



PRIMEIRAS IMPRESSÕES SOBRE A LEI Nº 13.465/2017

Vicente de Abreu Amadei
Alberto Gentil de Almeida Pedroso
Ralpho Waldo de Barros Monteiro Filho



**PRIMEIRAS IMPRESSÕES SOBRE
A LEI Nº 13.465/2017**

*Vicente de Abreu Amadei
Alberto Gentil de Almeida Pedroso
Ralpho Waldo de Barros Monteiro Filho*



Vicente de Abreu Amadei

Sobre o autor

Desembargador do Tribunal de Justiça de São Paulo. Professor/palestrante em curso de extensão e de especialização em Direito Notarial e Registral, Imobiliário, Urbanístico e Ambiental Urbano em diversas instituições (v.g. PUC/SP, Escola Paulista da Magistratura, SECOVI-SP, UNIREGISTRAL). Membro da Academia Brasileira de Direito Registral Imobiliário (ABDRI) e da Academia Notarial Brasileira (ANB).



**Alberto Gentil
de Almeida Pedroso**

Sobre o autor

Juiz de Direito Titular da 8ª Vara Cível da Comarca de Santo André (TJSP). Juiz Corregedor Permanente dos Registros de Imóveis da Comarca de Santo André. Juiz Assessor da Corregedoria Geral da Justiça nas gestões 2012/2013, 2014/2015 e 2016/2017. Especialista em Direito Civil e Mestre em Direito Processual Civil. Professor da Escola Paulista da Magistratura nos Cursos de Pós-Graduação em Direito Civil, Processo Civil e Direito Notarial e Registral. Professor de Registros Públicos do Complexo Educacional Damásio de Jesus – Cursos Preparatórios para carreiras jurídicas. Coordenador do Curso Preparatório para Cartório do Complexo Educacional Damásio de Jesus. Coordenador dos Cursos de atualização e aperfeiçoamento da Uniregstral. Coordenador da Revista Jurídica ARISP JUS. Autor de diversas obras jurídicas.



**Ralpho Waldo de
Barros Monteiro Filho**

Sobre o autor

Juiz de Direito auxiliar da 1ª Vara de Registros Públicos da Comarca de São Paulo. Mestre em Direito Civil. Especialista em Direito Civil, Direito Imobiliário, Processo Civil e Empresarial. Professor de Direito Civil das FMU-SP. Professor de Registros Públicos e Direito Civil do Cursinho Damásio Educacional. Professor-Assistente da Escola Paulista da Magistratura (Pós-Graduação em D. Civil). Professor Convidado da Pós em Direito Imobiliário da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo. Professor contratado de Registros Públicos da Uniregstral/ARISP.

Sumário

TEORIA ELEMENTAR DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	11
1. SISTEMATIZAÇÃO E TEORIA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.....	11
2. CONCEITO.....	12
3. ESPÉCIES.....	13
3.1. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA.....	13
3.1.1. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL	14
3.1.2. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (REURB).....	15
3.1.2.1. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL (REURB-S)	16
3.1.2.2. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE ESPECÍFICO (REURB-E).....	16
3.2. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE ÁREA PÚBLICA E DE ÁREA PARTICULAR.....	17
4. JUSTIFICAÇÃO E TELEOLOGIA.....	19
5. HISTÓRIA E MARCOS LEGAIS.....	21
6. PRINCÍPIOS.....	25
7. CARACTERES COMUNS.....	30
8. NOÇÕES RELEVANTES E DE APLICAÇÃO ESPECÍFICA NA MATÉRIA.....	32
IMPRESSÕES PRÁTICAS SOBRE O SISTEMA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA IDEALIZADO PELA LEI Nº 13.465/17 (ART. 9º AO ART. 54)	41
1. INTRODUÇÃO.....	41
2. DISPOSIÇÕES GERAIS.....	41
2.1. NORMAS-PRINCÍPIOS.....	41
2.2. CONCEITOS NORMATIVOS PARA FINS DE REURB.....	43
2.3. MODALIDADES DE REURB (ART. 13 DA LEI Nº 13.465/17).....	45
2.3.1. ISENÇÕES DE CUSTAS E EMOLUMENTOS APLICÁVEIS A REURB.....	46
2.4. LEGITIMADOS PARA REQUERER A REURB	47
3. DOS INSTRUMENTOS DA REURB.....	48
3.1. DEMARCAÇÃO URBANÍSTICA.....	48
3.2. LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA	52
3.3. LEGITIMAÇÃO DE POSSE.....	54
4. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO (ART. 28, LEI Nº 13.465/17) - ESQUEMATIZADO	55
5. REGISTRO DA REURB (ART. 42, LEI Nº 13.465/2017).....	56
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	62
LOTEAMENTO DE ACESSO CONTROLADO E CONDOMÍNIO DE LOTES	64
1. A LEI Nº 13.465/2017.....	64
2. AS DUAS FORMAS – LOTEAMENTO DE ACESSO CONTROLADO E CONDOMÍNIO DE LOTES – PRÓXIMAS, MAS DISTINTAS, NAS INOVAÇÕES DA LEI FEDERAL	65

3. DISTINÇÃO ENTRE LOTEAMENTO E CONDOMÍNIO NA TEORIA DO DIREITO.....	66
4. DIVERSIDADE DE REGIMES JURÍDICOS ENTRE LOTEAMENTO E CONDOMÍNIO	66
5. LOTEAMENTO, COMO MODALIDADE DE PARCELAMENTO DO SOLO URBANO, E, NELE, O FECHAMENTO DE SEU PERÍMETRO, COM CONTROLE DE ACESSO.....	67
6. CONDOMÍNIO DE LOTES: REALIDADE E JURIDICIDADE.....	70
7. SÍNTESE DAS FIGURAS, APROVAÇÕES E REGISTROS	72
ANOTAÇÕES SOBRE A USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL, DIREITO REAL DE LAJE E USUCAPIÃO COLETIVA DE ACORDO COM O REGIME DA LEI Nº 13.465/17.....	75
1. USUCAPIÃO ADMINISTRATIVA.....	75
1.1. A NECESSÁRIA COMPREENSÃO DO FENÔMENO DA DESJUDICIALIZAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS	75
1.2. A USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL EM NOSSO DIREITO POSITIVO: ALGUMAS QUESTÕES.....	77
1.2.1. TRATAMENTO DA NOVA LEI PROCESSUAL COM AS ALTERAÇÕES DE 2017.....	77
1.2.2. ATRIBUIÇÃO.....	77
1.2.3. PEDIDO INICIAL	79
1.2.4. DESNECESSIDADE DE RECONHECIMENTO DE FIRMA NA PROCURAÇÃO.....	80
1.2.5. PRENOTAÇÃO.....	80
1.2.6. DOCUMENTOS QUE ACOMPANHAM O PEDIDO	81
1.2.7. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	86
2. USUCAPIÃO COLETIVA	87
2.1. NATUREZA JURÍDICA.....	87
2.2. REQUISITOS	87
2.3. PARTICIPAÇÃO DO MP.....	88
2.4. REGIME JURÍDICO.....	88
3. DIREITO REAL DE LAJE	89
3.1. CONCEITO.....	89
3.2. NATUREZA JURÍDICA.....	89
3.3. FINALIDADE.....	90
3.4. LIMITAÇÃO ESPACIAL.....	90
3.5. LAJES SUCESSIVAS	90
3.6. DIREITO DE PREFERÊNCIA EM CASO DE VENDA DAS UNIDADES SOBREPOSTAS.....	91
3.7. REGIME JURÍDICO.....	91



TEORIA ELEMENTAR DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Vicente de Abreu Amadei

1. SISTEMATIZAÇÃO E TEORIA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Teoriza-se em direito – buscando estudar cientificamente os princípios e as normas jurídicas do agir social humano, no esforço de se extrair uma doutrina uniforme –, em regra, o universo do regular, e não as medidas de exceção destinadas a regularizar o irregular.

Afinal, supõe-se que irregularidades sejam desvios da regra, do padrão, do modelo normativo; enfim, anormalidades, pontos ilhados fora da curva legal que pauta o desenho da normalidade da vida em sociedade. E, por isso, comportam sanções punitivas ou anulatórias, medidas destinadas ao retorno ao *status quo* anterior ou, então, indenização. Por exceção de *ultima ratio* (excepcionalíssima: exceção ao cubo, por três vezes), converte-se o irregular em regular: regulariza-se.

Por essa razão, regularização foi, por um bom tempo, disciplinada no direito em forma casual, como medida excepcional de saneamento de determinado mal pontualmente instalado: assim foram as leis de anistias de construções irregulares, as normas de regularização de loteamentos clandestinos etc.

Logo, excepcional e topicamente considerada, neste ou naquele aspecto, num ou noutro ponto fora da curva da normalidade, regularização não era matéria disciplinada como instituição, categoria ou gênero, nem era propriamente objeto de teorização, a exigir estudo científico sistematizado.

Entretanto, tão vastas as irregularidades imobiliárias no Brasil, especialmente após o fenômeno da forte e acelerada urbanização a partir da metade do século passado, e, ainda, tantas as leis promulgadas e tantas as inovações de institutos jurídicos nas últimas décadas, referentes às regularizações correlatas, com perfil de ampla abrangência e sinais de sistematização (v.g. Lei nº 11.977/2009 e Lei nº 13.465/2017), que, atualmente, já é possível forjar uma teoria da regularização fundiária, por mais estranho que isso possa parecer.

Aliás, até mesmo a denominação *regularização fundiária*, como gênero ou categoria jurídica de todas as formas de regularização das informalidades imobiliárias, denota que a matéria já alçou o trato abstrato da teoria, da epistemologia jurídica.

E esse empenho teórico, ainda que elementar, é de boa conveniência e utilidade, para o primeiro contato com a matéria da regularização fundiária e, ainda, para nortear as várias operações de regularização e a boa aplicação dos diversos institutos ou instrumentos jurídicos indicados para regularizar.

2. CONCEITO

Regularização fundiária é categoria jurídica **(i)** diretiva, enquanto fim e direção da política de reengenharia rural e urbana, ou de saneamento dos males do campo e da cidade (v.g. art. 2º, XIV, EC); **(ii)** matriz, enquanto gênero de várias formas de regularizar, abarcando a multiplicidade dos aspectos de irregularidades prediais (da falta de titulação às graves desordens habitacionais, passando por deficiências de empreendimentos, de edificação, de parcelamento do solo, de uso e ocupação etc.); e **(iii)** procedimental, na medida em que abrange várias etapas, instrumentos e atos voltados à regularização singularmente considerada.

Isso, pois, denota a feição plurívoca e análoga da expressão. E, ao que parece, atualmente, o seu sentido principal (analogado principal) é o de regularização fundiária como matriz **(ii)** ou gênero do complexo das variadas formas de regularização, que traz a reboque os seus sentidos secundários (analogados secundários) de diretriz **(i)** e procedimento **(iii)**.

Destaque-se que regularização fundiária tem, atualmente, o status de categoria jurídica, e a legislação (antes a Lei nº 11.977/2009; hoje, com maior eloquência, a Lei nº 13.465/2017) reforça isso.

Em outras palavras, ocorreu uma mudança de paradigma no trato da regularização imobiliária – de início, tópico (ou pontual, para irregularidade específica); atualmente, com larga abrangência e ordenação uniforme – e, com isso, também mudou o significado da expressão *regularização fundiária*: antes aplicado apenas ao âmbito da titulação, sobretudo ao imóvel rural, no âmbito do Direito Agrário; hoje, sobretudo, como gênero de uma pluralidade de medidas de saneamento ou de intervenções públicas frente aos diversos aspectos irregulares (da falta de titulação às desordenadas formas de habitação, passando por inúmeros outros tipos de deficiências), quer de empreendimentos e imóveis rurais, quer de empreendimentos e imóveis urbanos, quer na esfera da propriedade privada, quer na esfera do domínio público.

3. ESPÉCIES

Várias são classificações da regularização fundiária, segundo os diversos critérios possíveis para tanto. Duas delas, contudo, são as principais: a primeira, distinguindo a regularização fundiária rural da regularização fundiária urbana, e, nesta, a de interesse social (Reurb-S) e a de interesse específico (Reurb-E); a segunda, distinguindo a regularização fundiária de área pública da regularização fundiária de área particular.

E essas duas classificações são as principais, porque nelas também varia o regime jurídico ao qual cada espécie se submete: assim como o regime jurídico do imóvel rural é distinto do regime jurídico do imóvel urbano, a regularização fundiária aplicada a este ou aquele imóvel encerra igual distinção de regime jurídico; assim como o regime jurídico do bem público é diverso do regime jurídico do bem particular, a regularização aplicada a cada uma dessas categorias de bens apresenta, também, por congruência lógica, distintos regimes jurídicos.

3.1. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

Há um núcleo normativo comum da propriedade imobiliária, aplicável sem distinções ao imóvel urbano e ao imóvel rural: assim, por exemplo, são as noções básicas de imóvel, de solo, de acessão e benfeitorias etc., bem como a forma de titulação e transmissão derivada do domínio, pelo binômio *título aquisitivo + registro imobiliário*.

Contudo, descendo às particularidades do rural e do urbano, também há uma forte diversidade de regime jurídico, que finca raiz na Constituição Federal e é pulverizada em vasta legislação infraconstitucional.

Na esfera da Constituição da República, segregou-se o imóvel urbano do rural, quer no âmbito da política a que cada um fica adstrito (*“política urbana”* vs *“política agrícola, fundiária e de reforma agrária”*), quer nos critérios distintos para qualificar a função social (a da propriedade urbana, aferível pela sua compatibilidade com o plano diretor: art. 182, § 2º, CR/88; a da propriedade rural, aferível pelo aproveitamento sócio-econômico-ambiental equilibrados: art. 186 da CR/88).

Na esfera das leis infraconstitucionais, diversos são os regimes jurídicos do imóvel urbano em relação ao imóvel rural. Assim é no âmbito tributário (IPTU vs ITR), cadastral (cadastros urbanísticos vs CIR), tutelar ambiental (há institutos do Código Florestal próprios da tutela ambiental rural, tal como a reserva legal e a reserva

particular do patrimônio particular, bem como normas específicas para regularização do imóvel rural; e, de outra banda, institutos próprios da tutela ambiental urbana, tal como a previsão de APP em zona urbana, bem como normas específicas para regularização do imóvel urbano), da ordenação territorial (v.g. zona urbana, zona de expansão urbana, zona de urbanização específica e zona rural), do parcelamento do solo (se de fim urbano, disciplinado na Lei nº 6.766/79; se de fim rural, ainda aplicável o Dec.-lei nº 58/37, e a Instrução Incra 17-B), da aquisição por *usucapião* especial (v.g. usucapião especial do Estatuto da Cidade e usucapião *pro labore* da Lei nº 6.969/81) e por estrangeiros (v.g. aquisições livres até três módulos, condicionadas e proibidas de imóveis rurais por estrangeiros, conforme as regras da Lei nº 5.709/71), e do direito registral imobiliário (v.g. descrição georreferenciada do imóvel rural, critérios diferenciados de abertura de matrículas e retificação de registros de imóveis rurais).

Natural, portanto, que, para a regularização fundiária, o legislador também distinguisse a rural da urbana, como efetivamente fez em várias leis esparsas que disciplinam a regularização, e, sobretudo, na Lei nº 13.465/2017, como explicito em seus Títulos I (destinado à regularização fundiária rural) e II (destinado à regularização fundiária urbana).

Há, assim, diversidade de regime jurídico para regularização fundiária rural e urbana, observando, contudo, na Lei nº 13.465/2017, que, embora a regularização fundiária urbana tenha sido regradada em forma detalhada e com ânimo de sistematização da matéria, o mesmo não ocorreu em relação ao trato da regularização fundiária rural, ante a opção do legislador em apenas alterar varias leis que já regravam esse assunto.

3.1.1. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL

A Lei nº 13.465/2017, em seu Título I, como já se apontou, apenas alterou ou inseriu normas em outras leis, que cuidam da regularização fundiária rural.

Assim, para se buscar o trato normativo da regularização fundiária rural é necessário, sobretudo, ter em conta duas leis: (i) a Lei nº 8.629/93, que disciplina a reforma agrária, com as várias alterações inseridas pela Lei nº 13.465/2017; (ii) a Lei nº 11.952/2009, que estabelece o Programa Terra Legal e, então, dispõe sobre a regularização em terras da União, no âmbito da Amazônia Legal, considerando, especialmente, as regras que tratam da regularização fundiária rural, com as alterações da Lei nº 13.465/2017.

Destaque-se, ainda, que, para além da legislação própria de regularização fundiária rural, o legislador, com a Lei nº 13.340/2016, buscou facilitar ou fomentar essa regularização, alterando outras leis que, indireta ou reflexivamente, estão relacionadas com a matéria.

Nesse contexto, pois, compreende-se a Lei nº 13.340/2016, que autoriza a liquidação e a renegociação de dívidas de crédito rural, modificada em seus artigos 2º, 4º, 10, 11 e 16, pela Lei nº 13.465/2017. E, ainda, a Lei nº 12.512/2011, que instituiu o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, alterada pontualmente em seus artigos 17 e 18, pela Lei nº 13.465/2017). Nesse mesmo foco, também se colhe a alteração da Lei de Licitações, com a previsão de dispensa de licitação em alienação e concessão de direito real de uso de terras públicas rurais da União e do Incra (art. 17 da Lei nº 8.666/93, com a nova redação da Lei nº 13.465/2017).

3.1.2. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (REURB)

A disciplina da regularização fundiária urbana (Reurb), no Título II da Lei nº 13.465/2017, sem dúvida, é mais densa. Concentra-se aí o cerne normativo da matéria, com razoável sistematização.

Dividido o referido Título II em onze capítulos, apresenta diversas novidades, criando não só **(i)** instrumentos de regularização – **(i.i)** legitimação fundiária (para além da já existente legitimação de posse) e **(i.ii)** arrecadação de imóvel abandonado –, mas também **(ii)** institutos civis, tal como o **(ii.i)** direito real de laje e as novas figuras condominiais do **(ii.ii)** condomínio de lotes e do **(ii.iii)** condomínio urbano simples.

Convém sublinhar, desde já, o relevante Capítulo I (arts. 9º a 14) dessa parte da lei nova, pois é dedicado às disposições gerais, apresentando noções elementares, definições, princípios, fins e distinções que são importantes chaves para a compreensão e a boa aplicação da Reurb em suas particularidades.

Para o momento, basta apontar a noção fundamental ou o primeiro conceito de regularização fundiária urbana, apoiado nesse conjunto normativo, bem como sua classificação legal.

Neste foco, regularização fundiária urbana (Reurb) é o conjunto de intervenções que *“abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à*

titulação de seus ocupantes” (art. 9º), pautada pelos princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental, e de ordenação territorial eficiente e funcional (art. 9º, § 1º), no fim maior de garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas (art. 10, VI), com efetivação das funções sociais da propriedade e da cidade (art. 10, VII e VIII).

E, conforme classifica e distingue a própria lei, há duas principais modalidades de Reurb – originárias, em verdade, na Lei nº 11.977/2009 e, agora, incrementadas na Lei nº 13.465/2017 –, distintas pelo critério econômico-social do núcleo urbano informal: a regularização fundiária de interesse social (Reurb-S) e a regularização fundiária de interesse específico (Reurb-E).

3.1.2.1. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL (REURB-S)

Regularização fundiária de interesse social (Reurb-S) é regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo Municipal (art. 13, I, da Lei nº 13.465/2017).

É o critério econômico-social (assentamento ocupado, predominantemente, por população de baixa renda), o norte maior que qualifica o núcleo urbano informal como apto à Reurb-S. Então, satisfeito esse pressuposto de fundo, ao qual se deve agregar o formal reconhecimento pela Administração Pública municipal, fica aberto o campo para o referido modo peculiar de regularização fundiária, a Reurb-S, com flexibilização de exigências, redução de custos, aplicação específica de instrumentos de regularização, enfim, diversos benefícios urbanísticos, ambientais, administrativos, registrários, econômicos e instrumentais.

Observe-se que, no quadro da Lei nº 11.977/2009, os critérios específicos para o enquadramento como regularização fundiária de interesse social eram mais fechados (v.g. art. 47, VII), pois, agora, com a Lei nº 13.465/2017, é suficiente a satisfação do requisito material da ocupação predominantemente por população de baixa renda aliado ao requisito formal da declaração em ato do Poder Executivo Municipal.

3.1.2.2. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE ESPECÍFICO (REURB-E)

Regularização fundiária de interesse específico (Reurb-E) é noção residual, ou

seja, toda aquela que não se qualifica como de interesse social (Reurb-S) – (art. 13, II, da Lei nº 13.465/2017). Assim já era ao tempo da Lei nº 11.977/2009 (na art. 47, VIII).

A razão dessa distinção entre Reurb-S e Reurb-E é o benefício, o favorecimento, a facilitação, a mitigação de diversas exigências que há apenas para aquela (Reurb-S), e não para esta (Reurb-E), ante a distinção do suporte fático de feição econômico-social da hipótese de cada modalidade: uma (Reurb-S), no pressuposto de regularização de núcleo urbano informado de população predominantemente de baixa renda; a outra (Reurb-E), não, ou seja, para qualquer outro tipo de regularização fundiária urbana.

Logo, a Reurb-E abre a possibilidade da regularização fundiária para os núcleos urbanos informais em geral, mas em forma não beneficiada, entenda-se, sem as mitigações de exigências e facilidades próprias da Reurb-S.

Isso não significa que a Reurb-E não seja fomentada nem que a nova lei não tenha alargado algumas facilidades ao seu implemento. Ao contrário, a Lei nº 13.465/2017 foi rica em fomentar e ampliar o universo da regularização fundiária em geral, isto é, para a Reurb (gênero) a incluir também a Reurb-E (espécie). Contudo, o seu grau de favorecimento continua sendo bem inferior ao da Reurb-S, até porque a referida lei nova não apenas reconhece, com acerto, a necessidade de apoiar e desburocratizar a regularização de assentamentos de população de baixa renda, mas, neste rumo, foi ainda mais generosa.

3.2. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE ÁREA PÚBLICA E DE ÁREA PARTICULAR

O tronco da regularização fundiária, como se disse, tem duas grandes bifurcações: a primeira, segregando a regularização fundiária rural e urbana (Reurb); a segunda, a regularização fundiária de área pública e de área particular.

Teórica e didaticamente, é de extrema relevância ter em conta a distinção entre o que é de domínio público e de domínio privado, em geral e em sede de regularização fundiária, porque, também aí, a diversidade de regimes jurídicos dos bens imóveis (público/privado) tem projeção e consequências importantes.

É certo que, na prática, o tronco da regularização rural cruza ora com o da regularização de área pública, ora com o da regularização de área privada, o mesmo ocorrendo com o tronco da regularização urbana. Assim, toda regularização será (i) rural e em área pública, (ii) rural e em área particular, (iii) urbana e em área pública, ou (iv) urbana e em área particular. Portanto, para cada gleba, núcleo ou

unidade imobiliária em regularização há sempre, pelo menos, dois grandes regimes jurídicos a serem considerados (e nunca apenas um): rural ou urbano; público ou privado.

O regime jurídico do imóvel público em contraposição ao regime jurídico do imóvel particular, parte da diversidade de trato normativo na Constituição Federal (v.g. arts. 5º, XXII, XXIII, XXV, 20, 26, 170, II, 183, § 3º, 191, parágrafo único) e perpassa a legislação infraconstitucional, do Código Civil (arts. 98 a 103) a vários regramentos específicos.

Assim, por exemplo, porque os bens públicos não podem ser usucapidos (arts. 183, § 3º, 191, parágrafo único, ambos da CF), instrumentos de regularização fundiária de titulação ao particular por prescrição aquisitiva, ou que tem sua *ratio iures* direcionada a este fim, não encontram espaço constitucional em regularização fundiária de áreas públicas. Daí, a criação da concessão especial de uso especial para fins de moradia (Medida Provisória 2.220/01), agora, com a Lei nº 13.465/2017, com o período contínuo de cinco anos de posse computável até 22 de dezembro de 2016 (arts. 1º, 2º e 9º da MP 2.220/2001, na redação que lhe deu o art. 77 da Lei nº 13.465/2017). Por isso, ainda, diversas regularizações fundiárias de áreas públicas passam, uma vez desafetadas (ou já classificadas como bens dominiais, no patrimônio disponível do ente público), para a titularidade particular dos ocupantes por alienação (doação ou venda: aquisições derivadas, não originárias) ou por concessão de direito real de uso resolúvel, em modo simplificado, dispensada licitação (v.g. art. 22 da Lei nº 13.001/2014, na redação que lhe deu o art. 3º da Lei nº 13.465/2017; Lei nº 11.481/2007), inclusive para regularização fundiária em terras da União no âmbito da Amazônia Legal (v.g. arts. 11 e 12 da Lei nº 11.952/2009, na redação do art. 4º da Lei nº 13.465/2017).

Como regra geral, neste ponto, oportuno reconhecer que a regularização fundiária de área pública insere a regularização em densidade jurídica de interesse público que a regularização fundiária de área particular não tem. E, ainda, a regularização fundiária de área pública afetada insere a regularização em obstáculos que a regularização fundiária de área pública desafetada não tem. Não se olvide, por exemplo, que há bens públicos afetados que não comportam desafetação e, portanto, não permite a regularização fundiária (v.g. art. 180, VII, da Constituição do Estado de São Paulo, que veda desafetação de áreas verdes e institucionais definidas em projetos de loteamentos, exceto, conforme reforma advinda com a EC nº 23/2007, para regularização de interesse social em ocupações consolidadas ou de difícil reversão).

Isso não significa que a regularização fundiária de área particular seja simples

ou de complexidade inferior à de área pública, mas apenas que ela não tem óbices jurídicos – muitos deles intransponíveis – que são próprios dos bens públicos.

Aliás, convém destacar, quanto à regularização fundiária de área particular, que tão complexas são algumas regularizações fundiárias no ponto da titulação, que, justamente nesse campo, surgiram inúmeras novidades legais, criando institutos novos e alargando outros já existentes: **(i)** novas figuras de usucapião (v.g. Lei nº 10.257/2001, art. 10), mitigação ou redução de seus requisitos (v.g. CC/2002), a incluir a possibilidade da legitimação de posse e da usucapião extrajudicial ou tabular (Lei nº 11.977/2009 e, agora, a Lei nº 13.465/2017) e, recentemente, a usucapião administrativa generalizada (novo CPC, com a reforma da Lei nº 13.465/2017); **(ii)** adjudicação compulsória administrativa em parcelamento do solo urbano (art. 41 e 26, § 6º, ambos da Lei nº 6.766/79 c.c. a reforma da Lei nº 9.785/99; art. 52, parágrafo único, da Lei nº 13.465/2017); **(iii)** desapropriação para regularização, com registro de imissão provisória na posse e viabilidade, inclusive registraria, de demais atos de urbanização e titulação (Lei nº 9.785/99); **(iv)** arrecadação de imóvel abandonado (Lei nº 13.465/2017); **(v)** legitimação fundiária (Lei nº 13.465/2017); **(v)** direito real de laje (Lei nº 13.465/2017).

4. JUSTIFICAÇÃO E TELEOLOGIA

Investigar as causas de tantas informalidades nas terras brasileiras é coisa diversa de apontar as razões que justificam a regularização, e, neste passo, a preocupação teórica está em saber *para que* regularizar, e *não porque* há o irregular.

A justificação, o fim ou a teleologia da regularização fundiária repousa na razão de remediar em modo peculiar, que leva o irregular ao regular. Essa é sua primeira razão (*prima ratio*).

Sabe-se que é melhor prevenir que remediar, mas com doença já instalada e, fortemente instalada, o remédio, apropriado e na dose certa, é boa solução.

Remédio à situação irregular pode ser de três ordens: **(i)** ao modo da primazia do direito (posto), ou seja, da forçada adequação do fato (irregular) à regra (legal), tal como se opera em determinação de desocupação de área de risco ou de área ambiental sensível/protegida, para o retorno ao *status quo* anterior à transgressão; **(ii)** ao modo da primazia do fato (consumado), ou seja, da conversão do fato (informal) ao direito (forma jurídica), tal como se opera com a usucapião (posse=fato que se converte em propriedade=direito) ou com as leis de anistias de construções irregulares; **(iii)** ao modo misto, com alguns ajustes do fato e do direito, isto é, algumas adaptações do

fato à regra e algumas flexibilizações da regra para acomodar o fato, tal como ocorre com as regularizações de empreendimentos que demandam obras de infraestrutura e urbanização, mas tem suas exigências urbanísticas flexibilizadas, por exemplo, em ZEIS (Zona Especial de Interesse Social), ou, então, em regularizações que envolvem áreas ambientais degradadas, via recuperação parcial (melhoria) ou compensação ambiental.

Há, pois, remédios que (i) priorizam o direito posto (o fato que a ele se adeque); outros, (ii) o fato consumado (o direito que os receba); outros, por fim, (iii) híbridos, que fogem a rigidez desses extremos e formam um quadro jurídico *suis generis* (o fato e o direito que se ajustem: cada um cedendo um pouco).

Em campo de regularização fundiária, nenhum desses remédios é melhor que o outro, e nenhum deles se deve descartar de antemão, pois tudo depende da avaliação específica de cada situação irregular, considerando o conjunto de todos os fatores envolvidos, na avaliação concreta de cada caso.

Remédios próprios de regularização fundiária, contudo, são apenas os que levam o irregular ao regular, ou seja, ao modo da recepção pelo direito do fato consumado por inteiro (ii) ou com alguns ajustes (iii), centralizando a situação desviada da regra no trilho da regularidade.

E, dessa *prima ratio* da regularização fundiária - remediar os males das terras brasileiras - vem outras razões:

(i) *históricas*: a opção do Brasil, especialmente a partir de sua independência, pela consolidação de um regime de propriedade privada, caminha num lento e progressivo empenho de titulação e registro dos domínios, a reclamar um quadro crescente de formalidade e estabilidade fundiária;

(ii) *sociológicas*: a opção pela construção de um Brasil com menores desigualdades, impõe a regularização fundiária como caminho de inclusão social;

(iii) *econômicas*: o giro econômico das riquezas, até mesmo os financiamentos, demandam por propriedade formal;

(iv) *antropológicas e culturais*: é da pauta dos temas referentes à regularização fundiária, por exemplo, a especial atenção à demarcação de reservas indígenas, bem como o respeito às comunidades quilombolas;

(f) *jurídicas*: bem jurídico é bem justo, gerador de paz social e atento a função social (ou sócio-ambiental) das terras brasileiras, razões jurídicas essas que também reclamam por regularização fundiária.

Em suma, daquela *prima ratio* e dessas *novae rationes*, dentre outras, com seus variados fins orientados à edificação da estabilidade e da paz das relações sociais, justifica-se a regularização fundiária segundo as coisas justas no campo e na cidade, até sua *ultima ratio*, o bem comum.

5. HISTÓRIA E MARCOS LEGAIS

O Brasil é um país jovem e de imenso território.

Seu processo de colonização foi por repartição de largas (enormes) faixas de terras: capitanias hereditárias e sesmarias. O domínio era da Coroa Portuguesa; aos ocupantes, que recebiam as sesmarias, a concessão do domínio era condicionada ao uso produtivo da terra.

Apenas após a independência (1822) e, sobretudo, após 1850, com a Lei de Terras (Lei nº 601, de 1850), haverá no Brasil o firme propósito de construir um regime jurídico formal das terras fundado no domínio privado daquelas ocupadas e tornadas produtivas, ao lado do domínio público daquelas desocupadas (chamadas terras devolutas).

Então, possuidores com títulos de sesmarias, residentes e que deram às terras recebidas uso produtivo, foram, com a Lei de Terras, considerados proprietários. Eis aí, então, a primeira legalização de domínio no Brasil pela legitimação de posse, o primeiro marco histórico de regularização fundiária, via titulação de direito de propriedade, com os atributos de uso, gozo e disposição, assegurando a transmissão do domínio entre vivos (v.g. venda e compra) e *mortis causa*.

Curioso notar como a leitura da história do registro predial é um bom termômetro para compreender a história da sedimentação da propriedade privada no Brasil.

Assim, acompanhando esse firme propósito (em ordem a consolidação das propriedades privadas), vem o registro predial: inicialmente criado (1843) apenas como Registro Hipotecário, para dar publicidade às hipotecas, logo avança (1864) para o Registro Geral, acolhendo a transcrição de títulos de transmissão do domínio privado com efeito declaratório, em formatação e fins bem diversos dos Registros Paroquiais (1854) que controlavam apenas as declarações de posse.

A pulverização dos domínios privados (primeiro, com os grandes latifúndios rurais; depois, com as pequenas propriedades urbanas) demandou, em igual proporção, o incremento da segurança jurídica, que a publicidade registral imobiliária espelha: o Registro Geral passa a ser Registro de Imóveis com o Código Civil de Clóvis Beviláqua (1916) e passa a ter efeito constitutivo de direito real e gerador de presunção de domínio; após (1928), fecha, em seu universo, a corrente da continuidade de títulos e inscrições, com a obrigatoriedade dos registros de formais de partilha e de cartas de adjudicação por sucessão *causa mortis*; sua organização interna ganha sistematização (1939), remodelação e salto qualitativo (1976), com fólio real (matrículas) e sólidos princípios registrários; avanços tecnológicos deságuam no registro predial, mudando o perfil descritivo dos imóveis (v.g. “*rumo e grau*” e “*georreferenciamento*”), criando registros eletrônicos (2009), sistemas e fluxo, cada vez mais intenso, de certidões e títulos em meio digital; alarga-se, com o tempo (2015), até mesmo a proteção aos adquirentes de boa-fé, em perfil de fé pública registrária ou de presunção absoluta de domínio (não apenas de legitimação registral ou de presunção relativa de domínio), para além do Registro Torrens, em casos de alienação ou oneração de unidades autônomas integrantes de incorporação imobiliária, parcelamento do solo ou condomínio edilício.

Todavia, nada obstante esse esforço histórico para a construção de um regime jurídico da propriedade privada no Brasil com regularidade e segurança jurídica – que não foi nem é em vão (aliás nem sequer findou, mas se encontra em permanente processo de adaptação e desenvolvimento) – é preciso, novamente, afirmar: o território brasileiro é imenso e jovem é nosso país!

A plena ou, ao menos, a maximizada regularidade e estabilidade das terras do Brasil ainda está longe de se alcançar, e não há mágica legal que, do dia para noite, possa edificá-la.

Não se quer, com isso, desestimular as iniciativas de saneamento dos males fundiários nacionais – ao contrário –, mas é preciso andar com pés nos chão, caminhar realisticamente, passo a passo, e sem descanso, mas também sem atropelos e soluções utópicas.

Vale a atenção, pois, aos empenhos legais de maior relevância, às inúmeras e principais leis que, no devir da história nacional, formam os chamados marcos legais da regularização fundiária, para além da Lei de Terras, que foi sua primeira coluna:

- **Dec.-Lei nº 9.760/46:** dispõe sobre os bens imóveis da União e seu marco legal na matéria concentra-se especialmente na disciplina da demarcação de terrenos para

regularização fundiária de interesse social (arts. 18-A a 18-F, na redação da Lei nº 11.481/97), na regularização da ocupação de imóveis que se presumem da União (v.g. áreas litorâneas não demarcadas) – (arts. 61 a 63) e na preferência do aforamento aos pseudo-proprietários (os que têm título registrado no Registro de Imóveis, embora o bem seja público), ocupantes e possuidores (art. 105), não se olvidando que a Lei nº 13.465/2017 também lhe acrescentaram novidades (arts. 12-C, 115-A, 132-A), além de alterações (arts. 116, § 2º, e 205, § 3º);

- **Dec.-lei nº 271/67:** embora esse decreto-lei não tenha, em sua raiz, feição de regularização fundiária alguma, com a alteração que a Lei nº 11.481/2007 fez ao seu art. 7º, a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, passou a ser importante instrumento para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas;

- **Lei nº 6.383/76:** dispõe sobre o processo de discriminação de terras devolutas da União, sobre a apuração e arrecadação de áreas rurais sem domínio particular e declaradas indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais (art. 28), e, ainda, sobre a legitimação de posse de terras públicas produtivas (art. 29);

- **Lei nº 6.766/79:** além de disciplinar o parcelamento do solo para fins urbanos e prever graves sanções civis, administrativas e penais aos parcelamentos ilegais, prescreveu um importante bloco de normas (arts. 38 a 41) destinado à regularização de loteamentos e desmembramentos clandestinos e irregulares, que teve forte aplicação, para sanar as chagas abertas pela urbanização excessiva e descontrolada ocorrida na última metade do século passado, em vários centros urbanos do Brasil, observando, em atenção ao art. 70 da Lei nº 13.465/2017, que as disposições da Lei nº 6.766/79 não se aplicam à Reurb, exceto o disposto nos artigos 37, 38, 39, 40, *caput* e §§ 1º a 4º, 41, 42, 44, 47, 48, 49, 50, 51 e 52 dessa lei;

- **Lei nº 8.629/93:** disciplina a reforma agrária, e, assim, ao tratar os conflitos agrários e fundiários, incluso os incidentes sobre imóveis rurais de domínio público, além daqueles de propriedade particular, e, assim, toca a matéria da regularização fundiária, destacando-se que a Lei nº 13.465/2017 lhe introduziu várias alterações;

- **Lei nº 9.636/98:** dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, com vasta mudança advinda da Lei nº 13.465/2017 (art. 93);

• **Lei nº 10.257/2001** (Estatuto da Cidade): ao estabelecer diretrizes gerais da política urbana, não apenas aponta a regularização fundiária como diretriz (art. 2º, XIV) para os males urbanos das cidades, mas a insere como instrumento jurídico e político (art. 4º, V, q) e, ainda, associa diversos outros instrumentos urbanísticos (demarcação urbanística, direito de preempção, operações urbanas consorciadas e transferência do direito de construir) ao fim da regularização fundiária, destacando-se que a Lei nº 12.608/2012 também impôs para municípios cadastrados em áreas de risco a necessidade de prever, em seu plano diretor, diretrizes de regularização fundiária para assentamentos urbanos irregulares, e, ainda, a Lei nº 13.465/2017 ampliou o universo do consórcio imobiliário para também abarcar a regularização fundiária (art. 46 do EC em sua nova redação);

• **Medida Provisória 2.220/2001**: dispõe sobre a concessão de uso especial para fins de moradia, no âmbito do imóvel público urbano, aplicável aos terrenos de marinha e suscetível de hipoteca (Lei nº 11.481/07), estendido o prazo até o qual se pode computar o tempo de posse necessário à CUEM pela Lei nº 13.465/2017;

• **Lei nº 11.481/2007** (Lei de Regularização Fundiária das Terras da União): facilitou o procedimento de regularização fundiária de interesse social, via Secretaria do Patrimônio da União (SPU) ou mediante parceria com os Estados, Distrito Federal e Municípios;

• **Lei nº 11.977/2009 (LMCMV)**, com a alteração da **Lei nº 12.424/2011**: embora já revogada em seu núcleo normativo destinado à regularização fundiária, foi importante marco de fomento, disciplina e sistematização da regularização fundiária urbana, ao dispor sobre regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas (arts. 46 a 71), sobretudo as particulares sob o regime de regularização de interesse social ou de interesse específico, sem afastar o interesse na matéria dos entes públicos (v.g. legitimando-os a promoção da regularização - art. 50 -, notificando-os para expressar anuência ou oposição, por abranger ou confrontar com imóvel público - art. 56, § 2º) e, ainda, cuidar da regularização fundiária de interesse social, para assentamentos irregulares em área pública (art. 47, VI);

• **Lei nº 13.465/2017**: fruto da conversão da Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016, atualmente é a principal lei que disciplina a regularização fundiária rural e urbana no Brasil, quer instituindo disciplina própria, quer alterando inúmeras outras leis que tratam diretamente da matéria, quer inovando ou modificando várias outras leis que, indiretamente, servem, ajudam ou fomentam a regularização fundiária, com eloquente intento de regramento por completo deste assunto.

Se, portanto, é verdade que tantas leis, tantas modificações e tantas inovações jurídicas – especialmente nas últimas décadas –, revelam um elevado grau de irregularidade no perfil urbano e rural das terras do Brasil, também é certo que essa mesma constatação aponta para a boa preocupação e o sadio empenho dos poderes públicos em sanar os males da informalidade.

Fica, por fim, neste breve olhar histórico, a evidência de que, num país jovem e de imenso território, o caminho de regularização ainda é longo, mas, realisticamente e sem tréguas, é preciso, de um lado, nele sempre avançar (remediando as chagas existentes), e, de outro, estar sempre alerta para não se alastrar os focos de irregularidade (evitando feridas por abrir).

Com isso, então, a certeza de que, nas coisas da regularidade do campo e das cidades, quer em correção, quer em prevenção, é preferível, no plano dos fatos, uma adequada medida a mil instrumentos ineficazes, e, no plano jurídico, uma realista lei a inúmeras legislações utópicas.

6. PRINCÍPIOS

Princípios jurídicos são proposições gerais e generativas do agir humano em sociedade, que atuam como fundamento e vida da ordem justa, servindo à construção, à interpretação e à aplicação do direito.

São gerais, porque encerram enunciados amplos (não específicos ou particularizados) e ideias-continentes ou dominantes (não contidas ou dominadas); generativos, porque expressam ideias-fontes, i.e., verdades com potencial de gerar outras verdades por raciocínio lógico dedutivo e consequente.

Na esfera da regularização fundiária atuam, de saída, alguns princípios que não lhe são próprios, mas não próximos, frutos do universo mais amplo em que a regularização fundiária está imersa.

Aí estão, por exemplo, os princípios da função social da propriedade, da posse, da cidade e do campo; o princípio de sustentabilidade; o princípio de homogeneidade institucional; e, ainda, o de descentralização.

O princípio de função social hoje marca uma grande variedade de institutos e situações jurídicas, e, assim, falamos em função social da propriedade, da posse, do contrato, da empresa, da cidade, do campo etc., a indicar a permanente necessidade de agregar a perspectiva social à individual (inclusive na esfera dos direitos privados).

A **função social da propriedade** é uma relação (referência) da propriedade a fins sociais, pela qual o exercício dos poderes jurídicos do domínio devem estar vinculados (amarrados) ao bem comum, a interesses sociais (para além do bem particular e dos interesses individuais). É princípio explícito na ordem jurídica (cf. a Constituição Federal, o Código Civil, o Estatuto da Terra e o Estatuto da Cidade, dentre outras leis). Assim, deixou de ser uma vaga referência doutrinária para se tornar uma matriz constitucional e legal com critérios objetivos destinados à sua concreção, quer para o imóvel urbano (pela necessidade de sua adequação às exigências de ordenação das cidades expressas no Plano Diretor), quer para o imóvel rural (pela necessidade de seu aproveitamento sócio-econômico-ambiental equilibrados).

Esse princípio da função social da propriedade, então, por proximidade de matéria, também ilumina a regularização fundiária, quer urbana, quer rural, abrindo caminhos, forjando instrumentos e facilitando a regularização, especialmente a de interesse social, para que a propriedade em geral, então, cumpra sua função social. Aliás, em Reurb, a Lei nº 13.465/2017, em seu art. 10, VII, até o indicou expressamente, como um de seus fins: *“garantir a efetivação da função social da propriedade”* (sic).

A **função social da posse** é uma relação (referência) da posse a fins sociais, pela qual o exercício dos poderes de fato sobre a coisa deve estar em sintonia (harmonizados) ao bem comum, aos interesses sociais (para além do bem particular e dos interesses individuais). É princípio implícito na ordem jurídica especialmente pela valorização da posse-trabalho e da posse-moradia.

Esse princípio da função social da posse, no campo da regularização fundiária encontra largo cultivo, bastando destacar ser ele que ilumina vários institutos ou instrumentos aplicados à regularização fundiária rural e urbana, tais como (i) as previsões de usucapião especial rural e urbana; (ii) as reduções de prazo para usucapir, nas figuras de usucapião extraordinário social e ordinário social; (iii) a usucapião individual e coletiva do imóvel urbano previstas no Estatuto da Cidade; (iv) a concessão de uso especial para fins de moradia individual e coletiva da MP 2.220/2001; (v) a legitimação de posse e a usucapião administrativa da Lei nº 11.977/2009 e, agora, da Lei nº 13.465/2017; (vi) a legitimação fundiária da Lei nº 13.465/2017).

A **função social da cidade** é a relação (referência) da cidade ao bem comum, que exige atenção ao aproveitamento racional dos espaços urbanos, adequada oferta de infraestrutura (equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços) e ordenação dos espaços urbanos no foco do interesse público (a justificar, por exemplo, leis de zoneamento, fixação de coeficientes de aproveitamento básico único

ou diferenciado por áreas etc.).

Esse princípio, aplicado, por proximidade, à regularização fundiária é que impõe, para diversos municípios, a sua consideração como diretriz em seus Planos Diretores, bem como justifica a criação de ZEIS, para flexibilização de índices urbanísticos em regularização fundiária de interesse social, por exemplo. Aliás, em sede de Reurb, o legislador também o expressou no art. 10, VIII, da Lei nº 13.465/2017, pelo seu *“fim de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (sic)*.

A função social do campo é a relação (referência) da zona rural em geral ao bem comum, que impõe atenção ao aproveitamento racional dos espaços rurais e à dinâmica própria das funções rural (extrativa, agrícola e pecuária), bem como à tutela do equilíbrio ambiental, considerando suas florestas, a reserva legal, a diversidade de seus fatores bióticos (fauna e flora) e abióticos (nascentes, lagos, rios, áreas de preservação permanente etc.).

Esse princípio também é aplicado, por proximidade, à regularização fundiária. Assim, se é a função social da propriedade rural que justifica a desapropriação para reforma agrária (v.g. art. 2º da Lei nº 8.629/93), é a função social do campo que discrimina, para as diversas regiões rurais, os *“índices de rendimento estabelecidos pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homogênea”*, relativos à exploração agrícola, os *“índices de lotação estabelecidos pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homogênea”*, referentes à exploração pecuária, bem como *“os índices de rendimento estabelecidos pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homogênea”*, correlatos à exploração extrativa vegetal ou florestal (art. 6º da Lei nº 8.629/93). Na razão da função social do campo, ainda, as distinções, por regiões, de módulo rural, de fração mínima de parcelamento do solo rural, de percentual de área a ser destinada à reserva legal florestal, e, daí, sua interface, com a regularização fundiária rural, em seus fins e meios.

Sustentabilidade é ideia-chave que perpassa as relações econômicas, sociais, ambientais e de ordenação e ocupação territorial, a impor, no que interessa para a matéria, uma metodologia de planificação, na medida do possível, mais estratégica e participativa, pautada em fins de primazia do equilíbrio ao desenvolvimento e, por isso, com dose mais acentuada de conservação, de estudos de impacto (ambiental e de vizinhança, por exemplo) antecedentes às mudanças, de fomento às atividades plurifuncionais num mesmo espaço, quando viáveis, e, ainda, de respeito às ocupações multiculturais.

Esse princípio aplicado à regularização fundiária, por sua natural aproximação, indica que a regularização fundiária, embora seja, enquanto diretriz geral, uma necessidade para o bem da geração atual e das gerações futuras, não se pode operar, na concretude de cada situação, em forma qualquer, mas deve, na singularidade de cada caso, passar pelo crivo da sustentabilidade, ou seja, considerando, na medida do possível e segundo as exigências, mitigadas ou não, de cada quadro, aquela metodologia e fins que impõem as múltiplas acomodações e melhorias das condições econômicas, sociais e ambientais relevantes. Aliás, nesse passo, a Lei nº 13.465/2017, também foi expressa, ao se reportar, no trato da Reurb, aos “*princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional*” (art. 9º, § 1º), bem como ao seu fim de “*assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior*” (art. 10, I).

O **princípio de homogeneidade institucional** informa que nenhum postulado e nenhum método deve ser empregado em contradição com os princípios básicos e constitutivos da sociedade, tal como o de propriedade privada e de liberdade. Por isso, harmonia com os princípios fundamentais da sociedade – no âmbito social, econômico, jurídico, político e cultural – é indispensável para que haja congruência e constitucionalidade.

Aplicado, então, à regularização fundiária, esse princípio informa que norma e operação alguma de regularização, ainda que tenha excelentes propósitos, não podem afrontar os princípios maiores, fundamentais, básicos e constitutivos da sociedade, e, na falta dessa congruência, a solução não poderá ser diversa da inconstitucionalidade. Daí, pois, o cuidado com a ânsia de tudo regularizar, atropelando, por exemplo, a garantia constitucional da propriedade privada ou a norma constitucional que veda a usucapião de bem público, a exigir, para alguns instrumentos (v.g. legitimação fundiária da Lei nº 13.465/2017) prudente e adequada interpretação.

O **princípio de descentralização** informa a necessidade de heterogeneidade de políticas rurais e urbanas, com respeito às diferenças regionais e às peculiaridades de cada espaço territorial e ocupação. Esse princípio, aliás, é de extrema relevância em razão da enorme dimensão do território brasileiro e das profundas diferenças regionais, a impor não apenas pluralidade de regramentos nas três esferas de poder, mas também atenção acentuada às particularidades locais e às especificidades de medidas adequadas ao bem de cada ordenação de parcelamento, uso e ocupação do solo.

Aplicado à regularização fundiária, esse princípio indica que o seu eixo é a situação de cada ocupação informal, especialmente em sede urbana, com acento à esfera do poder público municipal. Há pluralidade de leis sobre a matéria, nas três esferas da federação, mas o primeiro vetor, sobretudo em Reurb, é o Município: nele a avaliação de cada caso e das medidas adequadas e necessárias devem ser feitas de acordo com a realidade local, no foco da regularização eficaz. Não se nega a necessidade de acompanhamento ou licenças de outras esferas da federação, conforme cada situação exigir, ou não, segundo as legislações estaduais e federais aplicáveis; contudo, isso não retira do Município seu *status* de principal vetor da regularização, ante a necessidade de avaliação peculiar e concreta de cada cidade e de cada ocupação irregular que demanda por regularização.

Para além desses princípios importados, por proximidade da matéria, para o universo da regularização fundiária, há outros específicos, extraídos da Lei nº 13.465/2017, e, deles, dois convêm destacar: o princípio de eficiência e o princípio de fomento à consensualidade, à cooperação e à solução extrajudicial.

Pelo **princípio de eficiência**, afirma-se que a regularização fundiária deve buscar a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional (art. 9º, § 1º).

Eficiência é tornar efetivo, colher resultados adequados com os meios proporcionais e razoáveis empregados. Eficiência, então, exige atenção ao fim (resultado) e aos meios (instrumentos).

Assim como se diz, por exemplo, em direito urbanístico, que sem real viabilidade nenhuma operação urbanística pode ser levada a cabo, com igual razão se deve dizer para intervenção tendente à regularização que nenhuma regularização se deve iniciar sem antes se abrir os caminhos de sua viabilidade.

Regularização eficiente, pois, é aquela que se implanta sem utopia, mas com reais condições materiais, humanas e jurídicas de se chegar a bom termo. Não se regulariza, pois, por mera vontade política despida de racionalidade, mas com empenho e meios proporcionais (econômicos, financeiros, técnicos e instrumentais em geral) à geração de melhoria sócio-econômica-ambiental no assentamento e à sua qualificação na forma jurídica adequada.

Pelo **princípio de fomento à consensualidade, à cooperação e à solução extrajudicial**, o legislador quer indicar a necessidade de *“estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e*

sociedade” (art. 10, V, da Lei nº 13.465/2017).

O norte, pois, para a regularização fundiária, é agregar forças de entes públicos e sociais, bem como empenho técnico (de assistentes sociais, engenheiros, urbanistas e profissionais do direito), político e, quando o caso, empresarial, para a regularização fundiária de comum acordo, sem necessidade de intervenção judicial, facilitando e agilizando, desta forma, o processo.

Em face, pois, desse princípio, procura-se evitar, ao máximo, os conflitos de interesses, quer no núcleo do assentamento informal, quer com o proprietário e titulares de outros direitos reais da área em regularização, quer com seus vizinhos, quer entre entes e órgãos públicos, buscando, inclusive, caso apareça alguma desavença, abrir canais extrajudiciais de composição amigável, tal como no âmbito da administração municipal, em casos de impugnação na demarcação urbanística (art. 21 da Lei nº 13.465/2017) ou em impugnação à Reurb instaurada (art. 31, § 3º, da Lei nº 13.465/2017). Há, inclusive, previsão para criação, na esfera da administração local, de câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no fim de dirimir conflitos relacionados à Reurb, mediante solução consensual (art. 34 da Lei nº 13.465/2017).

Ademais, desse princípio também se colhe a extrajudicialização dos processos de regularização fundiária, significando que ela, a princípio, deve se operar por inteiro fora do poder judiciário, sem necessidade de prestação jurisdicional ou de decisões administrativo-judiciais de juízes corregedores, diversamente, por exemplo, do previsto na Lei nº 6.766/79, para a regularização de parcelamento do solo urbano, que, naquele tempo, estampou nessa lei a práxis iniciada na Capital do Estado de São Paulo, antes mesmo de previsão legal para tanto, de regularizar loteamentos clandestinos e irregulares por decisões judiciais do Juízo Corregedor Permanente, após provocação do interessado acompanhada do auto de regularização municipal, ouvidos o oficial registrador e curador de registros públicos.

7. CARACTERES COMUNS

Caracteres comuns à regularização fundiária são os seus principais atributos inerentes, em regra, a toda modalidade de regularização fundiária.

Afirma-se, assim, que a regularização fundiária em geral é multidisciplinar, plural na normatização, procedimental na operacionalidade, orientada a garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas, socialmente inclusiva, participativa e, por fim, tendente à legitimação ampliada para a rogação.

Multidisciplinar, porque regularização fundiária, em regra, exige medidas de variadas disciplinas ou ciências, dentre elas as jurídicas, as urbanísticas, as ambientais e as sociais (v.g. art. 9º da Lei nº 13.465/2017).

Pluralidade normativa é atributo da regularização fundiária não só porque sua disciplina é pulverizada em inúmeras leis, mas também porque os três entes da federação (União, Estados e Municípios) têm, cada um sob determinado aspecto, competência, ora exclusiva, ora concorrente, para legislar sobre a matéria ou assuntos que a tangenciam ou interessam.

Procedimental, porque a regularização fundiária, em regra, não se opera em ato, mas em sequência de atos, não raramente marcados em etapas ou em fases. Assim, afirma-se que há, por exemplo, em Reurb, regularizações urbanísticas (intervenções materiais ou físicas relacionadas geralmente à infraestrutura urbana), administrativas (trâmites burocráticos relacionados às aprovações necessárias), registrárias (procedimentos e inscrições prediais nos Registros de Imóveis, variados conforme a necessidade e o tipo de cada regularização) e civis (referentes à titulação e ao seu registro imobiliário, quando a regularização tiver, em sua ponta final, a atribuição de domínio ou de direito real menor). E, ainda, é o que se verifica na modalidade e na especificidade de cada regularização fundiária (conforme o instrumento de regularização aplicado): há processos específicos previstos em lei a serem seguidos.

Orientada a garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas (art. 10, VI da Lei nº 13.465/2007), a impor, então, o pressuposto elementar de atenção, em cada regularização, aos mínimos habitacionais de salubridade e de segurança edilícia, sintonizados aos escopos de fixação digna dos trabalhadores rurais no campo e dos ocupantes, preferencialmente, nos lugares ocupados, sempre respeitando os critérios de eficiência e sustentabilidade na ocupação, no uso do solo e na produção rural, esta quando for o caso de regularização fundiária rural.

Socialmente inclusiva, pois a regularização fundiária, especialmente a que se destina atender interesse social, está inserida em contexto de política pública de inclusão social, na medida em que um de seus fortes escopos é ampliar o acesso à terra urbana ou rural, para a população de baixa renda (v.g. art. 10, III, da Lei nº 13.465/2017), ou para possuidor de área não extensa e não proprietário de outro imóvel rural (v.g. art. 5º, II, da Lei nº 11.952/2009), ou, ainda, para favorecer famílias e trabalhadores em situação de vulnerabilidade social (v.g. arts. 19 e 19-A da Lei nº 8.629/93). Tudo, ainda, para promover a integração social e a geração de emprego e renda (art. 10, IV, da Lei nº 13.465/2017; art. 17 da Lei nº 8.629/93). Nesse foco, ademais, enquadram-se as regularizações específicas para demarcação de terras indígenas (art. 19 da Lei nº

6.001/73) e para a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos (Dec. nº 4.887/2003 c.c. art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias).

Participativa, porque a regularização fundiária, inspirada nos princípios de sustentabilidade (com seu método mais participativo, aberto ao diálogo e às soluções por consenso) e de gestão democrática (especialmente a da cidade: arts, 2º, II, 43 a 45, todos da Lei nº 10.257/2001), procura, na medida do possível e segundo a peculiaridade de regularização de cada assentamento, abrir-se à participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária (v.g. art. 10, XII, da Lei nº 13.465/2017; art. 35 da Lei nº 11.952/2009).

Tendente à legitimação ampliada para a rogação, porque a regularização fundiária busca maximizar a iniciativa de seu impulso. Assim, por exemplo, em Reurb, o critério da indicação dos legitimados para a requerer é o da maximização, ou seja, ampliado quer na linha da pertinência subjetiva (dos proprietários aos loteadores e incorporadores; dos beneficiários às suas associações civis), quer na linha do interesse público (dos entes públicos da administração direta aos da administração indireta), quer na linha da tutela coletiva (do Ministério Público à Defensoria Pública) – (art. 14 da Lei nº 13.465/2017).

8. NOÇÕES RELEVANTES E DE APLICAÇÃO ESPECÍFICA NA MATÉRIA

Vale a pena, por fim, neste sumário teórico, apresentar algumas noções relevantes para compreender e operacionalizar a regularização fundiária, conforme se pode extrair da própria legislação correlata, em forma de glossário.

É, então, em síntese, o que se passa a indicar.

Adequada utilização de recursos naturais disponíveis da propriedade rural: é, para fins de reforma agrária, a exploração que respeita “*a vocação natural da terra, de modo a manter o potencial produtivo da propriedade*” (art. 9º, § 2º, da Lei nº 8.629/93).

Alienação: como instrumento de regularização fundiária de terras da União no âmbito da Amazônia Legal, é “*doação ou venda, direta ou mediante licitação, nos termos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, do domínio pleno das terras previstas no art. 1º*” (art. 2º, IX, da Lei nº 11.952/2009).

Área urbana: para regularização fundiária de terras da União no âmbito da

Amazônia Legal, é a que leva em consideração “o critério da destinação” (art. 2º, X, da Lei nº 11.952/2009, incluído pela Lei nº 13.465, de 2017).

Área urbana consolidada: para regularização de bens imóveis da União em geral, é aquela “I - incluída no perímetro urbano ou em zona urbana pelo plano diretor ou por lei municipal específica; II - com sistema viário implantado e vias de circulação pavimentadas; III - organizada em quadras e lotes predominantemente edificados; IV - de uso predominantemente urbano, caracterizado pela existência de edificações residenciais, comerciais, industriais, institucionais, mistas ou voltadas à prestação de serviços; e V - com a presença de, no mínimo, três dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados: a) drenagem de águas pluviais; b) esgotamento sanitário; c) abastecimento de água potável; d) distribuição de energia elétrica; e e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos” (art. 16-C, § 2º da Lei nº 9.636, na redação da Lei nº 13.465/2017).

Arrecadação de imóveis abandonados: é instrumento de Reurb previsto no art. 64, caput, da Lei nº 13.465/2017, pelo qual os “imóveis urbanos privados abandonados cujos proprietários não possuam a intenção de conservá-los em seu patrimônio” são arrecadados “pelo Município ou pelo Distrito Federal na condição de bem vago”, segundo o procedimento legal (§ 2º do art. 64), que podem ser “destinados aos programas habitacionais, à prestação de serviços públicos, ao fomento da Reurb-S ou serão objeto de concessão de direito real de uso a entidades civis que comprovadamente tenham fins filantrópicos, assistenciais, educativos, esportivos ou outros, no interesse do Município ou do Distrito Federal” (art. 65).

Avaliação de imóvel: em regularização de bens imóveis da União, é “a atividade desenvolvida por profissional habilitado para identificar o valor de bem imóvel, os seus custos, frutos e direitos e determinar os indicadores de viabilidade de sua utilização econômica para determinada finalidade, por meio do seu valor de mercado, do valor da terra nua, do valor venal ou do valor de referência, consideradas suas características físicas e econômicas, a partir de exames, vistorias e pesquisas” (art. 11-A, da Lei nº 9.636/98, na redação da Lei nº 13.465/2017).

Autorização de uso sustentável: em regularização de bens imóveis da União, é ato administrativo “de incumbência da Secretaria do Patrimônio da União (SPU)”, “excepcional, transitório e precário”, outorgado “às comunidades tradicionais, mediante termo, quando houver necessidade de reconhecimento de ocupação em área da União, conforme procedimento estabelecido em ato da referida Secretaria”, que visa “a possibilitar a ordenação do uso racional e sustentável dos recursos naturais disponíveis na orla marítima e fluvial, destinados à subsistência da população tradicional, de

maneira a possibilitar o início do processo de regularização fundiária que culminará na concessão de título definitivo, quando cabível” (art. 10-A, caput e parágrafo único, da Lei nº 9.636/98, na redação da Lei nº 13.465/2017).

Baixa renda (ou carente): para dispensa do pagamento de foros e laudêmios do domínio útil dos bens imóveis da União, são aqueles que não podem suportar “esses encargos sem prejuízo do sustento próprio ou de sua família”, assim considerados “o responsável por imóvel da União que esteja devidamente inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), ou aquele responsável cuja renda familiar mensal seja igual ou inferior ao valor correspondente a cinco salários mínimos” e “que não detenha posse ou propriedade de bens ou direitos em montante superior ao limite estabelecido pela Receita Federal do Brasil, para obrigatoriedade de apresentação da Declaração de Ajuste Anual do Imposto de Renda Pessoa Física” (art. 1º, caput e § 2º, do Dec.-lei nº 1.876/81, o § 2º na redação da Lei nº 13.465/2017).

Certidão de Regularização Fundiária (CRF): é “documento expedido pelo Município ao final do procedimento da Reurb, constituído do projeto de regularização fundiária aprovado, do termo de compromisso relativo a sua execução e, no caso da legitimação fundiária e da legitimação de posse, da listagem dos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado, da devida qualificação destes e dos direitos reais que lhes foram conferidos” (art. 15, V, da Lei nº 13.465/2017).

Cessão de uso: para a regularização fundiária de terras da União, é o ato gratuito, formalizado por termo ou contrato, para transferência, sob diversos regimes jurídicos, de uso condicionado, temporário (com prazo determinado) e exclusivo, de uso do patrimônio da União, em favor de outro ente político, de entidade da administração descentralizada ou de particular (pessoa natural ou jurídica), nesse caso, para aproveitamento econômico de interesse nacional (arts. 18 a 21 da Lei nº 9.636/98).

Concessão de direito real de uso: como instrumento de regularização fundiária de terras da União no âmbito da Amazônia Legal, é a “cessão de direito real de uso, onerosa ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, para fins específicos de regularização fundiária” (art. 2º, VIII, da Lei nº 11.952/2009).

Concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM): é direito real concedido por ente público, (i) em forma individual, aquele “que, até 22 de dezembro de 2016, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área com características e finalidade urbanas, e que o utilize para sua moradia ou de sua família (...), desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou

rural” (art. 1º da MP 2.220/2001, na redação da Lei nº 13.465/2017); ou, (ii) em forma coletiva, à “população de baixa renda”, nos referidos imóveis públicos, “com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupados até 22 de dezembro de 2016, para moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, cuja área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor (...), desde que os possuidores não sejam proprietários ou concessionários, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural” (art. 2º da MP 2.220/2001, na redação da Lei nº 13.465/2017).

Consórcio imobiliário: é “forma de viabilização de planos de urbanização, de regularização fundiária ou de reforma, conservação ou construção de edificação por meio da qual o proprietário transfere ao poder público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas, ficando as demais unidades incorporadas ao patrimônio público” (art. 46, § 1º, da Lei nº 10.257/2001, na redação da Lei nº 13.465/2017).

Cultura efetiva: para a regularização fundiária de terras da União no âmbito da Amazônia Legal, é a “exploração agropecuária, agroindustrial, extrativa, florestal, pesqueira, de turismo ou outra atividade similar que envolva a exploração do solo” (art. 2º, V, da Lei nº 11.952/2009, na redação da Lei nº 13.465/2017).

Demarcação urbanística: é “procedimento destinado a identificar os imóveis públicos e privados abrangidos pelo núcleo urbano informal e a obter a anuência dos respectivos titulares de direitos inscritos na matrícula dos imóveis ocupados, culminando com averbação na matrícula destes imóveis da viabilidade da regularização fundiária, a ser promovida a critério do Município” (art. 15, IV, da Lei nº 13.465/2017).

Desapropriação por interesse social: também se qualifica como instrumento de regularização fundiária e é a expropriação destinada a “promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso ao bem estar social” (art. 1º da Lei nº 4.132/62). Para esse fim expropriatório, **interesse social** é “I - o aproveitamento de todo bem improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação, trabalho e consumo dos centros de população a que deve ou possa suprir por seu destino econômico; II - a instalação ou a intensificação das culturas nas áreas em cuja exploração não se obedeça a plano de zoneamento agrícola; III - o estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola; IV - a manutenção de posseiros em terrenos urbanos onde, com a tolerância expressa ou tácita do proprietário, tenham construído sua habitação, formando núcleos residenciais de mais de 10 (dez) famílias; V - a construção de casa populares; VI - as terras e águas suscetíveis de valorização extraordinária, pela conclusão de obras e serviços públicos,

notadamente de saneamento, portos, transporte, eletrificação armazenamento de água e irrigação, no caso em que não sejam ditas áreas socialmente aproveitadas; VII - a proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais; VIII - a utilização de áreas, locais ou bens que, por suas características, sejam apropriados ao desenvolvimento de atividades turísticas” (art. 2º da Lei nº 4.132/62).

Direito de preempção: também qualificado como instrumento de Reurb, é o direito conferido ao “*Poder Público municipal*” de “*preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares*” nas mesmas condições de preço e pagamento ofertados por terceiro interessado na aquisição, e cuja área se encontra delimitada por lei específica, baseada no Plano Diretor (arts. 25 a 27 do Estatuto da Cidade).

Exploração direta: para a regularização fundiária de terras da União no âmbito da Amazônia Legal, é “*atividade econômica exercida em imóvel rural e gerenciada diretamente pelo ocupante com o auxílio de seus familiares, de terceiros, ainda que sejam assalariados, ou por meio de pessoa jurídica de cujo capital social ele seja titular majoritário ou integral*” (art. 2º, III, da Lei nº 11.952/2009, na redação da Lei nº 13.465/2017).

Exploração indireta: para a regularização fundiária de terras da União no âmbito da Amazônia Legal, é “*atividade econômica exercida em imóvel rural e gerenciada, de fato ou de direito, por terceiros, que não sejam os requerentes*” (art. 2º, IV, da Lei nº 11.952/2009 na redação da Lei nº 13.465/2017).

Exploração que favorece o bem-estar dos proprietários e trabalhadores rurais: é “*a que objetiva o atendimento das necessidades básicas dos que trabalham a terra, observa as normas de segurança do trabalho e não provoca conflitos e tensões sociais no imóvel*” (art 9º, § 5º, da Lei nº 8.629/93).

Função social da propriedade rural: é a que se cumpre quando se “*atende, simultaneamente, segundo graus e critérios estabelecidos nesta lei, os seguintes requisitos: I - aproveitamento racional e adequado; II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores*” (art. 9º da Lei nº 8.629/93).

Função social da propriedade urbana: é a que se cumpre “*quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social*

e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º” do Estatuto da Cidade (art. 39 da Lei nº 10.257/2001).

Infraestrutura essencial em projeto urbanístico de regularização fundiária: é aquela que se refere aos equipamentos de (i) “sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual”, (ii) “sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, coletivo ou individual”, (iii) “rede de energia elétrica domiciliar”, (iv) “soluções de drenagem, quando necessário”, e (v) “outros equipamentos a serem definidos pelos Municípios em função das necessidades locais e características regionais” (art. 36 da Lei nº 13.465/2017)

Infraestrutura básica em parcelamentos do solo urbano: “é constituída pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação” (art. 2º, § 5º, da Lei nº 6.766/79, na redação da Lei nº 11.445, de 2007).

Infraestrutura básica em parcelamentos do solo urbano situados nas zonas habitacionais declaradas por lei como de interesse social (ZHIS): é constituída, no mínimo, de (i) “vias de circulação”, (ii) “escoamento das águas pluviais”, (iii) “rede para o abastecimento de água potável”, e (iv) “soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar” (art. 2º, § 6º, da Lei nº 6.766/79, incluído pela Lei nº 9.785/1999).

Legitimação de posse para fins de Reurb: é ‘ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, conversível em aquisição de direito real de propriedade na forma desta Lei, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse” (art. 15, VI, da Lei nº 13.465/2017).

Legitimação de posse no âmbito do processo discriminatório de terras devolutas: é o título atributivo de domínio a “ocupante de terras públicas, que as tenha tornado produtivas com o seu trabalho e o de sua família, de área contínua até 100 (cem) hectares”, desde que ele “não seja proprietário de imóvel rural” e “comprove a morada permanente e cultura efetiva, pelo prazo mínimo de 1 (um) ano” (art. 29 da Lei nº 6.383/76).

Legitimação fundiária: é “mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da Reurb” (art. 15, VII, da Lei nº 13.465/2017). Ou, com mais detalhes, é “forma originária de aquisição

do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016” (art. 23 da Lei nº 13.465/2017).

Núcleo urbano: *é “assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural” (art. 15, I, da Lei nº 13.465/2017).*

Núcleo urbano informal: *é “aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização” (art. 15, II, da Lei nº 13.465/2017).*

Núcleo urbano informal consolidado: *é “aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município” (art. 15, III, da Lei nº 13.465/2017).*

Observância das disposições que regulam as relações de trabalho na propriedade rural: *é, para fins de reforma agrária, “tanto o respeito às leis trabalhistas e aos contratos coletivos de trabalho, como às disposições que disciplinam os contratos de arrendamento e parceria rurais” (art 9º, § 4º, da Lei nº 8.629/93).*

Ocupante para fins de Reurb: *é “aquele que mantém poder de fato sobre lote ou fração ideal de terras públicas ou privadas em núcleos urbanos informais” (art. 15, VIII, da Lei nº 13.465/2017).*

Ocupante inscrito: *é aquele que tem a posse reconhecida em imóvel da União, pela Secretaria do Patrimônio da União, mediante “ato administrativo precário, resolúvel a qualquer tempo, que pressupõe o efetivo aproveitamento do terreno pelo ocupante, nos termos do regulamento, outorgada pela administração depois de analisada a conveniência e oportunidade, e gera obrigação de pagamento anual da taxa de ocupação” (art. 7º da Lei nº 9.636/98, na redação da Lei nº 11.481/2007).*

Ocupação direta: *para a regularização fundiária de terras da União no âmbito da Amazônia Legal, é “aquela exercida pelo ocupante e sua família” (art. 2º, I, da Lei nº 11.952/2009).*

Ocupação indireta: para a regularização fundiária de terras da União no âmbito da Amazônia Legal, é “aquela exercida somente por interposta pessoa” (art. 2º, II, da Lei nº 11.952/2009).

Ordenamento territorial urbano: para os fins de regularização fundiária de terras da União no âmbito da Amazônia Legal, é o “planejamento da área urbana, de expansão urbana ou de urbanização específica, que considere os princípios e diretrizes da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e inclua, no mínimo, os seguintes elementos: a) delimitação de zonas especiais de interesse social em quantidade compatível com a demanda de habitação de interesse social do Município; b) diretrizes e parâmetros urbanísticos de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano; c) diretrizes para infraestrutura e equipamentos urbanos e comunitários; e d) diretrizes para proteção do meio ambiente e do patrimônio cultural” (art. 2º, VII, da Lei nº 11.952/2009).

Órgão ambiental capacitado para fins de Reurb: é o “órgão municipal que possua em seus quadros ou à sua disposição profissionais com atribuição técnica para a análise e a aprovação dos estudos referidos no art. 11, independentemente da existência de convênio com os Estados ou a União” (art. 12, § 1º, da Lei nº 13.465/2017).

Preservação do meio ambiente da propriedade rural: é “a manutenção das características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais, na medida adequada à manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade e da saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas” (art 9º, § 3º, da Lei nº 8.629/93).

Propriedade produtiva: para fins de reforma agrária, é “aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, segundo índices fixados pelo órgão federal competente” (art. 6º da Lei nº 8.629/93).

Racional e adequado o aproveitamento da propriedade rural: para fins de reforma agrária, é o que atingir “os graus de utilização da terra e de eficiência na exploração especificados nos §§ 1º a 7º do art. 6º desta lei” (art 9º, § 1º, da Lei nº 8.629/93).

Regularização Fundiária Urbana (Reurb): é aquela que “abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes” (art. 9º, caput, da Lei nº 13.465/2017).

Reurb de Interesse Social (Reurb-S): é aquela “aplicável aos núcleos urbanos

informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal” (art. 13, I, da Lei nº 13.465/2017).

Reurb de Interesse Específico (Reurb-E): é aquela “*aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de Reurb-S*” (art. 13, I, da Lei nº 13.465/2017).

Transferência do direito de construir (TRANSCON): também qualificável como instrumento que serve “*à programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social*” é a faculdade de “*o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente*” (art. 35 do Estatuto da Cidade).

Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS): é “*instrumento de planejamento urbano no âmbito da política municipal de ordenamento de seu território*”, que delimita “*área urbana instituída pelo plano diretor ou definida por outra lei municipal, destinada preponderantemente à população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo*” (art. 18, caput e § 1º, da Lei nº 13.465/2017).





IMPRESSÕES PRÁTICAS SOBRE O SISTEMA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA IDEALIZADO PELA LEI 13.465/17 (art. 9º ao art. 54)

Alberto Gentil de Almeida Pedroso

1. INTRODUÇÃO

A Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017 (norma legislativa responsável pela conversão da Medida Provisória nº 756/2016 em lei) promoveu profundas alterações no sistema legal aplicado à regularização fundiária urbana.

O objetivo do artigo é analisar de maneira teórica e prática os principais assuntos sobre regularização fundiária compreendidos no Título II, entre os capítulos I a IV (art. 9º ao art. 54) da lei em estudo, em atenção também as reformas promovidas nas NSCGJSP pelo Provimento nº 51/2017.

O legislador agrupou o estudo da regularização fundiária urbana em quatro grandes blocos, assim delimitados: Capítulo I – Disposições gerais; Capítulo II – instrumentos da Reurb; Capítulo III – Procedimento administrativo; Capítulo IV – Do registro da regularização fundiária.

2. DISPOSIÇÕES GERAIS

2.1. NORMAS-PRINCÍPIOS

Os dois artigos iniciais do Título II, Capítulo I, Seção I, da Lei nº 13.465/2017, que inauguram o tema regularização fundiária urbana (artigos 9º e 10º), são apresentados pelo legislador como verdadeiras normas-princípios do microssistema, ante o alto grau de caráter orientativo das regras:

Art. 9º Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

§ 1º Os poderes públicos formularão e desenvolverão no espaço urbano as políticas de suas competências de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social

e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional.

§ 2º A Reurb promovida mediante legitimação fundiária somente poderá ser aplicada para os núcleos urbanos informais comprovadamente existentes, na forma desta Lei, até 22 de dezembro de 2016.

Art. 10. *Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios:*

I – identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior;

II – criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;

III – ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados;

IV – promover a integração social e a geração de emprego e renda;

V – estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade;

VI – garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas;

VII – garantir a efetivação da função social da propriedade;

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

IX – concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo;

X – prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais;

XI – conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher;

XII – franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária.

Tratam-se de disposições legais de importância destacada, que merecem a releitura constante pelo operador do Direito para sanar lacunas do texto legislativo ou mesmo dúvidas interpretativas, sempre na busca dos melhores caminhos para efetivação da finalidade da regularização fundiária – em destaque, vale mencionar o forte interesse do legislador em incorporar os núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano regular, titulando a posse e propriedade dos ocupantes em áreas marginalizadas pelo sistema legislativo, comprovadamente existentes, na forma desta

lei, até 22 de dezembro de 2016 (data da edição da MP nº 759/2016).

É missão fundamental da União, Estados, Distrito Federal e Municípios identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior (art. 10, I), bem como criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes (art. 10, II), ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados (art. 10, III), promovendo a integração social e a geração de emprego e renda (art. 10, IV), sempre estimulando a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade (art. 10, V), garantindo o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas (art.10, VI).

A Lei também pontua como objetivos importantes para o Poder Público garantir a efetivação da função social da propriedade (art. 10, VII), ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 10, VIII), concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo (art. 10, IX), prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais (art. 10, X), conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher (art. 10, XI), franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária (art. 10, XII).

Em arremate, da leitura atenta dos objetivos do art. 10 e da moldura estrutural indicada no art. 9º, conclui-se que o Poder Público é o responsável pela identificação das áreas informais e estabilização dos direitos dos ocupantes do respectivo solo, possibilitando efetiva inclusão social e prevenindo novos núcleos urbanos marginalizados.

2.2. CONCEITOS NORMATIVOS PARA FINS DE REURB

Abarcado no Capítulo I, ante o reconhecimento pelo legislador da natureza orientativa da previsão normativa, o art. 11 da Lei nº 13.465/17 - norma explicativa de valiosa utilidade - apresenta para fins de regularização fundiária urbana (Reurb) os conceitos dos principais institutos:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ainda dentro da visão finalística da Lei nº 13.465/17, o art. 11 em seus parágrafos estabelece:

§ 1º Para fins da Reurb, os Municípios poderão dispensar as exigências relativas ao percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso público ou ao tamanho dos lotes regularizados, assim como a outros parâmetros urbanísticos e edílios – exceção ao regramento da Lei nº 6.766/79, no tocante ao parcelamento do solo.

§ 2º Constatada a existência de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em área de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, Estados ou Municípios, a Reurb observará, também, o disposto nos arts. 64 e 65

da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, hipótese na qual se torna obrigatória a elaboração de estudos técnicos, no âmbito da Reurb, que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso – ou seja, ainda que admissível a Reurb em áreas de preservação permanente ou de conservação de uso sustentável ou proteção de mananciais, caberá ao Poder Público promover verificação prévia de melhorias ambientais, bem como da possibilidade de compensações ambientais, Não havendo condições para realização de melhorias ambientais ou estudo prévio, mostra-se prudente recomodar os ocupantes da área sem regularização fundiária no local.

§ 3º No caso de a Reurb abranger área de unidade de conservação de uso sustentável que, nos termos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, admita regularização, será exigida também a anuência do órgão gestor da unidade, desde que estudo técnico comprove que essas intervenções de regularização fundiária implicam a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior.

§ 4º Na Reurb cuja ocupação tenha ocorrido às margens de reservatórios artificiais de água destinados à geração de energia ou ao abastecimento público, a faixa da área de preservação permanente consistirá na distância entre o nível máximo operativo normal e a cota máxima maximorum.

§ 5º A Lei nº 13.465/17 não se aplica aos núcleos urbanos informais situados em áreas indispensáveis à segurança nacional ou de interesse da defesa, assim reconhecidas em decreto do Poder Executivo federal – de acordo com o § 2º do art. 20, CF, regulamentado pelo art. 1º da Lei nº 6.634/79 e Decreto 85.064/80 (recepcionados pela atual CF), a **faixa de fronteira de 150 km** (que abrange 27% do território nacional e possui uma população de aproximadamente dez milhões de habitantes) é definida como “área indispensável à Segurança Nacional” e, numa visão mais conservadora, não admite a regularização fundiária urbana.

§ 6º Aplicam-se as disposições da Lei nº 13.465/17 aos imóveis localizados em área rural, desde que a unidade imobiliária tenha área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972.

2.3. MODALIDADES DE REURB (ART. 13 DA LEI Nº 13.465/17)

São duas as modalidades de Reurb previstas na Lei: (i) de Interesse Social, Reurb S; ou (ii) de Interesse Específico, Reurb E.

A Reurb S é modalidade de regularização fundiária destinada aos núcleos urbanos ocupados predominantemente por população de baixa renda (conceito aberto de economia que merece verificação no caso concreto pelo Poder Público), assim declarado por ato do Poder Executivo Municipal (por meio de procedimento

administrativo – art. 28 e seguintes da Lei nº 13.465/17).

A Reurb E é modalidade de regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população que não se enquadre na definição de população de baixa renda, de acordo com análise da Municipalidade.

2.3.1. ISENÇÕES DE CUSTAS E EMOLUMENTOS APLICÁVEIS A REURB

Dispõe o art. 13, § 1º, Lei nº 13.465/17 – serão isentos de custas e emolumentos entre outros, os seguintes atos registrais relacionados **apenas à Reurb-S** (lembrando que cabe ao Poder Executivo Municipal a qualificação da Reurb em social ou de interesse específico, incidindo a gratuidade em favor daqueles a quem for atribuído o domínio das unidades imobiliárias regularizadas – art. 13, § 5º):

- (i) o primeiro registro de Reurb-S, o qual confere direitos reais aos beneficiários;*
- (ii) registro de legitimação fundiária;*
- (iii) registro do título de legitimação e posse e sua conversão em título de propriedade;*
- (iv) registro da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) e do projeto de regularização, com abertura de matrícula para cada unidade imobiliária urbana regularizada;*
- (v) primeira averbação de construção residencial, desde que respeitado o limite de até 70 m²;*
- (vi) aquisição do primeiro direito real da unidade imobiliária derivada da Reurb S;*
- (vii) primeiro registro de direito real de laje;*
- (viii) fornecimento de certidões de registro para os atos previstos no art. 13, Lei nº 13.465/17.*

Os atos registrais em comento, conforme dispõe o art. 13, parágrafo 2º, da Lei nº 13.465/17 independem da comprovação do pagamento de tributos ou penalidades tributárias, sendo vedado ao Oficial de Registro de Imóveis exigir sua comprovação – exceção ao dever de fiscalização previsto no art. 30, XI, da Lei nº 8.935/94 – item 288 do Capítulo XX, das NSCGJSP.

Estabelece ainda o art. 13, § 3, da Lei nº 13.465/17: *o disposto nos §§ 1º (isenções) e 2º (dispensa de comprovação de tributos e penalidades tributárias) aplica-se também à Reurb-S que tenha por objeto conjuntos habitacionais ou condomínios de interesse social construídos pelo poder público, diretamente ou por meio da administração pública indireta, que já se encontrem implantados em 22 de dezembro de 2016.*

Os Municípios e o Distrito Federal na Reurb poderão admitir o uso misto de

atividades como forma de promover a integração social e a geração de emprego e renda no núcleo urbano informal regularizado (art. 13, § 4º, da Lei nº 13.465/17) – avanço significativo em comparação ao disposto no art. 10, do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01 – revogado exatamente pela Lei nº 13.465/17) que admitia em seu texto original a usucapião coletiva apenas para as ocupações com finalidade de moradia.

Ponto de alerta para atividade o Registrador de Imóveis é encontrado no art. 13, § 6º: *“os cartórios que não cumprirem o disposto neste artigo, que retardarem ou não efetuarem o registro de acordo com as normas previstas nesta Lei, por ato não justificado, ficarão sujeitos às sanções previstas no art. 44 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, observado o disposto nos §§ 3º-A e 3º-B do art. 30 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973”*.

Por fim, mas não menos importante, acresço, a título de reflexão jurídica, minha humilde posição no tocante a evidente inconstitucionalidade do disposto no art. 13, § 1º da Lei nº 13.465/17 em razão do que dispõe o art. 151, inciso III, da Constituição Federal.

A Constituição Federal em seu art. 151, inciso III, veda a União instituir isenções de tributos de competência dos Estados, Distrito Federal ou dos Municípios (a natureza jurídica de tributo dos emolumentos do extrajudicial, instituídos pelos Estados da Federação, encontra-se consolidada no E. Supremo Tribunal Federal: **ADI 1378-ES, j. 13.10.2010, DJ de 9.2.2011, rel. Min. Dias Toffoli**).

Assim, reconhecida a natureza jurídica de tributo para os emolumentos extrajudiciais instituídos pelos Estados – conforme posição pacífica do E. STF – é inconstitucional a isenção prevista no art. 13, § 1º da Lei nº 13.465/17 criada pela União (fundamento idêntico para sustentar a inconstitucionalidade do disposto no art. 98, inciso IX, do CPC/15 – ou seja lei federal que isenta o particular do pagamento de emolumentos previstos por lei estadual).

2.4. LEGITIMADOS PARA REQUERER A REURB

Os legitimados para requerer a regularização fundiária, conforme o art. 14, Lei nº 13.465/17 são:

- (i) União, Estado, DF ou Município, diretamente ou por meio de entidades da Administração Pública indireta;*
- (ii) Os seus beneficiários individual ou coletivamente, cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade*

civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana;
(iii) *Os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores;*
(iv) *Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes econômicos, o que ocorre apenas na Reurb S; e*
(v) *Ministério Público.*

Os legitimados poderão promover todos os atos necessários à regularização fundiária, inclusive requerer os atos de registro perante o Registro de Imóveis da circunscrição imobiliária competente.

Dispõe o item 277 e o subitem 277.1, do Capítulo XX, das NSCGJSP:

277. Os agentes promotores elencados no artigo 14 da Lei nº 13.465, de 2017, são legitimados a requerer todos os atos de registro, independentemente de serem titulares de domínio ou detentores de direito real sobre a gleba objeto da regularização.

277.1. O beneficiário individual poderá, também, optar por fazer a regularização em etapas, ainda que lote a lote, devendo a Certidão de Regularização Fundiária (CRF) conter, no mínimo, a indicação das quadras do núcleo urbano e, dentre estas, a localização do imóvel regularizando.

Adverte a Lei nº 13.465/17 no art. 13, § 2º: *“nos casos de parcelamento do solo, de conjunto habitacional ou de condomínio informal, empreendidos por particular, a conclusão da Reurb confere direito de regresso àqueles que suportarem os seus custos e obrigações contra os responsáveis pela implantação dos núcleos urbanos informais”*; e § 3º: *“o requerimento de instauração da Reurb por proprietários de terreno, loteadores e incorporadores que tenham dado causa à formação de núcleos urbanos informais, ou os seus sucessores, não os eximirá de responsabilidades administrativa, civil ou criminal”*.

3. DOS INSTRUMENTOS DA REURB

3.1. DEMARCAÇÃO URBANÍSTICA

Dentre os principais assuntos previstos no Capítulo II, da Lei nº 13.465/17, merece especial atenção o regramento proposto para demarcação urbanística.

Dispõe o art. 19, da Lei nº 13.465/17: *“o poder público poderá utilizar o procedimento de demarcação urbanística, com base no levantamento da situação da área a ser regularizada e na caracterização do núcleo urbano informal a ser regularizado”*.

Administrativamente, o **item 317, do Capítulo XX, das NSCGJSP** estabelece que: o procedimento de demarcação urbanística se destina a identificar os imóveis públicos e privados abrangidos pelo núcleo urbano informal e a obter a anuência dos respectivos titulares de direitos inscritos na matrícula dos imóveis ocupados, culminando com averbação na matrícula destes imóveis da viabilidade da regularização fundiária, a ser promovida a critério do Município.

A demarcação urbanística (que pode abranger uma parte ou a totalidade de um ou mais imóveis) não é imprescindível para o processamento e efetivação da Reurb (**item 318, do Capítulo XX, das NSCGJ**), mas sem dúvida é uma ferramenta extremamente útil ao Poder Público para identificação da área urbana informal ocupada, seus ocupantes e demais características indispensáveis para expedição da CRF.

O procedimento de demarcação urbanística será realizado diretamente pelo poder público municipal ou, a critério deste, pelo Oficial de Registro de Imóveis da área a ser demarcada. Quando o procedimento for delegado ao Oficial de Registro de Imóveis, caberá ao poder público municipal custear todas as medidas necessárias à sua consecução. O Oficial de Registro de Imóveis observará o rito previsto no artigo 19 e seguintes da Lei nº 13.465, de 2017 (item 319 e seus subitens, Capítulo XX, das NSCGJSP).

O auto de demarcação urbanística deve ser instruído com os seguintes documentos:

I – planta e memorial descritivo da área a ser regularizada, nos quais constem suas medidas perimetrais, área total, confrontantes, coordenadas georreferenciadas dos vértices definidores de seus limites, números das matrículas ou transcrições atingidas, indicação dos proprietários identificados e ocorrência de situações de domínio privado com proprietários não identificados em razão de descrições imprecisas dos registros anteriores.

Crítica comum entre os gestores públicos se refere à obrigatoriedade de realização do georreferenciamento da área atingida pela Reurb no momento da demarcação urbanística, pois além da necessidade do conhecimento técnico (escasso em muitos Municípios) ainda há um alto custo a ser absorvido pela Municipalidade (muitas vezes deficitária e sem recursos públicos disponíveis). Lembro, apenas, que a demarcação urbanística é uma ferramenta sem dúvida muito importante para identificação da área, recorte dos terrenos, ocupantes e demais dados relevantíssimos para Reurb, mas continua não sendo obrigatória (art. 19, § 3º) – assim, caberá ao gestor público tentar por outros meios atingir os mesmos resultados ou resultados semelhantes no tocante a exata compreensão da dimensão e peculiaridades exatas do núcleo urbano informal a ser regularizado.

II – planta de sobreposição do imóvel demarcado com a situação da área constante do registro de imóveis.

Art. 19, parágrafo 2º: o auto de demarcação urbanística poderá abranger uma parte ou a totalidade de um ou mais imóveis inseridos em uma ou mais das seguintes situações:

I – domínio privado com proprietários não identificados, em razão de descrições imprecisas dos registros anteriores;

II – domínio privado objeto do devido registro no registro de imóveis competente, ainda que de proprietários distintos; ou

III – domínio público.

Conforme o art. 20, Lei nº 13.465/17, o Poder Público deve notificar os titulares de domínio e os confrontantes da área demarcada, pessoalmente ou por via postal com aviso de recebimento, para apresentação de impugnação em prazo comum de 30 dias, sob pena de concordância tácita, sendo desnecessário ser firmada por advogado.

NOTA: Os prazos fixados no procedimento administrativo da demarcação urbanística devem ser contados em dias corridos, sendo inaplicável a regra disposta no art. 219 do CPC.

Eventuais titulares de domínio ou confrontantes não identificados, ou não encontrados ou *que recusarem o recebimento da notificação por via postal*, serão notificados por edital, para que, querendo, apresentem impugnação à demarcação urbanística, no prazo comum de trinta dias. Em ampliação ao disposto no art. 20, parágrafo 1º, da Lei nº 13.465/17, entendo que a própria ocultação dos titulares de domínio ou confrontantes não identificados no recebimento da notificação seria o bastante para autorizar o uso do edital – conduta que prestigiaria a cientificação ficta e a continuidade do procedimento.

O edital conterá resumo do auto de demarcação urbanística, com a descrição que permita a identificação da área a ser demarcada e seu desenho simplificado.

A ausência de manifestação de qualquer dos interessados será interpretada como concordância com a demarcação urbanística.

NOTA: A critério do poder público municipal, as notificações dos titulares de

domínio e dos confrontantes da área demarcada (pessoalmente ou por via postal com aviso de recebimento) poderão ser realizadas pelo Registro de Imóveis do local do núcleo urbano informal a ser regularizado. Independentemente de quem faça as notificações (Poder Público ou Registro de Imóveis) é indispensável que conste a advertência de que a ausência de impugnação implicará a perda de eventual direito que o notificado titularize sobre o imóvel objeto da Reurb (art. 20, parágrafos 5º e 6º da Lei nº 13.465/2017).

Decorrido o prazo comum de 30 dias sem oferecimento de impugnação, presume-se a concordância. Se houver impugnação apenas em relação à parcela da área objeto do auto de demarcação urbanística, é facultado ao poder público prosseguir com o procedimento em relação à parcela não impugnada.

No entanto, havendo a apresentação de impugnação por qualquer interessado, possibilita o art. 21, Lei nº 13.465/17, que o Poder Público realize tentativa de composição extrajudicial de conflito para superar o entrave e prosseguir com a demarcação.

NOTA: A tentativa de composição dos interesses entre os envolvidos e o impugnante pode ocorrer mediante sessão de conciliação/mediação dentro da Municipalidade (por equipe habilitada para tanto) ou nas dependências do Tribunal de Justiça, mais especificamente nos CEJUSCS instalados nas diversas Comarcas do Estado.

Inexistindo qualquer impugnação ou superada a oposição apresentada ao procedimento, o auto de demarcação urbanística, devidamente encerrado, será encaminhado ao Registro de Imóveis e averbado nas matrículas por ele alcançadas (art. 22 da Lei nº 13.465/2017).

NOTA: Art. 22: § 1º, a averbação informará: I – a área total e o perímetro correspondente ao núcleo urbano informal a ser regularizado; II – as matrículas alcançadas pelo auto de demarcação urbanística e, quando possível, a área abrangida em cada uma delas; e III – a existência de áreas cuja origem não tenha sido identificada em razão de imprecisões dos registros anteriores. § 2º: na hipótese de o auto de demarcação urbanística incidir sobre imóveis ainda não matriculados, previamente à averbação, será aberta matrícula, que deverá refletir a situação registrada do imóvel, dispensadas a retificação do memorial descritivo e a apuração de área remanescente. § 3º: nos casos de registro anterior efetuado em outra circunscrição, para abertura da matrícula de que trata o § 2º deste artigo, o oficial requererá, de ofício, certidões atualizadas daquele registro. § 4º: na hipótese de a demarcação urbanística abranger

imóveis situados em mais de uma circunscrição imobiliária, o oficial do registro de imóveis responsável pelo procedimento comunicará as demais circunscrições imobiliárias envolvidas para averbação da demarcação urbanística nas respectivas matrículas alcançadas. § 5º: a demarcação urbanística será averbada ainda que a área abrangida pelo auto de demarcação urbanística supere a área disponível nos registros anteriores. § 6º: não se exigirá, para a averbação da demarcação urbanística, a retificação da área não abrangida pelo auto de demarcação urbanística, ficando a apuração de remanescente sob a responsabilidade do proprietário do imóvel atingido.

3.2. LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA

A legitimação fundiária constitui **modo originário de aquisição do direito real de propriedade** (exceção ao princípio da continuidade) conferido por ato do Poder Público, exclusivamente no âmbito da Reurb, mediante Certidão de Regularização Fundiária (CRF), àquele que **detiver áreas pública ou privada**, unidade imobiliária **com destinação urbana integrante de núcleo urbano informal consolidado** (núcleo urbano de impossível ou difícil reversão), existente em 22 de dezembro de 2016.

Apenas na Reurb-S, a legitimação fundiária será concedida ao beneficiário, desde que atendidas as seguintes condições:

- I – o beneficiário não seja concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural;
- II – o beneficiário não tenha sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto; e
- III – em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação.

Na legitimação fundiária, em qualquer das modalidades da Reurb, o ocupante adquire a unidade imobiliária com destinação urbana livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio legitimado. Deverão ser transportadas as inscrições, as indisponibilidades ou os gravames existentes no registro da área maior originária para as matrículas das unidades imobiliárias que não houverem sido adquiridas por legitimação fundiária.

Na Reurb-S de imóveis públicos, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e as suas entidades vinculadas, quando titulares do domínio, ficam autorizados a reconhecer o direito de propriedade aos ocupantes do núcleo urbano

informal regularizado por meio da legitimação fundiária.

NOTA 1: A Lei nº 13.465/2017 em seu art. 23, parágrafo 5º, estabelece que o Poder Público encaminhará a CRF para registro imediato da aquisição de propriedade, dispensados a apresentação de título individualizado e as cópias da documentação referente à qualificação do beneficiário, o projeto de regularização fundiária aprovado, a listagem dos ocupantes e sua devida qualificação e a identificação das áreas que ocupam. Admite-se que Poder Público atribua domínio por legitimação fundiária aos ocupantes que não tenham constado da listagem inicial, mediante cadastramento complementar, sem prejuízo dos direitos de quem haja constado na listagem inicial.

NOTA 2: Sobre a Reurb e a CRF, mostram-se relevantes as transcrições dos itens abaixo, do **Capítulo XX, das NSCGJSP:**

284. *Para o registro de Reurb de núcleos urbanos informais implantados anteriormente a 19 de dezembro de 1979, que estejam integrados à cidade, é dispensada a apresentação de CRF, de projeto de regularização fundiária, de estudo técnico ambiental ou de quaisquer outras manifestações, aprovações, licenças ou alvarás emitidos pelos órgãos públicos, devendo o interessado apresentar os seguintes documentos: I. – Planta da área em regularização assinada pelo interessado responsável pela regularização e por profissional legalmente habilitado, acompanhada da Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (Crea) ou de Registro de Responsabilidade Técnica (RRT) no Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU), contendo o perímetro da área a ser regularizada e as subdivisões das quadras, unidade imobiliárias e áreas públicas, com as dimensões e numeração dos unidade imobiliárias, logradouros, espaços livres e outras áreas com destinação específica, se for o caso, dispensada a ART ou o RRT quando o responsável técnico for servidor ou empregado público; II. – Descrição técnica do perímetro da área a ser regularizada, dos unidade imobiliárias, das áreas públicas e de outras áreas com destinação específica, quando for o caso; III. – Documento expedido pelo Município, atestando que o parcelamento foi implantado antes de 19 de dezembro de 1979 e que está integrado à cidade. **284.1.** Da certidão exigida no inciso III do item anterior deverá constar a modalidade de Reurb, para fins de aplicação das isenções previstas em lei. **285.** O registro da CRF independe de averbação prévia do cancelamento do cadastro de imóvel rural no INCRA, da edição de lei de inclusão do núcleo em perímetro urbano, e de existência de zonas especiais de interesse social (zeis). **286.** O registro da CRF de bem imóvel público independe de lei de desafetação e de procedimento licitatório para a alienação das unidades imobiliárias. **287.** Não serão exigidos reconhecimentos de firmas na CRF ou em qualquer documento que decorra da aplicação da Lei nº 13.465, de 2017, quando apresentados pela União, Estados, Municípios ou entes da administração pública indireta.*

3.3. LEGITIMAÇÃO DE POSSE

A legitimação de posse, instrumento de uso exclusivo para fins de regularização fundiária, constitui ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a **posse de imóvel urbano particular** objeto da Reurb, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse, o qual é **convertível em direito real de propriedade**.

A legitimação de posse poderá ser transferida por causa mortis ou por ato inter vivos (art. 25, parágrafo 2º da Lei nº 13.465/2017).

Conforme o art. 26, Lei nº 13.465/17, sem prejuízo dos direitos decorrentes do exercício da posse mansa e pacífica no tempo, aquele em cujo favor for expedido título de legitimação de posse, decorrido o prazo de cinco anos de seu registro, terá a conversão automática dele em título de propriedade, desde que atendidos os termos e as condições do art. 183 da Constituição Federal, independentemente de prévia provocação ou prática de ato registral.

NOTA: Item 327, Capítulo XX, das NSCGJ: A qualquer tempo a parte interessada poderá requerer que conste por simples averbação na matrícula onde houver registro de legitimação de posse que decorrido o prazo de cinco anos de seu registro operar-se-á a conversão automática da posse em título de propriedade, nos termos do artigo 26 da Lei nº 13.465, de 2017.

A intenção do artigo 26 de conversão automática de posse em propriedade é louvável, mas de pouca eficiência prática. Primeiro, pois vale notar que o texto da Lei se refere à “conversão automática (...) em título de propriedade, **desde que** atendidos os termos e as condições do art. 183 da Constituição Federal”, ou seja, caberá ao Registrador de Imóveis a tal verificação de requisitos, no mínimo em atenção à prudência registral, pois a prática de ato ilegal poderá acarretar em sua responsabilização (administrativa e cível, ao menos); ademais, a Lei estabelece que a conversão “independe da prática de ato registral” o que se mostra inadequado, pois não convertida a posse em propriedade no registro de imóveis haverá evidente insegurança jurídica para terceiros, além de dificuldade na identificação do fenômeno aquisitivo da propriedade (embaraçando inclusive a plena fruição do imóvel pelo titular de direitos reais – gozar, usar e dispor).

Ainda no art. 26, parágrafo 1º, da Lei, estabelece-se que nos casos não contemplados pelo art. 183 da Constituição Federal, o título de legitimação de posse poderá ser convertido em título de propriedade, desde que satisfeitos os requisitos de usucapião

estabelecidos na legislação em vigor, a requerimento do interessado, perante o registro de imóveis competente.

NOTA: A legitimação de posse, após convertida em propriedade, constitui forma originária de aquisição de direito real, de modo que a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada restará livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio beneficiário (art. 26, parágrafo 2º).

Em arremate, vale mencionar que o título de legitimação de posse poderá ser cancelado pelo Poder Público emitente quando constatado que as condições estipuladas na Lei nº 13.465/2017 deixaram de ser satisfeitas, sem que seja devida qualquer indenização àquele que irregularmente se beneficiou do instrumento. Todavia, o ato de cancelamento da legitimação previsto no art. 27 deve se concretizar antes da conversão da posse em propriedade (modo originário de aquisição da propriedade – art. 26, parágrafo 2º), uma vez que a partir deste momento desaparecerão os vícios que contaminavam a posse.

4. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO (Art. 28, Lei nº 13.465/17) - ESQUEMATIZADO

A Reurb obedecerá às seguintes fases:

- (i) Requerimento pelos legitimados previstos no art. 14, Lei nº 13.465/17;*
- (ii) Competência do Município para o processamento do procedimento;*
- (iii) Qualificação da modalidade de Reurb adequada para o caso em apreciação ou indeferimento fundamentado do requerimento no prazo de 180 dias pelo Município (art. 30, parágrafo 3º - a inércia do Município implica a automática fixação da modalidade de classificação da Reurb indicada pelo legitimado em seu requerimento, bem como o prosseguimento do procedimento administrativo da Reurb, sem prejuízo de futura revisão dessa classificação pelo Município, mediante estudo técnico que a justifique);*
- (iv) Recebido o requerimento e devidamente processado e classificado pela Municipalidade, deve ser concedido o prazo de 30 dias para que os titulares de direitos reais e o confrontante se manifestem;*
- (v) As notificações dos proprietários, confinantes e terceiros identificados deverão ser feitas pela via postal, com aviso de recebimento no endereço constante da matrícula ou da transcrição, consideradas efetuadas, quando comprovada a entrega nos endereços (a Lei nº 13.465/2017 não impõe notificação em mão própria, sendo*

certo que a notificação da Reurb também pode ser efetuada por publicação de edital, com prazo de 30 dias, no qual deve constar de forma resumida a descrição da área a ser regularizada, em 02 situações: (a) quando proprietário e confinantes não forem encontrados, ou (b) quando houver recusa no recebimento da notificação por qualquer motivo, inclusive ocultação para tanto, ensejando notificação ficta por edital);

(vi) Decorrido o prazo de 30 dias corridos da notificação, sem manifestação do notificado, interpreta-se seu silêncio como aceite, concordância (o prazo de cada um dos notificados é individual, devendo ser contado da data do recebimento da notificação e em dias corridos);

(vii) Na hipótese de apresentação de impugnação, é iniciado procedimento extrajudicial de composição de conflito, sendo que os Municípios podem criar Câmaras de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos no âmbito da Administração Pública local, inclusive celebrando convênios com os Tribunais de Justiça locais, para utilização das estruturas dos CEJUSC ou das Câmaras de Mediação Credenciadas pelos TJ locais, sendo certo que, se houver consenso entre as partes, o acordo deve ser reduzido a termo e constitui condição para conclusão da Reurb;

(viii) Elaboração do projeto de regularização fundiária, conforme o art. 35, Lei nº 13.465/17;

(ix) Saneamento do projeto administrativo - indispensável para identificação de irregularidades ou falhas no expediente, observância do devido afastamento de todas as impugnações apresentadas, bem assim, da viabilidade de prosseguimento do procedimento administrativo sobre toda a área ou parte dela;

(x) Decisão da autoridade competente, mediante ato formal ao qual se deve dar publicidade;

(xi) Expedição da Certidão de Regularização Fundiária pelo Município (título hábil para apresentação e prenotação perante o Registro de Imóveis competente).

NOTA: Art. 28, parágrafo único - *não impedirá a Reurb, na forma estabelecida nesta Lei, a inexistência de lei municipal específica que trate de medidas ou posturas de interesse local aplicáveis a projetos de regularização fundiária urbana.*

5. REGISTRO DA REURB (Art. 42, Lei nº 13.465/2017)

O registro da CRF (certidão de regularização fundiária) e do projeto de regularização fundiária aprovado (art. 35 da Lei nº 13.465/2017) será requerido por qualquer um dos legitimados do art. 14 da Lei nº 13.465/2017 diretamente ao Oficial do Cartório de Registro de Imóveis da situação do imóvel e será efetivado independentemente de determinação judicial ou do Ministério Público (dispensa de

atuação judicial que reforça o propósito de desjudicialização).

NOTA: Item 275, Capítulo XX, das NSCGJSP: *os atos relativos ao registro da Reurb serão realizados diretamente pelo Oficial do Registro de Imóveis da situação do imóvel, independentemente de manifestação do Ministério Público ou determinação judicial.*

Na hipótese de a Reurb abranger imóveis situados em mais de uma circunscrição imobiliária, o procedimento deve ser observado por cada um dos Oficiais dos Registros de Imóveis competentes.

NOTA: Previsão administrativa sobre a competência para o registro conforme o Provimento nº 51/2017 da CGJSP, com a devida inclusão nas NSCGJ, Capítulo XX:

276. Na hipótese do núcleo urbano abranger imóveis situados em mais de uma circunscrição imobiliária, o procedimento será feito perante cada um dos respectivos Oficiais de Registro de Imóveis. **276.1.** O procedimento se iniciará perante o Oficial da circunscrição em que estiver a maior porção do núcleo urbano regularizando. Após o registro da CRF, o agente promotor iniciará o procedimento nos demais cartórios envolvidos. **276.2.** O indeferimento do registro do loteamento em uma circunscrição não determinará o cancelamento do registro procedido em outra, se o motivo do indeferimento naquela não se estender à área situada sob a competência desta. **276.3.** As matrículas das unidades imobiliárias e demais áreas contidas no projeto de regularização serão abertas respeitando-se a circunscrição territorial de cada Oficial, salvo quando os imóveis estiverem situados na divisa das circunscrições imobiliárias, hipótese em que essas matrículas serão abertas pelo Oficial de Registro de Imóveis em cuja circunscrição esteja situada sua maior porção. **276.4.** Os emolumentos pelos atos praticados em mais de uma circunscrição imobiliária serão calculados proporcionalmente às unidades imobiliárias localizadas em cada uma delas.

O procedimento de registro da CRF tramitará em prenotação única, independentemente de requerimento, e sua apresentação legítima e autoriza a prática de todos os atos necessários ao registro da Reurb e da titulação de seus beneficiários (item 291, Capítulo XX, das NSCGJ).

O Oficial do Registro de Imóveis possui o prazo de 15 dias contados da prenotação para emitir nota devolutiva ou praticar os atos de registro. Em caso de recusa do registro, o Oficial do Registro de Imóveis expedirá nota devolutiva fundamentada, na qual indicará os motivos da recusa e formulará exigências nos termos da lei (e demais nas normas administrativas vigentes) – discordando o interessado das exigências

formalmente formuladas pelo Registrador poderá requerer a suscitação de dúvida administrativa perante o Juiz Corregedor Permanente (procedimento previsto na Lei de Registros Públicos c.c. as NSCGJ).

A qualificação negativa de um ou alguns nomes constantes da listagem não impede o registro da CRF e das demais aquisições (item 292.1, Capítulo XX, das NSCGJ).

Estando a documentação em ordem, o Oficial de Registro de Imóveis comunicará esse fato ao agente promotor e efetivará os atos registrais dentro do prazo previsto no item 298 – O título deve ser apresentado e tramitará em prenotação única para análise qualificativa pelo Registrador de Imóvel (item 292.2, Capítulo XX, das NSCGJ).

NOTA: Quando os imóveis regularizados estiverem situados na divisa das circunscrições imobiliárias, a expedição das novas matrículas das unidades imobiliárias é atribuição do Oficial do Registro de Imóveis em cuja circunscrição estiver situada a maior porção da unidade imobiliária regularizada (art. 43, parágrafo único da Lei nº 13.465/2017 e item 276.3, do Capítulo XX, das NSCGJSP).

Dispõe o art. 44 da Lei nº 13.465/2017:

§ 1º O registro do projeto Reurb aprovado importa em:

I – abertura de nova matrícula, quando for o caso;

II – abertura de matrículas individualizadas para os lotes e áreas públicas resultantes do projeto de regularização aprovado; e

III – registro dos direitos reais indicados na CRF junto às matrículas dos respectivos lotes, dispensada a apresentação de título individualizado.

§ 2º Quando o núcleo urbano regularizado abranger mais de uma matrícula, o oficial do registro de imóveis abrirá nova matrícula para a área objeto de regularização, conforme previsto no inciso I do § 1º deste artigo, destacando a área abrangida na matrícula de origem, dispensada a apuração de remanescentes.

NOTA 1: O registro da CRF dispensa a comprovação do pagamento de tributos ou penalidades tributárias de responsabilidade dos legitimados. O registro da CRF aprovado independe de averbação prévia do cancelamento do cadastro de imóvel rural no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incr).

NOTA 2: Qualificada a CRF e não havendo exigências nem impedimentos, o oficial do cartório de registro de imóveis efetuará o seu registro na matrícula dos imóveis cujas áreas tenham sido atingidas, total ou parcialmente. Não identificadas as transcrições ou as matrículas da área regularizada, o oficial do cartório de registro

abrirá matrícula com a descrição do perímetro do núcleo urbano informal que constar da CRF e nela efetuará o registro (art. 51, da Lei nº 13.465/2017). Registrada a CRF, será aberta matrícula para cada uma das unidades imobiliárias regularizadas. Para os atuais ocupantes das unidades imobiliárias objeto da Reurb, os compromissos de compra e venda, as cessões e as promessas de cessão valerão como título hábil para a aquisição da propriedade, quando acompanhados da prova de quitação das obrigações do adquirente, e serão registrados nas matrículas das unidades imobiliárias correspondentes, resultantes da regularização fundiária (art. 52, da Lei nº 13.465/2017).

O procedimento registral deverá ser concluído no prazo de sessenta dias, prorrogável por até igual período, mediante justificativa fundamentada do Oficial do Cartório de Registro de Imóveis – a decisão de prorrogação do procedimento registral da Reurb deve estar fundada, dentre outras razões, na precariedade de informações sobre a área regularizada, seus ocupantes ou imperfeições no projeto de regularizações que impossibilitem o ato registro.

Vale anotar, que o procedimento de registro será encerrado se o requerente não atender as exigências formuladas pelo Oficial de Registro de Imóveis no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da remessa da nota com indicação das pendências (item 297.1, do Capítulo XX, das NSCGJSP).

Conforme estabelece o art. 44, § 6º da Lei nº 13.465/2017 o *Oficial de Registro fica dispensado de providenciar a notificação dos titulares de domínio, dos confinantes e de terceiros eventualmente interessados, uma vez cumprido esse rito pelo Município, conforme o disposto no art. 31 desta Lei. (item 295, do Capítulo XX, das NSCGJSP).*

NOTA 1: Item 296, do Capítulo XX, das NSCGJSP: Havendo necessidade de notificações complementares, o Oficial de Registro de Imóveis as emitirá de forma simplificada, contendo os dados de identificação do núcleo urbano a ser regularizado, sem a anexação de plantas, projetos, memoriais ou outros documentos, convidando o notificado a comparecer à sede da serventia para tomar conhecimento da CRF com a advertência de que o não comparecimento e a não apresentação de impugnação, no prazo legal, importará em anuência ao registro e a perda de eventual direito que o notificado titularize sobre o imóvel objeto da Reurb. 296.1. As notificações serão feitas pelo Oficial de Registro de Imóveis pessoalmente ou por via postal, com aviso de recebimento, no endereço que constar da matrícula ou da transcrição, para que os notificados, querendo, apresentem impugnação no prazo comum de 30 (trinta) dias, dispensado procedimento de notificação por Oficial de Registro de Títulos e Documentos. 296.2. As notificações serão consideradas cumpridas quando

comprovada a entrega no endereço constante da matrícula ou transcrição. Ausente este, ou incompleto, publicar-se-á edital. 296.3. Aplica-se o § 10 do art. 213 da Lei nº 6.015, de 1973, a todas as hipóteses em que haja pluralidade de proprietários ou confrontantes, em situação de condomínio, notificando-se apenas um deles de cada matrícula. 296.4. Eventuais titulares de domínio ou confrontantes não identificados, ou não encontrados, ou que recusarem o recebimento da notificação por via postal serão notificados por edital, para que, querendo, apresentem impugnação no prazo comum de 30 (trinta) dias. 296.5. A publicação do edital poderá ser feita no Diário Oficial do Município ou em meio eletrônico, disponível na internet, de livre acesso ao público. 296.5.1. O prazo comum de 30 (trinta) dias para impugnação terá início no primeiro dia útil que seguir ao considerado como data da publicação do edital. 296.5.2. O edital conterà a finalidade a que se destina, a identificação simplificada do núcleo urbano em vias de regularização, sua localização e números das matrículas e transcrições atingidas com a Reurb, além de explicitar as consequências da não oposição ao pedido no prazo.

NOTA 2: Item 298, Capítulo XX, das NSCGJSP: Se houver impugnação, o oficial intimará o Município e o agente promotor, se diverso, para que se manifestem no prazo de 10 (dez) dias. Caso as partes não formalizem transação para solucioná-la, o Oficial de Registro de Imóveis procederá da seguinte forma: I. Se pelos critérios da prudência e da razoabilidade o oficial considerar a impugnação infundada, rejeitá-la-á de plano por meio de ato motivado do qual constem expressamente os motivos pelos quais assim a considerou e dará seguimento ao procedimento, caso o impugnante não recorra no prazo de 10 (dez) dias. Em caso de recurso, o impugnante apresentará suas razões ao Oficial de Registro de Imóveis, que intimará o requerente para, querendo, apresentar contrarrazões no prazo de 10 (dez) dias e, em seguida, encaminhará os autos, acompanhados de suas informações complementares ao Juiz Corregedor Permanente; ou II. Se a impugnação for fundamentada, depois de ouvir o requerente no prazo de 10 (dez) dias, encaminhará os autos ao Juiz Corregedor Permanente. 298.1. Consideram-se infundadas a impugnação já examinada e refutada em casos iguais ou semelhantes pelo Juízo Corregedor Permanente ou pela Corregedoria Geral da Justiça; a que o impugnante se limita a dizer que o procedimento causará avanço na sua propriedade sem indicar, de forma plausível, onde e de que forma isso ocorrerá; a que não contém exposição, ainda que sumária, dos motivos da discordância manifestada; a que ventila matéria absolutamente estranha ao pedido formulado. 298.2. Nas hipóteses de a) interposição de recurso da rejeição liminar da impugnação infundada e b) de impugnação fundamentada, os autos serão encaminhados ao Juiz Corregedor Permanente que, de plano ou após instrução sumária, examinará apenas a pertinência da impugnação e, em seguida, determinará o retorno dos autos ao Oficial de Registro de Imóveis para as providências que indicar, extinção ou continuidade do

procedimento, no todo ou em parte.

O Oficial do Cartório de Registro de Imóveis, após o registro da CRF, notificará o Incra, o Ministério do Meio Ambiente e a Secretaria da Receita Federal do Brasil para que esses órgãos cancelem, parcial ou totalmente, os respectivos registros existentes no Cadastro Ambiental Rural (CAR) e nos demais cadastros relacionados a imóvel rural, relativamente às unidades imobiliárias regularizadas.

Quando se tratar de imóvel sujeito a regime de condomínio geral a ser dividido em lotes com indicação, na matrícula, da área deferida a cada condômino, o Município poderá indicar, de forma individual ou coletiva, as unidades imobiliárias correspondentes às frações ideais registradas, sob sua exclusiva responsabilidade, para a especialização das áreas registradas em comum. Se informação não constar do projeto de regularização fundiária aprovado pelo Município, as novas matrículas das unidades imobiliárias serão abertas mediante requerimento de especialização formulado pelos legitimados do art. 14 da Lei nº 13.465/2017, dispensada a outorga de escritura pública para indicação da quadra e do lote.

O art. 46 (e seus parágrafos) da Lei nº 13.465/2017 indica que para atendimento ao princípio da especialidade registral, *o Oficial do Cartório de Registro de Imóveis adotará o memorial descritivo da gleba apresentado com o projeto de regularização fundiária e deverá averbá-lo na matrícula existente, anteriormente ao registro do projeto, independentemente de provocação, retificação, notificação, unificação ou apuração de disponibilidade ou remanescente. Se houver dúvida quanto à extensão da gleba matriculada, em razão da precariedade da descrição tabular, o oficial do cartório de registro de imóveis abrirá nova matrícula para a área destacada e averbará o referido destaque na matrícula matriz. As notificações serão emitidas de forma simplificada, indicando os dados de identificação do núcleo urbano a ser regularizado, sem a anexação de plantas, projetos, memoriais ou outros documentos, convidando o notificado a comparecer à sede da serventia para tomar conhecimento da CRF com a advertência de que o não comparecimento e a não apresentação de impugnação, no prazo legal, importará em anuência ao registro. Na hipótese de o projeto de regularização fundiária não envolver a integralidade do imóvel matriculado, o registro será feito com base na planta e no memorial descritivo referentes à área objeto de regularização e o destaque na matrícula da área total deverá ser averbado.*

NOTA: Os padrões dos memoriais descritivos, das plantas e das demais representações gráficas, inclusive as escalas adotadas e outros detalhes técnicos, seguirão as diretrizes estabelecidas pela autoridade municipal ou distrital competente, as quais serão consideradas atendidas com a emissão da CRF. Não serão exigidos

reconhecimentos de firma nos documentos que compõem a CRF ou o termo individual de legitimação fundiária quando apresentados pela União, Estados, Distrito Federal, Municípios ou entes da administração indireta.

O registro da CRF produzirá efeito de instituição e especificação de condomínio, quando for o caso, regido pelas disposições legais específicas, hipótese em que fica facultada aos condôminos a aprovação de convenção condominial (art. 48, da Lei nº 13.465/2017). O registro da CRF será feito em todas as matrículas atingidas pelo projeto de regularização fundiária aprovado, devendo ser informadas, quando possível, as parcelas correspondentes a cada matrícula (art. 49, da Lei nº 13.465/2017).

Nas matrículas abertas para cada parcela, deverão constar dos campos referentes ao registro anterior e ao proprietário (art. 50, da Lei nº 13.465/2017):

I – quando for possível, a identificação exata da origem da parcela matriculada, por meio de planta de sobreposição do parcelamento com os registros existentes, a matrícula anterior e o nome de seu proprietário;

II – quando não for possível identificar a exata origem da parcela matriculada, todas as matrículas anteriores atingidas pela Reurb e a expressão “proprietário não identificado”, dispensando-se nesse caso os requisitos dos itens 4 e 5 do inciso II do art. 167 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.

Devidamente registrada a CRF, serão incorporados automaticamente ao patrimônio público as vias públicas, as áreas destinadas ao uso comum do povo, os prédios públicos e os equipamentos urbanos, na forma indicada no projeto de regularização fundiária aprovado. A requerimento do Município, o Oficial de Registro de Imóveis abrirá matrícula para as áreas que tenham ingressado no domínio público.

Em arremate no tocante ao procedimento de registro, o art. 54, da Lei nº 13.465/2017 estabelece que: as unidades desocupadas e não comercializadas alcançadas pela Reurb terão as suas matrículas abertas em nome do titular originário do domínio da área; parágrafo único - as unidades não edificadas que tenham sido comercializadas a qualquer título terão suas matrículas abertas em nome do adquirente, conforme procedimento previsto nos arts. 84 e 99 da Lei nº 13.465/2017.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A lei nº 13.465/2017 é fruto do descaso de um Estado negligente por muitas décadas com o uso da terra pelo seu povo. A proliferação de ocupações irregulares,

clandestinas, desorganizadas, em desprestígio ao ordenamento jurídico (parcelamento do solo, incorporações imobiliárias, estatuto da terra e tantos outros diplomas legais) foi facilitada por um Estado fraco quanto a fiscalização e observância dos nortes legais disciplinados pelo Legislador.

Não há dúvida sobre a indispensabilidade da criação de novos instrumentos para diminuir o descompasso entre a situação fática e a realidade registral, proporcionando aos ocupantes mecanismos de regularização da ocupação.

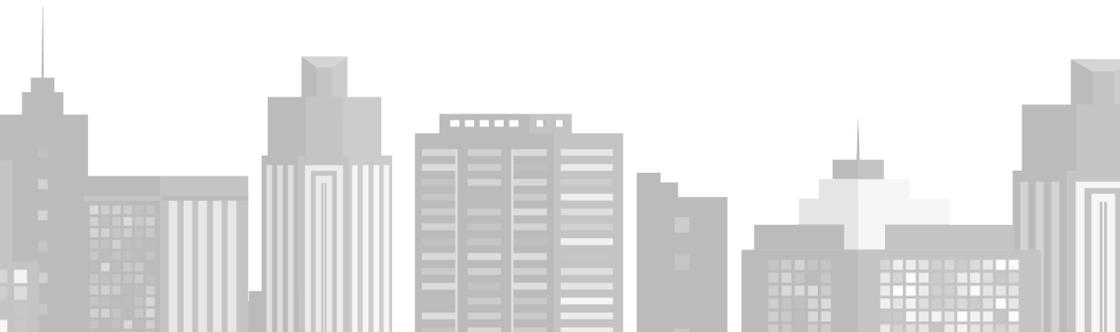
A marginalização de inúmeras áreas de terra no país não é bem-vinda, pois fomenta a sonegação fiscal, aumenta os conflitos fundiários, desassossega o ocupante de boa-fé, dentre outros malefícios.

A Lei nº 13.465/2017 é importante para legitimação dos ocupantes das áreas irregulares, bem como para o reconhecimento e acolhida da nova realidade urbanística-ambiental pelo Estado (com reflexos imediatos no fôlio real).

Esgotada a fase administrativa de maneira bem-sucedida para identificação das áreas irregulares e ocupantes, cabe ao Registro de Imóveis receber os títulos e registrar a nova moldura urbanística-ambiental da área que lhe compete atuar.

O papel jurídico e prático do Registrador de Imóveis, no tocante especificamente da Reurb, é de relevância inestimável.

Diante deste processo açodado de mudanças profundas e anseios urgentes de legitimação a todo custo por parte de um Estado em mora com a sua população, caberá ao Registrador de Imóveis a árdua missão de, sem negligenciar o direito, promover uma verdadeira “acolhida registral”, ou seja, auxiliar o Estado em seu objetivo de inclusão fundiária conforme a Lei nº 13.465/2017.





LOTEAMENTO DE ACESSO CONTROLADO E CONDOMÍNIO DE LOTES

Vicente de Abreu Amadei

1. A LEI Nº 13.465/2017

Relevantes novidades da Lei nº 13.465/2017, no plano da legislação federal e da conformação jurídica dos empreendimentos imobiliários, são as previsões de loteamento de acesso controlado (figura popularmente conhecida como loteamento fechado) e de condomínio de lotes (antes também conhecida, no Projeto da Lei de Responsabilidade Territorial, como condomínio urbanístico).

São modalidades de empreendimentos imobiliários distintas, embora próximas, mas inconfundíveis até mesmo no regime jurídico.

A justificativa de sua previsão na lei de regularização fundiária está no fato de que tais formas de geração de novas unidades imobiliárias a partir de glebas fracionadas (como loteamento) ou áreas reconfiguradas (como condomínio), a rigor, já existiam, enquanto fatos urbanísticos, pelo Brasil afora, embora carentes de previsão explícita em lei federal, o que apontava algum grau de incômodo na esfera da regularidade desses empreendimentos e consequentes núcleos urbanos consolidados.

Isso, não significa, exatamente, que eram ilegais, na visão de muitos juristas e até mesmo do E. STF (RE 607940, rel. Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, julgado em 29/10/2015, com Repercussão Geral).

Em meu modo de ver, como se esclarece adiante, com detalhes, a falta de previsão em lei federal da figura do loteamento de acesso controlado (fechado) em nada maculava os empreendimentos e núcleos urbanos assim formados, com apoio em lei e aprovação municipal, ante a feição meramente urbanística (e não civil) do fechamento do perímetro da gleba parcelada, com controle de acesso em portaria; contudo, na figura do condomínio de lotes, essa falta de regramento federal até o advento da Lei nº 13.465/2017 era causa de irregularidade, na medida em que o tema condominial, em verdade, não é urbanístico, mas de direito civil, e, nessa matéria, apenas a União tem competência para legislar.

De qualquer modo, atualmente, nem para um nem para outro, quer para o loteamento fechado, quer para o condomínio de lotes, é possível cogitar, quando

devidamente aprovados e implantados, em ilegalidade ou irregularidade por falta de previsão de suas modalidades jurídicas de ser em lei federal, hoje expressa e permissiva.

2. AS DUAS FORMAS – LOTEAMENTO DE ACESSO CONTROLADO E CONDOMÍNIO DE LOTES – PRÓXIMAS, MAS DISTINTAS, NAS INOVAÇÕES DA LEI FEDERAL

O artigo 78 da Lei nº 13.465/2017 alterou o artigo 2º da Lei nº 6.766/79, indicando na redação que deu ao seu § 7º, que o *“lote poderá ser constituído sob a forma de imóvel autônomo ou de unidade imobiliária integrante de condomínio de lotes”*.

Há, pois, lote em forma de imóvel autônomo, fruto de loteamento (aberto ou fechado) e há lote em forma de unidade imobiliária, fruto, pois, de condomínio especial (o condômino de lotes), que pode, ou não, ser antecedido da fase provisória da incorporação imobiliária.

O referido artigo 78, outrossim, ainda acresceu, ao artigo 2º da Lei nº 6.766/79, o § 8º, em que consta a definição do loteamento de acesso controlado (loteamento fechado), nos seguintes termos:

Art. 2º, § 8º - *Constitui loteamento de acesso controlado a modalidade de loteamento, definida nos termos do § 1º deste artigo, cujo controle de acesso será regulamentado por ato do poder público Municipal, sendo vedado o impedimento de acesso a pedestres ou a condutores de veículos, não residentes, devidamente identificados ou cadastrados.*

O artigo 58 da mesma Lei nº 13.465/2017, por sua vez, acresceu no Código Civil, em sua Parte Especial, Livro III, Título III, Capítulo VII, a Seção IV, com o art. 1.358-A, assim redigido:

Art. 1.358-A. Pode haver, em terrenos, partes designadas de lotes que são propriedade exclusiva e partes que são propriedade comum dos condôminos.

§ 1º A fração ideal de cada condômino poderá ser proporcional à área do solo de cada unidade autônoma, ao respectivo potencial construtivo ou a outros critérios indicados no ato de instituição.

§ 2º Aplica-se, no que couber, ao condomínio de lotes o disposto sobre condomínio edilício neste Capítulo, respeitada a legislação urbanística.

§ 3º Para fins de incorporação imobiliária, a implantação de toda a infraestrutura ficará a cargo do empreendedor.

Essas, pois, são as normas e as novas figuras em exame, destacando-se, antes

de tudo, a necessidade de enfatizar a distinção entre loteamento e condomínio e, daí, entre loteamento fechado e condomínio de casas, bem como entre loteamento fechado e condomínio de lotes.

3. DISTINÇÃO ENTRE LOTEAMENTO E CONDOMÍNIO NA TEORIA DO DIREITO

Loteamento é exercício de uma das faculdades do domínio, radicada na faculdade de dispor: quem pode dispor do que é seu, a princípio, pode dispor no todo ou em parte, e, então, para dispor em parte, pode parcelar, lotear/desmembrar. Não é, pois, modo de ser da propriedade ou de direito real algum, e isso vale para toda forma de parcelamento do solo – loteamento ou desmembramento, loteamento rural ou urbano, loteamento aberto ou fechado etc. –, que não é instituto ou figura de propriedade, ou seja, de direito civil, de direito real de propriedade.

Condomínio é um modo de ser do direito real de propriedade, e não o exercício de alguma das faculdades do domínio. Por isso, toda forma de condomínio – tradicional, edilício (de apartamentos ou de casas), de lotes, especial e proveniente da usucapião coletiva do Estatuto da Cidade (art. 10) ou, ainda, da Lei nº 13.465/2017 na figura do condomínio urbano simples (arts. 61/63) –, enquanto instituto ou figura jurídica condominial, depende de previsão normativa na lei civil (federal).

Assim, não se pode confundir loteamento de acesso controlado (art. 2º, § 8º, da Lei nº 6.766/79) com condomínio de casas (art. 8º da Lei nº 4.591/64) nem com o condomínio de lotes (art. 1.358-A do CC).

4. DIVERSIDADE DE REGIMES JURÍDICOS ENTRE LOTEAMENTO E CONDOMÍNIO

O regime jurídico do loteamento (centrado na Lei nº 6.766/79), quer aberto, quer fechado, é diverso do regime jurídico condominial (centrado no Código Civil e, conforme o caso, com normas de apoio, secundárias, ou da Lei nº 4.591/64, quando edilício, ou da Lei nº 6.766/79, quando de lotes).

No loteamento, a área loteada é parte privada (os lotes constituem imóveis autônomos e são de propriedade privada) e parte pública (logradouros, áreas verdes e institucionais, equipamentos públicos são de domínio público).

Em condomínio especial toda área é privada, embora segregada, em unidades autônomas de domínio exclusivo (apartamentos ou casas, em condomínio edilício;

lotes, em condomínio de lotes) e partes comuns condominiais (em condomínio de lotes, por exemplo, as vias de acesso às unidades imobiliárias denominadas lotes também são de domínio privado).

Apenas em condomínio, não em loteamento, há fração ideal de área do solo e das partes comuns.

No Estado de São Paulo, o compromissário comprador da gleba não pode parcelar e o loteamento ilegal caracteriza crime contra a Administração Pública, mas o compromissário comprador do terreno pode incorporar (quando houver incorporação antecedente ao condomínio edilício ou de lotes) e a incorporação, quando ilegal, configura crime contra economia popular.

Quanto ao condomínio de lotes, aliás, é oportuno lembrar que, cuidando-se de condomínio especial (propriedade exclusiva + propriedade comum) e de lotes (descolado de edificação, e, assim, forjando abstração condominial de segundo grau), é inovação da Lei nº 13.465/2017, na medida em que inexistia, até então, sua previsão legal no ordenamento jurídico.

É verdade que, em sede de cobrança de taxas de conservação, os loteamentos fechados podem assemelhar-se ao regime condominial, como se fossem obrigações *propter rem*. Há, contudo, divergência sobre o tema e Repercussão Geral pendente de decisão no STF (RE nº 695.911/SP-RG, Tema 492). A Lei nº 13.465/2017 (art. 78, na redação que deu ao art. 36-A da Lei nº 6.766/79) também buscou disciplinar esse ponto. Contudo, isso em nada converte o parcelamento do solo urbano de acesso controlado em condomínio, nem autoriza confusão alguma com a figura do condomínio de lotes.

É verdade, ainda, que o condomínio de lotes exige infraestrutura urbana, a impor limitações administrativas e direitos reais sobre coisas alheias em benefício do poder público ou da população em geral, como prevê o art. 4º, § 4º, da Lei nº 6.766/79 (cf. inclusão da Lei nº 13.465/2017), mas isso também não transforma o condomínio em loteamento, nem justifica confusão alguma com a figura do loteamento fechado ou de acesso controlado.

5. LOTEAMENTO, COMO MODALIDADE DE PARCELAMENTO DO SOLO URBANO, E, NELE, O FECHAMENTO DE SEU PERÍMETRO, COM CONTROLE DE ACESSO

Parcelamento do solo é gênero das espécies loteamento e desmembramento, que

se distinguem conforme haja, ou não, no fracionamento da gleba, interferência no sistema viário existente. Entretanto, esta expressão – parcelamento do solo – apenas ganhou relevo nacional como categoria jurídica a partir da Lei nº 6.677/79, que disciplinou além dos loteamentos, os desmembramentos, uma vez que o Dec.-lei nº 58/37 contava apenas com a figura jurídica do loteamento.

O princípio da livre configuração das terras (o proprietário pode unir e fracionar seu terreno, i.é, nele promover todas as combinações possíveis, exceto onde houver limitações legais) hoje comporta leitura mais restrita, por necessária conjugação ao princípio de conformação urbanística e ambiental das terras, no quadro da função social da propriedade e da cidade, entenda-se, em amarração ao princípio da função sócio-ambiental da propriedade imobiliária, cuja concepção atual vai além da perspectiva meramente civilista (ou privada), para agregar as perspectivas advindas do direito público, de feição urbanística e ambiental.

O trato legislativo da matéria referente ao parcelamento do solo passou por profundas mudanças, e pode ser classificado, na história do direito, em três fases: **(i)** a primeira foi a fase civil, na qual a disciplina legal do loteamento teve no Dec.-lei nº 58/37 a referência legal de maior expressão e perdurou até a década de 1970; **(ii)** a segunda, a fase civil-urbanística, da década de 1970, especialmente a partir da Lei nº 6.766/79 (marco legal de principal relevo), à 2001, que, ao caráter civil agregou-se, na lei, o atributo da tutela urbanística; **(iii)** a terceira, a fase civil-urbanístico-ambiental, a partir de 2001, com o parcelamento do solo urbano concebido como um capítulo (subsistema) da cidade (macrosistema), sob o influxo principiológico do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), na qual, para além dos aspectos civis e urbanísticos, sedimentou-se a relevância normativa ambiental, sob o prisma da tutela do meio ambiente artificial.

Pela feição civil, lotear e desmembrar o terreno, como já se disse, é exercício da faculdade de dispor inerente ao direito de propriedade (quem pode dispor do todo, pode dispor em partes) e a transmissão dos lotes vendidos, com pagamento do preço a prazo, via compromisso de venda e compra, reclamou disciplina específica da matéria, para tutela dos adquirentes, justificando, então, a edição do Dec.-lei nº 58/37, para reforço jurídico da posição dos adquirentes de lotes, conferindo maior segurança ao contrato preliminar (irretratabilidade, registro imobiliário do contrato e possibilidade de adjudicação compulsória) e ao negócio aquisitivo (idoneidade do loteador e do direito real transmitido, avaliada a partir do registro imobiliário do loteamento).

Na década de 1970, especialmente a partir do choque de leis urbanísticas que o

Prefeito Figueiredo Ferraz promoveu em São Paulo, e, daí, à Lei Federal nº 6.766/79, a legislação de política habitacional (que caracterizou a década de 1960) cedeu espaço à legislação urbanística, priorizando, desde então, este aspecto normativo, que passou a marcar a legislação de parcelamento do solo urbano, para além da proteção sócio-contratual dos adquirentes de lotes.

Por fim, os difusos pontos de proteção ambiental espalhados em leis municipais, estaduais (especialmente as de proteção aos mananciais) e federais (com destaque, no que aqui interessa, a própria Lei nº 6.766/79: art. 3º, parágrafo único), ganharam reforço na Constituição Federal de 1988 (art. 225) e no Código Civil de 2002 (art. 1.228, § 1º), bem como tratamento principiológico (em normas gerais de política urbana) no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), consolidando, desde então, a visão ambiental, não só de proteção dos recursos naturais, mas também daqueles artificiais (referentes aos espaços públicos e privados construídos ou a edificar), aplicada à propriedade privada e à cidade, e, portando, à disciplina do parcelamento do solo que toca não só a propriedade e a *urb*, mas também à vida dinâmica da *polis*.

Loteamento e desmembramento, portanto, no ordenamento jurídico nacional, passou a ter, para além do regramento de direito privado (civil), forte disciplina de direito público (urbanística e ambiental), a exigir a sua compreensão atual sob a tríplice perspectiva, que integra normas civis, urbanísticas e ambientais.

E no curso dessa história, surgiram os chamados loteamentos fechados, ou seja, parcelamentos do solo de fins urbanos, com o perímetro da gleba cercado ou murado, e controle de acesso ao núcleo assim urbanizado em portarias.

Abstração à discussão sociológica, o que nos interessa, aqui, é que, no trato jurídico da matéria, vingou o entendimento de que o ponto relativo à possibilidade, ou não, da concepção e implantação de loteamento fechado é questão de ordem urbanística (não civil) e, portanto, segundo sua previsibilidade, ou não, em lei local, destacando-se a autonomia municipal em dispor sobre essa matéria.

Assim, em loteamento, a sua feição aberta ou fechada é matéria urbanística, de interesse local, com regramento na esfera da autonomia municipal. Logo, a regularidade do loteamento fechado, mesmo sem a sua previsão em lei federal, já estava assegurada, desde que ele fosse concebido, na origem, com acesso controlado e apoiado em lei municipal.

Nesse sentido, foi o teor do julgado pelo STF, no RE 607940, rel. Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, em 29/10/2015, com Repercussão Geral, e tese fixada no

sentido de que “os municípios com mais de vinte mil habitantes e o Distrito Federal podem legislar sobre programas e projetos específicos de ordenamento do espaço urbano por meio de leis que sejam compatíveis com as diretrizes fixadas no plano diretor”. Aliás, a ementa desse julgado é explícita ao indicar ser “legítima, sob o aspecto formal e material”, a lei local (no caso, distrital) que “dispôs sobre uma forma diferenciada de ocupação e parcelamento do solo urbano em loteamentos fechados”, especialmente ao visar, dentre outros fins, “inibir a consolidação de situações irregulares de ocupação do solo” (RE 607940, DJe 26/02/2016).

Espancado, agora, com a Lei nº 13.465/2017, qualquer resquício de posicionamento jurídico divergente ao loteamento fechado, denominado loteamento de acesso controlado. E essa denominação – loteamento de acesso controlado – é mais adequada, até porque revela que nele não há, nem pode haver, restrição à liberdade de locomoção, mas mero controle.

Afinal, as vias de circulação, praças e espaços livres são de domínio do município e se deve preservar o direito constitucional à liberdade de locomoção de qualquer um do povo. Por isso, impedir o acesso é ilegal; mas apenas exercer o seu controle não é. Entenda-se: não se deve confundir proibição à liberdade de ir e vir (que é vedada) com controle de acesso – mera forma de agregar segurança pela verificação de identidade e interesse da pessoa no ingresso ao núcleo habitacional – em loteamentos de acesso controlado.

Ademais, sob o ângulo da liberdade de locomoção de qualquer um do povo, a rigor, o loteamento concebido, desde sua origem, com acesso controlado, não gera restrição, mas ampliação do potencial de ir e vir: aquele que não tinha acesso algum à gleba, sem a permissão do dono; agora, com o loteamento, o tem, embora controlado, uma vez que, deste modo (ou seja, sob controle de acesso), as áreas públicas foram afetadas e incorporadas à municipalidade, com uso repassado à associação de proprietários e/ou adquirentes de lotes, por concessão ou permissão, segundo a forma e limites previstos na legislação municipal.

6. CONDOMÍNIO DE LOTES: REALIDADE E JURIDICIDADE

O condomínio especial, para além do condomínio tradicional do Código Civil, tem sua história marcada, sobretudo, com o crescimento das cidades e, nele, os edifícios de apartamentos.

Em 1928, o Decreto nº 5.481 tangenciou a disciplina dessa matéria condominial especial de apartamentos, ao tratar da alienação parcial dos edifícios de mais de

cinco andares.

Na década de 1960, com o forte empenho nacional à geração de habitações nas cidades, foi promulgada a Lei nº 4.591/64, que regrou, por largo tempo, até a entrada em vigor do novo Código Civil (2002), o condomínio especial, também conhecido por condomínio edilício, prevendo, então, duas modalidades condominiais edilícias: o de apartamentos, também chamado condomínio horizontal (ou em planos horizontais) e o de casas, também chamado condomínio deitado.

Associando, pois, propriedade exclusiva da unidade autônoma e propriedade comum do solo e das áreas comuns, o condomínio edilício é, em boa medida, uma abstração do direito, uma criação ou artificialidade jurídica.

Agora, com o condomínio de lotes, sem edificação, como nova espécie de condomínio especial, no mesmo regime jurídico do condomínio edilício, a artificialidade jurídica é ainda maior, e, daí, pode-se afirmar a instituição de uma abstração jurídica de segundo grau.

Destaque-se, contudo, que, a rigor, enquanto núcleo urbano em modo de vida condominial, o condomínio de lotes antecipou-se ao seu regramento civil.

Em outras palavras, neste assunto, veio primeiro o fato, a reclamar sua acolhida no direito; após, a lei.

Assim, surgiram os condomínios de lotes, em formatação especial e similar ao condomínio edilício de casas (art. 8º da Lei nº 4.591/64), à margem da lei civil. Nasceram na realidade urbanística de construções das cidades, foram implantados e passaram a ter vida em regime condominial, abstração à sua previsão no Código Civil.

E, para isso, houve, em alguns municípios e até mesmo em alguns estados da federação, certa tolerância administrativa a iniciativas ou empreendimento imobiliário assim configurado, quer pela via do fato consumado (v.g. o município de Ribeirão Preto, no Estado de São Paulo), quer até mesmo por interpretação jurídica centrada no artigo 3º do Dec.-lei nº 271/67 (v.g. Estados do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina; Distrito Federal), que prescrevia a aplicação da Lei nº 4.591/64 aos loteamentos, equiparando os loteadores ao incorporador.

Contudo, essa interpretação, com lastro no artigo 3º do Dec.-lei nº 271/67, não parece ser a mais adequada, uma vez que essa regra, a rigor, é norma ineficaz e

revogada: ineficaz, por falta de sua regulamentação (jamais houve a regulamentação que o § 1º do art. 3º impunha, para a eficácia plena da norma); revogada, pelo advento da Lei nº 6.766/79 (que, ao disciplinar, integralmente, a matéria do parcelamento do solo urbano, revogou o tal art. 3º).

No Estado de São Paulo, a Corregedoria Geral da Justiça de São Paulo, ante a falta de previsão legal específica, o proibiu; depois o tolerou (Prov. 37/2013 – NSCGJ, II, XX, item 222.2); e, após, voltou à proibição (Prov. 02/2016).

Curioso e oportuno registrar, ainda, que, no julgamento pelo STF, com Repercussão Geral, no RE 607940, já referido, embora a centralidade dos argumentos jurídicos tenha sido a ideia de loteamento fechado e de autonomia dos municípios no trato urbanístico, o substrato fático do empreendimento e do núcleo habitacional em exame não era situação de loteamento, mas de condomínio de lotes.

Agora, contudo, a partir da Lei nº 13.465/2017, com sua legalidade definida, admite-se o condomínio de lotes, quer no foco da regularização dos assentamentos existentes e assim concebidos antes dessa lei, que no foco de novos empreendimentos (e registros) neste novo modelo condominial (com ou sem prévia incorporação imobiliária).

7. SÍNTESE DAS FIGURAS, APROVAÇÕES E REGISTROS

Apontadas as inovações legais, as distinções e a evolução histórica das duas figuras em exame, com seus traços específicos, regimes próprios e inadmissíveis confusões, é possível, então, extrair, em síntese, os conceitos de cada um dos institutos, nos seguintes termos:

(i) **loteamento de acesso controlado**, previsto no art. 2º, § 8º, da Lei nº 6.766/79, é modelo de desenvolvimento urbano concebido no regime próprio de loteamento, regulamentado por ato do poder público municipal, cujo perímetro da gleba urbanizada é fechado, exceto a(s) portaria(s) de entrada, em que há controle de ingresso ao seu núcleo, para agregar segurança e qualidade de vida; é, pois, espécie de parcelamento do solo urbano com o perímetro da gleba cercado ou murado, e acesso controlado ao seu interior, vedado impedir a entrada de pedestres ou condutores de veículos, não residentes, devidamente identificados e cadastrados;

(ii) **condomínio de lotes**, previsto no art. 1.358-A do CC e também referido nos arts. 2º, § 7º e 4º, § 4º, ambos da Lei nº 6.766/79, é modalidade de condomínio (especial) assemelhada ao condomínio edilício, cujas unidades autônomas (“*propriedade exclusiva*” – art. 1.358-A do CC) são constituídas de lotes (unidades ainda não

edificadas, mas destinadas à edificação, e, daí, com potencial construtivo), aos quais correspondem fração ideal do terreno e das áreas de uso comum dos condôminos, com as vias de circulação e demais partes comuns de domínio privado, bem como implantação e infraestrutura com respeito à legislação urbanística (§ 2º do art. 1.358-A do CC) e às exigências públicas impostas (como “limitações administrativas e direitos reais sobre coisa alheia em benefício do poder público, da população em geral e da proteção da paisagem urbana, tais como servidões de passagem, usufrutos e restrições à construção de muros” - § 4º do art. 4º da Lei nº 6.766/79).

Importante, entretanto, lembrar, que essas duas formas geradoras de núcleos urbanos nascem, em regra, por empreendimentos imobiliários e tanto numa como noutra figura é indispensável a licença urbanística e, quando for o caso, também a licença ambiental.

Sem as aprovações necessárias, pois, a começar pela municipal, que é a de maior relevância, não haverá, quer em loteamento de acesso controlado, quer em condomínio de lotes, regularidade alguma.

Mas apenas essa aprovação (ou complexo de licenças urbanísticas e ambientais exigíveis em cada caso) não basta: o quadro da regularidade exige, quer na figura do loteamento, quer na figura condominial, o registro imobiliário.

O registro predial, pois, é, nesse material, o maior divisor e a última fronteira da juridicidade, a distinguir o legal do ilegal, o regular do irregular, pois é ele, o registro imobiliário, que atua como elemento formal da ontologia jurídica de cada um desses institutos (loteamento e condomínio) e de cada uma das novas unidades imobiliárias que, então, são geradas. Vai além, pois, da verificação da regularidade urbanística, pois, com o registro especial do loteamento ou com o registro da instituição do condomínio é criado novo *status* jurídico-civil e, com ele, criadas novas unidades imobiliárias.

É relevante destacar, ainda, que, pelo ângulo formal e procedimental registrário, não há novidades significativas: (i) para o loteamento de acesso controlado, a forma e o procedimento registrário são os mesmos que se impõem para os loteamentos em geral; (ii) para o condomínio de lotes, os mesmos passos dos registros de instituição, especificação e convenção condominial, bem como de atribuição das unidades autônomas, não se olvidando que pode, ou não, haver precedência da incorporação imobiliária, com o registro correlato.

Adaptações pontuais nos tais assentos de registros, conforme cada nova espécie,

com certeza, haverá.

Assim, em registro especial de loteamento de acesso controlado, essa circunstância particular nele se pode constar, admitindo-se, ainda, a averbação-notícia quanto ao modo de organização institucional das atividades de administração, manutenção, disciplina e convivência de interesse coletivo (art. 36-A da Lei nº 6.766/79), similar ao que já há em relação às restrições urbanísticas impostas pelo loteador.

Em condomínio de lotes, por sua vez, a descrição de cada unidade autônoma deve ser mais ampla que a usual em condomínios edilícios, com a precisa descrição e caracterização de cada lote, em sua individualidade e especialidade, evitando, assim, sobretudo para o tempo da edificação futura, confusão ou avanço da área de terreno de uma unidade autônoma com a de outra, ou com as partes comuns do condomínio. Nesses casos, ainda, haverá, com certeza, a indicação das restrições urbanísticas e edilícias impostas com o ato de instituição e de especificação do condomínio de lotes, que também deverão pautar as edificações futuras, e cuja publicidade convém que se faça, via indicação resumida e remissiva, no ato de registro e, por averbação-notícia, na matrícula de cada unidade. Por fim, conforme houver a edificação em cada lote, respeitadas as restrições e exigências impostas no bem da coletividade, para além da apresentação do habite-se e da CND-INSS da obra, opera-se a averbação de cada construção, mediante requerimento de cada proprietário ou titular legitimado para tanto, com anuência do síndico, do órgão ou da entidade que a convenção condominial indicar para esse fim.

Contudo, ressalvadas essas e eventuais outras adaptações pontuais que se fizerem necessárias, quanto ao tipo e ao modo das inscrições prediais, é certo que o sistema formal e procedimental de registro não sofre traumas ou substanciais alterações em relação ao que já está sedimentado para o âmbito do loteamento e do condomínio especial em geral, a incidir, respectivamente, no registro de loteamento de acesso controlado e de condomínio de lotes.

Não se esqueça, por último, que, em qualificações registrárias, é suficiente, para o reconhecimento da legalidade formal do empreendimento, o ato de aprovação pelos órgãos públicos municipais e estaduais competentes, observando-se que matéria referente ao ataque de fundo do ato administrativo e até mesmo à constitucionalidade das normas que lhe dão sustentação, é reservada ao controle judicial, no exercício da função jurisdicional (cf. CGJ-SP - Proc. nº 933/2006) e, por isso, não podem obstar o registro, quer na qualificação do Oficial Registrador, quer na eventual requalificação do juízo corregedor ou do Conselho Superior da Magistratura, em processo de dúvida de registro.



ANOTAÇÕES SOBRE A USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL, DIREITO REAL DE LAJE E USUCAPIÃO COLETIVA DE ACORDO COM O REGIME DA LEI Nº 13.465/17

Ralphe Waldo de Barros Monteiro Filho

1. USUCAPIÃO ADMINISTRATIVA

1.1. A NECESSÁRIA COMPREENSÃO DO FENÔMENO DA DESJUDICIALIZAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS

É possível afirmar que existe tendência de se aumentar o espectro de atribuições das Serventias Extrajudiciais para que trabalhem cada vez mais próximas à população e ao Poder Judiciário. Muitas destas novas atribuições referem-se a matérias até então tratadas exclusivamente no âmbito jurisdicional, i. e., processadas perante um Juiz de Direito por meio de ação ou, ainda, *pedido de providências* (de natureza administrativa mas ainda assim na esfera do Poder Judiciário).

Essa tendência representa um fenômeno que se pode chamar, com razoável precisão, de *desjudicialização de procedimento*, que já se fizera sentir anteriormente por meio da possibilidade de realização de *inventários, partilhas e divórcios* extrajudiciais.

O mesmo se diga, ainda, da postura assumida pelo Código Civil de 2002. Para ficar em um exemplo, a *emancipação*, atualmente, acontece, como regra, por meio de *instrumento público*, pela concessão dos pais, *independentemente de homologação judicial* (art. 5º, parágrafo único, I, Código Civil).

Especificamente sobre a usucapião, a *desjudicialização* já se apresentou em mais de uma oportunidade.

O art. 214, § 5º, da LRP¹ (inserido pela Lei nº 10.931/2004), evita o cancelamento do registro por vício de procedimento quando presentes os requisitos da usucapião. É dizer, que se privilegia a aquisição de direito (já consumado, diga-se), em detrimento de *norma procedimental*. É exemplo, ainda, o parágrafo único do art. 1.242, do Código Civil² que, a seu turno, transforma o registro em si (o ato de registrar), em requisito

1 Art. 214, § 5º, LRP: “A nulidade não será decretada se atingir terceiro de boa-fé que já tiver preenchido as condições de usucapião do imóvel.”

para se usucapir.

Em passo seguinte, veio a Lei nº 11.977/2009, primeira a regulamentar a usucapião administrativa, restrita, entretanto, às situações de regularização fundiária de interesse social. Por tais peculiaridades, embora correto dizer que se tratou de norma pioneira, inadequado afirmar que tenha sido ela – a Lei de 2009 – o grande marco desta modalidade administrativa de usucapião.

Foi o Código de Processo Civil de 2015 (art. 1.071), inegavelmente, que ao inserir o art. 216-A à Lei de Registros Públicos, fez nascer em nosso ordenamento – tal como já acontece em sistemas jurídicos estrangeiros – a usucapião *administrativa geral* (e geral porque aplicável para a aquisição de qualquer direito *imobiliário* usucapível). Contudo, a prática revelou que o procedimento, tal como descrito no referido artigo 216-A, ainda possuía certos entraves que impediam o seu regular prosseguimento, o que motivou pontuais alterações através da lei nº 13.465/17. Tais alterações trouxeram significativos benefícios à concretude e efetividade da lei, conforme será, aqui, oportunamente analisado.

Mas o que sobreleva notar, neste ponto, é a *legalidade/constitucionalidade e conveniência* desta medida, o que faço por meio de duas observações pontuais.

Primeiro: a *desjudicialização* – e aqui me refiro especificamente à usucapião extrajudicial, com a ressalva de que, de resto, aplica-se também para as outras providências desta natureza - é reconhecidamente *constitucional*, posto não se tratar daquelas questões resguardadas pela chamada *reserva de jurisdição*. Ademais disso, por óbvio, não se excluirá, em qualquer hipótese, a possibilidade de *judicialização* da questão, i. e., análise pelo Judiciário, caso necessário, observando-se, pois, rigorosamente o estatuído na Lei Maior (art. 5º, XXXV).

Nesse sentido, por exemplo, o § 9º do art. 216-A da LRP afirma que *a rejeição do pedido extrajudicial não impede o ajuizamento de ação de usucapião*.

Por força da conformação dada ao instituto pela novel legislação, também não há risco de se arranhar o contraditório e a ampla defesa, posto inexistir *litígio* no procedimento.

2 O dispositivo trata da usucapião ordinária, cujo prazo é de 10 anos. “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.”

Segundo: o contexto desta legislação – e não apenas sob o enfoque da legalidade da medida – é absolutamente favorável à sua edição. Inicialmente porque é notória a quantidade de feitos, de maneira geral, em trâmite, perante nossas Varas e Tribunais. Soma-se a essa constatação o fato de que – e essa talvez seja a nota mais importante e digna destas observações – os Registradores e Notários são profissionais de qualificação técnica irrefutável, igualmente capacitados para atender à presente demanda, com larga experiência em temas extremamente específicos.

Seja dado, portanto, enfoque *jurídico* ou *fático-contextual*, o advento da usucapião administrativa é acontecimento notável e alvissareiro.

1.2. A USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL EM NOSSO DIREITO POSITIVO: ALGUMAS QUESTÕES

1.2.1. TRATAMENTO DA NOVA LEI PROCESSUAL COM AS ALTERAÇÕES DE 2017

Adequado afirmar que nesta nova sistemática *processual* pretendeu o legislador tornar a usucapião extrajudicial à regra, deixando a via judicial como exceção. O regramento da usucapião judicial no novo Código de Processo Civil é escasso, tratado como *processo comum*, e não mais especial. A via administrativa, entretanto, foi regulamentada em detalhes e minúcias inexistentes naquela via, o que denota, certamente, a preferência da lei.

1.2.2. ATRIBUIÇÃO

O pedido será dirigido, como diz expressamente a cabeça do art. 216-A, da LRP, ao Cartório do Registro de Imóveis da Comarca em que estiver situado o imóvel (ou da circunscrição imobiliária, se na Comarca houver mais de um).

Para além de simplesmente se discutir atribuição, a constatação é de extrema importância na medida em que será nesta Serventia que se processará o pedido para posterior deferimento/indeferimento.

Pelos mesmos motivos, conclui-se que nunca haverá necessidade de qualquer *homologação judicial ou autorização judicial*. Mas é de se indagar, entretanto, o seguinte: como regra geral, os pais e representantes legais dos menores e incapazes não podem *alienar ou onerar* os bens dos representados, ou ultrapassar os atos de *mera administração*, **sem a devida autorização judicial** (art. 1.691, CC). Haverá,

então, a necessidade de *autorização judicial* para que o incapaz *postule usucapião administrativa* ou aceite a *usucapião requerida por outrem*?

A resposta mais apressada poderia caminhar pela afirmação, o que não me parece correto. E a solução é mesma também para os casos em que o incapaz se posiciona como *aceitante*. E isso porque uma vez preenchidos os requisitos da usucapião, a propriedade restou adquirida pelo titular, independentemente da vontade de quem quer que seja. Não é a vontade manifestada nesta seara, pois, que servirá de base para a prefiguração da usucapião. Nesse sentido, os representantes do incapaz não estariam *alienando nada, onerando nada*, mas apenas reconhecendo que já se preencheram os requisitos da usucapião (em outras palavras, admitindo que ela já se consumou e, assim, já há legítimo direito *de propriedade*). Posta a discussão nestes termos, não há razão para que se exija qualquer *providência judicial*, ainda que figurem como interessados, no procedimento extrajudicial, menores e outros incapazes.

Ainda dentro do tema da atribuição, é interessante abordar outro ponto que poderá render discussão. Formulando outra indagação: quais as modalidades de usucapião que poderiam ser levadas ao conhecimento do Registro Imobiliário? A princípio todas. E essa é a resposta que se deve dar, levando-se em conta nosso ordenamento positivo.

Vejo, entretanto, dificuldade no processamento da espécie coletiva. E, frise-se desde já, não porque o art. 10, § 2º, da Lei nº 10.257/2001 diga que essa modalidade será *declarada pelo juiz, mediante sentença*. **Até por que não se lê, na determinação, qualquer vedação. É que se deve levar em consideração que tal norma foi redigida antes do advento da usucapião administrativa e seguiu, de resto, o padrão, o modelo geral, que era o reconhecimento da usucapião pela via judicial** (nesse sentido, as outras modalidades também são, como se sabe, produto de decisão judicial, e nem por isso restarão excluídas da via administrativa).

A dificuldade vem, em meu sentir, de empecilhos que parecem, num primeiro momento, incontornáveis (mas cuja discussão está justamente lançada para que se busquem alternativas e soluções). O art. 10 (e de maneira geral todas as leis atuais) continha cláusulas gerais (como população de baixa renda), que ficariam a cargo do Oficial interpretar, ainda que sem as garantias próprias do Poder Judiciário. São, como se sabe, *expressões propositadamente vagas* que terão concretização teórica a cargo dos julgadores. E assim se permite porque os magistrados são dotados de garantias – e aqui sobreleva destacar a sua forma de responsabilização civil – que não existem para os Registradores. Esse é um fato a ser considerado. E nem mesmo a alteração pela qual passou a usucapião coletiva (veja texto abaixo sobre ela), ajudou para tal mister.

Como veremos adiante, me parece que, tal como está redigido o atual art. 10 (que pauta a usucapião coletiva sobre a ideia de *núcleos urbanos informais*) traz ainda mais dificuldades, como melhor exposto na sequência.

Não é só. No processo judicial (da *usucapião coletiva*), há efetiva (efetiva mesmo, com presença *substancial*) participação do Ministério Público, o que não aconteceria na via administrativa.

Considere-se, também, a sempre existente dificuldade em se *consolidar* os ocupantes nestas espécies de usucapião, para o fim de fazê-los participar do procedimento. A demanda judicial conta com a perícia e, ainda assim, não se soluciona por completo o problema.

Veja-se que não são exatamente óbices intransponíveis, mas são constatações que podem levar, na prática, a não se processar a usucapião coletiva extrajudicialmente.

Trocando em miúdos: não há vedação jurídica, mas circunstâncias que talvez *inibam* a utilização da via registral.

1.2.3. PEDIDO INICIAL

É possível comparar o pedido inicial, que será levado ao Registro Imobiliário, com aquele que estampa uma *petição inicial* para o processo judicial. Parece-me, assim, que os requisitos deste pedido administrativo são próximos, mas sem o mesmo rigor, de uma daquelas exordiais. Desta forma, será necessário que o postulante faça o enquadramento legal do caso, apontamento da modalidade de usucapião, descrição da posse e os fatos que fundamentam o pedido (início da posse, exercício da posse etc.).

Embora não estejam na lei tais exigências, é adequado que o pleito venha delas acompanhado, até porque **será formulado** – tal como determina o *caput* do art. 216-A – **por advogado**. Poderá o Oficial, inclusive, pedir para que seja **suprida determinada carência de informações** (como se fosse verdadeira emenda). O descumprimento destas determinações poderá levar o Registrador a rejeitar o pedido.

É certo que se for possível ao Oficial retirar essas informações do contexto, poderá admitir a peça. Como não há um *indeferimento da inicial*, se não houver qualquer atendimento aos requisitos ou ao pedido de *emenda* do Oficial, o resultado será sempre a *rejeição do pedido* (§ 8º).

1.2.4. DESNECESSIDADE DE RECONHECIMENTO DE FIRMA NA PROCURAÇÃO

Como dito, o pedido será formulado por advogado. Daí porque deverá acompanhá-lo, também, procuração outorgando poderes para tanto. Neste ponto, é de se perguntar se essa procuração, caso formalizada por instrumento particular, deverá ter firma reconhecida por Tabelião (nos termos do art. 221, II, da LRP³).

Tenho que não. Por dois motivos:

(i) a determinação referida no inciso II do art. 221, LRP, refere-se à necessidade de reconhecimento de firma nos documentos que servirem de título para o registro, o que não se verifica com a procuração (que aqui é, antes de qualquer coisa, um mero instrumento, e não o objeto, em si, do ato registral);

(ii) para que se evite um descompasso entre as vias judiciais e extrajudiciais, uma vez que o art. 38 do CPC/73, após alteração em 1994, deixou de exigir a providência, o que se manteve no atual art. 105. Parece-me, por certo, de todo recomendável que se procure diminuir ao máximo as discrepâncias entre o tramitar judicial e o processamento administrativo.

1.2.5. PRENOTAÇÃO

Assim que apresentado, o pedido de usucapião será *inscrito no protocolo* (prenotado). Embora a prenotação, nos termos da LRP, art. 188, tenha validade de 30 dias (ao término do qual será cancelado), no procedimento administrativo ele se prolonga até a manifestação de mérito do Oficial (rejeição ou acolhimento) ou a impugnação (a lei não fala, mas a impugnação também tem o condão de terminar a validade da prenotação porque o pedido irá à Juízo).

Questão pertinente, que certamente será levantada, diz respeito à possibilidade de o Oficial analisar outros títulos subsequentes ao protocolo (portanto na pendência do procedimento de usucapião). Ao meu sentir não poderá fazê-lo porque se trata (o requerimento da usucapião extrajudicial) de pedido que poderá alterar a *titularidade* do bem, com criação e extinção de direitos (se, por exemplo, reconhecida a propriedade).

³ “Somente são admitidos a registro: II – escritos particulares autorizados em lei, assinados pelas partes e testemunhas, com as firmas reconhecidas, dispensado o reconhecimento quando se tratar de atos praticados por entidades vinculadas ao Sistema Financeiro da Habitação”.

Nem se há argumentar que o mesmo é possível no pedido de retificação imobiliária, de maneira que se poderia, também, praticar na pendência do processamento da usucapião. E isso porque na retificação somente se alterará, se o caso, elementos objetivos ou subjetivos do registro, sem se atacar a titularidade do bem.

1.2.6. DOCUMENTOS QUE ACOMPANHAM O PEDIDO

A) Ata notarial lavrada pelo tabelião, atestando o tempo de posse do requerente e seus antecessores, conforme o caso e suas circunstâncias, aplicando-se o disposto no art. 384 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 – Código de Processo Civil;

Ata notarial é o instrumento público por meio do qual o notário capta, por seus sentidos, determinado fato, transcrevendo-o, fielmente, para os seus livros ou outro documento. Diferentemente da escritura pública, não contém declaração de vontade.

Sobre a ata notarial, de rigor apontar, ainda que resumidamente, os seguintes pontos:

(i) Possível afirmar que ela ganhou posição de absoluta proeminência no sistema da usucapião extrajudicial. Em termos processuais, é hoje meio de prova, assim regulamentada pelo Código de Processo Civil.

(ii) O notário narrará os fatos que presenciar, mas não emitirá juízo de valor. Por exemplo, não atestará que a *posse é mansa ou pacífica*; que a *posse é longa ou que há posse “ad usucapionem”*. A análise de tais dados ficará a cargo do Oficial do Registro de Imóveis.

Neste ponto, me parece absolutamente imprescindível que o Notário conheça o imóvel, até para atestar quem são os ocupantes atuais, ou se a posse da prescribente é de fato atual.

Outra observação: quanto mais cuidadoso for o Tabelião - e, em geral, a julgar por aqueles (e são muitos) com quem convivo quase que diariamente, maior a chance de sucesso do pedido extrajudicial. Comissão, da qual faço parte, criada pelas Varas de Registros Públicos da Capital, e que conta com a valiosíssima participação de renomados Notários e Registradores imobiliários, destrincham diversos aspectos para a efetivação deste tão importante instituto. O resultado, em breve, virá, por certo, a conhecimento de todos.

(iii) Deverá narrar, essencialmente, elementos acerca da *titularidade*, do *tempo* e da *qualidade da posse existente*. Poderá, para isso, descrever o imóvel, tal como o visualizou, ouvir vizinhos ou pessoas próximas do imóvel.

Há opiniões no sentido de que se houver documento (título, por exemplo) que dê suporte à usucapião, *como na modalidade ordinária*, desnecessária seria a feitura da ata. Não me parece adequado, pesem tais posicionamentos, dispensar o documento em qualquer caso, porque ainda assim ele servirá para atestar outras circunstâncias, como a própria pacificidade e mansidão da posse.

(iv) Nada impede que sejam lavradas várias atas. Pode surgir a necessidade, por exemplo, de complementar a primeira com informação importante e que faltou na primeira oportunidade. Possível, inclusive, que sejam lavradas por Notários diferentes (e. g. se for necessário ouvir um vizinho que se mudou de comarca).

(v) Outro ponto que pode suscitar discussão é a necessidade, ou não, de se incluir na ata notarial a área construída no imóvel usucapiendo. Para fins de especificação, o ideal é que também já se faça inserir tal informação no documento.

(vi) Para a realização da ata notarial, a princípio, não será necessária a realização de consulta à Central Nacional de Indisponibilidade de Bens (CNIB), e isto porque eventual indisponibilidade dos bens pertencentes ao proprietário tabular não impede a prefiguração da usucapião.

B) Planta e memorial descritivo assinado por profissional legalmente habilitado, com prova de anotação de responsabilidade técnica no respectivo conselho de fiscalização profissional, e pelos titulares de direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo ou na matrícula dos imóveis confinantes;

A planta e o memorial devem estar assinados pelo profissional habilitado (CREA – Conselho Regional de Engenharia e Agronomia - ou CAU – Conselho de Arquitetura ou Urbanismo). A descrição, obviamente, deverá obedecer aos critérios de especialidade objetiva da LRP (arts. 176 e 225). É cuidado que, por óbvio, visa garantir o fácil ingresso do documento no álbum imobiliário.

Assinarão, ainda, todos os titulares de direitos reais e outros direitos sobre o imóvel usucapiendo, e confrontantes, com o que manifestam concordância com o laudo e com o pedido. Embora a lei pareça apenas exigir que as assinaturas dos outros titulares sejam dadas somente no memorial, ideal é que as assinaturas sejam apostas

em ambos os documentos, até porque – e a prática cotidiana mostra isso – para o leigo há maior facilidade em compreender a planta.

Importa esclarecer que, na antiga redação do § 2º do art. 216-A, da LRP, a ausência das assinaturas retromencionadas gerava presunção de discordância ao prosseguimento do feito administrativo, acarretando a respectiva rejeição pela pressuposta presença de litigiosidade.

Entretanto, com o advento da Lei nº 13.465/17, restou autorizado que a ausência de assinaturas e/ou o silêncio das partes, após a devida notificação (realizada pessoalmente ou por AR) pelo Registrador de Imóveis, **seja interpretada como concordância⁴ ao pedido**, permitido, portanto, a regular continuação do procedimento. Este novo posicionamento acerca da presunção de aquiescência daqueles que se mantiveram silentes após notificados coaduna com o estabelecido no art. 111 do Código Civil e é harmônico com outros procedimentos extrajudiciais, como na retificação. Sem dúvida, trata-se de uma oportuna e bem sucedida alteração legislativa, que só veio trazer maior efetividade à lei e corroborar com o prosseguimento de um procedimento que, na grande maioria das vezes, era obstado pelo silêncio de quem sequer era de fato contra o pleito.

Contudo, importa salientar que a presunção de concordância não foi prevista no parágrafo 3º que dispõe acerca da notificação da Fazenda Pública. Em sendo assim, conclui-se que, ainda que a Fazenda não se manifeste no prazo de 15 dias disposto da lei, tal oportunidade não precluirá e nem será afetada pela referida presunção de aquiescência, o que, entendo, coaduna com a proteção do interesse público que pode estar envolvido.

A Lei nº 13.465/17 trouxe ainda outras novidades acerca da notificação de

4 Art. 216-A, IV, § 2º: Se a planta não contiver a assinatura de qualquer um dos titulares de direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo ou na matrícula dos imóveis confinantes, o titular será notificado pelo registrador competente, pessoalmente ou pelo correio com aviso de recebimento, para manifestar consentimento expresso em quinze dias, interpretado o silêncio como concordância.

§ 13. Para efeito do § 2º deste artigo, caso não seja encontrado o notificando ou caso ele esteja em lugar incerto ou não sabido, tal fato será certificado pelo registrador, que deverá promover a sua notificação por edital mediante publicação, por duas vezes, em jornal local de grande circulação, pelo prazo de quinze dias cada um, interpretado o silêncio do notificando como concordância. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017).

§ 14. Regulamento do órgão jurisdicional competente para a correção das serventias poderá autorizar a publicação do edital em meio eletrônico, caso em que ficará dispensada a publicação em jornais de grande circulação. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

possíveis interessados: uma, se encontra nos §§ 11 e 12 do art. 216-A e disciplina que quando o imóvel pertencer ou confrontar com condomínio edilício, ao invés de proceder a notificação de cada confinante ou condômino individualmente, poderá se proceder a notificação na pessoa do síndico. Vale notar que a lei restringe tal dispensa aos confinantes, pelo que se entende permanecer a obrigação de notificar os eventuais titulares de direitos sobre o imóvel usucapiendo. Não há dúvidas que a lei, ao abarcar a representatividade e responsabilidade do síndico perante o condomínio, trouxe agilidade e simplificou sobremaneira o procedimento.

Outra significativa alteração legislativa, oriunda da Lei nº 13.465/17, se encontra no § 13 do mesmo art. 216 e diz respeito à autorização para proceder a notificação das partes através de edital, caso não seja encontrado o notificando ou caso o mesmo esteja em lugar incerto ou não sabido. Vale aduzir ainda que a lei também inova ao prever que o regulamento do órgão jurisdicional competente para a correição das serventias (instruções da corregedoria) poderá autorizar a publicação do edital em meio eletrônico, caso em que ficará dispensada a publicação em jornais de grande circulação.

Após transcorrido o prazo para manifestações, sem pendência de diligências e achando-se em ordem a documentação, o Oficial de Registro de Imóveis registrará a aquisição do imóvel com as descrições apresentadas, **sendo permitida a abertura de matrícula**, se for o caso.

C) Certidões negativas dos distribuidores da comarca da situação do imóvel e do domicílio do requerente

O objetivo da providência é verificar se há ações referentes ao imóvel (por exemplo, outra usucapião, ação possessória, reipersecutória e até **ações locatícias**). Visa investigar, neste sentido, se a posse é efetivamente mansa e pacífica; ou se iniciada por ato viciado, como violência; ou, ainda, se é precária (em caso de locação e comodato).

O interesse é especificamente este, de maneira que qualquer outra coisa que não diga respeito à situação do imóvel deverá ser ignorada pelo Oficial (como eventuais ações de cobrança das partes e outras ações pessoais sem pertinência ao imóvel).

Considere-se, ainda, que em tese a medida seria dispensável porque, em princípio, qualquer ação que possa alterar a situação jurídica de um imóvel deveria estar averbada na matrícula do bem.

O que se poderia sugerir, para fins de ampliar a discussão para uma futura alteração

legislativa, é *dispensar* a apresentação destas certidões, deixando a cargo – o ônus, em verdade – a eventual terceiro que se opuser e demonstrar interesse na solução do caso. É certo que, nesta hipótese, e de acordo com o formato atual da nossa legislação, o procedimento seria judicializado em face do surgimento do litígio (outro ponto que, eventualmente, poderia ficar para posterior discussão).

Nesta ordem de pensamento, lanço ainda outra pergunta: se houver certidão que aponte ação (judicial, portanto) de usucapião, pelo mesmo requerente, haverá de se considerar prefigurada litispendência?

Não há – porque juridicamente inviável – litispendência. É questão conceitual: litispendência é fenômeno que somente se forma entre processos judiciais. Logo, impossível de se formar entre demanda judicial e procedimento administrativo. O que se deve verdadeiramente indagar é quais serão os efeitos que ambas as medidas, simultâneas, podem causar reciprocamente.

Anote-se, inicialmente, que se já houver julgamento de procedência ou improcedência judicial (transitado em julgado), o Oficial deverá recusar o pedido administrativo.

Em caso contrário, as medidas conviverão. Adequado será que o Oficial informe o Juízo acerca da providência extrajudicial.

Para solver o conflito, preponderará sempre o mandamento judicial, posto ser a decisão que se revestirá de coisa julgada material (portadora, assim, de efeitos mais severos).

Pode-se imaginar várias situações: o Registrador poderá deferir, e depois o juiz rejeitar, cancelando o registro feito administrativamente; o Oficial poderá negar, e depois o juiz deferir. Poderá, mesmo, ser acolhido antes pelo oficial, que irá, então registrar, conferindo a propriedade. O juiz, então, poderá, depois disso, julgar procedente a ação proposta. Neste caso, que será peculiar, adequado efetuar-se novo registro da mesma usucapião, justamente por conta daqueles efeitos acima referidos e que acobertarão a decisão judicial.

D) Justo título ou quaisquer outros documentos que demonstrem a origem, a continuidade, a natureza e o tempo da posse, tais como o pagamento dos impostos e das taxas que incidirem sobre o imóvel

A redação da lei, ao demandar apresentação de *justo título*, poderia passar a

impressão de que este documento sempre acompanhará o pedido na via extrajudicial.

Se assim fosse, a única modalidade aceitável para a seara administrativa seria a ordinária. E certamente não é esta a ideia da legislação. Pretendeu dizer o legislador que se trata de documento indispensável, mas somente quando se tratar de pedido de usucapião ordinária.

Veja-se que a lei não criou *nova modalidade de usucapião*, mas nova forma de *processamento*, de *reconhecimento*. As modalidades são as mesmas, já conhecidas dos juristas, sem qualquer alteração em sua essência.

Aliás, acrescente-se – e isto já foi dito - que a existência desse justo título não libera a feitura da ata notarial que, em meu sentir, continua sendo peça indispensável.

Mas, de fato, a redação do dispositivo não é das melhores. Além daquela ideia equívoca, acima apontada, também se poderia deduzir (e da mesma forma erroneamente), após sua leitura, que o justo título pode ser substituído por *outros documentos*. Na verdade, tratou o inciso de coisas diferentes. Uma delas é a exigência do justo título quando a modalidade pleiteada for a ordinária. Outra é aquilo que se aceitará como prova dos fatos (recibos e quitações dos encargos fiscais e tributários; minutas de contratos e promessas; declarações de pessoas atestando determinada situação etc.). Para estes últimos, servirá, então, a expressão *qualquer outro documento*.

Entretanto, ante a impossibilidade do interessado apresentar os referidos documentos previstos inciso IV, o Registrador poderá, pelo parágrafo 15, do art. 216, incluído pela Lei nº 13.465/17, instaurar o procedimento de justificação administrativa, que se trata, a bem da verdade, do procedimento de produção antecipada de prova previsto nos arts. 381, § 5º, 382 e 383 do CPC. Assim, ao término deste procedimento, poderá o Oficial lavrar escritura de justificação de posse, que será apresentada, juntamente com a ata notarial, ao Registrador de Imóveis.

1.2.7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em linha de conclusão destas considerações, a usucapião administrativa – considerada ainda uma notável novidade – ocupa em nosso ordenamento positivo posição de destaque, a ponto mesmo de se considerar a regra em nosso sistema, no lugar das *ações usucapionais*. É grande a sua importância e o valor que em si carrega, mormente se considerada à luz do que se chamou de *desjudicialização dos procedimentos*, tendência que deve ser seguida a toda evidência.

Muito embora a recente Lei nº 13.465/17 tenha se ocupado em realizar pertinentes reparos no procedimento, é adequado concluir que a *nossa participação* – e aqui digo nossa participação em sentido muito amplo – será de extrema importância, precisamente para verificar, no cotidiano forense e extrajudicial, os nós e gargalos eventualmente ainda existentes. Os próprios Registradores e Notários que lidarão com o tema são peças chave para tal mister, considerando-se sua experiência na área bem como o fato de se constituírem, a partir de agora, também no *pelotão de frente* do instituto que, até então, era exclusividade do Poder Judiciário.

2. USUCAPIÃO COLETIVA

2.1. NATUREZA JURÍDICA

É consenso de que a usucapião coletiva é modalidade especial da usucapião urbana (e, assim, da usucapião constitucional). Como característica marcante, a usucapião assim reconhecida instituirá o que a lei chama de *condomínio especial*, porque todos os ocupantes, independentemente da extensão de sua posse, serão senhores de igual fração ideal no registro imobiliário, salvo acordo escrito entre todos os possuidores envolvidos (§ 3º do art. 10 do Estatuto da Cidade, com a atual redação).

2.2. REQUISITOS

Com a nova redação do art. 10, dada pela Lei nº 13.465/2017, não mais se fala em áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados. Também não há menção à população de baixa renda e para os casos em que não é possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor. Com a nova redação, cogita-se *núcleos urbanos* informais existentes sem oposição há mais de cinco anos.

Primeira discussão diz respeito à abolição dos requisitos da *baixa renda e da impossibilidade de demarcação das posses*. Entendimento mais afinado com a realidade – e com a *mens legis*, para lembrar das sempre valiosas lições do grande Carlos Maximiliano – vai no sentido de que *estes dois requisitos fazem parte do conceito de núcleos urbanos informais*.

A lei substitui também regra simplificada, e de melhor rigor prático, quanto à extensão da área: exigiam-se áreas urbanas com mais de 250 metros quadrados. Agora será necessário realizar cálculo: a área total deverá ser dividida pelo número de possuidores e o resultado tem que ser inferior a 250 metros quadrados por possuidor. A regra é problemática: primeiro, como conseguir, na prática, quantificar

com exatidão o número de possuidores? Na ação judicial já representará trabalho hercúleo. E na administrativa? Haveria possibilidade de realizar um tal levantamento? Me parece que não, ao menos com exatidão (e o mínimo que se espera do direito, ainda mais quando se fala em matéria registraria, é *segurança jurídica*). Anoto, ainda, que os dados municipais a respeito, bem como os levantamentos feitos por ONGs e entidades de defesa popular não têm dados específicos sobre o número de ocupantes destes conglomerados informais.

Em segundo lugar, o que são possuidores? Serão assim considerados o número total de moradores, ou cada núcleo familiar? A resposta é decisiva porque a informação servirá de base para o cálculo da extensão de ocupação. O ideal, para não se inviabilizar a modalidade – que já parece bem desprestigiada, neste sentido – é considerar o total de pessoas residentes no núcleo urbano informal, e não as famílias, o que acarretaria em relação *possuidor x área* que vedaria o manejo da usucapião coletiva.

2.3. PARTICIPAÇÃO DO MP

Nesta modalidade, é obrigatória por dizer respeito à interesse social coletivo. Há determinação da Procuradoria Geral da Justiça que dispensa a manifestação da promotoria de registros somente nos casos de usucapiões individuais.

2.4. REGIME JURÍDICO

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 (parágrafo 1º). Quanto ao reconhecimento, 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 (parágrafo 2º). Note-se que a redação deste parágrafo, ao mencionar “*mediante sentença*”, não está a demonstrar impedimento de que se use a via administrativa. Até porque, usucapião *reconhecida somente por sentença*, até então, eram **todas as modalidades**.

Quanto à formação do chamado *condomínio especial*, determina o parágrafo 3º que 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. Esse condomínio especial constituído será 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. Todas

as deliberações relativas à administração do condomínio especial serão tomadas por maioria de votos dos condôminos presentes, obrigando também os demais, discordantes ou ausentes (parágrafos 4º e 5º).

3. DIREITO REAL DE LAJE

3.1. CONCEITO

É o direito real constituído a partir da cessão, por um proprietário, da superfície superior ou inferior de sua construção, representando unidade distinta daquela originalmente construída sobre o solo.

3.2. NATUREZA JURÍDICA

Embora seja indubitavelmente um direito real (art. 1.225, XIII) - e ainda que a Lei nº 13.465/2017 tenha alterado a redação, neste ponto, do *caput* do art. 1.510-A - discute-se se a laje é (i) uma forma de propriedade, (ii) uma modalidade de superfície ou (iii) nova modalidade de direito real.

Como forma de propriedade, sustenta-se que seu titular tem todos os poderes inerentes à propriedade: usar, gozar, dispor e reivindicar a coisa de quem quer que a injustamente a detenha. Neste caso, seria um direito real sobre coisa própria. Outro argumento neste sentido é a dicção do parágrafo 3º (*Os titulares da laje, unidade imobiliária autônoma constituída em matrícula própria, poderão dela usar, gozar e dispor*). Não devemos perder de vista, entretanto, que não é apenas o art. 1.228, do Código Civil (que traz conceito analítico com o feixe de faculdades do proprietário) que dá o contorno do direito de propriedade. Assim, lembre-se que o proprietário do solo também o é do subsolo e do espaço aéreo correspondente, em altura e profundidade úteis ao seu exercício (art. 1.229). Tal marca, a toda evidência, não está presente no direito de laje. O dono da laje não poderá, por exemplo, exercer o direito de explorar os recursos minerais de emprego imediato de que fala o (art. 1.230, parágrafo único).

A ideia de superfície surge em razão da dicção da lei (que menciona cessão de superfície – tanto na redação atual, como naquela dada pela MP 759). Aqui teríamos direito real de fruição sobre coisa alheia.

A tendência parece ser, entretanto, considerar novo direito real, próximo da propriedade. Neste sentido, seria este o significado da expressão unidade autônoma

(que não equivale à propriedade autônoma). As faculdades do titular da laje se aproximam daquelas da dos proprietários. Mas o contorno jurídico dado ao instituto não é os mesmo e suas peculiaridades justificam o tratamento diferenciado.

3.3. FINALIDADE

O escopo inegável da MP 759 e da Lei nº 13.465/2017 é a regularização fundiária — rural e urbana — de maneira geral. Para tanto, criou instrumentos como a outorga de domínio, termo de concessão, sistema de Regularização Fundiária Urbana (Reurb, que se desdobra em Reurb-S – Reurb de Interesse Social e Reurb-E – Reurb de interesse específico), e, ainda, o direito real de laje.

A constatação, para além de ser acadêmica, servirá, sempre, de **parâmetro de julgamento** — para os litígios envolvendo as questões — e de baliza para os Registradores de Imóveis, que assim deverão considerar a nova figura.

3.4. LIMITAÇÃO ESPACIAL

O parágrafo primeiro do art. 1.510-A, incluído pela Lei nº 13.465/2017, diz que o direito real de laje contempla o espaço aéreo ou o subsolo de terrenos públicos ou privados, tomados em projeção vertical, como unidade imobiliária autônoma, não contemplando as demais áreas edificadas ou não pertencentes ao proprietário da construção-base. Daí porque não há contradição com o que se disse acima. O espaço decorrente da laje não pode conflitar com aquele do proprietário (dono do que a lei chamou de construção-base). Além disso, o § 4º determina (e confirma o 1º) que a instituição do direito real de laje não implica a atribuição de fração ideal de terreno ao titular da laje ou a participação proporcional em áreas já edificadas.

Perceba-se, então, que não pode haver conflito entre o objeto dos direitos envolvidos: de um lado, o do proprietário; de outro, o do dono da laje. É, aliás, decorrência natural do *princípio da exclusividade*.

3.5. LAJES SUCESSIVAS

O artigo 1.510-A, § 6º, do Código Civil, admite direitos de lajes sucessivas, ou seja, laje de segundo, terceiro e de outros graus, à medida em que esse direito real for instituído sobre outro anterior. Daí decorre que, por meio das lajes sucessivas, poder-se-á ter várias unidades autônomas sobrepostas em linha ascendente (espaço aéreo) ou descendente (subsolo).

A laje de primeiro grau é a que, em primeiro lugar, repousa sobre ou sob a construção-base. A de segundo grau é a que segue após a laje de primeiro grau, e assim sucessivamente.

De qualquer forma, como a laje sucessiva pressupõe uma laje anterior (a de segundo grau presume, por exemplo, a laje de primeiro grau), é pressuposto inafastável que haja uma construção já realizada no caso de direitos reais de lajes no espaço aéreo. Em outras palavras, somente se poderá registrar um direito real de laje de segundo grau se, na matrícula da laje anterior, já tiver sido averbada alguma construção. Não se pode estabelecer direitos reais de lajes sucessivos no espaço aéreo sem a existência material e concreta de uma construção.

3.6. DIREITO DE PREFERÊNCIA EM CASO DE VENDA DAS UNIDADES SOBREPOSTAS

Nos termos do art. 1.510-D, do Código Civil, também criado com a recente lei de 2017, em caso de alienação de qualquer das unidades sobrepostas, terão direito de preferência, em igualdade de condições com terceiros, os titulares da construção-base e da laje, nessa ordem, que serão cientificados por escrito para que se manifestem no prazo de trinta dias, salvo se o contrato dispuser de modo diverso. Perceba-se que além do titular da construção-base (proprietário), também eventuais titulares de direitos sobrepostos de laje também terão direito de preferência.

Trata-se de preferência *legal* - isto é, decorre da lei, assim como já acontece com a venda em condomínio *pro indiviso* e com o direito do locatário - que, se desobedecida, gera direito de seqüela. Determina o § 1º que ao titular da construção-base ou da laje que não se der conhecimento da alienação poderá, mediante depósito do respectivo preço, haver para si a parte alienada a terceiros, se o requerer no prazo decadencial de cento e oitenta dias, contado da data de alienação.

3.7. REGIME JURÍDICO

Em face da sua posição de titular de direito real, o dono da laje responderá pelos encargos e tributos que incidirem sobre a sua unidade.

Para fins de registro, é muito claro o § 3º do art. 1.510-A: os titulares da laje, assim considerada uma *unidade imobiliária autônoma*, será constituída em **matrícula própria**. Lembre-se, entretanto, e como já referido, que a instituição do direito real de laje não implica a atribuição de fração ideal de terreno ao titular da laje ou a participação proporcional em áreas já edificadas.

Anote-se, por fim, que o titular da laje poderá ceder a superfície de sua construção para a instituição de um sucessivo direito real de laje, desde que haja autorização expressa dos titulares da construção-base e das demais lajes, respeitadas as posturas edilícias e urbanísticas vigentes (parágrafo 6º).



“Os autores agradecem à ARISP pela oportunidade e parabenizam o seu presidente, Dr. Francisco Raymundo pela iniciativa”.

Vicente de Abreu Amadei
Alberto Gentil de Almeida Pedroso
Ralpho Waldo de Barros Monteiro Filho

