

UNISC
UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL

CURSO DE DIREITO

Cleber Fagundes

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE
CAPÃO DA CANOA**

Capão da Canoa
2020

Cleber Fagundes

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE
CAPÃO DA CANOA**

Trabalho de conclusão
apresentado ao Curso de
Direito da Universidade de
Santa Cruz do Sul, *campus*
de Capão da Canoa, para
obtenção do título de
bacharel em Direito

Orientador (a): Prof.^a Elis
Cristina UhryLauxen

Capão da Canoa
2020

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus por me permitir nascer como uma pessoa saudável, agradeço por ter tido uma família amável e unida e também pelos ensinamentos dos meus pais sobre valores éticos e morais para sempre respeitar o próximo.

Preciso mencionar e agradecer de coração ao meu pai, Senhor Conceição Fagundes e minha mãe dona Vera Lucia Fagundes, que apesar de todas as dificuldades que passamos muitas vezes na vida, nunca deixaram faltar amor, carinho e respeito para eu e meus dois irmãos, e que sempre foram às pessoas que mais acreditaram que mais me ajudaram e torceram para que eu conseguisse concluir meus estudos, então se hoje estou finalizando esta etapa devo muito a eles que sempre me apoiaram. Obrigado pai e mãe, Amo muito vocês!

Não posso deixar de mencionar e agradecer aos meus dois irmãos, Maike e Mateus Fagundes, gêmeos com diferença de quatro anos a menos que eu. Sempre fomos muito apegados e unidos desde a infância, onde passamos toda ela juntos, jogando muita bola e com muita diversão. Apesar das diferenças entre irmãos, sempre nos entendemos muito bem e com muito respeito, fazendo com que além de irmãos, nós três somos irmãos e ótimos amigos até os dias atuais, sempre nos ajudando e nos apoiando no que for preciso.

Meus pais tiveram pouco estudo e oportunidades na vida, porém sempre nos incentivaram desde pequenos que o melhor caminho a seguir na vida seria estudar e trabalhar com dignidade para alcançar nossos objetivos e sermos cidadãos do bem.

Também quero agradecer a minha namorada e companheira, Carolina do Prado Pinheiro, a “Carol”, que esteve comigo desde o início do meu retorno ao trabalho de conclusão de curso, sempre me apoiando e ajudando no que fosse preciso para eu conseguir finalmente concluir meus estudos.

Também quero fazer um agradecimento especial a minha Professora Orientadora Elis Cristina UhryLauxen, que sempre foi muito atenciosa e dedicada a me ajudar e orientar na conclusão desta jornada e a todos os Professores da Unisc que também me apoiaram. Agradeço também a minha colega de trabalho Maryen Cheiram Silva, pois o tema do meu trabalho foi baseado na atuação do setor de regularização fundiária aonde ela atua. Então minha colega muito obrigado pela parceria, pelo profissionalismo, pelas informações prestadas e pelos inúmeros ensinamentos e aprendizados que você me transmitiu no decorrer deste trabalho.

Portanto quero agradecer a todas estas pessoas e muitas outras que participaram direta ou indiretamente de alguma forma para eu conseguir concluir meu objetivo, familiares, colegas de trabalho, profissionais da Unisc e amigos. Muito obrigado a todos!

RESUMO

O presente problema está circunscrito na seara que o impacto que a legalidade dos imóveis realizados pela regularização fundiária causa para a comunidade em geral auxiliando na questão social e para o município no que diz respeito ao auxílio de arrecadação de recursos, tendo em vista determinado déficit habitacional, tal política pública tem por objetivo a regularização de propriedades. O tema vertente afeta diretamente pessoas com perfil de baixa renda que não tiveram acesso a produção formal de habitação, assim, como consequência, é impedida de exercer plenamente sua cidadania. O objetivo do presente estudo foi compreender o funcionamento e o impacto que a legalidade dos imóveis causa para a comunidade e para o município. Por fim no presente trabalho foi constatado que a regularização fundiária tem muita importância jurídica e social tanto para o município e principalmente para o beneficiário do programa. Tal pesquisa teve como método utilizado o dedutivo.

Palavras-chave: Legalidade. Moradia. Propriedade. Regularização.

ABSTRACT

The present problem is circumscribed in the field that the impact that the legality of the properties made by land regularization causes for the community in general assisting in the social issue and for the municipality with regard to the aid of fundraising, in view of a determined housing deficit, such public policy aims to regularize properties. The theme directly affects people with a low income profile who did not have access to formal housing production, thus, as a consequence, they are prevented from fully exercising their citizenship. The objective of the present study was to understand the functioning and the impact that the legality of the properties causes for the community and the municipality. Finally, in the present work it was found that land tenure regularization has a lot of legal and social importance both for the municipality and mainly for the beneficiary of the program. Such research used the deductive method.

Key words: Legality. Home. Property. Regularization.

LISTA DE ABREVIATURAS

AJG	Assistência Judiciária Gratuita
CC	Código Civil
CF	Constituição Federal
CTM	Código Tributário Municipal
CTN	Código Tributário Nacional
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ITBI	Imposto de Transmissão de Bens Imóveis
ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	DOS FUNDAMENTOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	11
2.1	Da evolução histórica.....	11
2.2	Da função social e cidadania.....	14
2.2.1	Moradia digna	15
2.3	Da regularização fundiária.....	20
2.3.1	Da usucapião	20
2.3.2	Usucapião coletiva	24
3	DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO MUNICÍPIO DE CAPÃO DA CANOA.....	27
3.1	Dos procedimentos do programa de regularização fundiária	27
3.1.1	Da usucapião ordinária.....	28
3.1.2	Da usucapião extraordinária	29
3.1.3	Da usucapião especial	31
3.1.4	Da doação: autorização para escritura.....	32
3.2	Das áreas atendidas	33
3.2.1	Dos bairros.....	33
3.3	Dos requisitos do programa	35
3.3.1	Caráter social.....	35
3.3.2	Da renda	37
3.3.3	Da lista de documentos	37
3.4	Dos dados da regularização fundiária do ano de 2019	38
3.4.1	Dos mandados judiciais para registro de propriedade no cartório de imóveis	38
3.4.2	Da autorização para escritura.....	39
4	DOS RESULTADOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO MUNICÍPIO DE CAPÃO DA CANOA	40
4.1	Das regularizações efetivamente realizadas por período	40
4.1.1	Dos mandados judiciais entregues em 2019	40
4.1.2	Das autorizações entregues em 2019	43
4.2	Do IPTU arrecadado pelo Município	46
4.2.1	IPTU conceito.....	47
4.3	Das consequências benéficas da regularização de imóvel para municípios/município	49

4.3.1	Das consequências benéficas para o município	49
4.3.2	Das consequências benéficas para os munícipes	50
5	CONCLUSÃO.....	52
	REFERÊNCIAS.....	54

1 INTRODUÇÃO

O objetivo do presente trabalho será compreender o desenvolvimento da regularização fundiária dentro do Município de Capão da Canoa, a fim de alcançar a função social da propriedade. Será verificado quanto ao impacto que a legalidade dos imóveis causa para a comunidade e para o Município, apresentar os fundamentos da regularização fundiária, identificar a incidência e a procura pelo programa dentro do Município de Capão da Canoa, analisar o desenvolvimento e os resultados que o programa vem alcançando através do seu trabalho.

Na presente pesquisa serão verificados os bairros que a regularização fundiária atua na cidade de Capão da Canoa, assim como a quantidade de processos em andamento que o setor tramita. Também serão abordados os procedimentos que o programa segue para cada situação, em casos de usucapião, os modelos usados e seus respectivos prazos, assim como o processo de doação aberto via administrativo da Prefeitura Municipal. O caráter social do programa e seus requisitos para efetivação do processo.

O presente estudo será desenvolvido em três capítulos a começar pelos fundamentos da regularização fundiária no qual inicia desde a evolução histórica, irá demonstrar a atuação do setor de regularização fundiária no Município de Capão da Canoa e por fim apresentará os resultados obtidos na presente pesquisa, a qual busca verificar as consequências benéficas da legalidade dos imóveis, tanto para o Município como para o beneficiário do programa.

Tal assunto tem total relevância nos dias de hoje no qual cada vez mais o déficit habitacional urbano aumenta gerando a necessidade de regularização fundiária, a maior parte dos domicílios encontra-se nas famílias de baixa renda e em regiões metropolitanas. A regularização fundiária possui extrema relevância jurídica e social, tanto para o Município no que se refere ao recolhimento de receitas de imóveis regulares bem como tem relevância para o devido cumprimento da função social da propriedade..A informalidade ocorre em quase todas as cidades brasileiras, a irregularidade em sua maior parte é associada a ocupações de população de baixa renda, que historicamente não teve acesso a produção formal de habitação, assim, como consequência é impedida de exercer plenamente sua Cidadania. Portanto, além de um direito social, a moradia regular é condição para a realização de outros direitos constitucionais, tais como o trabalho, o lazer, a educação e a saúde, as

regularizações, além de transformar a perspectiva de vida das comunidades e das famílias também interferem positivamente na gestão dos territórios, pois regularizados eles passam a fazer parte do cadastro municipal.

2 DOS FUNDAMENTOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

O presente estudo busca analisar os fundamentos da regularização fundiária a fim de que a propriedade alcance a sua função social. A propriedade se apresenta como direito absoluto sob o bem. No entanto ao perder a função social a propriedade acaba por virar acúmulo de riqueza nas mãos de poucos e a maior parte da população acaba por ficar com a menor parcela e sem condições regulares e legais. A urbanização acelerada no Brasil acaba por gerar periferias e favelas que privam milhões de pessoas a ter acesso a solo urbano e a moradia digna. Neste sentido analisa-se o conteúdo da matéria.

2.1 Da evolução histórica

Para Monteiro (2007) a propriedade é um fato histórico, descoberta feita na antiguidade dos tempos, que surgiu anteriormente às leis que hoje a regulam. Seu ordenamento atual é fruto de uma permanente evolução. A propriedade possui tamanha força social tal qual a família e o casamento, não devendo ser tocada imprudentemente, contudo a propriedade tem provado sua sobrevivência pelos inúmeros serviços realizados a humanidade. Por consequência a propriedade retrata a necessidade econômica das sociedades civilizadas. Nos tempos primórdios acredita-se que a propriedade era coletiva, passando então com a evolução a ter a propriedade seu caráter individual. (MONTEIRO, 2007).

Monteiro (2007, p. 78) fala sobre o direito de propriedade:

[...]a exata concepção é a de que a propriedade é inerente a própria natureza humana; ela representa condição de existência e de liberdade de todo homem.[...] Essa doutrina da Igreja Católica, exposta pelos seus doutores e pelos seus pontífices, e assim expressa: “A propriedade, ou melhor, o direito de propriedade privada foi concedido ao homem pela natureza, isto é, pelo próprio Criador, para que possa prover às suas necessidades e às de sua família”. PIO XI, na encíclica Quadragésimo Ano, afirma que “o direito de possuir bens individualmente não provem da lei dos homens, mas a natureza; a autoridade pública não pode aboli-lo, porém, somente regular o seu uso e acomoda-lo ao bem do homem”.

Na visão de Venosa (2008) a propriedade vem sofrendo evolução desde a antiguidade até os tempos modernos, aonde a mesma sofreu inúmeros avanços com o passar das épocas e está ligada diretamente a história dos povos, bem como nas organizações políticas de cada tempo e civilização. Antes da época romana,

somente existia propriedade de coisas móveis, objetos pessoais, vestuário entre outros. (VENOSA, 2008).

A noção de propriedade individual começou nos tempos romanos, na lei das XII tabuas, ela projetava a noção jurídica do uso da propriedade, nesta época se admitia adquirir propriedade exclusivamente nas formas determinadas. A propriedade privada romana andava em paralelo de duas outras entidades, a religião e a família, o lar tem ligação com a propriedade, pois ali vive a família e se cultiva a terra, a mesma, portanto também tem relação com a religião, onde o lar da família é lugar de culto aos quais habitam os deuses. Deste modo a opinião romana sobre propriedade foi repassada para a cultura jurídica da Europa continental. (VENOSA, 2008).

Monteiro (2007) conta que, nos primórdios da Idade Média os senhores das terras tinham o domínio sobre a propriedade em relação aos demais, os proprietários repassavam a posse das terras aos vassalos tornando-os titulares do domínio útil. Todavia o direito de propriedade e a jurisdição política confundiam-se fazendo assim com que a desigualdade entre os senhores feudal e os demais plebeus fossem desmedidos. O abuso das relações entre os senhores e vassalos ajudou a alicerçar os ideais da Revolução Francesa na busca pela melhor utilização efetiva do bem. Nesta fase a terra era sinônima de riqueza, conseqüentemente o maior valor era da propriedade imóvel, ficando a propriedade móvel em segundo plano. (MONTEIRO, 2007).

Lembra Rizzardo (2012), que o direito de propriedade é um dos assuntos mais relevantes dentro do direito das coisas, sendo considerado o mais amplo dos direitos reais, também chamado de direito real fundamental. Desde os primórdios do aparecimento da inteligência do ser humano ela vem acompanhada da ideia do homem possuir, conquistar e adquirir bens. Sendo assim, ser proprietário ou dono de uma coisa é a faculdade de fazer o que é da vontade de cada ser humano com um destinado bem. Portanto é o entusiasmo e a certeza de alguém ser dono da coisa, sem interferência de terceiros em relação à administração e autoridade sobre esta mesma coisa. (RIZZARDO, 2012).

Venosa (2008) destaca que a contar do século XVIII foi reclamado leis que definam a propriedade, seguindo o ideal romano, a revolução francesa adota a ideia, no mesmo sentido o Código de Napoleão e a partir daí repercute em muitos ordenamentos jurídicos, inclusive inúmeros códigos latino-americanos.

Posteriormente a revolução e o desenvolvimento industrial do século XIX fazem com que o individualismo enfraqueça e se tenha a necessidade de encontrar uma função social na propriedade. A propriedade foi umas das grandes questões do século XX, senão a maior questão devido a sua enorme relevância. (VENOSA, 2008).

O empobrecimento geral das nações e o desenfreado crescimento habitacional do início do século XXI fazem com que a questão da propriedade imóvel seja talvez o maior desafio para a sociedade moderna em dar a devida utilização social urbana. O direito de propriedade deve ser exercido de acordo com a sua função social e não apenas por interesses do titular, deste modo em favor da coletividade. Entretanto o estado deve providenciar mecanismos jurídicos eficientes para a proteção e segurança do proprietário defender o que é seu e dar alternativas para tornar o bem rentável, produtivo e útil, pois a má administração da terra em espaço urbano pode gerar violência e inquietação social. (VENOSA, 2008).

Dentre os fundamentos de proteção que justificam a propriedade, Arnaldo Rizzardo(2012, p. 177) descreve:

A rigor, antes que se estruturasse qualquer direito assegurado à propriedade, ou se formulasse uma teoria que desse fundamento à sua proteção, já era o homem possuidor e proprietário dos bens que davam suporte a sua sobrevivência. A propriedade precedeu a própria formalização do direito. Daí enquadrar-se a mesma em uma categoria apriorística, pois antecedeu a qualquer experiência de direito. Era a propriedade um fato. Iniciou a existir naturalmente, como consequência de um impulso instintivo de reservar o homem para si os bens necessários a fim de sobreviver no ambiente hostil que o cercava.

Recorda Rodrigues (2003) que embora se tenha muitas teorias acerca da propriedade, a mais aceita e de maior importância para os juristas é a teoria da natureza humana, logo é colocado que a propriedade está ligada diretamente ao homem, na história da humanidade a propriedade privada sempre esteve sob posse de congregações humanas aonde habitavam. Com a evolução da sociedade e com o passar dos tempos, a propriedade privada foi se desenvolvendo paralelamente, alguns países tentaram a experiência socialista com a abolição da propriedade, entretanto não foi bem vinda e não obteve êxito nesta tentativa, ao homem torna-se perigoso e inútil contrariar a lei da própria natureza. (RODRIGUES, 2003).

2.2 Da função social e cidadania

A função social da propriedade é a destinação útil do bem, ou seja, é o destino economicamente voltado para o interesse da coletividade. A propriedade deve ser utilizada em prol do progresso e não contra ele. A função social da propriedade também pode se dizer que é aquela função que atende aos anseios do meio ambiente também, pois a propriedade poluidora não se é mais tolerada no ordenamento. Muitas vezes o estado não consegue fiscalizar e punir devidamente inúmeros abusos não só em relação ao meio ambiente, mas também ao crescimento desordenado de muitas cidades, resultando muitas vezes em falha dos planos diretores para impedir o avanço de invasões.

No entendimento de Gonçalves (2008), naturalmente com a evolução da propriedade veio o princípio da função social que a mesma precisa exercer, pois a propriedade se torna uma riqueza e o detentor tem o ônus de usar em prol do crescimento e prosperidade social, somente o proprietário pode realizar determinadas tarefas sociais. Direito este elencado no artigo quinto, inciso vinte e três da Constituição Federal de 1988 (CF), o qual descreve que a propriedade atenderá a sua função social. (GONÇALVES, 2008).

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...].

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social; [...]. (BRASIL, 1988).

Para Venosa (2008) Com a garantia constitucional do artigo quinto da lei maior, o direito de propriedade atenderá a sua função social, na política urbana o legislador aponta que a função social da propriedade é alcançada quando atingir os objetivos dos ordenamentos das cidades em seus planos diretores. Não obstante, a propriedade sofre inúmeras limitações para atingir o seu interesse social, o proprietário que fazer bom uso, explorar as riquezas e tornar seus bens operáveis estará protegido pelo ordenamento jurídico. (VENOSA, 2008).

Com a evolução do princípio da função social, a Constituição Federal exigiu a política de desenvolvimento urbano, tal função é exercida pelo Poder Público municipal a fim de assegurar o bem estar dos seus habitantes. A lei menciona que as cidades com mais de vinte mil habitantes terão seus planos diretores aprovados

pelas câmaras municipais para efetivar tal política de desenvolvimento. Com a ascensão urbana generalizada, governos em todos os países começaram desenvolver regras para a devida ocupação do solo preocupando-se com a moradia digna.(VENOSA, 2008).

O conteúdo do artigo 182 em seu parágrafo segundo da Constituição Federal de 1988 relaciona a função social deste tipo de propriedade com as exigências fundamentais de ordenação das cidades, expressas no plano diretor:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.(BRASIL, 1988).

Venosa (2008) diz que tal lei é fruto de uma longa tramitação do poder legislativo, projeto este apresentado no ano de 1989. Foi um grande avanço para os cidadãos, tendo em vista a grande expansão urbana do último século. Ela visa o melhor aproveitamento da propriedade para melhor distribuição social urbana. Tal lei segue o mesmo caminho do atual código civil em atribuir o sentido social a propriedade. (VENOSA, 2008).

2.2.1 Moradia digna

A moradia digna é um preceito da dignidade da pessoa humana, ter um porto seguro, um endereço, um lugar aonde se instalar, tomar um banho, fazer uma refeição e dormir. Historicamente o direito a moradia é um direito aprimorado, visto que sempre teve um instinto em relação a sua tamanha necessidade, mesmo que ainda não fosse discutida a sua adequação digna para o completo desenvolvimento do ser humano. Ter um lugar para permanecer e desenvolver-se esta ligada aos anseios do indivíduo, sendo assim para alcançar as necessidades básicas da vida é primordial um lugar reconhecido como moradia.

O direito à moradia compõe o rol dos direitos reais, não se trata de um direito novo, porém busca contemplar o princípio da tipicidade dos direitos reais, outro sim se trata de uma concessão especial de uso para fins de moradia, os direitos reais

estão mencionados no artigo 1.225 do Código Civil de 2002 (CC) em seus incisos XI e XII que concede o direito real de uso. Ademais tal direito está assegurado pelo artigo 6º da Constituição Federal de 1988:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (BRASIL, 1988).

Em consonância, o artigo 183 da Constituição Federal de 1988 prevê a usucapião urbana, o cidadão que tiver a posse por cinco anos com a finalidade de moradia e que não seja proprietário de outro imóvel poderá requerer tal benefício. Assegurado na Constituição Federal tais direitos, foi criada a Lei nº10. 257, de 10 de julho de 2001 que recebeu o nome de Estatuto da Cidade, mecanismo que tem por finalidade a regulamentação das políticas urbanas, trata de matérias similares ao Código Civil. Esta lei tem por principal objetivo o melhor aproveitamento da propriedade urbana para uma mais prudente distribuição social, pois atualmente a propriedade não é apenas vista como um direito, mas também como função exercida para adequação social e jurídica. A fundamentação da lei busca acomodar o cidadão em local urbano com ambiente pleno onde o mesmo possa efetuar seus propósitos junto de sua família no chamado desenvolvimento sustentável. (VENOSA, 2008).

O direito de moradia pode ser definido como sendo 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 do indivíduo. É o abrigo par si próprio e para seus familiares, neste sentido que nasce o direito a inviolabilidade e á inconstitucionalidade de sua proteção.

Art.5º.[...]:

XI – a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém podendo nela penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial;[...]. (BRASIL, 1988).

O direito à moradia possui ampla proteção no âmbito do direito internacional, o qual é citado na Declaração Universal dos Direitos do homem. Esta foi adotada e promulgada pela Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas, no

dia 10 de dezembro de 1948, sendo confirmada pelo Brasil no mesmo momento. E muito embora se utilizasse ainda o termo “habitação” para expressar este direito, já se estabelecia moradia como requisito para se desfrutar de uma vida completa, conforme descreve o art. XXV, item I, da declaração:

Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade.

Na mesma declaração é previsto em seu art. XII que ninguém sofrerá intromissões arbitrárias na sua vida privada, na sua família, no seu domicílio ou na sua correspondência, nem ataques à sua honra e reputação. Contra tais intromissões ou ataques toda a pessoa tem direito a proteção da lei. (UNHR, 1995).

Gonçalves (2008) citam artigo 1.228 do Código Civil, o qual elenca os poderes que o proprietário tem sobre o bem, dentro dele estão os elementos constitutivos da propriedade, o mesmo tem a faculdade de usar a coisa do jeito que achar mais adequado e apropriado respeitando sempre os limites legais e de acordo com a função social da propriedade. (BRASIL, 2002). O direito de gozar da coisa entende-se como os benefícios que a propriedade pode oferecer em termos econômicos e de produção. O direito de dispor da coisa, neste caso podendo a qualquer momento transferir ou aliená-la a outrem a qualquer título, no entanto não significa que pode abusar da coisa, danificando gratuitamente, a própria Constituição estabelece que seu uso seja para o bem estar social. (GONÇALVES, 2008).

Para Rizzardo(2012, p. 168), trata-se de um direito positivo:

É a propriedade um direito complexo, pois assegura ao titular a faculdade de disposição, ou seja, a pessoa se autoriza dispor da forma que entender da coisa, como usá-la, abandoná-la, aliená-la e destruí-la. Reveste-se do caráter de direito absoluto, do que decorre da oponibilidade erga omnes, impondo a todos o dever de respeitá-la. Daí exercer o titular o poder de dominação da coisa, mesmo que deva se submeter a certas limitações.

Lembra ainda Gonçalves (2008) que o parágrafo primeiro do artigo 1.228 do Código Civil de 2002 declara que o direito de propriedade seja exercido de acordo com as suas finalidades econômicas e sociais, respeitando assim a flora, fauna, belezas naturais, equilíbrio ecológico, patrimônio histórico e artístico, assim como

evitar a poluição do ar e das águas, de acordo com as legislações especiais de cada um. (GONÇALVES, 2008).

Conforme entendimento de Zanini (2019) a função social da propriedade não deve ser apartada por vontade das partes, seu uso deve ser de acordo com as necessidades das comunidades. O sistema de propriedade privada fica mais protegido com a representação da função social da propriedade, não obstante traz vantagens para a sociedade como um todo, busca o equilíbrio necessário para conciliar os interesses individuais dos interesses coletivos. Para seu correto funcionamento é preciso respeitar os limites impostos em prol dos interesses sociais, portanto a função social da propriedade incide diretamente sobre a matéria do direito de propriedade tornando-a assim funcionalizada. (ZANINI, 2019).

O artigo 1228 parágrafo quarto do Código Civil de 2002 prevê que o proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante. (BRASIL, 2002). Neste sentido, ao se estabelecer uma determinada quantidade de pessoas em uma área, aos quais levantaram suas moradias com o intuito de fixar residências, é de direito que se invoque a função social da propriedade mediante a tutela estatal. (RIZZARDO, 2012).

A legislação através de lacunas deixadas pelo legislador acaba por incentivar ocupação de áreas particulares com o intuito de usucapir, submetendo o proprietário a um verdadeiro confisco como também entende Monteiro (2007, p. 86-87):

As regras contidas nos §§ 4º e 5º abalam o direito de propriedade, incentivando invasões de glebas urbanas e rurais, criando uma forma nova de perda do direito de propriedade, mediante o arbitramento judicial de uma indenização, nem sempre justa e resolvida a tempo, impondo dano ao proprietário que pagou os impostos que incidiram sobre a gleba. As regras insculpidas nesses parágrafos são agravadas pela letra do art. 10 da lei n. 10.257, de 10-07-2001, conhecida como Estatuto da Cidade, uma vez que nela é permitido que este usucapião especial de imóvel urbano seja exercido em área maior de duzentos e cinquenta metros, considerando área maior que esta "extensa área". Prevê também que a população que ocupa forme, mediante o requerimento do usucapião, um condomínio tradicional; e mais, não dá ao proprietário direito à indenização. Tal forma de usucapião aniquila o direito de propriedade previsto na lei maior, configurando-se um verdadeiro confisco, pois, como já dissemos, incentiva a invasão de terras urbanas, subtrai a propriedade de seu titular, sem ter direito a qualquer indenização.

A propriedade não é mais um direito absoluto, apesar de em suas origens ser concebido como tal, atualmente vem sendo objeto de progressivas restrições, positivadas pela Constituição Federal, tendo como um dos principais limites que norteiam a perda da propriedade para outrem, a função social. Como refere à Constituição federal, a respeito às limitações ao direito de propriedade no Art. 5º.

Art.5º[...].

XXIII – a propriedade atenderá a sua função social;

XXIV – a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;

XXV – no caso de iminente perigo público a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano;

XXVI – a pequena propriedade rural, assim definida em lei, desde que trabalhada pela família, não será objeto de penhora para pagamento de débitos decorrentes de sua atividade produtiva, dispondo a lei sobre os meios de financiar o seu desenvolvimento; [...] (BRASIL, 1988).

O proprietário tem o direito de retomar a coisa do poder de quem quer que ilegalmente a portar através de ação reivindicatória daquele possuidor que a persistir sem causa jurídica. Na presente ação o autor faz prova sobre a propriedade e sobre o domínio da coisa, além de atender aos pressupostos de aceitabilidade da referida ação que encontra fundamento na segunda parte do artigo 1.228 do Código Civil de 2002. No geral todos os bens podem ser reclamados com a presente ação, exceto as coisas incorpóreas e as coisas futuras. (GONÇALVES, 2008).

O direito de propriedade como um direito absoluto é dividido entre alguns doutrinadores, porém Rizzardo (2012) entende como um direito positivo:

É a propriedade um direito complexo, pois assegura ao titular a faculdade de disposição. Ou seja, à pessoa se autoriza dispor da forma que entender da coisa, como usá-la, abandoná-la, aliená-la e destruí-la. Reveste-se, outrossim, do caráter de direito absoluto, do que ocorre da oponibilidade erga omnes, impondo a todos o dever de respeitá-la. Daí exercer o titular o poder de dominação da coisa, mesmo que deva se submeter a certas limitações. É perpétuo o direito, durando ilimitadamente, e não se perdendo ou desaparecendo pela falta de uso.

Garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. (RIZZARDO, 2012).

No entendimento de Monteiro (2007) o direito de propriedade possui duas peculiaridades, sendo a primeira seu caráter absoluto, o proprietário pode destinar a coisa da maneira como lhe convém, respeitando sempre as limitações que a lei

impõe por interesses públicos ou pelo direito de outros cidadãos. A segunda peculiaridade é o da exclusividade, neste sentido duas pessoas não poderão requerer tal feito, o direito de uma pessoa sobre a coisa anula o direito da outra sobre a mesma coisa, direto este reconhecido pelo artigo 1.231 do Código Civil de 2002. (MONTEIRO, 2007).

Para Venosa (2008) os elementos históricos, a filosofia e a sociologia da propriedade refletem continuamente sobre os resultados jurídicos. Ao juiz cabe sempre tomar a decisão que vai ao encontro da proteção do proprietário, ressalvado o interesse social que a propriedade deve cumprir. O magistrado deve buscar um equilíbrio entre os interesses individuais e os interesses coletivos, ao dar a sentença o juiz tem a incumbência de formar a realidade temporal e não fazer justiça com um sentimento individual. (VENOSA, 2008).

2.3 Da regularização fundiária

A regularização fundiária consiste em um processo que inclui medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais com o intuito de integrar assentamentos irregulares no âmbito legal das cidades. Quando se trata de assentamentos de população de baixa renda busca-se integrar estas pessoas a cidade de acordo com as medidas sociais que a lei exige. Neste contexto analisam-se medidas para regularizar propriedades.

2.3.1 Da usucapião

A usucapião trata-se de um meio de aquisição da propriedade em que a posse prolongada e outros requisitos estabelecidos por lei forem cumpridos. Na lei das XII tabuas já era estabelecido à prescrição do tempo de aquisição para se tornar proprietário do imóvel, nos tempos romanos a prescrição já era usada juntamente com o tempo de posse para os cidadãos defenderem seus direitos. (VENOSA, 2008).

No entendimento de Venosa (2008) a posse prolongada sem oposição pode gerar a propriedade, situação pelo qual se justifica pelo sentido social das coisas. Aquele que usar utilmente o bem como se dono fosse não terá a justiça suprimindo o uso ou gozo da coisa, se o mesmo usou e cuidou adequadamente. A usucapião

pode ser considerada uma categoria originária de aquisição, onde o possuidor não tem vínculo jurídico nenhum com o antigo proprietário. O principal componente da usucapião é a posse, qualquer objeto de posse pode ter prescrição aquisitiva exceto os bens fora de comércio e os bens públicos em geral. Porém a natureza da posse vai dizer se a coisa poderá ser usucapida ou não, pois um locatário, por exemplo, não poderá pleitear tal direito, mesmo tendo a posse direta da coisa o mesmo não possui o ânimo de ser dono. Exige-se assim pela lei que a posse seja exercida de forma constante e incontestada por tempo determinado com vontade de ser dono. (VENOSA, 2008).

A posse passa a ser a demonstração de manutenção da propriedade, ou seja, exerce e assegura o direito de propriedade. De acordo com a disposição do Código Civil de 2002 sobre a posse:

Art. 1.196. Considera-se possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade.

Art. 1.197. A posse direta, de pessoa que tem a coisa em seu poder, temporariamente, em virtude de direito pessoal, ou real, não anula a indireta, de quem aquela foi havida, podendo o possuidor direto defender a sua posse contra o indireto.

Art. 1.198. Considera-se detentor aquele que, achando-se em relação de dependência para com outro, conserva a posse em nome deste e em cumprimento de ordens ou instruções suas.

Parágrafo único. Aquele que começou a comportar-se do modo como prescreve este artigo, em relação ao bem e à outra pessoa, presume-se detentor, até que prove o contrário.

Art. 1.199. Se duas ou mais pessoas possuírem coisa indivisa, poderá cada uma exercer sobre ela atos possessórios, contanto que não excluam os dos outros compossuidores.

Art. 1.200. É justa a posse que não for violenta, clandestina ou precária.

Art. 1.201. É de boa-fé a posse, se o possuidor ignora o vício, ou o obstáculo que impede a aquisição da coisa.

Parágrafo único. O possuidor com justo título tem por si a presunção de boa-fé, salvo prova em contrário, ou quando a lei expressamente não admite esta presunção.

Art. 1.202. A posse de boa-fé só perde este caráter no caso e desde o momento em que as circunstâncias façam presumir que o possuidor não ignora que possui indevidamente.

Art. 1.203. Salvo prova em contrário, entende-se manter a posse o mesmo caráter com que foi adquirida.

Art. 1.204. Adquire-se a posse desde o momento em que se torna possível o exercício, em nome próprio, de qualquer dos poderes inerentes à propriedade. (BRASIL, 2002).

Venosa (2008) diz que o instituto da usucapião é o instrumento mais eficiente para conceder moradia e melhor distribuir a utilização da terra, o atual Código Civil assumiu uma nova perspectiva no sentido de atribuir o seu sentido social. Portanto, o artigo 1.238 do Código Civil de 2002 declara a sentença de usucapião

extraordinária, aquele que por quinze anos, ininterruptamente e sem oposição, possuir imóvel com se dono fosse, adquirir-lhe a propriedade independentemente de título e boa-fé. (BRASIL, 2002). Neste sentido os dois modelos de usucapião extraordinários situam-se no tempo de aquisição, mais ou menos longo. (VENOSA, 2008).

Pelo instituto da usucapião a posse converte-se em propriedade, o fato do proprietário negligenciar o seu bem pode conceder a um terceiro que lhe dê a devida utilização social. (ZANINI, 2019).

O parágrafo único do artigo 1.238 do Código Civil de 2002 elenca que o tempo da posse poderá ser diminuído para dez anos, caso comprovada a moradia habitual ou se no local for realizado obras ou serviços de caráter produtivo. (BRASIL, 2002). Dessa forma, Zanini (2019) cita que, neste caso, a legislação reduz o tempo necessário para contemplar a função social que a propriedade precisa exercer.

Na mesma linha de raciocínio segue o entendimento do TJ/RS:

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL. USUCAPIÃO (BENS IMÓVEIS). AÇÃO DE USUCAPIÃO. REQUISITOS. NÃO OCORRÊNCIA. Para a procedência do pedido declaratório da propriedade pela modalidade extraordinária, nos termos do art. 1.238, parágrafo único, do Código Civil, necessário demonstrar o exercício da posse qualificada pela função social, cum animus domini, em tempo superior a 10 anos exigidos pela Lei, sem qualquer interrupção, nem reivindicação da propriedade por terceiros, o que não ocorreu no caso concreto. RECURSO PROVIDO. UNÂNIME. (RIO GRANDE DO SUL, 2020a).

A usucapião ordinária encontra-se fundamentada no artigo 1.242 do Código Civil de 2002, o qual se trata do possuidor que adquire propriedade do imóvel ao ter a posse plena e incontestável, com justo título e de boa fé pelo prazo de dez anos, diferentemente do parágrafo único do artigo 1.238 do Código Civil que não necessita fazer prova de título e boa-fé, porém exige requisito de moradia ou execução de serviços produtivos no local. (VENOSA, 2008).

Gonçalves (2008) cita que os pressupostos exigidos pela usucapião ordinária precisam ser cumpridos, a posse deve ser ininterrupta, assim sendo se o possuidor perder a posse em determinado tempo não contara para reconhecimento judicial, o tempo necessário estipulado pela lei.

Art. 1.242. Adquire também a propriedade do imóvel aquele que, contínua e incontestadamente, com justo título e boa-fé, o possuir por dez anos.

Parágrafo único. Será de cinco anos o prazo previsto neste artigo se o imóvel houver sido adquirido, onerosamente, com base no registro constante do respectivo cartório, cancelada posteriormente, desde que os possuidores nele tiverem estabelecido a sua moradia, ou realizado investimentos de interesse social e econômico. (BRASIL, 2002).

Tal requisito de justo título se faz necessário para prova em relação ao domínio, é o negócio jurídico que ocasionou a compra ou venda da propriedade. Tal requisito deverá ser registrado e formalizado para validade do mesmo. A boa fé segundo a lei é o último e mais importante requisito para usucapião ordinária, pois enobrece e dignifica o usucapiente, é a certeza do direito pleiteado quanto à coisa possuída. (MONTEIRO, 2007).

No mesmo entendimento segue a decisão do Tribunal de Justiça/RS, sendo assim, todos os requisitos para usucapião ordinária precisam ser atendidos.

Ementa: APELAÇÃO CÍVEL. USUCAPIÃO (BENS MÓVEIS). USUCAPIÃO ORDINÁRIO. JUSTO TÍTULO. PROMESSA COMPRA E VENDA. INADIMPLEMENTO. AUSÊNCIA DE ANIMUS DOMINI E DE BOA-FÉ. I. Em se tratando de usucapião ordinária, prevista no art. 1.242, do diploma civil, devem ser atendidos, de forma concomitante, os seguintes requisitos: posse mansa, pacífica e ininterrupta sobre o imóvel usucapiendo, decorrente de justo título e boa-fé, com ânimo de dono, por, no mínimo, 10 anos. II. Hipótese em que, em desatendimento ao ônus que lhes impunha o art. 373, I, do CPC, os demandantes não lograram êxito em demonstrar o animus domini e a boa-fé da posse exercida. Isso porque os recorrentes foram imitados na posse do bem por força de promessa de compra e venda celebrada com o proprietário registral, cujo preço avençado não foi integralmente pago. III. Nesse andar, mesmo que fosse considerada a interservação do caráter da posse, a partir da data do último pagamento realizado ao réu, os autores não atingiriam o lapso temporal legal. IV. Manutenção da sentença de improcedência. Apelo desprovido. Unânime. (RIO GRANDE DO SUL, 2019a).

Outro modo de aquisição é pela usucapião especial, que tem por finalidade e propósito estabilizar o homem no campo, tornando a terra produtiva e fazendo dela sua moradia. Para concretizar esta modalidade em direito, o usucapiente deverá fazer prova de todos os requisitos exigidos pela lei. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu regras para aquisição da propriedade na modalidade de usucapião especial. (MONTEIRO, 2007).

Art. 191. Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade.
Parágrafo único. Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião. (BRASIL, 2002).

Ressalta ainda Monteiro (2007) que a modalidade de usucapião especial não se refere somente na aquisição de propriedade rural, podendo a mesma se enquadrar na política urbana de desenvolvimento amparado pela Constituição Federal de 1988 no seu artigo 183, o qual institui que aquele que possuir como sua área urbana não superior a duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos seguidos sem oposição, aonde fixou moradia para sua família e que não tenha outro imóvel urbano ou rural. Na usucapião de modalidade urbana destaca-se o caráter social do instituto, podendo ser reconhecido legalmente uma vez. (MONTEIRO, 2007).

Na mesma linha de raciocínio segue decisão do TJ/RS:

Ementa: APELAÇÃO CÍVEL. USUCAPIÃO. BENS IMÓVEIS. AÇÃO DE USUCAPIÃO ESPECIAL URBANA RESIDENCIAL INDIVIDUAL. ART. 183, CF/88. REQUISITOS PREENCHIDOS. Usucapião especial urbano. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. Requisitos preenchidos no presente caso. Função social. A característica principal desta modalidade de usucapião é ser sanção ao proprietário por não dar cumprimento à função social da propriedade, beneficiando àquele que a atendeu. NEGARAM PROVIMENTO AO APELO. UNÂNIME. (RIO GRANDE DO SUL, 2020b).

Conforme entendimento do TJ/RS é passível de usucapião especial para moradia da pessoa e de sua família desde que preencham os requisitos do artigo 183 da Constituição Federal para contemplar a função social da propriedade.

2.3.2 Usucapião coletiva

Conforme Zanini (2019), é passível ação de usucapião coletiva aos cidadãos que estiverem alocados em núcleos urbanos existentes a mais de cinco anos sem oposição, calcula-se a área total dividida pelo número de possuidores não podendo ultrapassar os duzentos e cinquenta metros por possuidor. Tal modalidade está prevista no artigo 10 da lei 10.257 de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade. (BRASIL, 2001). Tal modalidade de usucapião visa regularizar aglomerados residenciais e favelas com o intuito de melhor organizar as ocupações irregulares. A dificuldade de enquadrar tais ocupações generalizadas na usucapião individual do

ordenamento fez com que tal mecanismo fosse criado a fim de viabilizar os efeitos jurídicos da posse. (ZANINI, 2019).

Neste mesmo entendimento segue decisão do TJ/RS:

Ementa: APELAÇÃO CÍVEL. USUCAPIÃO (BENS IMÓVEIS). AÇÃO DE USUCAPIÃO COLETIVO. CONEXA COM AÇÃO DE DESPEJO. REQUISITOS DO ART. 10 DA LEI 10.257/01 PREENCHIDOS. VERIFICAÇÃO DE TRANSMUTAÇÃO DO CARÁTER DA POSSE INICIALMENTE POR CONTRATO DE LOCAÇÃO. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO INICIAL. PRELIMINAR CONTRARRECURSAL Da intempestividade. Prevê o art. 1.003, §5º, do Código de Processo Civil, que, excetuados os embargos de declaração, o prazo para interpor recurso e para responder-lhe é de 15 (quinze) dias. No caso, o recurso foi interposto dentro do prazo legal, não havendo intempestividade. Preliminar rejeitada. DO APELO I. Para que seja reconhecida a usucapião coletiva urbana é necessária a existência da posse que perdure, ininterruptamente, por determinado período de tempo - 5 anos -, de forma mansa e pacífica, com a intenção do possuidor de tê-la como sua, com área inferior a 250m² por possuidor, desde que não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural, consoante se extrai do art. 10 da Lei 10.257/2001 que regulamentou os artigos 182 e 183 da CF. II. Tempo de posse. Usucapietes que demonstraram residir no imóvel postulado por mais de 05 anos, de forma ininterrupta, mansa e pacífica. III. Atinente ao animus domini, a ocupação do imóvel inicialmente se deu por contrato de locação verbal. Contudo, há possibilidade de transmutação do caráter da posse, passando a posse direta (decorrente de locação) a uma posse ad usucapionem, e tal realidade, justamente, se vê no caso dos autos. No caso dos autos, com o término do contrato de locação em 1997, a posse dos autores passou a ser exercida com animus domini. Deve-se, por primeiro, identificar a causa possessionis (como se operou a imissão na posse) e, após, verificar se existem ou não obstáculos objetivos, que são a detenção (art. 1.198 do Código Civil) ou a posse direta (relação de locação, comodato ou usufruto, por exemplo). A inexistência de obstáculos objetivos gera presunção positiva do animus domini. Ausência de obstáculos objetivos no caso concreto. IV. Existência de mansidão, pacificidade e continuidade da posse da parte autora, pois o exercício foi ininterrupto e sem oposição. V. Em decorrência da procedência da ação de usucapião impropriedade a pretensão de despejo com alegação de relação locatícia. Acerca da pretensão de recebimento de valores a título de locação no curso da demanda, veja-se que o ajuizamento da ação de despejo foi posterior inclusive a ação de usucapião, não havendo assim que se falar em valores devidos a título de locação. Sentença mantida. À UNANIMIDADE, NEGARAM PROVIMENTO AO RECURSO. (RIO GRANDE DO SUL, 2019b).

Foi criada na legislação a modalidade de usucapião coletiva para atender a necessidade de atingir as populações de baixa renda no sentido de regularizar ocupações urbanas em massa, a qual possibilita executar ação em coletividade. Neste sentido tal modalidade encontra fundamento na lei 10.257 de 2001. (VENOSA, 2008).

Art. 10. Os núcleos urbanos informais existentes sem oposição há mais de cinco anos e cuja área total dividida pelo número de possuidores seja

inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor são suscetíveis de serem usucapidos coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.

§ 2º A usucapião especial coletiva de imóvel urbano será declarada pelo juiz, mediante sentença, a qual servirá de título para registro no cartório de registro de imóveis.

§ 3º Na sentença, o juiz atribuirá igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os condôminos, estabelecendo frações ideais diferenciadas.

§ 4º O condomínio especial constituído é indivisível, não sendo passível de extinção, salvo deliberação favorável tomada por, no mínimo, dois terços dos condôminos, no caso de execução de urbanização posterior à constituição do condomínio.

§ 5º As deliberações relativas à administração do condomínio especial serão tomadas por maioria de votos dos condôminos presentes, obrigando também os demais, discordantes ou ausentes. (BRASIL, 2001).

Para Gonçalves (2008) Tal modalidade de usucapião coletiva é uma modernização que visa regularizar áreas de periferias e aglomerados residenciais onde não é possível legalizar o domínio. Um dos critérios da política urbana que procura organizar a função social da propriedade está prevista na norma do inciso XIV do artigo segundo do estatuto da cidade, o qual menciona que a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, considerados a situação socioeconômica da população e as regras ambientais. (GONÇALVES, 2008).

3 DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO MUNICÍPIO DE CAPÃO DA CANOA

O programa de regularização fundiária tem por objetivo a inclusão social para pessoas de baixa renda, a Coordenação da Secretaria da Cidadania, Trabalho e Ação Comunitária presta assistência e assessoria jurídica feita gratuitamente como forma de política de inclusão social e tem como o intuito de regularizar a situação dos terrenos de moradores de diversas localidades do município.

A regularização fundiária é o processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídicos, físico e social, que objetiva a permanência das populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, e no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária.

A regularização fundiária no Município de Capão da Canoa se encontra operando no prédio da Casa da Cidadania localizado na Rua Ceci nº 1687 no centro da cidade. O setor conta com uma equipe de cinco pessoas, incluindo uma advogada como assessora jurídica. Os atendimentos acontecem diariamente à população, os beneficiários são atendidos e assim que preencherem determinados requisitos exigidos pelo programa terá seus processos administrativos abertos via protocolo da prefeitura municipal. (CAPÃO DA CANOA, 2020).

Portanto, além de um direito social, a moradia regular é condição para a realização de outros direitos constitucionais, tais como o trabalho, o lazer, a educação e a saúde, as regularizações além de transformar a perspectiva de vida das comunidades e das famílias também interferem positivamente na gestão dos territórios, pois regularizados eles passam a fazer parte do cadastro municipal.

3.1 Dos procedimentos do programa de regularização fundiária

O Instituto da usucapião é um modo autônomo de aquisição de propriedade móvel e imóvel mediante a posse qualificada da coisa por determinado prazo legal. Para ser contemplada a usucapião deve ter como objeto uma coisa hábil a ser usucapida, só podem ser usucapidos bens particulares e que não sejam alienáveis por contrato ou força de lei, como a posse *usucapionem* contém todos os requisitos exigidos pela lei ela é passível de usucapião.

O primeiro requisito é o animus, a vontade de possuir a coisa como se dono fosse e o segundo requisito é a posse mansa e pacífica que se apresenta como sem a oposição do verdadeiro dono. O terceiro requisito é a continuidade da posse, entende-se como posse sem interrupção, ter um comportamento de dono continuado. O tempo e a posse são pressupostos básicos da aquisição por usucapião. O tempo necessário para usucapir varia não tendo um padrão rígido a ser seguido, abaixo segue modalidades de usucapião usadas pelo município de Capão da Canoa para regularizar propriedades.

3.1.1 Da usucapião ordinária

Conforme Gonçalves (2008) no caso da usucapião ordinária será concedido com dez anos de justo título e boa-fé ou em cinco anos se o imóvel tiver sido adquirido onerosamente. Justo título é um documento hábil para transferir um imóvel, deve passar a impressão que o adquirente se tornou dono. Na prescrição aquisitiva ordinária provando o justo título, presume-se a boa-fé.

A usucapião ordinária apresenta os seguintes requisitos(GONÇALVES 2008):

- Posse de dez anos;
- Exercida com ânimo de ser dono;
- Ininterruptamente (continuidade);
- Mansa e pacífica;
- Justo título:se faz necessário para prova em relação ao domínio, é o negócio jurídico que ocasionou a compra ou venda da propriedade. Tal requisito deverá ser registrado e formalizado para validade do mesmo;
- Boa fé: segundo a lei é o último e mais importante requisito para usucapião ordinária, pois enobrece e dignifica o usucapiente, é a certeza do direito pleiteado quanto à coisa possuída.

Na mesma linha de entendimento segue a decisão do Tribunal de Justiça/RS:

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL. USUCAPIÃO. BENS IMÓVEIS. USUCAPIÃO ORDINÁRIO. No caso, os elementos trazidos aos autos não são suficientes para comprovar o direito alegado pelos autores, pois não estão presentes os requisitos ensejadores da usucapião ordinária, quais sejam, a continuidade da posse, a pacificidade da posse, o animus domini, o justo

título e a boa-fé., tanto pelo período aquisitivo de cinco anos (art. 1.242, parágrafo único, do CC), como pelo período aquisitivo de dez anos (art. 1.242, caput, do CC). APELAÇÃO DESPROVIDA. (RIO GRANDE DO SUL, 2019c).

Destaca ainda Gonçalves (2008) que tais requisitos exigidos pela lei precisam ser cumpridos para fins de usucapião ordinária, o tempo de posse deve ser permanente sem interrupções, caso perder a posse o possuidor não poderá usá-la para reconhecimento judicial, o justo título se faz necessário para comprovação em relação ao domínio, o negócio jurídico que ocasionou a compra e venda da propriedade e a boa-fé que, segundo a lei, é o último e mais importante requisito para usucapião ordinária. (GONÇALVES, 2008).

Art. 1.242. Adquire também a propriedade do imóvel aquele que, contínua e incontestadamente, com justo título e boa-fé, o possuir por dez anos.
Parágrafo único. Será de cinco anos o prazo previsto neste artigo se o imóvel houver sido adquirido, onerosamente, com base no registro constante do respectivo cartório, cancelada posteriormente, desde que os possuidores nele tiverem estabelecido a sua moradia, ou realizado investimentos de interesse social e econômico. (BRASIL, 2002).

Por sua vez Venosa (2003) lembra que esta hipótese do parágrafo único do art. 1.242 do Código Civil favorece em prol da aquisição da propriedade que se denomina usucapião documental. Em tal situação o interessado possa ter perdido o título por qualquer razão que fora cancelado por irregularidade formal ou outro vício etc. Neste caso a lei protege quem ali fixou moradia ou realizou investimentos de interesse social ou econômico, protege-se aquele possuidor que deu a devida utilidade a coisa. Destarte esse modo de usucapião não poderá beneficiar quem obteve o título com vício e o registrou para poder ocupar o imóvel, faz se necessário então a comprovação de justo título e boa-fé. (VENOSA, 2003).

3.1.2 Da usucapião extraordinária

Para Gonçalves (2008) tal modalidade trata-se da espécie de usucapião mais comum e conhecida, basta o ânimo de ser dono e a continuidade tranquila da posse pelo prazo de quinze anos. Os requisitos de justo título e boa-fé são dispensados em tal modalidade, caso tenha o título apenas servirá como reforço de prova. Todavia a posse deve ser pelo prazo de quinze anos e que tenha ocorrido:

- Com ânimo de dono - é a vontade de possuir a coisa como se dono fosse;
- Justa ou sem oposição;
- Ininterrupta (continuidade);
- Mansa e se for pacífica.

No entendimento do Tribunal de Justiça/RS, para declaração de domínio da ação de usucapião extraordinária os requisitos apontados no art. 1238 do Código civil precisam ser cumpridos:

Ementa: APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE USUCAPIÃO EXTRAORDINÁRIA. INEXISTÊNCIA DOS REQUISITOS PARA DECLARAÇÃO DE DOMÍNIO. ANIMUS DOMINI. LOCAÇÃO. AUSENTE PROVA SUFICIENTE DE TRANSMUTAÇÃO DA NATUREZA DA POSSE. PARTE DO IMÓVEL QUE É BEM PÚBLICO. SUCUMBÊNCIA RECURSAL. Para que seja reconhecida a usucapião extraordinária é necessária a existência da posse, que perdure, ininterruptamente, por determinado período de tempo, de forma mansa e pacífica, com a intenção do possuidor de tê-la como sua, consoante se extrai do art. 1.238 do CCB. Cabe à parte autora, portanto, produzir a prova de sua posse prolongada, ininterrupta, mansa e pacífica, como também do animus domini, nos termos do art. 373, I do CPC, sob pena de não se lhe declarar o domínio do imóvel a que pretende. No caso em concreto, não há prova do animus domini, pois a posse do imóvel iniciou-se por meio de contrato de locação e não se alterou, o que afasta a pretensão de obter a declaração de domínio. Ausente prova suficiente para demonstração da transmutação da natureza da posse. Não obstante parte do imóvel ocupado seja público (art. 183, §3 da CF), nada impede que o restante seja objeto de declaração de domínio. Sentença de improcedência mantida. O art. 85, §11º do CPC/15 estabelece que o Tribunal, ao julgar recurso, majorará os honorários fixados anteriormente levando em conta o trabalho adicional realizado em grau recursal. NEGARAM PROVIMENTO AO APELO. (RIO GRANDE DO SUL, 2020c).

A usucapião extraordinária está fundamentada no art. 1.238 do Código Civil exigindo a posse de quinze anos, porém ela pode ser contemplada em dez anos se no local ficar provado que foi realizado moradia habitual, obras ou serviços de caráter produtivo conforme o seu parágrafo único. (GONÇALVES, 2014).

Art. 1.238. Aquele que, por quinze anos, sem interrupção, nem oposição, possuir como seu um imóvel, adquire-lhe a propriedade, independentemente de título e boa-fé; podendo requerer ao juiz que assim o declare por sentença, a qual servirá de título para o registro no Cartório de Registro de Imóveis.

Parágrafo único. O prazo estabelecido neste artigo reduzir-se-á a dez anos se o possuidor houver estabelecido no imóvel a sua moradia habitual, ou nele realizado obras ou serviços de caráter produtivo. (BRASIL, 2002).

A propriedade adquirida por usucapião compreende não só aquelas dotadas de seus atributos e componentes, mas também se destacam os direitos reais sobre a coisa alheia, como a servidão, a enfiteuse, o usufruto, o uso, a habitação e a anticrese. (GONÇALVES, 2014).

3.1.3 Da usucapião especial

Salienta Gonçalves (2014) que a usucapião urbana individual ocorre somente no caso de imóveis urbanos com área de até 250 (duzentos e cinquenta) metros quadrados. É necessário que o imóvel tenha sido ocupado para si ou para abrigo de sua família, e ainda que o indivíduo tenha tratado o imóvel como se dono fosse. Não necessita comprovação de justo título e presume-se a boa-fé, porém é exigido que o possuidor não seja proprietário de nenhum outro imóvel e que a posse tenha ocorrido:

- De maneira mansa e se for pacífica;
- Ininterrupta (continuidade);
- Sem oposição do proprietário;
- Por prazo igual ou superior a cinco anos.

No mesmo entendimento segue decisão do TJ/RS:

Ementa: APELAÇÃO CÍVEL. USUCAPIÃO ESPECIAL URBANO. ART. 183 DA CF/88 E ART. 1.240 DO CCB. PRESENTES OS REQUISITOS COMUNS E ESPECIAIS DA MODALIDADE DE AQUISIÇÃO ORIGINÁRIA. ART. 373, I, DO CPC. 1. Da análise do feito, constato que a autora preenche todos os requisitos comuns e especiais para declaração do domínio na modalidade especial urbana, prevista no art. 183 da CF/88 e art. 1.240 do CCB. 2. Elementos de prova suficientes para demonstrar que a autora exerce a posse do imóvel descrito na inicial de forma mansa, pacífica, ininterrupta, sem oposição e com animus domini por mais de 10 anos. Não bastasse, o imóvel pretendido adquirir enquadra-se nas dimensões legais, portanto, tem 250m² conforme se extrai da matrícula, mapa e memorial descritivo, serve de moradia para a autora. Não há notícia no feito de que a autora possui outro imóvel. Circunstâncias fáticas e processuais que autorizam a declaração de domínio do imóvel descrito na inicial em favor da autora. APELAÇÃO PROVIDA. (RIO GRANDE DO SUL, 2020b).

Esta é uma nova modalidade de usucapião e está prevista em nosso ordenamento jurídico, foi denominada de usucapião especial, tal modalidade foi

introduzida pela Constituição Federal em duas formas, especial rural para contemplar o pro - labore e a especial urbana que é conhecida como pro - moradia. Esta modalidade de usucapião especial urbana está regulamentada no art. 183 da Constituição Federal e também no Estatuto da Cidade, Lei n. 10.257 em seu artigo 9º.(GONÇALVES, 2014).

Art. 9º Aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio será conferido ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, a posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão. (BRASIL, 2001).

Tal espécie de usucapião não se aplica a posse de terreno urbano sem construção no local, pois a casa é um requisito para a moradia da família. O título de domínio será concedido ao homem ou mulher, ou a ambos independentemente do estado civil. Como esta modalidade foi introduzida pela Constituição Federal, os prazos só começam a contar a partir da vigência da atual Constituição.(GONÇALVES, 2014).

3.1.4 Da Doação: autorização para escritura

A doação é a Autorização de escritura pública que o Município de Capão da Canoa concede ao beneficiário a fim de constituir o direito de propriedade dos atuais detentores da posse dos lotes de determinadas áreas dentro da cidade. A Secretaria de Cidadania, Trabalho e Ação Comunitária utiliza os instrumentos jurídicos adequados para cada área a ser regularizada conforme a legislação pertinente.

Para cada local a ser regularizado a prefeitura cria lei municipal específica a fim de desafetar determinadas áreas, atualmente o município conta com a atuação da regularização fundiária para fins de regularizar a doação no loteamento Vila das Flores, Vila Santa Luzia e no bairro Quero Quero.

A Vila das Flores tem sua regularização baseada na Lei municipal nº 309/1988 (CAPÃO DA CANOA, 1988), a qual diante dos poderes transforma o bem

público em Bem Dominical a área verde no loteamento Zona Nova, Extensão Zona Norte e atualmente chamada Vila das Flores. Tal Lei está regulamentada pelo Decreto Nº 246/2018 o qual autoriza o poder executivo a outorgar escritura pública de doação dos lotes que compõe as quadras 132 e 133 no loteamento Vila das Flores. (CAPÃO DA CANOA, 1988).

O Bairro Quero Quero vem sendo regularizado por meio da Lei municipal nº 2.968/2013 (CAPÃO DA CANOA, 2013), a qual também se denomina Meu Lar é Legal, na qual fica instituído o programa de regularização fundiária no Município de Capão da Canoa, esta lei é destinada a regulamentar o fomento e a política de regularização fundiária para ocupações consolidadas em áreas municipais ou privadas. O objetivo desta legislação que visa principalmente à regularização fundiária de interesse social, no sentido de priorizar as famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade social. (BRASIL, 2013).

O desenvolvimento que gera o processo de doação é feito via administrativo pelo setor de regularização fundiária. A autorização para escritura é assinada pelo Prefeito Municipal da cidade.

3.2 Das áreas atendidas

O Município de Capão da Canoa, através da Secretaria de Cidadania, Trabalho e Ação comunitária atua em diversos bairros da cidade com objetivo de regularizar propriedades e melhorar a qualidade de vida das pessoas, o programa é de suma importância visando à questão social e também reflete positivamente na administração municipal. Abaixo se encontra os bairros atendidos pelo setor.

3.2.1 Dos bairros

O Quadro 1 apresenta os bairros atendidos pelo setor regularização fundiária no Município de Capão da Canoa e o número de processos referentes a cada bairro:

Quadro 1–Bairros atendidos x número de processos

Araçá	18 processos
Arco Iris	40 processos
Arroio Teixeira	10 processos
Capão Novo	25 processos
Curumim	13 processos
Beco dos Borba	04 processos
Gleba B	02 processos
Guarani	03 processos
Jardim Beira Mar	01 processo
Novo Horizonte	15 processos
Parque Antártica	04 processos
Praia do Barco	109 processos
Quero Quero	19 processos
Santa Luzia	96 processos
Santo Antonio	04 processos
São Jorge	39 processos
São Manoel	79 processos
Vale Verde	25 processos
Vila das Flores	27 processos
Zona Norte	24 processos
Zona Nova	64 processos

Fonte: Capão da Canoa (2020).

Conforme tabela, a regularização fundiária está atuando em diversos bairros da cidade de Capão da Canoa, sendo os três mais procurados o bairro Praia do Barco, seguida pelo Bairro Santa Luzia e São Manoel respectivamente. Em Capão da Canoa existem inúmeros lotes irregulares, desta forma o setor tem uma demanda muito grande para regularizar propriedades.

3.3 Dos requisitos do programa

O usuário se dirige ao setor de regularização fundiária trazendo a documentação solicitada conforme lista em anexo, a partir disso se abre um processo administrativo, tal processo passa para parecer da advogada do setor, a qual irá avaliar se o requerente preenche os requisitos necessários para solicitação de usucapião ou doação, são os mesmos documentos para ambos os processos.

Após todos os documentos apresentados estarem em conformidade com a exigência, passará para a medição, onde o setor de topografia identifica lote e quadra do terreno a ser localizado, bem como informa através de mapa e memorial descritivo a real metragem do terreno a ser regularizado. Após a medição, se identifica a área, é dado novo parecer pela advogada do setor e por fim é solicitada a matrícula atualizada do imóvel, assim é dada a entrada no processo judicial, em caso de usucapião ou é feita a confecção da autorização pela Administração do Município, nos casos de doação. (CAPÃO DA CANOA, 2020).

O parecer técnico é um documento emitido pela Secretaria de Cidadania, Trabalho e Ação Comunitária, o qual em conformidade com o processo do usuário solicita a regularização do lote de acordo com o requerimento solicitado. Conforme Lei Municipal fica autorizada ao poder público municipal receber lotes em doação e fazer a respectiva doação de acordo com o devido processo administrativo para fins de autorização para escritura pública.

3.3.1 Caráter social

O setor de regularização fundiária do Município de Capão da Canoa trabalha com o intuito de atender a população carente no sentido de levar aos cidadãos melhorias em termos de cidadania, conseguindo regularizar suas propriedades, eles poderão usufruir de inúmeros benefícios em termos sociais e de infra-estrutura, deste modo, além de um direito social, a moradia regular é condição para diversos outros direitos constitucionais e ainda estará alcançando à devida função social a propriedade.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a

inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social; [...]. (BRASIL, 1988).

Para Venosa (2008) com a garantia constitucional do artigo quinto da lei maior, o direito de propriedade atenderá a sua função social, na política urbana o legislador aponta que a função social da propriedade é alcançada quando atingir os objetivos dos ordenamentos das cidades em seus planos diretores. Não obstante, a propriedade sofre inúmeras limitações para atingir o seu interesse social, o proprietário que fazer bom uso, explorar as riquezas e tornar seus bens operáveis estará protegido pelo ordenamento jurídico.(VENOSA, 2008).

Neste mesmo entendimento segue decisão do TJ/RS em relação à função social que a propriedade precisa exercer:

Ementa: APELAÇÃO CÍVEL. USUCAPIÃO. BENS IMÓVEIS. AÇÃO DE USUCAPIÃO ESPECIAL URBANA RESIDENCIAL INDIVIDUAL. ART. 183, CF/88. REQUISITOS PREENCHIDOS. Usucapião especial urbano. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. Requisitos preenchidos no presente caso. Função social. A característica principal desta modalidade de usucapião é ser sanção ao proprietário por não dar cumprimento à função social da propriedade, beneficiando àquele que a atendeu. NEGARAM PROVIMENTO AO APELO. UNÂNIME. (RIO GRANDE DO SUL, 2020e).

Com a evolução do princípio da função social, a Constituição Federal exigiu a política de desenvolvimento urbano, tal função é exercida pelo Poder Público municipal a fim de assegurar o bem estar dos seus habitantes. A lei menciona que as cidades com mais de vinte mil habitantes terão seus planos diretores aprovados pelas câmaras municipais para efetivar tal política de desenvolvimento. Com a ascensão urbana generalizada, governos em todos os países começaram desenvolver regras para a devida ocupação do solo preocupando-se com a moradia digna.(VENOSA, 2008).

O conteúdo do artigo 182 parágrafo segundo da Constituição Federal de 1988 relaciona a função social deste tipo de propriedade com as exigências fundamentais de ordenação das cidades, expressas no plano diretor:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo

ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. (BRASIL, 1988).

Tal programa foi desenvolvido com o intuito de atender a população de baixa renda, que não teve acesso a devida produção formal de habitação, em consequência disso é impedida de exercer plenamente o seu direito à cidadania. Portanto tal programa beneficia estas pessoas fazendo com que possam permanecer em suas moradias regularizadas e cumprindo a função social da propriedade.

3.3.2 Da renda

O programa foi regulado para atender munícipes com até dois salários e meio de renda, aqueles que se enquadrarem nos critérios poderão solicitar a regularização de sua propriedade administrativamente via setor de regularização fundiária da Prefeitura Municipal de Capão da Canoa.

Tal critério incide também no pedido de Assistência Judiciária Gratuita(AJG), quando se fala em processo judicial de Usucapião, informando no processo que o beneficiário é usuário do Programa de Regularização Fundiária, com inclusão social, de modo que passam por triagem criteriosa, inclusive, com vistoria *in loco* no imóvel, com condão de averiguar suas reais possibilidades econômicas, constatando-se que são hipossuficientes.

Por esse motivo, há pedido de AJG, por se confirmar que o autor do processo não possui condições financeiras para arcar com determinadas custas processuais e honorários advocatícios, sem prejuízo do sustento próprio, fazendo jus ao benefício da Assistência Judiciária Gratuita, conforme inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal. (BRASIL, 1988).

3.3.3 Da lista de documentos

Para participar do programa de regularização fundiária, o usuário terá de fazer a comprovação de inúmeros documentos solicitados pelo setor para que possa dar

entrada em seu processo administrativo. Assim que fizer a comprovação de todos os documentos solicitados começará a tramitar administrativamente o seu processo de regularização fundiária.

Salienta-se que os documentos identificados como comprovantes de residência ou outros que comprovem a posse do imóvel atestam a real posse ininterrupta do beneficiário, devendo o mesmo comprovar documentalmente todos os anos de posse alegados, sendo preciso apresentar pelo menos 01 documento, como conta de água, luz ou faturas, por ano.

Dentro do Processo Judicial de Usucapião, bem como no processo administrativo de Autorização para Doação, estes documentos são de extrema importância, sendo o parecer da advogada do setor baseado na documentação apresentada pelo beneficiário.

Todos os documentos, sem exceção, devem ser apresentados, pois em sua totalidade preenchem os requisitos amparados pelo Código Civil, bem como preenchem os requisitos do próprio programa municipal de Regularização Fundiária.

3.4 Dos dados da regularização fundiária do ano de 2019

Atualmente no setor de regularização fundiária de Capão da Canoa tramitam 1.168 (mil cento e sessenta e oito) processos administrativos e 278 (duzentos e setenta e oito) processos judiciais em andamento. O setor de regularização fundiária de Capão da Canoa tem um grande índice de procura de novos usuários e com grande demanda já estabelecida.

3.4.1 Dos mandados judiciais para registro de propriedade no cartório de imóveis

Por meio de documento emitido pela Vara correspondente, assinado pelo juízo da causa, tal mandado corresponde à ordem judicial dada no final do processo judicial, quando da procedência do pedido, que permite a pessoa se dirigir ao cartório de imóveis do município e proceder à transferência da propriedade para o seu nome, ou seja, escriturando o terreno em seu nome. No ano de 2019 foram

entregues aproximadamente 23 (vinte e três) mandados de registros aos usuários da regularização fundiária. (CAPÃO DA CANOA, 2020).

Portanto esta ordem judicial é o poder que o requerente tem de transformar a sua propriedade que anteriormente ao processo de regularização era irregular em uma propriedade regularizada nos termos da lei, contribuindo para o crescimento e desenvolvimento do município, assim como também irá trazer benefícios em termos de cidadania para si e para toda a sua família.

3.4.2 Da autorização para escritura

Trata-se do documento confeccionado pela Secretaria de Administração do Município, assinado pelo Prefeito Municipal. Tal autorização permite aos requerentes escriturarem o terreno, objeto do seu processo administrativo, uma vez que os mesmos se encontram em nome do município no cartório de registros. Foram entregues no ano de 2019 em torno de 39 Autorizações em forma de Doação.(CAPÃO DA CANOA, 2020).

Da autorização para escritura – Salienta-se que por se tratar de documento emitido via extrajudicial, bem como ser procedimento diverso da usucapião, as doações são onerosas no que se refere aos custos cartorários, como valor da escritura e do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis(ITBI), em que pese o beneficiário seja usuário do Programa da Regularização Fundiária do Município, este não fica isento das custas cartorárias como no caso da Usucapião.

A usucapião está no Código Tributário Municipal(CTM), lei complementar nº002 de 30 de dezembro de 2003, a qual em seu artigo 80 fala sobre a não incidência do imposto, assim como o inciso quinto que define a isenção para a usucapião. (CAPÃO DA CANOA, 2003).

Destarte, tal documento legal é o poder que o requerente tem em transformar o bem imóvel que antes era tido como irregular, em uma propriedade regularizada nos termos da lei, portanto trazendo melhorias em termos de vida para si e para sua família assim como contemplando o valor da cidadania e cumprindo o princípio da função social da propriedade.

4 DOS RESULTADOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO MUNICÍPIO DE CAPÃO DA CANOA

No presente capítulo será tratado dos resultados que o programa de regularização fundiária conseguiu alcançar em termos de quantidade de processos de usucapião que foram entregues em decorrência das decisões dos mandados judiciais bem como as escrituras entregues pela prefeitura por meio dos processos administrativos a fim de alcançar os resultados da pesquisa.

4.1 Das regularizações efetivamente realizadas por período

O presente estudo foi realizado com base nos dados do setor de regularização fundiária do ano de 2019, neste contexto, trata-se daqueles beneficiários que obtiveram suas solicitações para regularizar propriedades atendidas no presente ano. Entre estas solicitações inúmeras são decorrentes de processos de usucapião que em virtude de decisão judicial foram autorizadas mediante mandado judicial. Todavia, também foi identificado que a maior parte das regularizações do presente ano foram àquelas regularizações mediante processo administrativo da prefeitura, chamadas de Autorizações para Escritura em forma de Doação.

4.1.1 Dos mandados judiciais entregues em 2019

No ano de 2019 foram entregues 23 (vinte e três) mandados judiciais pelo setor de regularização fundiária de Capão da Canoa, após receber este documento a pessoa está apta a transferir o bem imóvel para o seu nome, entretanto, nem todos os beneficiários que foram contemplados no presente ano com tal decisão judicial realizaram a transferência do bem imóvel para o seu nome. Tendo em vista que o programa foi instituído com o propósito de beneficiar determinadas pessoas que sem este mecanismo de política pública social não poderiam de fato regularizar seu terreno ou imóvel.

Nos procedimentos por meio do sistema judiciário, especificamente em casos de usucapião, diferentemente da situação das doações, não se faz necessário fazer o pagamento do valor da escritura e do imposto de ITBI pelo beneficiário, nestes casos serão isentos de tais custos, assim como o benefício já garantido da Assistência Judiciária Gratuita(AJG)de acordo com o Código de Processo Civil em seu art. 98. Portanto fica desobrigado de tal custo ao final do processo, se gasta apenas com nova via da matrícula atualizada.

Art. 98. A pessoa natural ou jurídica, brasileira ou estrangeira, com insuficiência de recursos para pagar as custas, as despesas processuais e os honorários advocatícios tem direito à gratuidade da justiça, na forma da lei.

§ 1º A gratuidade da justiça compreende:

I - as taxas ou as custas judiciais;

II - os selos postais;

III - as despesas com publicação na imprensa oficial, dispensando-se a publicação em outros meios;

IV - a indenização devida à testemunha que, quando empregada, receberá do empregador salário integral, como se em serviço estivesse;

V - as despesas com a realização de exame de código genético - DNA e de outros exames considerados essenciais;

VI - os honorários do advogado e do perito e a remuneração do intérprete ou do tradutor nomeado para apresentação de versão em português de documento redigido em língua estrangeira;

VII - o custo com a elaboração de memória de cálculo, quando exigida para instauração da execução;

VIII - os depósitos previstos em lei para interposição de recurso, para propositura de ação e para a prática de outros atos processuais inerentes ao exercício da ampla defesa e do contraditório;

IX - os emolumentos devidos a notários ou registradores em decorrência da prática de registro, averbação ou qualquer outro ato notarial necessário à efetivação de decisão judicial ou à continuidade de processo judicial no qual o benefício tenha sido concedido.

§ 2º A concessão de gratuidade não afasta a responsabilidade do beneficiário pelas despesas processuais e pelos honorários advocatícios decorrentes de sua sucumbência.

§ 3º Vencido o beneficiário, as obrigações decorrentes de sua sucumbência ficarão sob condição suspensiva de exigibilidade e somente poderão ser executadas se, nos 5 (cinco) anos subsequentes ao trânsito em julgado da decisão que as certificou, o credor demonstrar que deixou de existir a situação de insuficiência de recursos que justificou a concessão de gratuidade, extinguindo-se, passado esse prazo, tais obrigações do beneficiário.

§ 4º A concessão de gratuidade não afasta o dever de o beneficiário pagar, ao final, as multas processuais que lhe sejam impostas.

§ 5º A gratuidade poderá ser concedida em relação a algum ou a todos os atos processuais, ou consistir na redução percentual de despesas processuais que o beneficiário tiver de adiantar no curso do procedimento.

§ 6º Conforme o caso, o juiz poderá conceder direito ao parcelamento de despesas processuais que o beneficiário tiver de adiantar no curso do procedimento.

§ 7º Aplica-se o disposto no art. 95, §§ 3º a 5º, ao custeio dos emolumentos previstos no § 1º, inciso IX, do presente artigo, observada a tabela e as condições da lei estadual ou distrital respectiva.

§ 8º Na hipótese do § 1º, inciso IX, havendo dúvida fundada quanto ao preenchimento atual dos pressupostos para a concessão de gratuidade, o

notário ou registrador, após praticar o ato, pode requerer, ao juízo competente para decidir questões notariais ou registrais, a revogação total ou parcial do benefício ou a sua substituição pelo parcelamento de que trata o § 6º deste artigo, caso em que o beneficiário será citado para, em 15 (quinze) dias, manifestar-se sobre esse requerimento. (BRASIL, 2015).

Esta isenção é abrangida pelo Código Tributário (ITBI), por ser forma de aquisição originária, a usucapião não se insere na hipótese de incidência de ITBI. A ausência de transmissão, onerosa, inter vivos, do bem imóvel ou de direitos reais sobre estes bens impede que surja a obrigação tributária, por consequência não há fato gerador do tributo.

Tem AJG, não paga taxa de escritura, desse modo a assistência jurídica gratuita aos necessitados não significa apenas assistência processual, mas, como acesso a ordem jurídica justa, sobressai como instituto de natureza material, devendo isentar-se do pagamento de qualquer ônus processuais ou extraprocessuais os interessados hipossuficientes, no acesso aos serviços com natureza forense. O Quadro 2 apresenta os usuários contemplados com AJG no ano de 2019.

Quadro 2 – Usuários contemplados com AJG em 2019

(continua)

Nome	Quadra/Lote	Bairro
João Rodrigues flores	46/20, Setor 360	Araçá
Arionilsa Terezinha Bescon	40/18e16, Setor 357	Arco Íris
Doraci Silva De Matos	189/12-13-18 e 19, Setor 363	Zona Nova
José Moreira Alves	19/26, Setor 615	Santa Luzia
Izaurina Alexandre Cardoso	83/05-06, Setor 615	Santa Luzia
Maria Angelina Caetano de Freitas	103/36, Setor 620	Vila Das Flores
Cleusa Monteiro R da Silveira	97/02, Setor 615	Parque Antártica
Gerseu Borges Cardoso de Aguiar	F-11/12, Setor 363	Zona Nova
Marli Heberhardt de Melo	214/10, Setor 615	Santa Luzia
Ely Fridrich	51/04, Setor 357	Arco Íris
Odete Rosa dos Santos	159/01, Setor 363	Novo Horizonte
Alveni Godinho Borges	46/26-25, Setor 360	Araçá
Carmellina Silveira dos Santos	135/10-11, Setor 363	Novo Horizonte
Arlete Teixeira Coelho	84/08, Setor 615	Santa Luzia
Celia de oliveira Haag	52/14-12-16, Setor 357	Arco Íris

Jussana Beatriz Gonçalves	29/27-28, Setor 357	Arco Íris
---------------------------	---------------------	-----------

(conclusão)

Nome	Quadra/Lote	Bairro
Vladimir Barbosa Rodrigues	22-A/43, Setor 615	Centro
Sergio Marcos da Rosa da Silva	158/13-14, Setor 363	Zona Nova
Ivania da Silva Teixeira	66/12-13 e 14, Setor 357	Arco Íris
Cleusa Monteiro Rufino da Silveira	97/02-03, Setor 615	Santa Luzia
Helio Carlos Pereira kerkoff	159/24 -25, Setor 363	Novo Horizonte
Aldemir Altissimo Flores	40/15-17, Setor 357	Arco Íris
Loeci Pinheiro	40/13-15, Setor 356	Arco Íris

Fonte: Capão da Canoa (2020).

O quadro acima apresenta a lista de pessoas com seus respectivos bairros, quadra e lotes, que foram contemplados no ano de 2019 pela decisão judicial em favor de seus processos de usucapião por meio de mandado judicial.

4.1.2 Das autorizações entregues em 2019

No ano de 2019 foram entregues aproximadamente 39 Autorizações para Escritura em forma de Doação pelo setor de regularização fundiária de Capão da Canoa, sendo que, conforme pesquisa realizada, nem todos os usuários que foram beneficiados pelo programa no presente ano realizaram a escritura e transferência do bem para o seu nome. Grande parte se dá pelo perfil de pessoas que se encaixam como usuários de baixa renda, diante disso, eles acabam por não finalizarem suas regularizações devido a inúmeras despesas ao final do processo para efetivação da regularização.

Uma situação decorrente do programa baixa renda que a prefeitura de Capão da Canoa possui é a falta de condições financeiras para regularização fiel ao processo, tendo em vista que após as autorizações, o beneficiário muitas vezes não tem condições financeiras de registrar o imóvel em seu nome, pois muitos destes beneficiários do programa são pessoas de baixa renda, os quais encontram dificuldades para efetivar o registro na matrícula do imóvel porque tem que arcar

com as despesas de escritura, as taxas para registro e inclusive o pagamento do ITBI, dificultando assim muitas vezes a concretização da regularização da propriedade.

De acordo com Sabbag (2011) oITBI é o imposto cobrado sobre a transmissão inter vivos, a qualquer título por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição.

Conforme o art. 156, II, da Constituição Federal, fica estabelecido à competência dos municípios para a instituição do ITBI:

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

[...];

II - transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;

§ 2º O imposto previsto no inciso II:

I - não incide sobre a transmissão de bens ou direitos incorporados ao patrimônio de pessoa jurídica em realização de capital, nem sobre a transmissão de bens ou direitos decorrente de fusão, incorporação, cisão ou extinção de pessoa jurídica, salvo se, nesses casos, a atividade preponderante do adquirente for a compra e venda desses bens ou direitos, locação de bens imóveis ou arrendamento mercantil;

II - compete ao Município da situação do bem. (BRASIL, 1988).

Entende-se como o imposto municipal inter vivos, referente aos atos, fatos ou negócios jurídicos realizados entre pessoas, por consequência a transmissão inter vivos de caráter oneroso de bens imóveis legalmente é uma competência de exclusividade dos municípios. (SABAGG, 2011).

Segue o mesmo raciocínio a decisão do TJ/RS:

Ementa: APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO TRIBUTÁRIO. AÇÃO DE RESTITUIÇÃO DE VALORES PAGOS A TÍTULO DE ITBI. BASE DE CÁLCULO DO IMPOSTO. VALOR VENAL DO IMÓVEL. ART. 38 DO CTN. ESTIMATIVA FISCAL NÃO INFIRMADA POR PROVA IDÔNEA. PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO. "A base de cálculo do ITBI é o valor venal do imóvel objeto da transmissão ou da cessão de direitos reais a ele relativos, ficando à repartição municipal, ante sua competência exclusiva (art. 156, I da CF), a discricionariedade para realizar sua própria estimativa fiscal, a partir dos critérios legais que garantam a isonomia de tratamento e de atribuição de valor. Impossibilidade de se considerar, para efeito de cálculo do tributo, o valor da efetiva transação imobiliária realizada." ("ut" ementa da Apelação Cível nº 70070695465, julgada pela 22ª Câmara Cível deste Tribunal). "In casu", a instituição bancária demandante não logrou demonstrar o suposto equívoco na estimativa realizada pelo Fisco, tampouco o alegado excesso na apuração do ITBI incidente quando da consolidação da propriedade alienada fiduciariamente. Por conseguinte, impõe-se a reforma da sentença,

julgando-se improcedente o pedido de repetição de valores pagos à Fazenda Municipal. Precedentes desta Corte. RECURSO PROVIDO. (RIO GRANDE DO SUL, 2019d).

Após receberem suas autorizações de escritura eles devem registrar seu imóvel no registro de imóveis na devida matrícula. Após ser feita a escritura do imóvel, tal documento que comprova a propriedade, diferentemente da comprovação apenas da posse, ela pode passar para o seu nome no Cadastro do Município.

O Quadro 3 apresenta os beneficiários que obtiveram suas solicitações de regularização fundiária atendidas no ano de 2019 com seus respectivos lotes e bairros dentro da Cidade de Capão da Canoa.

Quadro 3 – Beneficiários atendidos pela regularização fundiária

(continua)

Nome	Quadra/Lote	Bairro
Ademar Nunes Vieira	16/40	Santa Luzia
Avelino Pereira de Lima	132/06	Santa Luzia
Celi Bruschi dos Santos	16/39	Santa Luzia
Iracema Silveira Meireles	F/11	Quero-Quero
João de Oliveira Machado	G/18	Quero-Quero
Lidorino Orisete Castro da Silva	C/22, Gleba B	Santa Luzia
Luiz Carlos Silveira dos Santos	09/01, Gleba B	Santa Luzia
Maria Vargas de Matos	70/10, Gleba B	Santa Luzia
Paulina da Silveira dos Santos	02/08	São Jorge
Rafaela de Jesus da Silveira	15/18, Gleba B	Santa Luzia
Roni Klein Eberhardt	C/03, Gleba B	Santa Luzia
Silvio Santos da Silva	A/04	Quero-Quero
Alessandro Monteiro Bittencurt	132/12, setor 620	Vila das Flores
Ana Paula Hoffmann	B/25, Setor 615	Santa Luzia
Armanda Nunes da Silva	14/08	Vila Santa Luzia
Aurino de Souza Jorge	71/13	Vila Santa Luzia
Bento Rodrigues	132/20, Setor 620	Vila das Flores
Edilia Monteiro Rufino	10/06	Vila Santa Luzia
Edinei da Silva Silveira	72/11 Setor 620	Vila das Flores

(conclusão)

Nome	Quadra/Lote	Bairro
Eva Nunes da Silva	133/08, Setor 620	Vila das Flores
Jair Hoffmann Steinmetz	B/23	Vila Santa Luzia
Luciano Azevedo Dias	15/06	Vila Santa Luzia
Olavio de Matos	133/03, Setor 620	Vila das Flores
Veriato Sampaio Araujo	70/21	Santa Luzia
Airton Monteiro Cardoso	10/08	Santa Luzia
Altair bopsin	70/01	Santa Luzia
Caroline Lumertz Bastos	15/30	Santa Luzia
Eva Pereira Rodrigues	15/34	Santa Luzia
Genesy Santos dos Santos	71/24	Santa Luzia
Jeverson Ribeiro Cardoso	A/22	Santa Luzia
José Carlos Almeida de Lima	16/15	Santa Luzia
Maria de Loudes Pereira	133/02, Setor 620	Vila das Flores
Manoel da Gama Alves	A-11/09	Santa Luzia
Manoel Teixeira Gonsalves	10/10	Santa Luzia
Maria Balem Rolim	71/12	Santa Luzia
Osório Orivaldo de Azevedo	34/12	Santa Luzia
Sal Serafim Marques	07/17	São Jorge
Nelcí Mayer de Guimarães	G-64/07	Santa Luzia
Valdir Pereira Bopsin	10/03	Santa Luzia

Fonte: Capão da Canoa (2020).

4.2 Do IPTU arrecadado pelo Município

Neste ponto não foi possível concluir o objetivo primeiramente traçado referente a valores do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), dadas as expectativas criadas a respeito da regularização fundiária que chegou a concluir inúmeros processos referentes à regularização de propriedades. Alguns concluíram e passaram o IPTU para o seu nome, porém não foi possível chegar aos resultados em valores.

Entretanto é de suma importância para o Município já ter estas pessoas ativas com o cadastro de IPTU em seus nomes, verdadeiros moradores do lote como titulares, pois se eles não estiverem pagando, será mais fácil de executá-los. Tendo em vista que, anteriormente a isso, a prefeitura executava estes determinados lotes

onde se era quase impossível intimar o dono registral, passando o imóvel a leilão muitas vezes.

Quanto ao IPTU arrecadado dentro da presente pesquisa, não foi possível obter êxito neste ponto traçado, de acordo com a pesquisa de campo realizada, não foi possível se chegar ao valor arrecadado por meio dos beneficiários do programa, não fornecido pela prefeitura. Em que pese tal informação não tenha sido disponibilizada, o IPTU atualmente conta com 19 novos usuários sendo autorizados, já se vê um tema mais benéfico para a prefeitura, pois nestes casos, caso o beneficiário não pague o IPTU, poderá o de imediato ser executado, diante disso, sendo os moradores locais se torna mais acessível fazer a cobrança pelo município.

Em casos anteriores onde os beneficiários eram executados e não estavam morando no local, os mesmos deixavam o processo seguir, pois provavelmente não é a única moradia ou propriedade da pessoa, tendo inclusive terceiros residindo já há anos. Portanto mesmo não chegando ao valor em reais (\$) do IPTU com as autorizações e mandados, as mesmas já trazem benefícios para o Município, pois se anteriormente era zero a possibilidade destas cobranças, atualmente tem um bom número de efetivações.

4.2.1 IPTU conceito

O IPTU é a sigla para Imposto Predial Territorial Urbano, é um imposto municipal cobrado das pessoas que possuem propriedade imobiliária dentro de uma região urbanizada, entende-se como zona urbana aquela definida por lei. Este tributo tem por competência o âmbito municipal conforme ordena a Constituição Federal e incide anualmente sobre a propriedade, seu contribuinte fica caracterizado como proprietário, o titular do domínio útil e possuidor da coisa.

O artigo 156, I, da Constituição Federal prevê a competência dos municípios para instituir o IPTU: “Compete aos Municípios instituir imposto sobre: I – propriedade predial e territorial urbana”. (BRASIL, 1988).

Lembra Sabbag (2011) que, de acordo com a edição de lei ordinária municipal, caberá ao município a instituição do IPTU. No plano de arrecadação, o IPTU representa um importante imposto para as municipalidades. A propriedade do imóvel, situando-se em zona urbana terá a competência municipal para fazer a tributação mediante IPTU, diferentemente da zona rural, entende-se como uma

tributação diversa, alterando a competência tributária onde será cobrado o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR). (SABBAG, 2011).

Na mesma linha de entendimento Sabbag (2011) observa que o sujeito passivo do IPTU é aquele que detém o direito de gozo, no caso o proprietário, o titular do domínio útil. O proprietário do imóvel será o legitimado ativo para postular a repetição de indébito do IPTU, a definição legal do sujeito passivo prevalece sobre qualquer estipulação contratual que determine que terceiro arque com o pagamento do IPTU. (SABBAG, 2011).

De acordo com o artigo 32 do Código Tributário Nacional (CTN), o fato gerador do IPTU será a propriedade, o domínio útil ou a posse do bem imóvel.

Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.

§ 1º Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;

II - abastecimento de água;

I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;

II - abastecimento de água;

III - sistema de esgotos sanitários;

IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;

IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;

V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.

§ 2º A lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas definidas nos termos do parágrafo anterior. (BRASIL, 1966).

Para Sabbag (2011) a matéria que consiste no fato gerador do IPTU nada mais é do que a propriedade, o domínio útil ou a posse do bem por natureza ou acessão física. São bens imóveis por natureza os que se formaram por força da natureza, compreendendo o solo e a superfície, os seus acessórios e adjacentes naturais. Destarte o bem imóvel por acessão física compreende tudo que o homem incorporar permanentemente ao solo, como a semente lançada na terra, os edifícios, as construções, de modo que não se possa retirar sem destruição, modificação, fratura ou dano. (SABBAG, 2011).

Segue a mesma linha de entendimento do TJ/RS:

Ementa: AGRAVO DE INSTRUMENTO. MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. IPTU - IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO. AUSÊNCIA DE PROBABILIDADE DO DIREITO ALEGADO. Nos termos do art. 32 do CTN, “O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.” Ou seja, o fato gerador não é apenas a propriedade e, por conseguinte, não é só o proprietário quem pode figurar como contribuinte do tributo, consoante a disposição do art. 34 do CTN. Ausente a probabilidade do direito alegado, não vislumbro, por ora, todos os requisitos exigidos pelo artigo 300 do CPC/15. AGRAVO DESPROVIDO. UNÂNIME. (RIO GRANDE DO SUL, 2020f).

No entendimento de Rizzardo (2012), a propriedade é uma instituição do direito civil, é a concessão do direito positivo, ou seja, ela existe porque a Lei a criou e a garante. Vale lembrar que o direito de propriedade é um dos assuntos mais relevantes dentro do direito das coisas, sendo considerado o mais amplo dos direitos reais, também chamado de direito real fundamental. Desde os primórdios do aparecimento da inteligência do ser humano ela vem acompanhada da ideia do homem possuir, conquistar e adquirir bens. Sendo assim, ser proprietário ou dono de uma coisa é a faculdade de fazer o que é da vontade de cada ser humano com um determinado bem. (RIZZARDO, 2012).

4.3 Das consequências benéficas da regularização de imóvel para os beneficiários e para o Município

Neste tópico será tratado das consequências benéficas tanto para o Município, no que diz respeito a recolhimento de receitas, como também para os municípios que tiveram seus imóveis legalizados pelo programa de regularização fundiária.

4.3.1 Das consequências benéficas para o município

Retomando a ideia já posta acima referente ao IPTU, considera-se benéfico ao Município este total de 19 novos beneficiários que de fato estão morando ali, e muitas vezes devem o IPTU, mas que passaram para o seu nome. Ainda que, caso o trabalho da regularização fundiária tivesse obtido apenas um novo usuário cadastrado no IPTU da cidade já seria considerado benéfico para o Município.

Contudo, mesmo que haja benefícios diversos entre o município e o beneficiário, existe uma preocupação muito grande do Município de Capão da Canoa em possibilitar o acesso a estes serviços à população, pois, estes serviços contratado via advogado particular são onerosos, ficando impossível a contratação por beneficiário de baixa renda, tendo em vista o valor venal do imóvel.

4.3.2 Das consequências benéficas para os munícipes

É benéfico para o munícipe, pois uma propriedade devidamente registrada aumenta o valor venal do imóvel no mercado, também possibilita a sucessão, uma vez que filhos e filhas terão direito ao imóvel de forma legal.

Conforme informações coletadas no setor, muitos beneficiários do programa são pessoas idosas, entende-se que os mesmos acabam por se preocupar que posteriormente ao seu óbito como ficará a questão sucessória para os seus filhos ou entes.

De acordo com Dias (2013), a sucessão é a substituição do titular de um direito, com relação a coisas, bens, direitos ou encargos. A sucessão é o ato de suceder, é um efeito jurídico, mais corretamente uma aquisição *mortis causa*. O termo sucessão muitas vezes é tomado como sinônimo de herança, porém é empregada para significar à transmissão dos direitos ativos e passivos que uma pessoa falecida faz a outra, que lhe sobrevive. Quando ocorre a morte, não só o patrimônio, mas também os direitos e obrigações do falecido se transmitem para outrem. São pressupostos da sucessão *mortis causa* o falecimento de alguém, titular de um patrimônio ou bem, e a sobre vida de outras pessoas, chamadas neste caso para recolher este patrimônio, que recebe o nome de herança. Portanto a sucessão é o conjunto de normas que regula a transmissão de bens em consequência da morte. (DIAS, 2013).

Segue decisão do TJ/RS acerca do assunto:

Ementa: APELAÇÃO CÍVEL. USUCAPIÃO. BENS IMÓVEIS. AÇÃO DE USUCAPIÃO. USUCAPIÃO. FORMA DE AQUISIÇÃO ORIGINÁRIA. DIREITO DE SAISINE. FORMA DE AQUISIÇÃO CAUSA MORTIS. A usucapião é meio de aquisição originária da propriedade pelo exercício prolongado da posse com o ânimo de dono sem sê-lo; enquanto o direito de saisine já faz dono o sucessor causa mortis por vínculo material que se opera de pleno direito (art. 1.784 do CC). A ação de usucapião e a ação de inventário não constituem concurso eletivo de ações. Assim, carece da ação de usucapião aquele que já é proprietário por força

da sucessão causa mortis. - Circunstância dos autos em que se impõe manter a sentença. RECURSO DESPROVIDO, POR MAIORIA. (RIO GRANDE DO SUL, 2017).

Dessa forma, no que se refere ao direito de sucessão, o beneficiário da regularização ao completar e formalizar a regularização final da sua propriedade fica legalmente amparado pelo sistema judiciário em defesa dos seus herdeiros no sentido de proteção dos direitos e transmissão daquele bem para seus familiares.

Regularizar tais áreas traz segurança e dignidade aos moradores, gera riquezas à comunidade e permite a correta gestão do espaço urbano, pois insere estas áreas nos Cadastros Municipais. O direito à moradia está previsto na Constituição Federal como direito social fundamental. Ao realizar a regularização fundiária, o Município dá eficácia ao direito à moradia digna e ordena o uso do solo urbano corretamente, convertendo meros locais de moradia em endereços formais, gerando assim, informações para arrecadação de tributos e dando segurança aos seus ocupantes, fazendo com que estas propriedades cumpram a sua função social de fato.

5 CONCLUSÃO

No presente trabalho procurou-se estudar e compreender a regularização fundiária e o impacto que a legalidade dos imóveis causa para a comunidade e para o Município, apresentando os fundamentos do programa, a incidência no Município de Capão da Canoa e os resultados obtidos na presente pesquisa.

Ao falar sobre regularização fundiária, deve-se primeiro comentar sobre um de seus fundamentos e princípios mais importante e relevante, o direito de propriedade. Tal direito vem evoluindo de geração a geração, chegando a fazer com que a partir do século XXI fossem criados mecanismos para dar a devida utilização social urbana. Com esta evolução permanente do direito de propriedade veio com ela o princípio da função social que ela precisa exercer, pois se torna uma riqueza e o detentor tem o ônus de usar em prol do crescimento e prosperidade social. A legislação criou leis e programas assegurados pela Constituição Federal e pelo Código Civil para dar direcionamento e eficácia ao direito de propriedade e moradia digna, como nos casos de usucapião que se trata de uma concessão especial de uso para fins de moradia.

Constatou-se que o programa de regularização fundiária tem por objetivo a inclusão social para pessoas de baixa renda, ela presta assistência e assessoria jurídica de forma gratuita como forma de política e inclusão social. Através do instituto da usucapião, modo autônomo de aquisição de propriedade foi estudado e abordado todos os modelos de usucapião utilizados pelo setor de regularização fundiária de Capão da Canoa, assim como as autorizações para escritura em forma de doação feitas e entregues pela Prefeitura municipal. Constatou-se que o setor atua em diversos bairros da cidade, em aproximadamente 21 (vinte e um) bairros, com o objetivo de regularizar propriedades e melhorar a qualidade de vida das pessoas. Foi identificado também que o setor tem um grande índice e procura pela sociedade com objetivo de regularizar a sua propriedade ou imóvel. Tal demanda do setor é tão grande que inclusive passa de mil processos administrativos tramitando por lá.

De acordo com o presente estudo, a regularização de propriedades tem relevância para o Município no que diz respeito aos lotes e terrenos que antes da legalização do imóvel era praticamente impossível fazer a cobrança do IPTU. No cenário pós legalização dos terrenos já se vê benefícios para o Município, em alguns

casos as pessoas estão pagando corretamente seu imposto convertendo isto em melhorias e serviços para o seu bairro e comunidade, aquelas que não pagarem ou atrasarem seus impostos poderão ser executados de imediato, pois sendo moradores regulares da cidade e fazendo parte do cadastro municipal serão mais acessíveis de fazer determinada cobrança. De outro modo também tem relevância para o Município em fornecer esses serviços à população de baixa renda, serviços estes que sem o auxílio e programa do governo não seria possível de fazer a contratação por estas pessoas, proporcionando então, condições de legalizar seu imóvel e tornar real o direito a uma moradia digna para sua proteção e da sua família.

Quanto aos beneficiários, tal política pública tem uma grande relevância para eles, tendo em vista que um imóvel registrado e regularizado aumenta o valor venal no mercado e ainda possibilita exercer o direito de sucessão do bem legalmente. Assim tais beneficiários são beneficiados em todos os sentidos com a regularização de seus terrenos, a sua contrapartida para adquirir este direito é, posteriormente à incumbência de fazer o pagamento anual do imposto de IPTU, tal imposto se converte em melhorias e serviços para a população, traz segurança e dignidade aos moradores, assim como gera riquezas para a comunidade. Ao cumprirem sua regularização, os usuários estão de fato dando eficácia ao direito de adquirir uma moradia digna que a própria Constituição garante resultando no alcance da função social da propriedade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 27 out. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm>. Acesso em: 30 abr. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 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] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm#:~:text=LEI%20n%2010.257%2C%20DE%2010%20DE%20JULHO%20DE%202001.&text=Regulament%20os%20arts.,urbana%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs.&text=Art.&text=182%20e%20183%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal,aplicado%20o%20previsto%20nesta%20Lei.> Acesso em: 15 abr. 2020.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm>. Acesso em: 10 maio 2020.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 17 mar. 2015.

CAPÃO DA CANOA. *Lei nº 309 promulgada em 08 de novembro de 1988*. Capão da Canoa: [s.n.], 1988. Disponível em: <<https://cespro.com.br/visualizarDiploma.php?cdMunicipio=7345&cdDiploma=19880309&NroLei=309&Word=&Word2=>>>. Acesso em: 31 mar. 2020.

CAPÃO DA CANOA. *Lei nº 002 promulgada em 30 de dezembro de 2003*. Capão da Canoa: [s.n.], 2003. Disponível em: <<https://cespro.com.br/visualizarDiploma.php?cdMunicipio=7345&cdDiploma=2003002>>. Acesso em: 09 maio 2020.

CAPÃO DA CANOA. *Lei nº 2.968 promulgada em 22 de março de 2013*. Capão da Canoa: [s.n.], 2013. Disponível em: <<https://cespro.com.br/visualizarDiploma.php?cdMunicipio=7345&cdDiploma=20132968&NroLei=2.968&Word=&Word2=>>>. Acesso em: 31 mar. 2020.

CAPÃO DA CANOA. *Informações internas do sistema do setor de Regularização Fundiária*. Capão da Canoa: Secretaria de Cidadania, Trabalho e Ação Comunitária, 2020.

DIAS, Maria Berenice. *Manual das Sucessões*. 3.ed. Salvador: Juspodvm, 2013.

GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito Civil Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2008.

GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito Civil Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2014.

MONTEIRO, Washington de Barros. *Curso de Direito Civil*. São Paulo: Saraiva, 2007.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. *Apelação civil nº 70081552721*. APELAÇÃO CÍVEL. USUCAPIÃO (BENS MÓVEIS). USUPIÃO ORDINÁRIA. JUSTO TÍTULO. PROMESSA COMPRA E VENDA. INADIMPLEMENTO. AUSÊNCIA DE ANIMUS DOMINI E DE BOA-FE. 20ª Câmara Cível. Apelante: Marina Silva Barros da Rosa e Claudino Antônio da Rosa. Apelado: Horácio Schvartz. Relator: Dilso Domingos Pereira, 10 julho de 2019a. Disponível em: https://www1.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_processo.php?nome_comarca=Tribunal%20de%20Justi%C3%A7a%20do%20RS&versao=&versao_fonetica=1&tipo=1&id_comarca=700&num_processo_mask=&num_processo=70081552721&codEmenda=7706337&temIntTeor=true. Acesso em: 16 jun. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. *Apelação civil nº 70080761844*. APELAÇÃO CÍVEL. USUCAPIÃO (BENS IMÓVEIS). AÇÃO DE USUCAPIÃO COLETIVO. CONEXA COM AÇÃO DE DESPEJO. REQUISITOS DO ART. 10 DA LEI 10.257/01 PREENCHIDOS. VERIFICAÇÃO DE TRANSMUTAÇÃO DO CARÁTER DA POSSE INICIALMENTE POR CONTRATO DE LOCAÇÃO. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO INICIAL. PRELIMINAR CONTRARRECURSAL. 17ª Câmara Cível. Apelante: Espólio de Jordão Bernardo da Rosa Neto. Apelado: Diva Pires de Lima e outros. Relator: DesalLiegePuriceli Pires, 27 de fevereiro de 2019b. Disponível em: https://www1.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_processo.php?nome_comarca=Tribunal%20de%20Justi%C3%A7a%20do%20RS&versao=&versao_fonetica=1&tipo=1&id_comarca=700&num_processo_mask=&num_processo=70080761844&codEmenda=7706337&temIntTeor=true. Acesso em: 16 de junho de 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. *Apelação civil nº 7008189095*. APELAÇÃO CÍVEL. USUCAPIÃO. BENS IMÓVEIS. USUCAPIÃO ORDINÁRIA. 18ª Câmara Cível. Apelantes: Carlos Rogério da Silva Santos e LizianeZebrowskiBraatz. Apelados: Osmar Soares Sodre e LariSodre Tavares. Relator: Heleno Tregnago Saraiva, 25 de abril de 2019c. Disponível em: https://www1.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_processo.php?nome_comarca=Tribunal%20de%20Justi%C3%A7a%20do%20RS&versao=&versao_fonetica=1&tipo=1&id_comarca=700&num_processo_mask=&num_processo=70080189095&codEmenda=7706337&temIntTeor=tru. Acesso em: 16 jun. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. *Apelação civil nº 70083227710*. APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO TRIBUTÁRIO. AÇÃO DE RESTITUIÇÃO DE VALORES PAGOS A TÍTULO DE *ITBI*. BASE DE CÁLCULO DO IMPOSTO. VALOR VENAL DO IMÓVEL. ART. 38 DO CTN. ESTIMATIVA FISCAL NÃO INFIRMADA POR PROVA IDÔNEA. PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO. 22ª Câmara Cível. Apelante: Município de Porto Alegre. Apelado: Banco ABC Brasil S/A. Relator: Miguel Ângelo da Silva, 29 de agosto de 2019d. Disponível em: https://www1.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_processo.php?nome_comarca=Tribunal%20de%20Justi%C3%A7a%20do%20RS&versao=&versao_fonetica=1&tipo=1

&id_comarca=700&num_processo_mask=&num_processo=70082155086&codEmenta=7706337&temIntTeor=true. Acesso: 16 jun. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. *Apelação civil nº 7008224627*. APELAÇÃO CÍVEL. USUCAPIÃO (BENS IMÓVEIS). AÇÃO DE USUCAPIÃO. REQUISITOS. NÃO OCORRÊNCIA. 17ª Câmara Cível. Apelante: Jurandi Rubim Ferreira. Apelado: Leda de Fátima da Silva Miotti. Relator: Desembargador Gelson Rolim Stocker, 13 de março de 2020a. Disponível em: https://www1.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_processo.php?nome_comarca=Tribunal%20de%20Justi%C3%A7a%20do%20RS&versao=&versao_fonetica=1&tipo=1&id_comarca=700&num_processo_mask=&num_processo=7008224627&codEmenta=7706337&temIntTeor=true. Acesso em: 17 jun. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. *Apelação civil nº 70083337710*. APELAÇÃO CÍVEL. USUCAPIÃO. BENS IMÓVEIS. AÇÃO DE USUCAPIÃO ESPECIAL URBANA RESIDENCIAL INDIVIDUAL. ART. 183, CF/88. REQUISITOS PREENCHIDOS. 17ª Câmara Cível. Apelante: Michele Flores de Barros Coelho. Apelado: Habitasul Negócios Imobiliários e Administração de Bens S/A. Relator: Giovanni Conti, 12 de março de 2020b. Disponível em: https://www1.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_processo.php?nome_comarca=Tribunal%20de%20Justi%C3%A7a%20do%20RS&versao=&versao_fonetica=1&tipo=1&id_comarca=700&num_processo_mask=&num_processo=70083227710&codEmenta=7706337&temIntTeor=true. Acesso em: 16 jun. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. *Apelação civil nº 70083619619*. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE USUCAPIÃO EXTRAORDINÁRIA. INEXISTÊNCIA DOS REQUISITOS PARA DECLARAÇÃO DE DOMÍNIO. ANIMUS DOMINI. LOCAÇÃO. AUSENTE PROVA SUFICIENTE DE TRANSMUTAÇÃO DA NATUREZA DA POSSE. PARTE DO IMÓVEL QUE É BEM PÚBLICO. SUCUMBÊNCIA RECURSAL. 19ª Câmara Cível. Apelantes: Ana Jéssica Mahler Justo, Júnior Mahler Justo e Sucessão de Ana Rosali Mahler. Apelados: Departamento Municipal de Habitação – DEMHAB, Ivenia Maria Hartmann e Guido Hartmann. Relator: Eduardo João Lima Costa, 21 de maio de 2020c. Disponível em: https://www1.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_processo.php?nome_comarca=Tribunal%20de%20Justi%C3%A7a%20do%20RS&versao=&versao_fonetica=1&tipo=1&id_comarca=700&num_processo_mask=&num_processo=70083619619&codEmenta=7706337&temIntTeor=true. Acesso em: 16 jun. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. *Apelação civil nº 70081952566*. APELAÇÃO CÍVEL. USUCAPIÃO ESPECIAL URBANO. ART. 183 DA CF/88 E ART. 1.240 DO CCB. PRESENTES OS REQUISITOS COMUNS E ESPECIAIS DA MODALIDADE DE AQUISIÇÃO ORIGINÁRIA. ART. 373, I, DO CPC. 1. 20ª Câmara Cível. Apelante: Solange Kologeski. Apelado: Territorial Gonçalves Neves Ltda. Relator: Glênio José WassersteinHekman, 27 de maio de 2020d. Disponível em: https://www1.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_processo.php?nome_comarca=Tribunal%20de%20Justi%C3%A7a%20do%20RS&versao=&versao_fonetica=1&tipo=1&id_comarca=700&num_processo_mask=&num_processo=70081952566&codEmenta=7706337&temIntTeor=true. Acesso em: 16 jun. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. *Apelação civil nº 70083227710*. APELAÇÃO CÍVEL. USUCAPIÃO. BENS IMÓVEIS. AÇÃO DE USUCAPIÃO ESPECIAL URBANA RESIDENCIAL INDIVIDUAL. ART. 183, CF/88. REQUISITOS PREENCHIDOS. 17ª Câmara Cível. Apelante: Habitusul Negócios Imobiliários e Administração de Bens S/A. Apelado: Michele Flores Barros Coelho. Relator: Giovanni Conti, 12 de março de 2020e. Disponível em: https://www1.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_processo.php?nome_comarca=Tribunal%20de%20Justi%C3%A7a%20do%20RS&versao=&versao_fonetica=1&tipo=1&id_comarca=700&num_processo_mask=&num_processo=70083227710&codEmenta=7706337&temIntTeor=true. Acesso em: 16 jun. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. *Agravo de instrumento nº 71009048844*. AGRAVO DE INSTRUMENTO. MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. IPTU - IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO. AUSÊNCIA DE PROBABILIDADE DO DIREITO ALEGADO. 2ª Turma. Agravante: Roseli Cancelli Heck. Agravado: Município de Porto Alegre. Relator: Mauro CAum Gonçalves, 20 de maio de 2020f. Disponível em: https://www1.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_processo.php?nome_comarca=Turmas%20Recursais&versao=&versao_fonetica=1&tipo=1&id_comarca=700&num_processo_mask=&num_processo=71009048844&codEmenta=7706337&temIntTeor=true. Acesso em: 16 jun. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. *Apelação civil nº 70071101471*. APELAÇÃO CÍVEL. USUCAPIÃO. BENS IMÓVEIS. AÇÃO DE USUCAPIÃO. USUCAPIÃO. FORMA DE AQUISIÇÃO ORIGINÁRIA. DIREITO DE SAISINE. FORMA DE AQUISIÇÃO CAUSA MORTIS. 18ª Câmara Cível. Apelantes: Adilar dos Santos Vasconcelos e Damiana Gonçalves Vasconcelos. Apelados: Sucessão de Raul Peres e Sucessão de Serafina dos Santos Vasconcelos. Relator: João Moreno Pomar, 23 de março de 2017. Disponível em: https://www1.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_processo.php?nome_comarca=Tribunal%20de%20Justi%C3%A7a%20do%20RS&versao=&versao_fonetica=1&tipo=1&id_comarca=700&num_processo_mask=&num_processo=70071101471&codEmenta=7706337&temIntTeor=true. Acesso em: 16 jun. 2020.

RIZZARDO, Arnaldo. *Direito das coisas*. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

RODRIGUES, Silvio. *Direito Civil*. São Paulo: Saraiva, 2003.

SABBAG, Eduardo. *Manual do Direito Tributário*. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS (UNHR). *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Geneve: OHCHR, 1995. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>>acesso. Acesso em: 17 jun. 2020.

VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito Civil*. São Paulo: Atlas, 2008.

ZANINI, Leonardo Estevam de Assis. *Direito Civil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

