imóveis, em mais de 100 bairros.

Entretanto, mesmo diante desses números de imóveis regularizados, cerca de 50% dos imóveis no Brasil têm algum tipo de irregularidade, segundo o Ministério do Desenvolvimento Regional, que incorporou a pasta de Cidades. Dos 60 milhões de domicílios urbanos no país, 30 milhões não têm escritura. A informalidade dos imóveis não distingue classes sociais: vai de favelas a condomínios de luxo. As causas da situação irregular também são diversas, indo desde invasões a loteamentos que foram criados à revelia, ou porque não foram aprovados e registrados, ou porque foram vendidos de forma ilegal, afirma Ribeiro (2019).

Abreu pontua que o governo do Estado de Goiás e a Prefeitura de Goiânia têm dado, nos últimos anos, uma lição de mau uso de áreas públicas. Levantamento feito ao jornal (14/05/2021), revela que 80% dos 9,2 mil imóveis de propriedade do Município estão vagos, sem utilidade.

Nesse diapasão, o referido Jornal aborda que, na capital, em relação aos imóveis do Estado, 73% de 1.023 estão sendo ocupados de forma irregular, sendo que 69 deles estão em processo de reintegração de posse.

Conclui-se que, embora o Estado e Município tenham a propriedade de imóveis públicos, suas áreas estão inutilizadas ou com destinação imprópria. Tanto a Prefeitura quanto o governo

continuam utilizando espaços alugados para desenvolver algumas atividades.

Enquanto a cidade de Goiânia apresenta um déficit de 5% de unidades habitacionais, com população de 1,4 milhões de habitantes prévia do Censo 2022, Goiânia é uma das capitais brasileiras com maior crescimento em termos percentuais nos últimos anos. A capital goiana tem uma das menores proporções de moradores de favelas entre grandes cidades brasileiras: apenas 0,27% da sua população mora nos chamados “aglomerados subnormais”, comparado com 5,39% da vizinha cidade de Brasília e seu entorno, e cerca de 6% da população em nível nacional. Isso também se reflete na composição do déficit habitacional da cidade, os moradores de habitações “precárias”, a fatia mais crítica e objetiva da medição da falta de moradia, compõem apenas 5%, em comparação com 15% na média nacional (LING, 2019).

Cabe destacar que, de acordo com a Secretaria de Estado de Administração de Goiás – SEAD (2018), a ocupação dos bens imóveis depende de vários fatores “o que acaba tornando, em situações bem pontuais e peculiares, mais viável a locação de imóveis dotados de infraestrutura adequada que atendam a finalidade pública por um custo bem mais baixo”.

Nesse contexto, segundo o SEAD, um dos motivos para as locações é a falta de edificações na maioria dos imóveis desocupados. Embora existam alguns espaços edificados, mas em condições precárias, torna-se inviável realizar uma obra que custaria R\$ 800 mil para substituir uma locação de R\$ 2 mil. A SEAD informa que desde 2020 o governo tem controlado as locações, o que gerou até o momento uma economia de R\$ 130 mil mensais, e o novo decreto determina que os órgãos estaduais compartilhem custos e espaços em apenas um imóvel locado por município.

O conceito de moradia e habitação são próximos, mas se distinguem em função do tempo em que o indivíduo tem ou não ânimo de permanecer. Na habitação, o seu exercício ocorre de forma temporal e acidental, ou seja, tem o ânimo de permanecer de forma provisória e temporária. No caso da moradia, é uma qualificação legal reconhecida como direito essencial referente à pessoa humana (SOUZA, 2004).

Em outro aspecto, ao tratar dos núcleos urbanos habitacionais e outros tipos de imóveis, é necessário trazer à tona a consideração e os conceitos utilizados pela própria legislação para compreender a regularização fundiária urbana. Os conceitos a seguir foram transcritos, nos termos do art. 11 da Lei nº 13.465/2017:

I – núcleo urbano: assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na

Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural;

II – núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização;

III – núcleo urbano informal consolidado: aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município;

IV – demarcação urbanística: procedimento destinado a identificar os imóveis públicos e privados abrangidos pelo núcleo urbano informal e a obter a anuência dos respectivos titulares de direitos inscritos na matrícula dos imóveis ocupados, com o fim de realizar a averbação na matrícula destes imóveis da viabilidade da regularização fundiária, a ser promovida a critério do Município;

V – Certidão de Regularização Fundiária (CRF): documento expedido pelo Município ao final do procedimento da Reurb, constituído do projeto de regularização fundiária aprovado, do termo de compromisso relativo a sua execução e, no caso da legitimação fundiária e da legitimação de posse, da listagem dos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado, da devida qualificação destes e dos direitos reais que lhes foram conferidos;

VI – legitimação de posse: ato do poder público destinado a conferir título conversível em aquisição de direito real de propriedade na forma desta Lei, por meio do qual é reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb e são identificados seus ocupantes, o tempo da ocupação e a natureza da posse;

VII – legitimação fundiária: mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da Reurb;

VIII – ocupante: aquele que mantém poder de fato sobre lote ou fração ideal de terras públicas ou privadas em núcleos urbanos informais.

Nas palavras de Paiva (2018), a legitimação fundiária é o instituto mais importante e eficaz da Regularização Fundiária. Por ele é possível regularizar a maior parte das situações que estão na ilegalidade, mas não é possível aplicar a Legitimação Fundiária para situações instaladas após o marco temporal (Art. 1º, §2º do Decreto 9.310/18), além de excepcionar a incidência dos Princípios da Continuidade e da Disponibilidade por ser o modo originário de aquisição. É a grande novidade da Lei no 13.465/17. Por ela se outorga direito de propriedade, de modo originário, sobre bem particular ou público, ao ocupante (art. 23, caput).

Paiva (2018) assevera que por meio deste instituto o beneficiário recebe o imóvel livre e desembaraçado de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições. Eventuais gravames e indisponibilidades ficarão constando nos imóveis sob os quais não for expedido título de legitimação fundiária conforme preceitua o art. 23, §2º da Lei nº 13.465/17.

O mesmo autor citado acima enfatiza que, no tocante à incidência sobre bens públicos, não é possível confundir a Legitimação Fundiária com a Usucapião, uma vez que são institutos diversos. Em razão disso, é possível afirmar que não se pode alcançar a propriedade de bem público via instituto da Usucapião, embora seja possível pela Legitimação Fundiária. Com efeito, os Entes Públicos podem transferir, via alienação onerosa ou gratuita, bens públicos para particulares em

face de Regularizações Fundiárias (art. 17, I, “f”, “h” e “i” da Lei nº 8.666/93). Com igual razão, é de se deferir a Legitimação Fundiária a quem integre núcleo urbano informal consolidado no âmbito de aplicação da Lei nº 13.465/17.

Conforme abordado acima, os dados de ocupação irregular de acordo com a SEAD (2018), mostram que a maioria dessas ocupações é resultado de uma problemática histórica de Goiânia. “Na criação da capital, o Estado adquiriu (por doação e compra) várias glebas totalizando mais de 2.745 hectares” informação reproduzida aqui conforme a pasta. Frisa que essas terras deram origem a bairros como Centro, Sul, Marista e outros, mas os compradores na época não realizaram a transferência em cartório.

Nesse contexto, as ocupações irregulares públicas de Goiânia, segundo a Sead (2018) “A atuação do Estado nos últimos dois anos evidencia o esforço para regularizar o patrimônio imóvel, que sofreu com irregularidades que datam de mais de 80 anos”. Ou seja, a Regularização Fundiária Urbana Inominada é aplicada em núcleos urbanos informais anterior à Lei de 1979, e no exemplo em tela, temos irregularidades superiores a 80 anos, respaldadas pela REURB-Inominada, abordada neste estudo. Conforme disposto na Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, a REURB consiste em um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que têm como objetivo incorporar núcleos informais ao ordenamento oficial do município, possibilitando a regularização dos imóveis e a devida titulação de seus ocupantes.

Diante desse conceito de Regularização Fundiária Urbana em seu contexto geral e do explanado acima, a SEAD Goiás explica que outra parte das ocupações das áreas públicas se refere a ações de famílias de baixa renda, e o Estado pretende realizar a legalização dessas áreas, já que não tem interesse em reintegração da posse, sendo que essa propriedade cumpre sua função social.

Nesse contexto, pontua-se que houve imóveis ocupados antes de 1979, enquadrados na REURB-I (regularização inominada), e alguns destes abrangeram famílias de baixa renda na REURB-S e loteamentos por algum motivo irregular dentro da REURB-E.

Nalini (2013) enfatiza que a moradia é direito fundamental e impõe contínuo esforço dos agentes de autoridade para a facilitação do acesso à regularidade e pressuposto à função desse direito primário, sem o qual não existe verdadeira dignidade humana.

Almada (2020), ao analisar a legislação, conclui que percebe que a proposta de regularização fundiária atual (como também já foi a proposta da Lei nº 11.977/2009) é muito diferente daquela prevista na Lei nº 6.766/1979. Os objetivos atuais são a integração do

parcelamento ilegal à cidade (ou seja, urbanizá-lo e fazê-lo se tornar semelhante aos demais bairros) e a titulação dos ocupantes, uma vez que, na maioria dos casos, é impossível ao adquirente registrar o título que possui devido à existência de vício insanáveis, sendo obrigados a ingressar com ação de usucapião. Assim procurou solucionar o problema urbanístico e a titulação, pois sem esse binômio não há sucesso na REURB.

Diante do explanado, observa-se que a autora expôs que a Lei nº 13.465/17, assim como a citada Lei de 2009, tem como objetivo trazer as áreas irregulares à sua integração à cidade, assim como os bairros que seguem todo o planejamento e lei do loteamento, pois essas áreas irregulares não podem ficar no limbo jurídico. Se não fosse a regularização, essas áreas ilegais ficariam impossíveis de serem registradas devido aos vícios insanáveis, o que na sua opinião, seria possível apenas através da Usucapião, e a legislação da REURB regulamenta não apenas o problema urbanístico que assola toda sociedade e o poder público, como também proporciona a titulação da população ocupante dessas áreas irregulares.

Segundo Almada, uma terceira modalidade de REURB-Inominada é simplesmente para fins acadêmicos, que não recebeu denominação especial pela Lei 13.465/2017. É a de glebas parceladas para fins urbanos em data anterior a 19/12/1979, data esta coincidente com a edição da Lei nº 6.766/79. Assim, os parcelamentos ocorridos antes da vigência da Lei 6.766/1979 recebem um tratamento ainda mais simplificado para sua regularização, uma vez que não havia à época a regulamentação rígida para realização dos parcelamentos do solo. Vale dizer que à época vigorava o Decreto-Lei 58/1937.

Nesse diapasão, a autora explica que a REURB-Inominada está disciplinada no art. 69 da Lei nº 13.465/2017 e foi regulamentada pelo Decreto nº 9.310/2018, por meio de seu art. 87, que, apesar de trazer idêntica redação, inovou na inclusão do parágrafo 3º, que trouxe importante esclarecimento ao procedimento simplificado dessa REURB, ou seja, permitiu a regularização por etapas e esclareceu a possibilidade de regularização independentemente de retificação da área, equiparando-a às demais espécies REURB-S e REURB-E. As glebas parceladas para fins urbanos anteriores a 1979, que não possuem registro, poderão ter sua situação jurídica regularizada por meio do registro de parcelamento, desde que esteja implantada a cidade e independente de retificação de área.

Enfim, na análise levantada e abordada por autores e dados oficiais, pode-se concluir que a Regularização Fundiária Urbana Inominada em Goiânia abrange pontos de imóveis públicos e

particulares que se enquadram nessa modalidade de REURB-Inominada. Essa é a terceira modalidade de regularização aplicada à imóveis irregulares ocorridos antes da vigência da lei de loteamento e parcelamento, ou seja, antes de 1979. Essas áreas irregulares, de acordo com a legislação, tiveram seu processo de documentos e trâmites simplificados para sua regularização, o que proporciona certa celeridade e um número maior de áreas regulares.

Ao deparar-se com a leitura e as pesquisas para o desenvolvimento do presente capítulo, antes de entender o lastro da regularização fundiária urbana inominada em Goiânia, temos os conceitos de núcleo urbano informal, tratados acima. No entanto, esses conceitos desencadeiam em alguns irregulares, clandestinos e regulares sem titulação do ocupante, às vezes por ter cumprido alguns requisitos da REURB e faltar algum para ter sua titulação registrada.

Paiva (2018) traz alguns tipos de irregularidades, sendo a formal aquelas que não lograram registro imobiliário por defeito ou falta na documentação, o que na sua definição, muitas vezes, envolve loteamentos de glebas sem titulação em nome do loteador. A Irregularidade Material são loteamentos que não cumpriram com as obrigações assumidas junto à municipalidade (especialmente no que se refere à não realização, a contento, das obras de infraestrutura). A ilegalidade não realizada pelo loteador deixa de fazer as obras de infraestrutura, requisito indispensável pela legislação para tornar a área regular, pois sua falta desencadeia vários problemas já abordados no início do capítulo.

Nesse diapasão, seguindo o explanado por Paiva (2018), as áreas regulares sem titulação ao ocupante são aquelas em que atendem à legislação vigente à época da implantação ou regularização, mas que não foi possível realizar a titulação dos imóveis de seus ocupantes, sob a forma de parcelamentos do solo, de conjuntos habitacionais ou condomínios, horizontais, verticais ou mistos. Por exemplo, em casos concretos, em matrículas com inúmeros registros de partes ideais, Imóveis em Área de Preservação Permanente e Empreendimentos de Interesse Social sem os requisitos legais para individualização.

Nesse sentido, continua a exposição do tema com as palavras de Paiva (2018), a REURB-I, regularização fundiária urbana inominada (ou de antigos loteamentos), tem como características a legalização de loteamentos implantados de acordo com a legislação vigente antes de 1979, ou seja, antes do advento da atual Lei de Loteamentos, também chamada Lei do Parcelamento do Solo Urbano (Lei n. 6.766/1979). Ela está disciplinada em conformidade com a previsão do artigo 69, parágrafos 1º e 2º da Lei nº 13.465/17. Assim, essa é uma forma de legalização urbana que pode

ser designada como inominada, uma vez que na anterior (nº 11.977/2009) e na atual não foi atribuído um nome específico a ela.

Nesse contexto, o autor explica o motivo de ser chamada de Inominada, e para contextualizar, Almada (2020) define que inominada é para efeitos doutrinários, ou seja, didaticamente para diferenciar das outras duas espécies de social e específica.

É importante entender quais áreas são regularizadas na modalidade REURB-I, e nas palavras de Paiva (2018), destina-se a promover a regularização de antigos loteamentos instalados antes da vigência da Lei nº 6.766/1979 e que não tenham obtido o respectivo registro de parcelamento perante o Registro Imobiliário. Ou seja, antes de 20 de dezembro de 1979, data em que entrou em vigor a Lei nº 6.766/1979, quem pretendesse vender terrenos urbanos mediante o pagamento do preço a prazo, em prestações ou à vista, deveria, antes de anunciar a venda, preencher as formalidades constantes do Decreto-Lei nº 58/1937, regulamentado pelo Decreto nº 3.079/1938, sendo a matéria modificada, posteriormente, pelo Decreto-Lei nº 271/1967.

Conclui-se que por destinar loteamento antigos instalados antes da vigência da lei nº 6.766/1979 e sem o registro do parcelamento no registro de imóveis, não enquadra nenhum dos três estudos de caso desta dissertação, pois foram áreas ocupadas, ou seja, não foram loteadas. Portanto, temos Quebra Caixote, cuja ocupação data de mais de 30 anos, e a Vila Lobó foram regularizadas pela modalidade REURB-S, pois se trata de regularização de ocupação e não de loteamento sem registro.

Aspectos legais e requisitos da REURB-I

Camilo (2016) afirma que a Lei nº 11.977/2009 prevê três formas de regularização fundiária: a regularização fundiária de interesse social; a de interesse específico e a inominada. Dentro da regularização fundiária de interesse social, existe, também, a regularização fundiária de interesse social em imóveis públicos, autorizada pela Lei nº 11.481/2007, cuja finalidade é regularizar os imóveis do patrimônio da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios quanto à sua ocupação por população de baixa renda para garantia do exercício do direito à moradia, por meio de concessões de uso especial para fins de moradia.

A regularização fundiária inominada ocorre nos casos em que as glebas parceladas para fins urbanos, anteriormente a 19 de dezembro de 1979, que não possuem registro, poderão ter sua

situação jurídica regularizada com o registro do parcelamento, desde que este esteja implantado e integrado à cidade (CAMILO, 2016).

Em outras palavras, em Goiânia, as áreas irregulares que não tinham registro foram regularizadas mediante o registro do parcelamento, desde que atendessem ao requisito que se enquadrava na regularização fundiária urbana, que estivesse implantada e integrada a Goiânia e o outro requisito, antes de 1979, marco da lei de loteamento que modificou as regras para regularizar imóveis dessa modalidade.

No tocante aos requisitos para o requerimento do interessado para efetivação do registro do parcelamento, para melhor entendimento segue o rol de documentos exigidos.

- Planta da área a ser legalizada assinada pelo interessado e o responsável pela regularização e por profissional legalmente habilitado, contendo:

- perímetro da área, as subdivisões das quadras, lotes e áreas públicas, com as dimensões e numeração dos lotes, logradouros, espaços livres e outras áreas com destinação específica;

- Acompanhada da ART/CREA ou RRT/CAU. Dispensada quando o responsável técnico for servidor ou empregado público;

- Descrição técnica do perímetro da área, dos lotes, áreas públicas e outras áreas com destinação específica, quando for o caso;

- Documento expedido pelo Município, atestando que o parcelamento foi implantado antes de 19 de dezembro de 1979 e de que está integrado à cidade;

- Atestado, Alvará ou Certidão emitida pelo Órgão Municipal competente.

Segundo Paiva (2018), esses loteamentos estão consolidados e integrados à cidade há cerca de 40 anos, considerando o ano de 2022, ou seja, há 43 anos esses imóveis irregulares estão consolidados. Esse é um motivo mais que justo o qual dispensa a apresentação do projeto da REURB-I e o estudo ambiental, haja vista que as áreas objeto de estudo já fazem parte da cidade há anos, motivo pelo qual foi editada a lei em 1979, que trouxe outros requisitos para legalização das áreas irregulares a partir de 1979.

Para melhor compreensão, é necessário expor o Provimento do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) de número 44/2015, que regulamenta, por meio de seus provimentos e resoluções, o norte jurídico para regulamentar e facilitar a vida dos operadores do direito. Esse provimento regulamentou a documentação indispensável para o registro da regularização inominada, que, assim como o exposto no início do texto na citação da lei federal e da municipal, tem os mesmos

pontos em comum em relação à REURB-I em Goiânia. Aqui também coincide o provimento com a Lei Federal nº 13.465/17:

Sendo mister a compreensão, segue a compilação dos documentos elencados pela Lei e provimento CNJ:

- Certidão da Matrícula ou Transcrição referente à gleba objeto de legalização;
- Planta e memorial descritivo do parcelamento;
- Documento expedido pelo Poder Executivo municipal que ateste a conformidade legal do procedimento de regularização, observados os requisitos de implantação e de sua integração à cidade; e
- Prova da responsabilidade técnica do profissional legalmente habilitado a que foi confiada a regularização.

Quanto à aplicação da Lei nº 6.766/79, na regularização fundiária urbana são relevantes alguns de seus dispositivos penais e gerais, sendo o procedimento administrativo regulado pela Lei nº 13.465/17.

Nesse sentido, Paiva (2018) interpreta que a lei incorporou no texto legal todo o Procedimento Administrativo, bem como os detalhes do Projeto de Regularização, dispensando ato posterior do Poder Executivo Federal.

Assim, cabe pontuar que os municípios contam com o apoio Federal, tendo o objetivo de impulsionar a realização efetiva das medidas da regularização fundiária urbana, e com convênios com o Ministério do Desenvolvimento Regional para execução da lei.

Nesse contexto, o município tem prazo de 180 dias para classificar, conforme o requerido, a modalidade da REURB ou indeferir fundamentadamente, ou seja, o município tem esse prazo, mas se verificar que a área a ser regularizada não cumpre os requisitos, ou que não foi implantada a cidade de Goiânia anteriormente a 1979, será indeferida a modalidade da regularização urbana fundiária inominada e será classificada a que for adequada aos requisitos avaliados pelo município de acordo com a em vigor.

Cabe pontuar que essa competência do município, de acordo como os incisos analisados, não é absoluta, pois se a regularização urbana fundiária for requerida pela União ou Estado, a competência e a classificação da modalidade serão de um dos entes, e a emissão de Certificado de Regularização Fundiária está dentro das competências do Município de Goiânia.

Portanto, deixa claro que se o município não classificar a modalidade que se enquadra de

acordo com os documentos e requisitos da REURB apresentada no prazo de 180 dias, prevalecerá de forma automática a modalidade indicada pelo legitimado.

Breve histórico da REURB-I e algumas áreas em Goiânia

Antes de adentrar o tema do presente tópico, é importante entender que os procedimentos para a regularização fundiária são realizados pela AGEHAB, e na atualidade, segundo Barras e Moraes (2021), a política habitacional em Goiás é executada pela AGEHAB, e atende parcela da população que não possui condições de adquirir um imóvel por meio do mercado imobiliário formal, o que leva à busca pela inserção em Programa de Habitação de Interesse Social, à procura do acesso ao direito de uma moradia que lhe garanta o direito à cidade com dignidade (OLIVEIRA; SILVA COSTA, 2016).

Santos (2020) faz referência ao fato de que a ocupação da Região Noroeste de Goiânia iniciou-se em resposta aos movimentos sociais de luta por moradia e ao processo intenso de ocupações nas áreas centrais da cidade. Estas ocupações foram reprimidas pelos agentes sociais (Estado e capital imobiliário) que direcionaram o deslocamento da classe desfavorecida às áreas afastadas da cidade. Essa pressão social e a adoção de uma política de caráter populista, do governo de Íris Rezende, fizeram o Estado mudar o uso do espaço periférico, que passou de zona rural a zona a ser urbanizada. Desse modo, as famílias foram assentadas por meio de programas de habitação social, que, por fim, se consolidaram de 1970 aos anos 2000, ao equivalente a 44 bairros.

No ponto de vista do autor acima mencionado, tal sistemática de ocupação acabou problematizando e assim exigindo novos questionamentos de estudo quanto ao processo da construção da paisagem urbana da Região Noroeste, no contexto estudado, para se adequar a uma área regularizada e sem os entraves muitas vezes não observados de infraestrutura nos padrões adequados para um bairro que cumpra todos os requisitos do plano diretor e da lei de regularização fundiária urbana.

Segundo Santos (2020), nesse contexto de indução da urbanização e ocupação da cidade, rumo às periferias, registra-se que no ano de 1979, iniciou-se o processo de formação da Região Noroeste, com a ocupação do Jardim Nova Esperança, sendo seu primeiro bairro. Pela proposta do Plano de Desenvolvimento Integrado de Goiânia (PDIG, 1971), o bairro se localizava próximo ao eixo de integração e expansão da cidade. No entanto, essa integração não se conformou em medidas

públicas quanto ao desenvolvimento ou estruturação da área periférica, que ficou marcada por uma narrativa de marginalização socioespacial.

O bolsão de pobreza, termo pelo qual o bairro Jardim Nova Esperança era referenciado, configurou mais um núcleo de concentrado das ocupações para o abrigo da população menos favorecida economicamente. “Esses novos núcleos são as invasões, que, aos poucos, foram consolidando como bairros da cidade; são as cidades dos construtores que vão dar vida e forma a uma cidade ilegal” (MORAES, 2003, p. 162).

Diante desse cenário, Santos frisa que em 1971, foi elaborado o PDIG, que orientava o desenvolvimento da cidade na direção sudoeste. E em 1979, com a Lei nº 6.766/1979, houve a imposição de padrões urbanísticos aos loteamentos urbanos.

Monteiro (2016, p. 187) argumenta que há muitos benefícios a serem desfrutados pelos cidadãos quando suas habitações são regularizadas. “Quando você traz o seu imóvel da invisibilidade para as formulações de políticas públicas, você passa a planejar ali, por exemplo, uma parada de ônibus, saneamento básico, energia elétrica para ser abastecida naquele lugar, índice de violência vai diminuir muito”. Nesse sentido, é possível dizer que “as pessoas que moram naquela comunidade não vão ter vergonha de indicar seus locais de residência para uma possível entrevista de emprego... enfim, você tem uma série de benefícios que podem advir disso”, defende o autor.

Ao estudar a REURB-I em Goiânia, é necessário compreender em nível nacional, segundo estimativa do IBGE (2021), que existem 30 milhões de imóveis irregulares no Brasil, o que afeta de uma maneira geral os moradores e o meio ambiente, e no contexto geral, a economia.

Monteiro (2016) explica que as propriedades não registradas deixam de gerar riqueza, o que pode afetar negativamente a sociedade. É importante registrar que grande parte dessas propriedades estão situadas nas comunidades.

Nenhum banco garantirá a você um empréstimo bancário para que você invista no seu salão de beleza, na sua loja de conveniência ou em qualquer tipo de empreendimento que você tenha em sua casa, se você não tiver o registro dessa propriedade. No Brasil, hoje, há estimativa de que somando todas essas propriedades sem registro, cerca de 2,5 trilhões de reais deixam de circular. “A gente poderia estar usando esse capital para o benefício de todos” (MONTEIRO, 2016, p. 73).

De acordo com a autora, o protagonismo no processo da REURB é do município, mas há um grande entrave para a regularização urbana deslanchar no Brasil. Ela explica que 90% dos

municípios brasileiros têm menos de 100 mil habitantes e muitas prefeituras não têm um corpo técnico preparado e específico para tratar da REURB. Dessa forma, a regularização dos imóveis não sai do papel.

Segundo o levantamento de Monteiro (2016), hoje o Ministério Público tem uma atuação muito forte em todo Brasil, atuando junto aos municípios por meio do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) e outros instrumentos jurídicos para fazer com que o município consiga ofertar a regularização fundiária a todos, porque, acima de tudo, é um direito do cidadão ter a sua propriedade regularizada.

Quanto aos bairros das regiões mencionadas no capítulo I e na atualidade, as imagens atuais coletadas pelas autoras mostram o desnivelamento de calçadas, a falta de infraestrutura adequada como esgoto, água encanada, dentre outros. Na análise atual da região selecionada para o presente estudo, essa deficiência repete-se de forma até mais grave em bairros irregulares sem o planejamento e infraestrutura adequada. Algumas casas não contam com quintal e ocupam toda a área do lote. Muitas não têm espaçamento entre as casas e são geminadas desde o muro. Em algumas ruas, de um lado há calçadas de tamanho médio padrão, enquanto do outro lado há calçadas que parecem uma faixa estreita, causando destoamento visual e de mobilidade urbana, o que muitas vezes torna impossível padronizá-las.

O presente estudo concentra-se nas áreas urbanas fundiárias inominadas e irregulares no Município de Goiânia, uma capital que cresceu rapidamente desde a sua fundação. Como mencionado, em 1979, com a entrada em vigor da Lei nº 6.766/79, houve a legalização das áreas irregulares e das invasões mencionadas, que passaram a surgir a partir de 1979, de forma desenfreada, um pouco com cunho de cair no mesmo limbo jurídico e ter uma área regularizada, ficando isento de várias benesses que a lei proporciona para a legalização dessas áreas. Em contraponto, Moraes (2003, p. 189) reforça a ideia de que esse processo de ocupação “ganhou nova forma e força política com a organização dos sem tetos, que buscavam uma solução imediata para o seu principal problema: a falta de moradia”, devido à ineficácia de uma política habitacional de interesse social. A autora explana em sala de aula, que a cidade de Goiânia é formada por espaços planejados, através de desenhos técnicos urbanísticos e de desenho espontâneos ilustrados pelo saber popular do que é um loteamento urbano, na forma das ocupações.

De maneira geral, a falta de regularização urbana fundiária causa problemas dentro da cidade, como bairros que, mesmo depois de legalizados, ficam economicamente inviáveis dentro

do orçamento para adequá-los aos padrões de um bairro planejado e ter uma estrutura adequada desde seu surgimento. Muitos irregulares têm grandes quadras, o que torna o bairro pouco acessível para a população em termos de mobilidade. Além disso, em alguns bairros de Goiânia, as quadras são muradas, tornando as ruas externas grandes corredores fantasma, com pouca circulação de pedestres e inseguros para as mulheres.

Silva (1997) assevera que os loteamentos irregulares proliferam no Brasil, causando sérios transtornos para os compromissários compradores de terrenos formados a partir de projetos nessa situação. Até o advento da Lei nº 6.766/79, as prefeituras municipais não dispunham de instrumental que lhes permitisse a regularização de loteamentos irregulares, salvo a movimentação de ação para compelir o loteador a efetuar o registro de acordo com o Decreto-Lei 58/37 ou a executar as obras.

Nas palavras de Silva (1997), em outros casos, órgãos públicos lançavam mão, como é o caso da Prefeitura de São Paulo, de penalidades fiscais, impondo multas ao loteador tão só pela irregularidade ou fazendo acréscimo no imposto territorial.

Por conseguinte, o autor expõe que, de qualquer forma, não é do nosso conhecimento a movimentação de ações que visassem compelir o loteador a registrar o loteamento ou a executar as obras. As providências, assim, se restringiam ao aspecto fiscal e não possibilitavam a regularização do loteamento, ao menos como se entende hoje, para permitir a satisfação dos interesses dos compromissários compradores, além do atendimento às exigências urbanísticas. Ao contrário, nos casos em que, por expressa vedação legal, o imposto territorial não possa ser lançado individualmente sobre cada lote, enquanto não regularizado o loteamento, a sobrecarga fiscal incidente sobre a gleba vem sendo sempre repassada aos compromissários compradores, sem qualquer efeito, portanto, em relação ao loteador.

Assevera o autor que, por consequência, basta que a prefeitura requeira, com fundamento no artigo 41 da Lei nº 6.766/79, o registro do loteamento e este, uma vez comprovada a propriedade do loteador sobre a gleba, matriculada esta, deverá ser registrado pelo cartório, sem a apresentação dos documentos referidos no artigo 18 da em publicação dos editais.

Nos patamares finais da regularização urbana fundiária inominada em Goiânia, nas palavras de Silva (1997), o cartório fará um único registro, consignando que é feito a requerimento da prefeitura municipal e com esteio no artigo 41 citado, abrindo, em seguida, ficha auxiliar para controle dos registros dos compromissos e dos títulos de transmissão definitiva dos lotes, a exemplo

do que faz quando o loteamento é registrado a pedido do loteador.

Por conseguinte, o processo de regularização das áreas urbanas segue todo um requisito elencado pela legislação, o qual primeiramente se submete à aprovação do projeto pela prefeitura e instituições que couber, para posteriormente ser registrado no Cartório de Registro de Imóveis.

Ademais, a prefeitura de Goiânia assevera que, para abertura do processo, deverá ser apresentada toda a documentação junto à Gerência de Apoio Administrativo (protocolo) da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano e Habitação, devendo discriminar o assunto: Regularização de loteamento ou de imóveis.

Cabe ressaltar que, na prefeitura de Goiânia, a administração municipal pontua que, nos casos de processos de regularização fundiária a serem realizados via Desmembramento ou Remembramento, o procedimento será realizado somente pela Superintendência de Habitação e Regularização Fundiária e Chefia de Advocacia Setorial, gerando a certidão que deverá ser encaminhada ao Cartório de Registro de Imóveis.

Nesse diapasão, o processo protocolado terá sua documentação e projeto de regularização fundiária analisados pelo Grupo Executivo de Regularização Fundiária, que deverá analisar a parte documental e técnica, mediante parecer, tendo validade urbanística e ambiental, conforme consta no Decreto nº 2.891/2017 (Decreto Municipal da Prefeitura de Goiânia que cria o Grupo Executivo de Regularização Fundiária).

Silva (1997) conclui que a resposta, evidentemente, há de ser negativa, considerando o fim social objetivado e que essa regularização, pela prefeitura municipal, é forma anômala de fazer o loteamento ingressar no registro imobiliário, ou seja, não se há que exigir, portanto, do poder público que comprove a inexistência de ações contra o loteador ou a incorrência de protesto de títulos de sua responsabilidade, ou que faça o memorial descritivo, ou que demonstre não haver débitos fiscais que, onerando a gleba, possa prejudicar os compradores, nem que apresente o modelo do contrato-padrão. A dispensa desse procedimento é consequência de um fato simples: o loteamento irregular já foi executado e os lotes compromissados, de tal forma que não se busca prevenir futuros prejuízos, mas reparar faltas antes cometidas.

CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

As injustiças devido ao grande número de habitantes vivendo em áreas irregulares e exigem que as políticas habitacionais garantam com urgência garantir acesso às famílias em situação de vulnerabilidade social. Caso as famílias em áreas de risco sejam desapropriadas das áreas irregularmente ocupadas e não possam oferecer segurança devido posicionamento de suas ocupações, ou seja, elas devem ser realocadas em áreas de programas sociais do governo.

É importante realçar que os programas habitacionais de interesse social, busca construir conjuntos habitacionais inseridos nos espaços urbanizados das cidades, evitando que os beneficiados voltam para os seus barracos nas áreas de ocupações e ou que vendam o seu direito da propriedade para ir morar em áreas mais centralizadas.

CAPÍTULO III

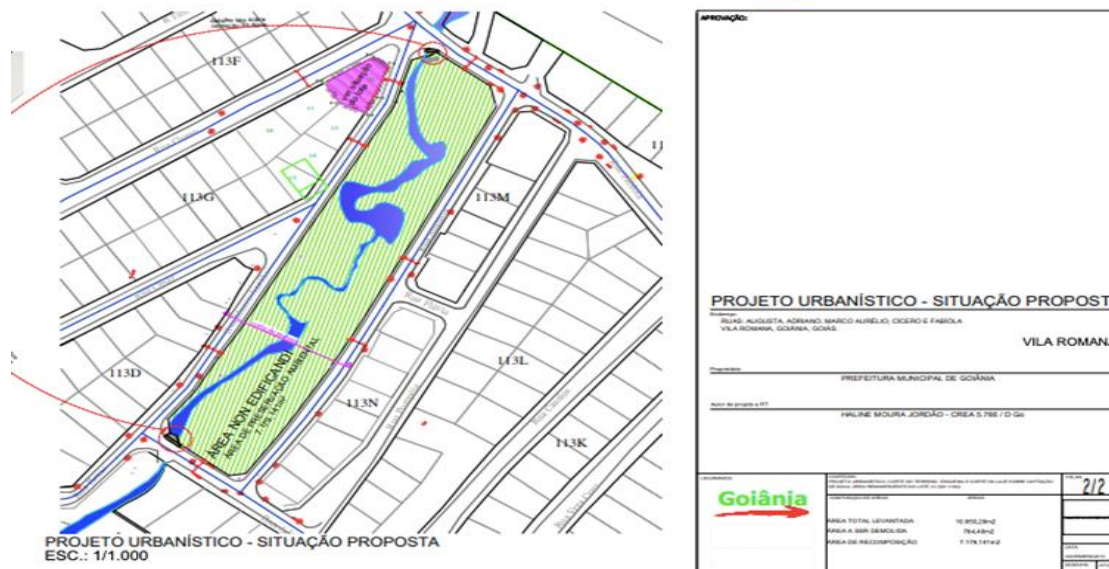
Modalidades de regularização Urbanística e espécies de regularização de imóveis

Dentre as modalidades de regularização urbanística trazidas pela Lei nº 13.465/17, existem duas: a REURB-S Regularização de Interesse Social e a REUB-E Regularização de Interesse Específico, já pinceladas no decorrer desta pesquisa, e nesse ponto abordadas com ênfase, a fim de contextualizar com a realidade atual levantada por pesquisas da AGEHAB (AGÊNCIA GOIANA DE HABITAÇÃO, 2022).

Dados da SEPHAN (2016) relatam que uma parte da área do Quebra Caixote teve a regularização fundiária de loteamento aprovada, mas a regularização das edificações existentes nos lotes seguiram conforme parâmetros urbanísticos estipulados pelo Plano Diretor Lei nº 171, de 29 de maio de 2007, e pelo Código de Obras e Edificações Lei nº 177 de 09 de janeiro de 2008, denominado Setor Universitário – quadra 41-A, situado na macrozona construída, em área caracterizada como de adensamento básico e Especial de Interesse Social- I (AEIS-I), com área total de 32.295,72m² na região leste da capital. Quanto à Vila Romana, a área ocupada irregularmente não foi regularizada e o projeto de urbanização da área não teve sucesso. Apenas foram realizadas as devidas remoções das famílias do local como mostra o mapa da figura 8. As demais partes de bairro são regularizadas, ou seja, não tiveram origem de forma irregular.

No processo aberto para a regularização da Vila Romana conforme mencionado a regularização da área irregular desse bairro não teve sucesso, nesse interim o trâmite administrativo da regularização se inicia, desde o início do processo através de requerimento do interessado (representante de moradores ou morador que resida na posse urbana), podendo ser manual ou impresso e datado com telefones para contato e cópias dos documentos pessoais, dentro os procedimentos necessários para a regularização fundiária de posse urbana é realizado o cadastro socioeconômico, comprovação da posse, projeto urbanístico. Embora realizado todas essas etapas segundo Secretária Extraordinária de Regularização Fundiária não foi possível a regularização dessa área e depois da remoção dos posseiros foi realizada a urbanização da área e a preservação ambiental.

Figura 8 – Vila Romana



Fonte: SEPHAN(2023).

No que se refere à Vila Lobó, trata-se de uma área irregular que surgiu dentro do bairro Jardim Goiás, que foram regularizadas, e as de difícil regularização ou em áreas de riscos, removidos para prédios do programa Minha Casa Minha Vida, entre estes o conjunto Habitacional América Latina, dentro da Vila Lobó, é importante mencionar que, a REURB-S é aplicada na regularização dentro do estudo de caso da Vila Lobó.

Contudo, o Decreto nº 186, de 21 de janeiro de 2011, no art. 8º, finalizou a regularização jurídica do Jardim Goiás – ÁREA I, com amparo no Decreto-Lei nº 267, de 1979, na Lei Federal nº 8.666, de 1993, (art. 17), na Lei Federal nº 11.481, de (2007) e na Lei Municipal nº 8834, de 2009. A regularização ocorreu mediante a utilização do instrumento jurídico e político da política urbana – Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), a título gratuito, por prazo indeterminado, com caráter de escritura pública, resolúvel pelo descumprimento das condições contratuais, e, constituirá título de aceitação obrigatória em garantia de contratos de financiamentos habitacionais, nos termos da Lei Federal nº 11.481, de 2007 e, deverá ser levado ao registro imobiliário competente, no prazo de 180 dias.

O decreto acima mencionado, em seu art. 16, instituiu:

Fica isento da cobrança de custas e emolumentos para o registro imobiliário o Decreto Municipal de Aprovação do Plano de Urbanização e os Contratos de Concessões de Direito Real de Uso - CDRU's do Jardim Goiás- Área I, reconhecida como AEIS I, acompanhados dos Memoriais Descritivos, Plano de Urbanização, Projetos Complementares de execução de obras de infra-estrutura, Licença Ambiental,

Lima (2020) condensa o procedimento administrativo segundo art. 28 e ss da lei 11.465/17 e pontua que é de competência municipal o rito administrativo da REURB em ambas as modalidades, que é composto pelas fases postulatória (requerimento), instrutória (que envolve o processamento e a elaboração, apresentação e saneamento), decisória (abrangendo deliberação do projeto e expedição da certidão de regularização pelo município) e registrária (perante o cartório de registro de imóveis em que se situe a unidade regularizada).

Segundo o autor, o requerimento de instauração da REURB (ou a manifestação de interesse nesse sentido, ato a ser objeto de regulamentação) por parte de qualquer dos legitimados tem o condão de garantir a permanência dos ocupantes nos lotes a serem regularizados até o arquivamento definitivo do expediente. Com isso, impede-se que a reintegração judicial de posse do titular dominial sobre o bem ou que este se valha do desforço próprio para recuperar a coisa. Em essência, a regra cria entrave à concessão de tutela de urgência em eventual ação possessória ou reivindicatória do proprietário em face dos posseiros.

Lima assevera que cabe aos Municípios ou ao Distrito Federal classificar a espécie de REURB aplicável ao caso concreto, processar, analisar e aprovar ou rejeitar os projetos e emitir a Certidão de Regularização Fundiária (CRF). Porém, nos procedimentos instaurados por iniciativa da União ou dos Estados, a estes incumbirá a indicação de REURB (S ou E), e o ponto relevante é o prazo de cento e oitenta dias que o Município tem ao receber o requerimento de instauração do procedimento para fixar a modalidade de tramitação ou indeferir, fundamentadamente o pedido.

Nesse contexto, o autor explana que, recebida e fixada a espécie de regularização, o município ou Distrito Federal deve identificar os titulares dominiais do imóvel a ser regularizado, notificando-os, juntamente aos responsáveis pela implantação do núcleo urbano informal, os confinantes e os terceiros eventualmente interessados no endereço constante das respectivas matrículas imobiliárias, para que apresentem impugnação no prazo de trinta dias. Mas, se algum dos imóveis atingidos ou confinantes não esteja matriculado ou transcrito na serventia, o Distrito Federal ou os municípios devem, se possível, diligenciar perante as serventias anteriormente competentes, mediante apresentação da planta do perímetro regularizado, a fim de que a sua situação jurídica atual seja certificada.

Enfim, na fase decisória, nas palavras de Lima, após aprovação do projeto, a autoridade local expõe a Certidão de Regularização Fundiária (CRF), ato administrativo enunciativo que

identifica os ocupantes de cada unidade regularizada e atesta os direitos reais adquiridos por cada um deles. A CRF deve atender aos requisitos constantes do art. 41 da Lei nº 13.465/17 e é o título hábil ao ingresso registral.

Por conseguinte, finalizada todas as etapas anteriores, inicia-se a fase de registro, que é realizado no cartório de Registro de Imóveis da situação do imóvel. Segundo a LRP, se os imóveis abrangerem mais de uma circunscrição imobiliária, o procedimento deve ser efetuado em ambos os cartórios, porém a Lei assevera que se o imóvel regularizado ficar em divisa das circunscrições imobiliárias, a lavratura das novas matrículas das unidades é de competência do cartório de registro de imóveis cuja circunscrição estiver situada a maior porção da unidade regularizada. Mas se a porção for idêntica, a competência será determinada pela prevenção na entrada do pedido no protocolo.

Dispõe o art. 53 da Lei da REURB que, com o registro da CRF, através da abertura de matrículas próprias, serão incorporadas automaticamente ao patrimônio público municipal as vias públicas, as áreas destinadas ao uso comum do povo, os prédios públicos e os equipamentos urbanos previstos no projeto de regularização fundiária aprovado. O procedimento do registro deve ser finalizado em até 60 dias, prorrogáveis fundamentadamente por igual período. Transcorrido esse tempo, o oficial do registro de imóveis deve notificar o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), o Ministério do Meio Ambiente e a Secretaria da Receita Federal para constar em seus registros a regularização das unidades imobiliárias urbanas.

Nesse contexto, discorre o art. 15 da Lei 13.465/17 acerca dos instrumentos de regularização, sendo um rol exemplificativo classificado pela doutrina como instrumentos próprios por ser específicos de Direito Urbanístico e impróprios do Direito Civil e Administrativo.

Instrumentos Próprios

Demarcação urbanística

Lima (2019) conceitua que os instrumentos próprios da REURB são a demarcação urbanística, a legitimação fundiária, a legitimação de posse, o consórcio imobiliário, a transferência do direito de construir, a intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular e a concessão de uso especial para fins de moradias. Os instrumentos impróprios administrativos

para a desapropriação em favor dos possuidores são: a desapropriação por interesse social, a requisição, em caso de perigo público iminente e a alienação pela administração pública diretamente para seu detentor.

Nas palavras do autor, a demarcação urbanística é um levantamento facultativo, preliminar à Reurb, realizado pelo poder público municipal, destinado a identificar os imóveis abrangidos por um núcleo urbano informal e a obter a anuência dos respectivos titulares registrários dos bens ocupados em relação à eventual procedimento de requalificação e regularização urbanística. O município pode delegar a atribuição de elaboração da demarcação à serventia de registro de imóveis da situação do núcleo urbano informal.

Conforme art. 19 da Lei nº 13.465/17, a demarcação se materializa através de um auto que dever conter os requisitos do artigo em comento e não fica limitado às confrontações registradas dos imóveis demarcados, ou seja, as áreas podem ser incluídas no auto demarcatório integral ou parcialmente, retificando-se as matrículas remanescentes após o procedimento de regularização, e os proprietários dos imóveis atingidos arcam com as consequências.

Segundo a doutrina, a demarcação urbanística é a delimitação de uma área ocupada para fins habitacionais, de domínio público ou privado, por meio da identificação de seus limites, confrontantes, área de superfície e localização, para a realização de procedimentos de regularização fundiária de interesse social.

Em suma, o auto de demarcação urbanística é um instrumento inserido na Lei nº 11.977/2009 - Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que pode ser utilizado na implementação de um processo de regularização fundiária, buscando desjudicializar, flexibilizar e agilizar a sua execução. Diante da Lei nº 13.465/17, houve grande evolução ao permitir que, na ausência de manifestação dos titulares de domínio e dos confrontantes da área demarcada, representa renúncia aos direitos reais existentes sobre o bem, além da concordância com a demarcação urbanística e com o futuro procedimento de regularização, sendo que a demarcação substitui a fase instrutória.

Legitimação Fundiária

Lima (2020) define que a legitimação fundiária representa inovação da Medida Provisória (MP) 759/16 que foi convertida na Lei nº 13.465\17 e, por representar ato único de registro e forma

originária de aquisição de propriedade, a unidade imobiliária restará livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio legitimado. Sobre o procedimento também não incidem os tributos de transferência, como o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) ou Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD).

Contextualizando o tema nas palavras do autor, esse instrumento é cabível tanto na REURB-E quanto na REURB-S. Nessa última, o beneficiário não pode ser concessionário, foreiro ou proprietário de qualquer outro imóvel, tampouco ter sido contemplado previamente com legitimação de posse ou fundiária ou ainda concessão especial de uso para fins de moradia de imóvel urbano em quaisquer cidades.

Na REURB-S incidente sobre imóveis públicos, as pessoas políticas ou entes da administração indireta titulares do domínio podem, de plano, conferir direito de propriedade aos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado por meio da legitimação fundiária, encaminhando a certidão de regularização fundiária (CRF) ao cartório competente, para registro imediato da aquisição de propriedade, independentemente do atendimento das demais formalidades legais, inclusive licitatórias. Excepcionalmente, é cabível a legitimação fundiária sobre imóveis não residenciais, desde que o Município reconheça o interesse público da ocupação.

A lei da REURB tem como requisito que o núcleo informal consolidado e implantado até 22 de dezembro de 2016 e não estipula prazo mínimo à preexistência da ocupação, ou seja, tendo sido implantado antes dessa data, e desde que seja ocupado, não há carência de tempo mínimo para requerer a regularização.

Legitimação de posse

Segundo Lima, a legitimação de posse trata-se de ato do poder público destinado a conferir título de posse aos ocupantes de núcleos informais situados em áreas privadas. Por meio da legitimação se reconhece formalmente ao beneficiário a posse sobre imóvel objeto da REURB, viabilizando a ulterior conversão em direito de propriedade, sendo que o título possessório pode ser transferido, antes da conversão em domínio, por ato inter vivos ou causa mortis. Decorrido o prazo de cinco anos de seu registro, o instrumento possessório será convertido automaticamente,

independentemente de prévia provocação ou prática de ato registral em título de propriedade, desde que atendidos os requisitos da usucapião constitucional.

Modos de Regularização de Imóveis

Na compreensão dos modos de regularização de imóveis, a legislação abarca os meios ordinários e o extraordinários. Paiva (2019) define os meios ordinários de regularização de imóveis urbanos e elenca, a título exemplificativo, o loteamento e o desmembramento da Lei nº 6.766/79, o desdobro\fracionamento, procedimento simplificado de parcelamento do solo; o condomínio edifício, que envolve os institutos da incorporação imobiliária e da instituição de condomínio, previstos tanto na Lei nº 4.591/64 e nos arts. 1.331 e ss. do Código Civil; as regularizações de Imóveis Públicos decorrentes da aplicação do art. 195-A da Lei 6.015/73 e do art.22 da Lei nº 6766/79; bem como a regularização de áreas públicas através da ação discriminatória prevista na Lei nº 6.383/76.

Por outro lado é possível elencar a Lei nº 13.465/17, objeto do estudo, relativa às regularizações fundiárias de interesses social, específico e a inominada. Cabe mencionar que a Regularização Fundiária na Amazônia Legal é regida pela Lei nº 11.952/09; e a Regularização de imóveis da União pela Lei nº 5.972/73 e 11.481/07 e a Regularização de Quilombos, disciplinada pelo Decreto nº 4.887/03.

Alfonsin (2004) afirma que o direito à moradia, que agrega a potência da propriedade, representa o direito de moradia ideal e outorga título a quem tem direito de moradia. A finalidade maior da Regularização fundiária urbana representa, ainda, potencializar a força dos direitos de liberdade e de igualdade, isso é a materialização do que se espera para construir uma sociedade livre, justa e solidária, reduzindo as desigualdades sociais, que é objetivo da regularização fundiária. Burtet (2018) assevera como objetivos de uma regularização fundiária urbana, entre outros, apontar a garantia do direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas, garante a efetivação da função social da propriedade, ordena o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garante o bem-estar de seus habitantes e concretiza o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo.

Analisando a Lei nº 13.465/17 art. 13 e 69, pode-se extrair três modalidades de Regularização Fundiária, sendo a REURB de interesse social – REURB-S, a REURB de interesse específico – REURB-E, e a Reurb inominada - REURB-I.

Nesse diapasão, foram abordadas as modalidades de REURB no decorrer deste trabalho. Nesse momento, será abordado o levantamento da AGEHAB, com os números dos imóveis regularizados ou em processo de regularização. É importante destacar que a maioria são REURB-S, ou seja, o estudo não foi baseado em dados sobre a regularização fundiária de interesse social, que é promovida, em geral, por essa instituição e regularização por interesse específico, que é promovida pela a Secretaria de Estado de Administração de Goiás, nos termos da Lei Estadual nº 20.954/2020, todas em propriedade do Estado de Goiás.

Segundo dados levantados pela AGEHAB, em agosto de 2022, atualmente encontram-se em execução de processo de regularização fundiária os seguintes loteamentos em Goiânia:

Tabela 1 – Loteamentos em processo de regularização fundiária

Bairro Da Vitória	QUANTIDADE DE IMÓVEIS REGULARIZADOS
BOA VISTA	877
CHÁCARA DO GOVERNADOR	13
CONJUNTO PRIMAVERA	1.684
FLORESTA	1.393
JARDIM CURITIBA	2.954
JARDIM DAS AROEIRAS	28
JARDIM DOM FERNANDO II	46
BAIRRO DA VITÓRIA	1.114
MADRE GERMANA II	659
REAL CONQUISTA	607
SÃO CARLOS	1.454
SÃO DOMINGOS	805
VILA MUTIRÃO	913
ANHANGUERA	Em fase de cadastramento
PARQUE ANHANGUERA II	Em fase de elaboração de projeto urbanístico

EUROPA	Em fase de cadastramento
VILA CONCÓRDIA	Em fase de elaboração d pesquisa fundiária
SETOR DOS FUNCIONÁRIOS	Em fase de elaboração de pesquisa fundiária
VILA ADÉLIA I e II	Em fase de elaboração de pesquisa fundiária
PARQUE SANTA CRUZ	Em fase de elaboração d pesquisa fundiária

Fonte: AGEHAB (2022).

Ademais, com enfoque em fazer levantamentos atuais através de imagens de alguns dos bairros acima regularizados, ou em fase de elaboração de projeto urbanístico, ou elaboração de pesquisa fundiária e\ou em fase de cadastramento, pois o objetivo é trazer a realidade dos já regularizados e em fase de regularização.

Dentre esses bairros, serão mencionados o Jardim Curitiba, pois é um dos regularizados com maior número, e a Chácara do Governador, com um dos menores números de regularizados. O Jardim Curitiba se trata de uma área irregular maior, o que justifica o número expressivo diante da Chácara do Governador, área irregular menor. Registra-se que esses loteamentos foram elaborados pelo estado, sem a devida regularização, e doados a famílias de sem-tetos.

Embora tenha trazido a reflexão dos dois bairros, um com área irregular maior e outro com área irregular menor, não podemos deixar de mencionar a importância de regularizar qualquer dimensão de imóveis irregulares, tendo em vista que o direito à moradia e à propriedade regular é um direito básico do cidadão e que lhe confere dignidade.

Nesse contexto, a função social da propriedade sua aplicação encontra vários impedimentos, seja pela precariedade dos cadastros e registros de propriedades, Judiciário ou pela dependência de forças locais (MARICATO, 2003).

Nas palavras de Oliveira (2017), a regularização de áreas ocupadas por assentamentos informais deve ser analisada sob alguns aspectos, não dependendo uns dos outros, mas, somente será legalizado com a conclusão de todas as etapas. Sendo elas:

- a) Regularização físico-urbanística: onde oferece mínima infraestrutura, urbanização, serviços e equipamentos para tornar-se um integrante da cidade;
- b) Regularização urbanística e edilícia: que proporciona ao assentamento a atribuição de inscrição, reconhecimento, nomenclatura e aceitação dos logradouros (ruas, becos etc.), por meio da elaboração, aprovação e arquivamento oficial das plantas definidoras do território municipal;

- c) Regularização registrária: onde insere o assentamento no cadastro de registro imobiliário com atribuição de matrículas aos lotes, ou seja, permitirá a transmissão da propriedade aos ocupantes pelo poder público;
- d) Regularização fiscal: que escreve o imóvel no Cadastro Imobiliário Municipal, para fins de cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).

O papel do governo federal, estadual e municipal na esfera de regularização fundiária é auxiliar e viabilizar a legalidade de assentamentos informais ocupados predominantemente por populações de baixa renda (FALCÃO; PAIVA, 2011), integrando esses terrenos, que estão de forma ilegal nas cidades, de modo a assegurar o seu direito à moradia e à integralização de outros tantos direitos fundamentais, tais como o trabalho, o lazer, a educação e a saúde.

Para o cumprimento desse papel, segundo Falcão e Paiva (2011, p. 54), cabe aos Municípios, Estados e União:

Nas regularizações fundiárias de interesse social, implantar e manter infraestrutura básica, sistema viário e equipamentos comunitários, ainda que promovida por outros legitimados, ou que não esteja concluída a regularização jurídica do imóvel;
 Emitir e instruir adequadamente com a documentação prevista em lei, o auto de demarcação urbanística, nas regularizações fundiárias de interesse social;
 Promover alterações no auto de demarcação urbanística ou adotar outras medidas para sanar eventuais oposições à demarcação realizada;
 Elaborar o projeto de regularização fundiária, submetendo-o à aprovação do Município;
 Submeter o parcelamento realizado a partir do projeto de regularização ao registro imobiliário;
 Conceder os títulos de legitimação de posse aos beneficiários da regularização fundiária de interesse social;
 Providenciar certidões do cartório distribuidor judicial, para fins de prova pelos beneficiários, no pedido de conversão da posse legitimada em propriedade, perante o Registro de Imóveis;
 Orientar os beneficiários da regularização quanto aos procedimentos e documentos necessários à conversão da legitimação de posse em propriedade.

Antes de ilustrar os bairros com estudo *in loco* dos imóveis regularizados e em processo de regularização levantados pela AGEHAB, pontua-se que as ocupações fizeram parte da história da construção de Goiânia desde a chegada dos primeiros trabalhadores que ocuparam a área pública às margens do córrego, para posteriormente ocuparem bairros operários como o Setor Universitário (ocupação em 1945) e os demais datados da década de 1950, 1960 e 1970, mas com marco de maior ocupação nas décadas de 1980 e 1990. Com a expansão da cidade, o Estado utilizou do seu poder de polícia para reprimir e conter as ocupações irregulares, com ações policiais e judiciais, incluindo ações de despejo e reintegração de posse.

O estudo realizado por Almeida e Lima (2021) com dados entre 1975 e 1990 colhidos nos principais jornais de circulação em Goiânia, Jornal O Popular e Diário da Manhã, traz depoimentos e reportagens sobre as ocupações espalhadas por todas as regiões de Goiânia. Os autores dizem que em 1975 havia ocupações no Setor Universitário; já em 1980, localizaram ocupações no Parque Anhanguera, Parque Santa Cruz e ao longo do Córrego Botafogo, bem como no Jardim Goiás (ALMEIDA; LIMA, 2021, p. 12).

Dentre os bairros em processo de regularização, cabe frisar o Parque Anhanguera II, cujo marco de luta pela regularização data mais de 40 anos, ou seja, desde 1980, mais de 1.265 imóveis esperam pela legalização, e, diante do estudo *in loco* realizado nesse bairro, é visível ruas estreitas. Em Goiânia, o presente bairro é classificado por suas ruas estreitas, o que gera medo nas famílias ocupantes desse imóveis para desapropriação, principalmente para alargamento das vias, como mostra as figuras de nº 9 e 10. A falta de título de propriedade traz insegurança a todos os moradores da região que, segundo a Gerência de Regularização Fundiária (GOIÂNIA, 2006), contabilizava o total de 1.265 imóveis com cerca de 5.060 moradores.

Imóveis regularizados e em processo de regularização:

Figura 9 – Parque Anhanguera II



Fonte: autora (2023).

Figura 10 – Parque Anhanguera II



Fonte: autora (2023).

No tocante ao Jardim Curitiba implantado no final da década de 1980, é um dos 57 bairros que fazem parte da Noroeste, seu surgimento ocorreu a partir de uma ocupação realizada no Jardim Leblon, ocorrida em 1987, para reassentar as famílias que foram desalojadas desta invasão, sendo o terceiro bairro implantado pelo poder público na região, mas que ainda reproduzia uma mesma precariedade dos bairros(SANTOS,2020) antecessores no que se refere a infraestrutura urbana, condições em que se encontravam as moradias e o perfil de renda dos moradores.

A popularização do Jardim Curitiba trouxe problemas sociais, ambientais e políticos, segundo dados do censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2010. É o décimo bairro mais populoso do município, contando uma aglomeração de 17 mil pessoas, e em 2011 foi considerado o segundo bairro mais violento de Goiânia, atrás apenas do Jardim Guanabara, abaixo imagem Jardim Curitiba:

Figura 11 – Jardim Curitiba



Fonte: autora (2023).

Segundo a AGEHAB, o bairro Jardim Curitiba, faz parte da região Noroeste de Goiânia e apresenta-se como uma área de alta vulnerabilidade social. Sua história é marcada pela luta em prol da moradia, quando diversas famílias começaram a ocupar a região de modo desordenado no final da década de 1970. O Jardim Curitiba é o mais antigo e populoso dos assentamentos implantados na Região Noroeste da Capital de Goiás. Um total de 4.827 famílias residem no bairro e, além de não possuir acesso legal à terra onde vivem, necessitam de infraestrutura urbana, saneamento básico e equipamentos públicos.

Nesse sentido, diante da situação de irregularidade fundiária do bairro, somada à alta vulnerabilidade social, a AGEHAB criou o Programa Casa Legal – Sua Escritura na Mão, para promover a regularização fundiária em todos os antigos assentamentos precários implantados em área de domínio do Estado. Concomitante à Regularização Fundiária do Jardim Curitiba, foi implantado o projeto, concluindo-se com os dados fornecidos na figura 6 que, em 2022, o bairro possuía 2.954 imóveis regularizados.

Moraes (2003, p. 186) relata que a luta por moradia digna na cidade planejada de Goiânia iniciou-se na época da sua construção, isto é, precisamente em 1933. Os posseiros, que eram então denominados invasores, buscaram se organizar como estratégia de luta por moradia. O mesmo aconteceu com os moradores do Setor Leste Universitário que, em resposta às agressões por parte do governo dos proprietários nos anos 1960, criaram a Liga Pró-Melhoramento e, depois, a Associação dos Moradores que lutou ativamente para o assentamento definitivo e por melhorias urbanas em sua área de posse.

De acordo com os dados do projeto urbanístico de regularização fundiária de 2014, disponíveis pela prefeitura de Goiânia, a gleba do Jardim Curitiba é de um parcelamento aprovado pela prefeitura através do decreto e sem registro em cartório que conta com uma área total do terreno de 3.532.759,93 m², 43 áreas públicas, 5 áreas de preservação permanentes, 216 quadras, 4969 lotes e tem a previsão de atender uma população de 17.888 habitantes.

Dados da AGEHAB, pontuam que a Chácara do Governador foi criada na década de 1980 e hoje possui mais de dois mil habitantes. Parte do bairro que pertencia a particulares foi escriturada, mas moradias construídas em áreas estaduais ainda estavam pendentes de regularização. Muitas destas famílias aguardam há mais de 30 anos pela escritura.

Figura 12 – Chácara do Governador



Fonte: autora (2023).

Bonifácio(2010), explana que até 1976 a área onde hoje localiza-se o Bairro Parque Santa Cruz era um aterro sanitário, em 1977 pessoas vindas de diversas regiões do Brasil deram início ao povoamento da área em um movimento de invasão dos lotes regendo suas casas com lonas, folhas de zinco e tábuas, a prefeitura tentou impedir as invasões e o povoamento desordenado dos lotes que iam surgindo, determinou a desocupação do local, passados 4 meses as invasões recomeçaram, dessa vez com tijolos e argila, a briga entre invasores e prefeitura durou muitos anos, gerando diversas tensões até que por intervenção do Governo do Estado concedendo as escrituras aos invasores. Nos dias atuais o Parque Santa Cruz é um bairro que mesmo diante de algumas dificuldades possui infra estrutura. Abaixo imagem atual do bairro:

Figura 13 – Parque Santa Cruz



Fonte: autora (2023).

O objetivo do levantamento foi pontuar alguns bairros que a AGEHAB forneceu o andamento da regularização fundiária urbana como: Jardim Curitiba e Chácara do Governador, bem como o Parque Santa Cruz, em fase de elaboração de pesquisa fundiária, e o Parque Anhanguera II em fase de elaboração de projeto urbanístico. O Jardim Europa e o Anhanguera estão em fase de cadastramento, ou seja, no início do levantamento de dados pelo órgão para posterior fase de elaboração de pesquisa fundiária e elaboração de projeto urbanístico.

Nesse sentido, o objetivo é evitar que surjam bairros irregulares, mas, surgindo, a intenção é a regularização, pois beneficia a população, a economia, o município, o Estado e a União, e a arrecadação de impostos, cabe mencionar que o IPTU é arrecadado nos imóveis, mesmo irregulares. Embora não sejam cadastrados no CEDI, cadastro da prefeitura das edificações, o tributo é cobrado, embora em situações diversas como nos contratos de compra e venda desses imóveis irregulares, não são tributados, pois são realizados em contrato de gaveta, ou seja, uma negociação não respaldada no mundo jurídico, deixando de recolher o imposto de transmissão de bens imóveis ITBI.

Embora as questões econômicas sejam de primordial importância para o governo e para a sociedade, o mais relevante é a dignidade para essas famílias de terem seus imóveis regularizados, pois é intrínseco e constitucional. O ser humano tem o direito à dignidade humana, a ter seus imóveis regulares e poderem ter uma moradia reconhecida.

Segundo a AGEHAB, a maior frente de trabalho do *Casa Legal* foi realizada na região Noroeste de Goiânia, onde a Agehab completou o ciclo de regularização de 13 bairros: Vila Mutirão I, II e III, Jardim Curitiba I, II, III e IV, São Domingos, São Carlos, Floresta, Vitória, Boa Vista e Primavera. Além destes e da Chácara do Governador, estão sendo regularizados pela Agehab em Goiânia Madre Germana II, Parque Atheneu, Parque Anhanguera I e II, Setor Sul (Rua 115) e Jardim Europa.

A seguir, estão os dados fornecidos pelo 4º Registro de Imóveis de Goiânia. São imóveis finalizados com o registro no cartório, ou seja, após o trâmite na prefeitura e apresentação da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) para o competente registro, que é a última etapa para a regularização dos imóveis.

Tabela 2 – Imóveis com o registro no cartório

Item	Nome	Quantidade
NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS REGULARIZADOS 4º REGISTRO DE IMÓVEIS GOIÂNIA		
MATRÍCULAS	LOTEAMENTOS	LOTES
103.726	Parque Atheneu Parcelamento por Regularização Fundiária	417 417
109.932	Setor Leste Universitário Gleba C	113 113
108.876	Jardim Conquista	280 280
111.552	Jardim Novo Mundo Quadra 79-A E Quadra 79-B	24 24
112.310	Residencial Ville de France I	24 24
93.023	Vila Alto da Glória I	24 24
98.492	America Latina	160 APTO 160
99.566	Residencial Botafogo III	80 APTO 80
99.567	Residencial 36-B (Parque das flores e Botafogo IV)	192 APTO 192
TOTALIZANDO	IMÓVEIS REGULARIZADOS	1.314 1.314

Fonte: 4º Registro de Imóveis de Goiânia

CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Ao fazer o estudo *in loco* e percorrer as ruas de alguns dos bairros regularizados ou em processo de regularização pela AGHEAB, conclui-se que o Jardim Curitiba, por ter um número maior de imóveis regularizados conforme demonstrado no gráfico da figura 9, tem uma estrutura de um bairro com comércios instalados, avenidas e ruas com infraestrutura. No entanto, como todo bairro sem planejamento, existem casas com calçadas estreitas e distanciamento entre casas e rua que não seguem o padrão estipulado pelas normas urbanísticas. Nesse contexto, a Chácara do Governador foi um bairro planejado, possui infraestrutura nas ruas, avenidas, escolas e comércio, e o percentual menor de imóveis irregulares, demonstra a origem planejada do bairro.

Explano dois bairros do estudo de forma breve, que estão em fase de implantação: o Parque Santa Cruz, atualmente conforme expõe a AGEHAB na tabela 1, está em fase de elaboração de pesquisa fundiária. Percebe-se que é um bairro com muita irregularidade, totalmente sem infraestrutura em suas ruas e o distanciamento entre as casas e a rua é praticamente inexistente, conforme verifica na figura 13. Há muitas casas com menos de 1 metro de muro frontal, as calçadas estreitas e postes em apenas um dos lados da rua. Quanto ao Parque Anhanguera II, em fase de elaboração de projeto urbanístico, é um dos bairros onde foi realizado o estudo. Conforme figura 12, ele é totalmente desprovido de infraestrutura, com ruas estreitas para tráfego de carro. É um bairro tão irregular que praticamente se tornou um lugar onde apenas pedestres ou motos podem transitar, e não carros, o que desencadeia uma série de problemas para a população. Mesmo depois de regularizados, haverá ruas em que o caminhão da coleta de lixo não conseguirá circular, assim como ônibus, vans escolares e ambulâncias. Isso demonstra que é um enorme prejuízo para a população e para a cidade o surgimento de bairros sem planejamento e irregulares.

Ademais, para melhor compreensão, destaca-se o conceito de posse e propriedade.

Nas palavras de Pereira (2019), a posse atrela-se à ideia de uma situação em que uma pessoa, independentemente de ser ou não proprietária, exerce sobre algo poderes ostensivos, conservando-a e defendendo-a.

Ante o exposto, socorremo-nos da doutrina para apresentar um conceito de propriedade. Guimarães (2007) define propriedade como “o mais amplo dos direitos reais, de uso e disposição sobre um bem, *oponível erga omnes*. A coisa que é objeto desse direito. O mesmo que domínio” do que se expõe que, de tão vasto que é seu âmbito de existência, a propriedade é apenas definível

com a utilização de termos vagos.

No contexto geral da pesquisa, o objetivo da regularização urbana fundiária é legalizar as ocupações através do processo da REURB, e no final titular a propriedade por meio da CRF (Certidão de Regularização Fundiária) com seu registro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa aborda dados dos entraves históricos na regularização fundiária no Município de Goiânia, pontuados no desenvolvimento do trabalho e com maior precisão nos dados fornecidos pela AGEHAB dos imóveis regularizados. Observa-se que desde a abertura do processo de regularização fundiária na prefeitura e todo o trabalho até a finalização, foram necessários anos até a regularização dos bairros levantados. Nesse contexto, a tramitação do processo da regularização, desde a demora até a finalização e conclusão do processo de regularização dos imóveis irregulares pela prefeitura e o registro no cartório de registro de imóveis, traz o objetivo central para a sociedade e, em especial, para os ocupantes dessas áreas irregulares, pois uma vez que o imóvel seja regularizado, essa população terá sua dignidade honrada, através de ter o direito fundamental à moradia, um direito constitucional assegurado, com a situação irregular.

Referente aos direitos fundamentais, precisamente os direitos sociais, a REURB-S tem finalidade, com a regularização dos imóveis, melhorar as condições de vida dos hipossuficientes e com objetivo de concretizar a igualdade social. A REURB-E, por não ter finalidade e destinação à população de baixa renda, apenas regulariza imóveis que, por algum motivo, tiveram sua origem irregular, pois é um direito que possibilita acesso à propriedade, sendo um direito constitucional fundamental para os ocupantes com imóvel irregular. Portanto, é relevante e importante o empenho de todos, município, Estado, União e Cartórios de Registro de Imóveis, do início à conclusão do processo de regularização urbana dos imóveis, tanto para atender aos direitos sociais dos ocupantes na REURB-S, como o dos ocupantes da REURB-E e REURB-I – Regularização Urbana Inominada.

Nesse contexto, o desenvolvimento da dissertação foi direcionado para um estudo aprofundado da Regularização Urbana (REURB-S), importante para proporcionar maior dignidade para a população mais pobre. Seus imóveis possuíam “contrato de gaveta” por não serem regularizados, o que acarretava uma espécie de imóveis fora do mercado imobiliário. Com sua regularização, através do advento da Lei nº 13.465/2017, esses imóveis e essa população menos favorecida saíram da economia informal e puderam, por meio de escritura pública e registro, terem seus imóveis aptos para ingressar no mercado de forma regular.

Nesse diapasão o problema de pesquisa foi atendido em parte, com: (i) imóveis regularizados, (ii) imóveis em fase de cadastramento, (iii) em fase de elaboração de pesquisa fundiária, (iv) em fase de projeto urbanístico, e conforme o marco temporal da Lei 13465\17 em

imóveis irregulares implantados até 22 de dezembro de 2016, ou seja, imóveis após essa data, não tem o respaldo da lei.

A título de informação, para o conhecimento dos leitores, esta pesquisa de mestrado foi financiada parcialmente pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás (FAPEG).

REFERÊNCIAS

ABREU, Vandr ; SILVA, Victor. Mais de 80% das áreas públicas de Goiânia estão vagas ou com uso irregular. **O popular**, 2021. Disponível em: <https://opopular.com.br/noticias/cidades/mais-de-80-das-%C3%A1reas-p%C3%BAblicas-de-goi%C3%A2nia-est%C3%A3o-vagas-ou-com-uso-irregular-1.2250709>. Acesso em: 20 nov. 2021.

AGEHAB. **Agência Goiana de Habita o**. 2022. Disponível em: www.agehab.go.gov.br. Acesso em: 03 jun. 2022.

ALFONSIN, Betânia de Moraes et al. **Regulariza o da terra e da moradia**: o que   e como complementar. São Paulo: Instituto Pólis, 2002.

ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Ed sio. **Direito moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade** - diretrizes, instrumentos e processos de gestão. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

ALMADA, Ana Paula P. L. Registro de Imóveis. In: GENTIL, Alberto (coord.). **Registros Públicos**. São Paulo: Editora Método/Gen, 2020.

ALMADA, Ana Paula. **Registros públicos**. São Paulo: Método, 2020.

ALMEIDA; LIMA. **Gerência de Regulariza o Fundiária**. 2021. Disponível em: www.goiania.go.gov.br. Acesso em: 03 set. 2022.

ALMEIDA, Guadalupe. A MP n. 459 e as ZEIS. **Revista de Direito Ambiental e Urbanístico**, v. 24, 2009.

BARRA, Murilo Mendonça; DE MORAES, Lúcia Maria. A relevância sócio jurídica da fun o social da propriedade: reconhecimento de novas necessidades e a o integrada interinstitucional. **Research, Society and Development**, v. 10, n. 10, p. e351101018808-e351101018808, 2021. doi: 10.33448/rsd-v10i10.18808.

BONIFÁCIO, Marta Ferreira. Turma Acelera - "D". Arquivo da Biblioteca Lopes Castilho. **Colégio Estadual Parque Santa Cruz**, [s.d.]. Disponível em: <http://ceparquesantacruz.blogspot.com/p/historico-do-parque-santa-cruz.html>. Acesso em: 20 out. 2021.

BRASIL. Constitui o da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1988.

BRASIL. Decreto-Lei no 9.310, de 15 de março de 2018. Dispõe sobre desapropria es por utilidade pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3365.htm. Acesso em: 20 out. 2021.

BRASIL. Decreto nº. 2.891/2017. **Diário Oficial da União**, 2017. Disponível em: <https://www.goiania.go.gov.br>. Acesso: 09 set. 2022.

BRASIL. Lei 10.257 de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/lei/10257.htm. Acesso em: 20 out. 2021.

BRASIL. Lei no 13.465, de 11 de julho de 2017. **Diário Oficial da União**, 2017. Disponível em: <https://www.goiania.go.leg.br/plano-diretor>. Acesso em: 04 abr. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **A Constituição e o Supremo**. 4. ed. Brasília: Secretaria de Documentação, 2011.

BURTET, Tiago Machado. **Cartilha Regularização Fundiária Urbana**. Porto Alegre: Colégio Registral do Rio Grande do Sul, 2018.

CAMILO, Marla. Regularização Fundiária. **Portal do RI**, 2016. Disponível em: <https://portaldori.com.br/2016/04/19/artigo-regularizacao-fundiaria-por-marla-camilo/>. Acesso em: 18 set. 2017.

DENCKER, Ada. **Métodos e técnicas de pesquisa em turismo**. 2. ed. São Paulo: Futura, 1998.

FALCÃO, L. L.; PAIVA, J. P. L. **Cartilha de Regularização Fundiária**. Porto Alegre: ALRS, 2011. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/Download/CAM/CARTILHA%20REGULARIZAÇÃO%20FUNDIARIA%20-%202027.06.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2017.

FIGUEIREDO NETO, Manoel Valente. **A propriedade privada imóvel do século XXI**. Curitiba: CRV, 2017.

GEALIC. **Gerente de Avaliação e Licenciamento Ambiental**. 2013.

GOIANIA. Lei nº 8.834, de 22 de julho de 2009. Regulamenta o artigo 131 da Lei Complementar n.º 171, de 29 de Maio de 2007, referente às Áreas de Interesse Social – AEIS e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de Goiania**, 2009. Disponível em: <https://www.goiania.go.gov.br/Download/seplam/Coletânea%20Urban%C3%Adstica/14.%20AEIS/14.%20AEIS%20-%20Lei%208834%20.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2022.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro**. vol. 5. São Paulo: Saraiva, 2020.

GOVERNO DE GOIÁS. Instituto Mauro Borges. Home page. **IMB**, 2018. Disponível em: www.imb.go.gov.br. Acesso em: 08 abr. 2022.

GUIMARÃES, Deocleciano Torrieri. **Dicionário Técnico Jurídico**. 9. ed. São Paulo: Rideel, 2007.

http://googleearth.gosur.com?glid=Cj0KCQiAhf2MBhDNARIsAKXU5GTHM1uPv8ut3XXxRR5RInlc81wfBWY770ClqkVnel6dRFLYX2RmbQaAotkEALw_wcB&ll=-16.68103362734226,-49.23677639398852&z=13.813494323504921&t=satellite. Acesso em: 04 set. 2017.

<https://www.agehab.gov.br/planejamento/escrituras.html> Acesso em: 04 nov. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO GEOGRÁFICA E ESTATÍSTICA. Cidades. **IBGE**, c2021. Disponível em: <http://ibge.gov.br/cidadesat/xtras/perfil.php?lang=&codmun=520450>. Acesso em: 19 out. 2021.

LAGES, Marques. **Regularização fundiária**. São Paulo: YK Editora, 2021.

LEITE, Luis Felipe tegon C. (Coord.). **regularização fundiária urbana de acordo com a Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016**. São Paulo: Ministério público do Estado de São Paulo, 2017. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Cartilhas/2017%20-%20Cartilha%20regulariza%C3%A7%C3%A3o%20fundia%C3%A1ria.pdf>. Acesso em : 16 out. 2017.

LIMA, Léo. **Regularização Fundiária Urbana**. São Paulo: YK Editora, 2020.

LING, Anthony. Goiânia: a metrópole brasileira que está resolvendo o déficit habitacional. **ArchDaily Brasil**, 2019. Disponível em: <https://www.archdaily.com.br/br/930599/goiania-a-metropole-brasileira-que-esta-resolvendo-o-deficit-habitacional>. Acesso em: 21 abr. 2023.

MARICATO, E. Conhecer para resolver a cidade ilegal. *In*: CASTRIOTA, L. B. **Urbanização Brasileira: redescobertas**. Belo Horizonte: Editora Arte, 2003. p. 78-96. Disponível em: http://www.fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_conhecercidadei_legal.pdf. Acesso em: 23 ago. 2017.

MARRARA, Thiago; CASTRO, André Simionato. O processo administrativo de regularização fundiária urbana na lei 13.465/2017. **Caderno de Direito e Políticas Públicas**, v. 1, n. 1, 2019. Disponível em: <http://www.seer.unirio.br/index.php/cdpp/article/view/9524>. Acesso em: nov. 2021.

MONTEIRO, J. A. ; CARVALHO, S. M. . **Direito Notarial e Registral Homenagem às Varas de Registros Públicos da Comarca de São Paulo**. 1. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2016.
MORAES, L. M. **A Segregação planejada**: Goiânia, Brasília e Palmas. 2. ed. Goiânia: Ed. Da UCG, 2003.

NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (coords.). **Regularização Fundiária**. Rio de Janeiro: Forense, 2013. Prefácio.

NOLASCO, Loreci Gottschalk. **Direito Fundamental à Moradia**. São Paulo: Editora Pillares, 2008.

O POPULAR. Home page. c2023. Disponível em: <https://www.opopular.com.br/html>. Acesso em: 20 out. 2021.

OLIVEIRA, A. F. A produção social do espaço. *In*: Cultura e liberdade. **NUPAC**, ano 2, n 2, 2002.

OLIVEIRA, E. A.; Silva Costa, M. R. O processo de ocupação do solo urbano e a política habitacional em Goiânia/Goiás (1933-2010). **Revista Brasileira de Assunto Regionais e Urbanos**, v. 2, n. 01, p. 151-167, 2016.

OLIVEIRA, Everton. **O Processo de regularização fundiária: um estudo de caso sobre o jardim nova esperança – Goiânia/GO**. Dissertação (mestrado em desenvolvimento territorial) - Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2019.

PAGANI, Elaine Adelina(org.). **Urbanismo, planejamento urbano de direito urbanístico - caminhos legais para cidades sustentáveis**. Uberaba: CNEC Edigraf, 2017.

PAIVA, João Pedro Lamana. **Regularização Fundiária de Interesse Social**. vol. 5. Coleção Cadernos IRIB, 2014.

PAIVA, João Pedro. **Regularização Fundiária Urbana**. São Paulo: YK Editora, 2019.

PEREIRA, Caio. **Direito Civil**. 31. ed. São Paulo: Editora Forense, 2019.

PINHEIRO, Rariana. **Diário da Manhã**. 15 out. 2022.

PLANO, Diretor. Lei nº 171, de 29 de maio de 2007. Acesso em 10 de outubro de 2021 site: www.goiania.go.gov.br

RIBEIRO, Luiz. Metade dos imóveis no país são irregulares, segundo ministério. **Correio Braziliense**, 2019.

SANTOS, Daniela Braga. **A Região Noroeste de Goiânia: a construção da paisagem (1975-2019)**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de Brasília, Brasília, 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang et al. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana**. (Cadernos Pólis, 4). São Paulo: Pólis, 2001.

SECRETARIA. **Extraordinária de Regularização fundiária urbana**. 2023.

SEPHAN. **Secretária Municipal de Planejamento Urbano e Habitação**. 2019.

SILVA, Gilberto Valente. **Estudo de Direito Registral Imobiliário**. 3. ed. Cuiabá: Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, 1997.

SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. **Direito à moradia e de habitação**: análise comparativa e suas implicações teóricas e práticas com os direitos da personalidade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

SUMARIVA, Marino Nazareno Lopes. **O auto de demarcação urbanística para a regularização fundiária urbana**. Versão publicada. 2013.

VIEIRA, Francisco. Defesa Civil municipal monitora áreas de risco. **Prefeitura de Goiania**, 2019. Disponível em: <https://www.goiania.go.gov.br/defesa-civil-municipal-monitora-areas-de-risco/>. Acesso em: 20 out. 2021.