

Regularização Fundiária e Urbanística: Lei Federal nº 13.465/17 e Decreto nº 9.310/18¹

João Pedro Lamana Paiva
Oficial do Registro de Imóveis da 1ª Zona de Porto Alegre
Presidente do Colégio Registral do Rio Grande do Sul

INTRODUÇÃO

Qual é o elo de ligação deste Evento com as Regularizações Fundiárias?

- *SMJ, entender que a preocupação e o cuidado com o MEIO AMBIENTE sempre deverá estar presente, mesmo para os casos já consolidados. Talvez não para evitar que sejam regularizados, mas para recompor o passivo ambiental estabelecido.*
- A pergunta que deve ser feita é “**COMO**”? No mínimo, com marcos temporais de aplicação da lei muito bem definidos, entre outras questões que se pretende aqui analisar.

Esta apresentação tem por escopo:

- Apresentar algumas das importantes novidades relativas às Regularizações Fundiárias de imóveis urbanos trazidas pela Lei nº 13.465/17 e pelo Decreto nº 9.310/18 (**pressupondo sua constitucionalidade, sem desconhecer as ações que tramitam no STF**);
- Comparar institutos jurídicos alterados e criados, em especial o Condomínio de Lotes;
- Analisar algumas questões problemáticas.

Regularização Fundiária (*lato sensu*)

Precisamos lembrar que a “**Regularização Fundiária**” (RF) **lato sensu** é um **conceito aberto e amplo**, o qual se relaciona com todos os mecanismos e institutos que promovem a adequação e a conformação de um empreendimento imobiliário ao regramento posto.

O que é uma RF? RF lato sensu é muito mais do que constou da Lei nº 11.977/09 e, recentemente, da Lei nº 13.465/2017 e do Decreto nº 9.310/18.

Compreende o **entendimento de se alcançar o mundo jurídico formal nas operações imobiliárias**. Num primeiro momento tem um viés de agir conforme o ordenamento prevê (regularizações comuns). Noutro, de tentar readequar o fato à norma, quando ele se consolidou em infração a ela, visando outorgar título a quem está ou esteve, voluntária ou involuntariamente, na clandestinidade, de modo a que os ocupantes alcancem a plena **dignidade humana**.

¹ Texto de palestra proferida no XVIII Congresso Brasileiro do Ministério Público do Meio Ambiente, em Porto Alegre-RS, 26 de abril de 2018.

CONCEITO: Decreto nº 9.310/18 (art. 1º): Ficam instituídos as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana - Reurb, a qual abrange as medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação dos seus ocupantes.

Isso é Regularização Fundiária!!!

“Incorporação” pressupõe situação consolidada, não se trata de criar algo novo (ver art. 75 do Decreto nº 9.310/18). E a incorporação é feita acolhendo o fato, independentemente dele ter ou não observado o que a lei anteriormente pretendeu (ex.: inobservância do módulo urbano – art. 3º, §1º do Decreto nº 9.310/18).

Qual o objetivo principal da RF? Quando se percebeu a real importância da titulação da terra no Brasil, legislações foram adaptadas para a **recepção do fenômeno social que permitiu que muitos cidadãos ficassem à margem do sistema;** a RF sempre pretendeu alterar este panorama, **reincorporando-os.**

A **dignidade da pessoa humana** não autoriza mais que parcela significativa da população seja mantida na clandestinidade, na incerteza.

A RF ainda tem outro benefício, o de mitigar a manipulação da população envolvida, retirando dela a opção de escolher, pela sua própria vontade, o seu destino. **A titulação e o alcance da propriedade oportuniza maior liberdade aos cidadãos beneficiados.**

O espírito da lei é o de agregar, de trazer, de recepcionar, de aceitar, de permitir que o cidadão que já tem sua moradia possa alcançar o *status* de ser proprietário. **Contratações já ocorriam no mercado informal (sem respaldo algum do Estado e permitindo toda ordem de problemas),** mas agora elas poderão **acessar o sistema jurídico adequado** para alcançarem a **proteção esperada.**

As **pactuações sobre imóveis que trafegam apenas no campo obrigacional não são mais suficientes (publicidade X clandestinidade),** necessitando o alcance do direito real, via implementação da RF. **É fato que o MP luta diuturnamente contra as situações clandestinas.**



O **fato social**, mais dinâmico que o Direito, **permitiu a consolidação de situações irreversíveis**, que não oferecem as melhores condições aos seus ocupantes, inclusive com relação a **requisitos urbanísticos e ambientais** [lembrando que o Termo de Compromisso (art. 3º, V e §2º do D. nº 9.310/18) e os Estudos (incisos III, IV a VIII do art. 30 do D. nº 9.310/18) ajudarão na busca da recomposição da situação ideal; portanto, possível o reconhecimento da propriedade enquanto se trabalha por isso].

Conquanto, **deixar estes ocupantes sem as condições mínimas** (o Estado não os tem suprido) e ao mesmo tempo privá-los de titulação e reconhecimento da propriedade significa - além de não dar atenção para nenhuma parte do problema - , penalizar quem não se deve, mantendo-os à margem do sistema jurídico formal, via de regra para fins escusos.

Começemos pela titulação e pela propriedade para então alcançarmos a resolução das demais questões.

Outra finalidade da RF: O que a RF também pretende é **mitigar parte do problema** e, quiçá, **permitir que o tempo e o esforço humano empreendido numa região permitam a melhoria das condições de vida no local**. Não significa que se estará redimindo o Poder Público da obrigação de atender as comunidades carentes (e de fiscalizar para evitar que novos casos de ruptura da ordem se estabeleçam), mas sim de ir atendendo aos poucos o que for possível.

Aliam-se, na Regularização Fundiária, a reserva do possível com a garantia do mínimo existencial.

Enfim, **temos um assunto amplo e aberto, multidisciplinar, que comporta muita reflexão**. Mas acredito que as **novidades introduzidas pela Lei nº 11.977/09 e que agora avançam com a Lei nº 13.465/17 e Decreto nº 9.310/18** certamente contribuirão para minimizar parte do problema existente.

Quais as causas dos problemas que ora se pretende corrigir via RFs? Primeiro, não se fala em RF no Brasil desde 2009, mas há décadas. Desde que:

- (i) se perceberam os **influxos do êxodo rural** decorrente do fato histórico conhecido por Revolução Industrial (expansão desordenada do solo)
- (ii) da **cobiça dos empreendedores** que não quiseram se sujeitar ao regramento estabelecido (principalmente pela perda de área para o Poder Público quando do registro de um loteamento) e
- (iii) da **falta de fiscalização e de repreensão** necessárias pelos Poderes e Órgãos constituídos - *causas que geraram a informalidade ora enfrentada* - a RF tem estado na pauta de governo após governo. Nesta senda, inegável que **novo marco regulatório surgiu com a Lei nº 11.977/09, através dos institutos da demarcação urbanística e da legitimação de posse, que recentemente receberam complementações pela Lei nº 13.465/17.**

Qual o foco a ser alcançado? Em que pese a realidade estabelecida, **é preciso sempre buscar o cumprimento e a observância dos meios normais (ordinários) de se alcançar a formalidade jurídica (loteamentos, incorporações etc.)**. É preciso focar na **PREVENÇÃO**, concentrando esforços para viabilizar as regularizações ordinárias e evitar a propagação de situações clandestinas. Isso envolve uma efetiva fiscalização direta pelo Poder Público Municipal, Ministério Público e por toda a sociedade, denunciando casos de desrespeito ao regramento vigente, e indireta pelos serviços notariais e registrais, através da qualificação dos títulos apresentados.

Com efeito, o caminho da normalidade é o que deve ser perseguido com o **escopo de que as regularizações extraordinárias não se tornem a regra**.

Tanto isso é verdade que **em cada lei publicada sempre se prevê um MARCO TEMPORAL** que delimita os casos passíveis de aplicação. Por exemplo, o art. 9º, §2º da Lei nº 13.465/17 e o art. 1º, §2º do Decreto nº 9.310/18 mandam observar as situações consolidadas até 22 de dezembro de 2016 (regra similar ao art. 54, §1º da Lei nº 11.977/09).

SMJ, **não se pode falar em aplicação de RF para fatos novos, pois estes configuram ilícito a ser apurado e responsabilizado com rigor**, diferentemente dos casos de RF, para os quais pode ter ocorrido a prescrição. **RF é incorporação de fato consolidado.**

A existência de MARCOS TEMPORAIS indica que se deve evitar a proliferação da informalidade. Logo, é com os casos existentes e já consolidados que a norma de RF se preocupa, dispensando a necessária atenção. Reitera-se, **não se pode falar em RF para casos novos, pois estes representam RUPTURA da ordem, não estando contemplados pelas leis que regem o assunto.**

Para o desenvolvimento das cidades como hoje se vislumbra como ideal, com pleno respeito às regras ambientais e urbanísticas e pensando na sustentabilidade e nas futuras gerações (longe de representar a realidade), necessariamente se exige, entre outras, uma **mentalidade que procure efetivamente inibir novas irregularidades**. Não é mais possível que haja desídia sobre este ponto fundamental, que é o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Enfim, a **RF está aí e precisa ser aplicada para os casos do passado**. Melhor para todos poder recepcionar as situações consolidadas do que fazer de conta que elas não existem e continuar deixando-as à margem do sistema, fora do foco de atenção dos Entes Públicos e dos operadores do Direito. **É sobre estes casos extraordinários que trataremos aqui.**

Quais os benefícios de se implementar uma RF? SMJ, aqui veio muito bem a Lei nº 13.465/17 porque, pelos institutos aperfeiçoados da Lei nº 11.977/09, permitirá que se **estanche a proliferação do problema e que se permita o acesso de quase todo imóvel (*) ao sistema registral e ao mercado formal**. Isso interessa

- (i) aos Municípios, pelo controle urbanístico e pela arrecadação de tributos (*art. 3º, §14 do D. 9.310/18*);
- (ii) ao possessor ou ocupante, que passará a ser proprietário e ainda poderá acessar o sistema financeiro, conseguindo, assim, com o seu trabalho e esforço pessoal, promover melhorias na sua vida, no imóvel e, conseqüentemente, na coletividade, materializando a dignidade da pessoa humana;
- (iii) à sociedade em geral, que passará a conhecer com precisão os direitos que precisará respeitar; e,
- (iv) ao sistema registral, que poderá, através de seus atos (de regra, gratuitos, no caso de Reurb-S), oportunizar segurança jurídica a todos, e não só à parcela da população com recursos para registrar seu imóvel.

(*) Casos em que NÃO se admite a aplicação de RF: Áreas de risco ou contaminadas onde não se possa remediar os problemas graves existentes; ou, ainda, em áreas consideradas de segurança nacional.



Há interconexão entre a moradia e a propriedade? Com efeito, percebe-se que o **direito à moradia**, consagrado como um direito social [art. 6º da Constituição Federal (CF)], **está intimamente ligado com o direito de propriedade** (direito individual previsto no art. 5º, XXII). **Não se confundem, mas se correlacionam.**

Importa a quem tem sua moradia alcançar a propriedade formal, o que pode se dar pela implementação dos institutos previstos na Lei nº 13.465/17. **O direito à moradia desconectado da propriedade formal reduz sobremaneira os atributos que a coisa pode gerar (*jus utendi + jus fruendi + jus disponendi*).** **O ordenamento jurídico hoje pretende restabelecer esta conexão. Este parece ser o mote da RF, o de oportunizar que se alcance a propriedade a quem hoje só tem a moradia.** O foco de uma RF é reconhecer e outorgar propriedade e, para isso, o prévio reconhecimento do exercício da moradia é requisito elementar (isso é o que se extrai por “titulação” do art. 9º da Lei nº 13.465/17).

Considerar que a nova legislação afronta a ordem urbanística e cria “cidades de papel” significa não entender o processo dinâmico de uma RF, além de inobservar os direitos (fundamental e social) reconhecidos pela Constituição. **A atual lei de RF não poderá ser aplicável a situações novas.** *Para a implantação de uma RF e expedição da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) haverá a exata coincidência entre a situação fática com e o projeto.* Haverá uma **tentativa de estabilização social com a implantação de uma RF** a fim de que se **reunifique a realidade fática da jurídica, quando possível.** Importante que **todas as modificações inerentes ao direito de propriedade poderão, após a RF, continuar acessando o Registro de Imóveis**, em face da transformação que a realidade sofre diariamente, averbando-se acessões, registrando-se empreendimentos, contratos ou quaisquer direitos reais, inclusive agora o direito de laje etc., **mas sempre após alcançar as aprovações das autoridades competentes (tentativa de se estabelecer uma cultura de controle).**

A quem interessa impedir a aplicação da RF? A Lei nº 13.465/17 aprimora os institutos trazidos originalmente pela Lei nº 11.977/07 - jamais combatida, mas prestigiada.

A participação do Poder Público é fundamental e obrigatória para se alcançar qualquer RF. E “cidades de papel” não existirão, porque os registros realizados terão correspondência nos documentos elaborados levando em consideração a situação fática. Enfim, é isso o que representa a RF, permitir que a situação fática alcance efeitos jurídicos plenos, torne-se situação jurídica regular e, a partir daí, permitir que as situações fáticas e jurídicas andem *pari passu*. Ou será que é melhor continuar com as “cidades sem papel”(sem matrícula)?!?

Afronta a razoabilidade considerar que todas as conquistas constitucionais, administrativas e populares voltadas à democratização do acesso à moradia e à terra estão em risco e sendo desconstruídas em face da novel legislação. Reflexões desta natureza, SMJ, não são verdadeiras e, com efeito, são excludentes, não contribuindo para proteger os mais desfavorecidos, que necessitam da RF. A Lei nº 13.465/17, SMJ, pouco inovou o Direito posto (legitimação fundiária e direito de laje não tem força para criar *revolução* alguma). **Basicamente repetiu-se o que constara da Lei nº 11.977/09 e implementou-se as melhorias tidas por necessárias e só constatadas quando colocadas em prática centenas de regularizações Brasil afora.** Que disputas de outra natureza não interfiram na benéfica aplicação da RF para a população que dela necessita.

A RF certamente gerará paz, estabilidade e progresso social, ao contrário do entendimento que pretende afastá-la sob a premissa (equivocada) de que ela irá acirrar os conflitos fundiários. Não há demonstração concreta acerca destas alegações. **É preciso que se reflita com isenção que conflito pode ser gerado concedendo-se a propriedade para quem hoje só titula posse?** Não vislumbro nenhum.

Justifica-se que segurança jurídica (e não o contrário) será gerada pela RF por permitir a quem alcança a propriedade ter uma representação confiável da sua condição (matrícula expedida pelo Registro de Imóveis), passando a ter disponível melhores condições de exercer seus direitos **[maior disponibilidade de bens no mercado formal contribuirá para a diminuição da especulação imobiliária (quanto maior a oferta, menor o custo dos imóveis), maior acesso ao crédito, mais arrecadação etc.]**.

O que se pretende quando se ataca a Lei nº 13.465/17 é a manutenção do *status quo*, sem conseguir vislumbrar que a RF é uma excepcionalidade que pretende **corrigir o agora**, pela inação do controle estatal no tempo oportuno, recepcionando o fato social e conferindo efeitos jurídicos adequados através do reconhecimento do direito de propriedade a quem se enquadra em situação consolidada, **mas sem esquecer de estabelecer um porvir mais justo e equilibrado** (através do Termo de Compromisso – art. 3º, V e §2º do Decreto nº 9.310/18 e dos Estudos do art. 30, III, VI ao VIII).

A imposição de condicionantes e restrições a quem há anos se apresenta em situação consolidada não é o melhor caminho. **Agora é preciso que se proteja o que o tempo tratou de consolidar.**

Registrador e Princípios Registrais: Para cumprir sua missão o Registrador de Imóveis deverá estar muito bem preparado. Mas, também, quem irá formalizar os títulos que acessarão o registro, especialmente os servidores públicos de cada Municipalidade, devem se ater aos princípios registrais previstos na Lei dos Registros Públicos – LRP (Lei nº 6.015/73), em especial os da legalidade, continuidade, disponibilidade, especialidade etc.

Vale lembrar que **no caso de RF, a aplicação de alguns princípios dar-se-á com certo abrandamento. Como o sistema estará aberto para relativa flexibilização dos requisitos urbanísticos e ambientais, igualmente isso ocorrerá para a aplicação dos princípios registrais.**

Exemplos:

- A **averbação do auto de demarcação urbanística** poderá se dar sem a observância plena dos princípios da continuidade e da disponibilidade (poderá envolver inclusive imóvel sem origem tabular).
- O **registro do parcelamento** poderá superar exigências estabelecidas pelo princípio da especialidade objetiva (distância da esquina, quarteirão etc.).
- Os **registros das legitimações fundiária e de posse** também poderão ser realizados sem a fiel observância da disponibilidade e da continuidade [Município como outorgante de título de legitimação fundiária, reconhecendo a propriedade para os ocupantes, quando o registro indica como proprietária uma terceira pessoa, como por exemplo o loteador faltoso].

Como ficou estabelecida a competência dos Municípios? Os Municípios foram novamente guindados à presidência de cada RF em face das competências definidas pela lei quanto ao objeto e à oportunidade de se implementá-las. Neste sentido, **em compasso com o que previram o Estatuto da Cidade e a Lei nº 11.977/09, o art. 30 da Lei nº 13.465/17, observando os arts. 30, VIII e 182 da CF, deu força e vigor aos Municípios para gerirem e continuarem sendo os principais agentes na implementação das RF (pela Lei nº 11.977/09 eram os Registradores de Imóveis os principais agentes). A nova lei não usurpou competência alguma dos Municípios, mas, ao contrário, outorgou mais força e efetividade a ela.** Argumento em sentido contrário é equivocado, basta ver os novos objetivos previstos nos incisos do art. 10 e a faculdade de aprovar, ou não, a RF, conferida aos Municípios através do art. 11, §1º.

Quando se verifica a competência dos Municípios para atuarem sobre imóveis localizados fora da zona urbana se está aplicando a jurisprudência consolidada pelos Tribunais Superiores que indicam a natureza dos imóveis pela sua destinação, não pela sua localização. Não há nada de novo nisso, inclusive **a nova legislação está em compasso com o que prevê o art. 39, §2º do Estatuto da Cidade, o qual indica a ampla ingerência que o Município tem sobre todo seu território.**

Principais Críticas:

- 1. Exigências urbanísticas foram relegadas em favor de aspectos de mercado.**
- 2. Permissão para que os assentamentos urbanos sejam regularizados sem intervenções urbanísticas e infraestrutura.**

CONTRAPONTO:

As situações consolidadas foram estabelecidas sem a observância dos aspectos urbanísticos. Mas isso não significa que por tal fato não se possa ofertar a devida atenção e proteção aos sujeitos que têm sua moradia nestas condições. **E mais: A nova legislação prevê a realização de estudos para que se consiga alcançar alguma melhoria nas áreas que serão objeto de regularização. “Não regularizar” significa não alcançar tais estudos, nem implementá-los [lembrar do Termo de Compromisso (art. 3º, V e §2º do D. 9.310/18), bem como do Estudo Técnico Ambiental (art. 4º, §4º do D. 9.310/18)].**

Não incluir tais situações no foco de atenção da RF acabará por deixar os ocupantes na mesma situação que sempre se encontraram, alheios e carentes da atenção do Estado. Não adianta continuar criando entraves para a regularização, condicionando-a a prévia satisfação de requisitos nunca antes observados e que continuarão não sendo atendidos na totalidade. **O ideal vislumbrado pela legislação é oportunizar a regularização e, com ela, que sejam pensadas medidas de reestruturação e de oferecimento de melhorias na qualidade de vida dos ocupantes.**

3. O Projeto de Lei de Conversão 12/2017 dispensa a exigência do Habite-se nos casos de regularização de conjuntos habitacionais localizados em áreas Reurb-S, favelas, cortiços (denominados no texto com o eufemismo de “condomínios urbanos simples”) e construções sobre lajes.

CONTRAPONTO:

A falta do Habite-se impediu a concretização da situação atual? É certo que não. Logo, continuar exigindo o Habite-se não é a saída para a resolução da questão. A situação fática consolidou-se mesmo sem o Habite-se. Com efeito, nas áreas de risco em que não seja possível reestruturar a situação deverá haver a necessária realocação dos moradores para outros locais. Em suma, a situação consolidada que não apresente risco permanecerá como está independentemente de ter ou não o Habite-se. Deve-se autorizar, portanto, a sua regularização, e não impedi-la.

4. “No substitutivo da MP 759/2016 foram incluídos itens novos que nada tem a ver com regularização fundiária, isto é, com a regularização do que já está feito. Trata-se da permissão para que lei municipal criem “loteamentos de acesso controlado” e “condomínios de lotes” ainda a serem empreendidos. Com tais dispositivos, ao invés de integrar as áreas hoje informais à cidade formal, a MP amplia os “muros” que as separam”.

CONTRAPONTO:

Pela pertinência e aproximação temática, acredita-se que devam ser mantidos os institutos previstos, em especial o Condomínio de Lotes e a Estremação, pois benéficos e que *há tempos vinham sendo discutidos no Congresso Nacional*, bem como já vinham sendo aplicados em alguns Estados, como por exemplo no Rio Grande do Sul (Projetos MORE LEGAL e GLEBA LEGAL).

Ao contrário do que se afirmou, a **RF aproximará a cidade formal da informal.**

5. CONTRADIÇÃO COM OS COMPROMISSOS ASSUMIDOS COM A ONU - “Os processos desencadeados pela MP 759 não contribuem para a efetiva implementação da Nova Agenda Urbana de forma a tornar as cidades e os assentamentos humanos mais inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. A Nova Agenda foi recém definida pelas Nações Unidas na conferência Habitat III e do qual o Brasil foi um dos signatários”.

CONTRAPONTO:

Parece-me que **a compreensão do que a ONU propõe é o que se buscou com a Lei nº 13.465/17, porque esta é inclusiva, e não o contrário.** Como justificar que a Lei nº 13.465/17 “cria muros” quando ela veio para outorgar título para quem não tinha? Essa outorga de título inclui, não exclui.

Do contexto em análise é possível concluir que de um lado há os idealistas, que não conseguem aceitar a realidade que se apresenta, vislumbrando um estado ideal de habitação e moradia para os cidadãos e de cidades plenas. Do outro, há os realistas, os quais, reconhecendo os problemas sociais do País em que vivemos, vislumbram a possibilidade de se *oportunizar um plus*, de se oferecer uma melhoria aos ocupantes de imóveis em situações consolidadas através da outorga de títulos e quiçá da propriedade a quem nunca a teve efetivamente.

No presente momento há uma **escolha a ser feita: Ou dar respaldo a uma legislação que tem viés protetivo e inclusivo, ou continuar na ilusão**, esquecendo que o nosso País tem problemas sérios de todas as ordens de modo a impedir e negar que um deles – o direito a moradia – possa receber a titulação que sempre mereceu. O que se tem em pauta hoje é se seremos, nós brasileiros, mais uma vez insensíveis à realidade que se apresentou, fazendo de conta que ela não existe, não dando a atenção necessária, ou aceita-la e trabalhar para aperfeiçoá-la com os recursos que são possíveis? O que é mais razoável agora? Qual a medida mais justa e proporcional precisará ser respaldada?

As restrições ambientais e urbanísticas existiam muito antes da Lei nº 13.465/17 e não adiantava a esta reiterá-las se já não vinham sendo exigidas de modo absoluto. **A Lei nº 13.465/17 não tinha que reiterar o que outras leis (e os próprios Planos Diretores) já previam e disciplinavam, prestando-se para acolher, quando possível, o que se consolidou.**

Não é pensando na exceção que não se vai aplicar a regra: Talvez por que alguma situação transversa possa pretender se enquadrar na nova legislação, como os grileiros (o que não é de se admitir e deve-se atuar com atenção e isenção), deixar de validar a RF para a imensa maioria dos casos em que a boa-fé, a proteção da confiança e da aparência e tantos outros fatores estiveram e estão presentes e formam ou formarão a base para a regularização é medida injusta e equivocada.

Sem pretender analisar os apontados vícios formais por ventura existentes na Lei nº 13.465/17, indicados na manifestação da Procuradoria Geral da República na Exordial da ADI nº 5.771 – DF, **no aspecto material é possível inferir que a Lei nº 13.465/17 oportuniza a concretização do direito de propriedade e de sua função social, além de permitir maior preeminência ao direito de moradia.**

Se há aspectos que merecem ser bem estudados são os relativos à suposta “privatização das terras públicas” (o que demonstra parte da inoperância do Estado em não controlar sequer o que é seu), às questões ambientais na Amazônia e a disposição sobre matéria reservada à lei complementar. Todavia, tais fatores não devem permitir que os milhões de brasileiros que moram nas cidades e não tem sua moradia regularizada possam usufruir dos benefícios que a lei a eles confere. **A lei não veio para prestigiar na sua imensa maioria outros que não os ocupantes de baixa renda, que serão os efetivos beneficiários da RF urbana.**

A Lei nº 13.465/17 não veio para beneficiar grupo social já favorecido, mas, muito pelo contrário, para favorecer os desfavorecidos, que outrora não tiveram condições de lutar contra o estabelecimento da situação hoje tida por irregular ou clandestina, ou até mesmo exigindo do Estado a necessária fiscalização e combate aos loteadores faltosos. Serão estes os reais e efetivos beneficiários da RF, e não os que já têm condições de alcançar o sistema jurídico formal. Logo, **a Lei nº 13.465/17 está em sintonia com as políticas internacionais que visam tutelar o direito de moradia.**

O ideal não é focar num ou noutro grupo social, mas conseguir vislumbrar o todo. Chega de visão obtusa e opaca. É chegado o momento de se levantar o vel. E aqui a Lei nº 13.465/17, no que tange à RF urbana, veio para implementar a coalescência, a junção de todos os grupos no mesmo sistema jurídico formal de proteção dos direitos sobre as coisas. Utópico (para não dizer menos) é querer ver o direito de propriedade apenas no plano das idéias, sem poder materializa-lo. Defender que só o grupo com poder econômico pode acessar o sistema jurídico formal de proteção da propriedade representa a idéia excludente que se quer evitar, e não o contrário. O direito à moradia melhor se amolda à Constituição Federal quando adquire o status de propriedade, permitindo ao seu titular exercer com maior plenitude, não mais limitado, o acesso a outros direitos. Isso sim representa pleno exercício do direito humano à moradia, e não o contrário, quando se limita-o, não permitindo que ele possa auferir concepção mais elevada. Não é por que o direito à moradia pode alcançar viés econômico que ele se diminui, mas, pelo contrário. É possível afirmar que o direito de moradia que agrega a potência da propriedade representa o direito de moradia ideal.

Outorgar título a quem tem direito de moradia, finalidade maior da RF urbana, representa potencializar a força dos Direitos de Liberdade e de Igualdade. Isso é a materialização do que se espera por construir uma sociedade livre, justa e solidária, reduzindo as desigualdades sociais. Em síntese, é sobre isso que trata o tema RF.

Onde estará presente o citado retrocesso social quando se permite a titulação de quem hoje só tem o direito de moradia? Quando a lei agrega atributos e potencializa o direito de alguém não há como se falar em retrocesso, mas em avanço. Ofensa ao direito mínimo existencial é continuar deixando à margem do sistema jurídico formal de proteção dos direitos das coisas os hipossuficientes, os carentes, os mais necessitados cidadãos do nosso Brasil, como se eles não merecessem tal atenção. A Lei nº 13.465/17, no que tange à RF urbana, não suprime direito algum, apenas reconhece, acolhe e passa a proteger com maior intensidade os direitos dos ocupantes dos núcleos informais.

Hoje (e ao longo de muitos anos) tais populações receberam a suficiente proteção do Estado? Se sim, ótimo, há problema com a RF urbana. Mas, se a resposta for negativa, a violação à proporcionalidade está em manter a situação atual e não possibilitar a elevação do direito de moradia ao patamar que confira maior liberdade e igualdade ao seu titular, quando se lhe oportuniza alcançar a titulação e a propriedade.

Regularizações Fundiárias Rural e Urbana da Lei nº 13.465/17

Com a publicação da lei no DOU de 12.7.2017, contamos com legislação dispendo sobre:

- **regularização fundiária rural e urbana;**
- regularização fundiária da **Amazônia Legal;**
- procedimentos de alienação de **imóveis da União;**
- normas de interesse do **registro eletrônico** no país.

Conceitos na REURB

De acordo com o artigo 9º, a Lei nº 13.465/17 instituiu normas gerais e procedimentos aplicáveis, no território nacional, à **Regularização Fundiária Urbana - Reurb**, *“a qual abrange as medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação dos seus ocupantes”* (dicção do art. 1º do Decreto nº 9.310/18 - grifei).

Como se vê, a Lei adaptou alguns conceitos quanto à regularização fundiária urbana, ao alterar o campo de atuação de “assentamento irregular” para **núcleo urbano informal**, o qual parece ter um maior alcance (embora na essência isso não represente inovação).

Art. 11,

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;

Modalidades da REURB

A REURB, como dito anteriormente, compreende três modalidades (Art. 13):

- Reurb de interesse social - **Reurb-S**
- Reurb de interesse específico - **Reurb-E**
- Reurb Inominada - **Reurb-I**

(Art. 69 da Lei nº 13.465/17 – Antiga Regularização Inominada do art. 71 da Lei nº 11.977/09)



REURB-S

É aplicável a núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, observado o disposto em ato do Poder Executivo Federal.

OBS.: A falta de regulamentação não impede sua imediata aplicação.

A característica significativa da Reurb-S é a “população de baixa renda”, tendo em vista as isenções e particularidades deste tipo de regularização. Necessária **regulamentação**, tendo em vista a necessidade de fixação de critérios de definição de “baixa renda”.

REURB-E

É aplicável a núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata da Reurb-S.

Desta forma, a Reurb-E se aplica a população que não se enquadra como “baixa renda”, não percebendo as isenções de emolumentos e demais benefícios dispostos no PL.

Comparação

Reurb-S	Reurb-E
Isenção de custas e Emolumentos	Não há gratuidade dos atos de registro
Cabe ao Poder Público implementar a infraestrutura essencial, os equipamentos comunitários e as melhorias habitacionais	Distrito Federal ou os Municípios definirão as responsabilidades quanto à implantação de infraestrutura essencial.

Classificação de Interesse

A CLASSIFICAÇÃO DO INTERESSE (se Reurb-S ou se Reurb-E – art. 13, §5º) TEM POR OBJETIVOS:

- Definir a questão da isenção dos emolumentos
- Identificar os responsáveis pela implantação das melhorias [na Reurb-S será o Município e na Reurb-E será o particular (ou o loteador faltoso ou o ocupante)]

Aprovação da REURB

Art. 3º, §4º do Decreto nº 9.310/18: Cabe aos Municípios e ao Distrito Federal a aprovação do projeto de regularização fundiária do núcleo urbano informal de que trata o § 3º.

Art. 4º do Decreto nº 9.310/18: A aprovação municipal e distrital da Reurb de que trata o § 4º do art. 3º corresponde à aprovação urbanística do projeto de regularização fundiária, e à aprovação ambiental, se o Município tiver órgão ambiental capacitado.

Questões Ambientais

Art. 3º, §5º do Decreto nº 9.310/18: Constatada a existência de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em área de unidade de conservação de uso sustentável que, nos termos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, admita a regularização, a anuência do órgão gestor da unidade será exigida, desde que estudo técnico comprove que essas intervenções de regularização fundiária impliquem a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, o órgão gestor da unidade de conservação de uso sustentável deverá se manifestar, para fins de Reurb, no prazo de noventa dias, contado da data do protocolo da solicitação.

§ 6º Na hipótese de recusa à anuência a que se refere o § 5º pelo órgão gestor da unidade, este emitirá parecer, técnica e legalmente fundamentado, que justifique a negativa para realização da Reurb.

Art. 4º, do Decreto nº 9.310/18: A **aprovação municipal** e distrital da Reurb de que trata o § 4º do art. 3º **corresponde** à aprovação urbanística do projeto de regularização fundiária, **e à aprovação ambiental, se o Município tiver órgão ambiental capacitado.**

§ 1º A **aprovação ambiental a que se refere o caput corresponde à aprovação do estudo técnico ambiental** a que se refere o inciso VIII do caput do art. 30.

§ 2º **Considera-se órgão ambiental capacitado** 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. 3º, independentemente da existência de convênio com os Estados ou com a União.

§ 3º A aprovação ambiental poderá ser feita pelos Estados, na hipótese de o Município não ter órgão

ambiental capacitado.

Deveres de Todos

Lei nº 13.465/17 - Art. 13, § 7º

A partir da disponibilidade de equipamentos e infraestrutura para prestação de serviço público de abastecimento de água, coleta de esgoto, distribuição de energia elétrica, ou outros serviços públicos, é obrigatório aos beneficiários da Reurb realizar a conexão da edificação à rede de água, de coleta de esgoto ou de distribuição de energia elétrica e adotar as demais providências necessárias à utilização do serviço, salvo disposição em contrário na legislação municipal.

Após o Poder Público cumprir sua obrigação os beneficiários deverão aderir às melhorias (interessa a todos – MEIO AMBIENTE).

Fiscalização

DE TRIBUTOS: De regra, o Registrador Imobiliário é fiscal do pagamento dos tributos (art. 289 da Lei nº 6.015/73). O §2º do Art. 13 traz uma exceção legal, ao determinar que **os atos registrais da Reurb independem de comprovação do pagamento de tributos ou penalidades tributárias, sendo vedado ao Registro de Imóveis exigir sua comprovação.**

LICITAÇÃO: Notários e Registradores também fiscalizam o cumprimento da Lei nº 8.666/93. Porém, no caso de Reurb, as regras de licitação também foram abrandadas (art. 71).

Utilização Mista

Na Reurb, os Municípios e o Distrito Federal 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).

Deve estar reconhecido o **INTERESSE PÚBLICO** (art. 23, §1º, III da Lei nº 13.465/17 e art. 16, §1º, III do Decreto nº 9.310/18).

Por isso, poderão ser regularizados imóveis utilizados para **fins sociais** (creches, associações, centros culturais) bem como para **fins comerciais** (fomentar a geração de emprego e renda).

REURB-I

A regularização fundiária URBANA *inominada* (loteamentos antigos)

Características

A regularização fundiária de loteamentos implantados de acordo com a legislação vigente antes do advento da atual Lei de Loteamentos, também chamada de **Lei do Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766/1979), está disciplinada em conformidade com a previsão do artigo 69, parágrafos 1º e 2º da Lei nº 13.465/17 (art. 87 do Decreto nº 9.310/18).**

Essa é uma forma de regularização fundiária urbana que pode ser designada como **INOMINADA**, uma vez que na Lei anterior (**Lei nº 11.977/09 – manutenção de institutos anteriormente previstos**) e na atual não foi atribuído um nome específico a ela.

Fundamento Legal

Art. 69. As glebas parceladas para fins urbanos **anteriormente a 19 de dezembro de 1979**, que **não possuem registro**, poderão ter a sua situação jurídica regularizada mediante o **registro do parcelamento**, desde que esteja **IMPLANTADO E INTEGRADO À CIDADE**, podendo, para tanto, se utilizar dos **instrumentos previstos nesta Lei**.

Procedimento (art. 69, §1º)

TÍTULO: Requerimento do interessado.

DOCUMENTOS:

I - **planta da área** em regularização assinada pelo interessado

responsável pela regularização e por profissional legalmente habilitado, contendo:

- perímetro da área a ser regularizada, as subdivisões das quadras, lotes e áreas públicas, com as dimensões e numeração dos lotes, logradouros, espaços livres e outras áreas com destinação específica;
- Acompanhada da (ART/CREA) ou (RRT/CAU). DISPENSADA quando o responsável técnico for servidor ou empregado público;

II – **descrição técnica** do perímetro da área a ser regularizada, dos lotes, áreas públicas e 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 de que está integrado à cidade.

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

Ainda sobre Características

Art. 69, § 2º A apresentação da documentação prevista no § 1º **dispensa apresentação do projeto de regularização fundiária**, de **estudo técnico ambiental**, de **CRF** ou de **quaisquer outras manifestações**, aprovações, licenças ou alvarás emitidos pelos órgãos públicos.

Estes loteamentos estão **consolidados e integrados à cidade** há cerca de 40 anos!!!

Provimento CNJ nº 44/2015

Neste Provimento o CNJ regulamentou a documentação necessária para o registro da regularização inominada, que coincide com a Lei nº 13.465/17:

I - certidão da matrícula ou transcrição referente à gleba objeto de parcelamento;

II - planta e memorial descritivo do parcelamento objeto de regularização;

III - documento expedido pelo Poder Executivo municipal que ateste a conformidade legal do procedimento de regularização, observados os requisitos de implantação do parcelamento e de sua integração à cidade; e

IV - prova da responsabilidade técnica do profissional legalmente habilitado a que foi confiada a regularização.

Institutos aplicáveis na REURB (art. 15)

I - a **legitimação fundiária e a legitimação de posse**, nos termos desta Lei;

II - a **usucapião**, nos termos dos arts. 1.238 a 1.244 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), dos arts. 9º a 14 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e do art. 216-A da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973;

III - a **desapropriação** em favor dos possuidores, nos termos dos §§ 4º e 5º do art. 1.228 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil);

IV - a **arrecadação de bem vago**, nos termos do art. 1.276 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil);

V - o **consórcio imobiliário**, nos termos do art. 46 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;

VI - a **desapropriação por interesse social**, nos termos do inciso IV do art. 2º da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962;

VII - o **direito de preempção**, nos termos do inciso I do art. 26 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;

VIII - a **transferência do direito de construir**, nos termos do inciso III do art. 35 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;

IX - a **requisição**, em caso de perigo público iminente, nos termos do § 3º do art. 1.228 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil);

X - a **intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular**, nos termos do art. 40 da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979;

XI - a **alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor**, nos termos da alínea *f* do inciso I do art. 17 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993;

XII - a **concessão de uso especial para fins de moradia**;

XIII - a **concessão de direito real de uso**;

XIV - a **doação**; e

XV - a **compra e venda**.

Legitimação Fundiária

Art. 23. A legitimação fundiária constitui 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**.

Pode se caracterizar no instituto mais importante e eficaz da Regularização Fundiária.

Com este instrumento é possível regularizar a maior parte das situações que estão na ilegalidade.

A legislação deixa subentendido que é possível aplicar a Legitimação Fundiária nas **duas modalidades de REURB**.

Art. 23, §2º Por meio da 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 esses disserem respeito ao próprio legitimado.

Aparentemente parece que há um conflito: Para a Reurb-S há restrições (**art. 23, §1º**) e para a Reurb-E não?

Mas isso é uma trava para o reconhecimento da legitimação fundiária. Não caberá a legitimação fundiária pela Reurb-S se o ocupante

I - não ser o beneficiário concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural;

II - não ter sido o beneficiário contemplado com por legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto; e

III - quanto a imóvel urbano com finalidade não residencial, ser reconhecido, pelo Poder Público, o interesse público de sua ocupação.

Nestes casos, se não puder ser aplicada a Reurb-E não se falará em legitimação fundiária.

Opinião

Entendo que a Legitimação Fundiária não se aplica a REURB-E, porque um dos objetivos da norma é atingir a população de baixa renda que detém imóvel público ou possui imóvel particular em situação consolidada.

Tanto é que o §1º do art. 23 expõe de forma expressa estes beneficiários.

Caso seja o entendimento da **aplicação da Legitimação Fundiária a REURB-E**, a meu ver, o beneficiário teria de cumprir os mesmos requisitos previstos no Art. 23, §1º, para não ocorrer **uma injustiça**.

Ou, se a existência de condicionante remeter para a aplicação de Reurb-E terá de ser visto se esta poderá ser aplicável ou não.

Legitimação de Posse - Lei nº 13.465/17

Art. 11, 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;

A legitimação de posse é um **ato do Poder Público já conhecido no ordenamento jurídico brasileiro, em razão de sua aplicação pela Lei nº 11.977/09**, mas que agora ganha novos aspectos com a Lei nº 13.465/17.

Conceito

A legitimação de posse constitui **ato do Poder Público** destinado a conferir título, ao final da Reurb, por meio do qual fica **reconhecida a posse de imóvel** objeto da Reurb, com a identificação (art. 25):

- Dos ocupantes;
- Tempo da ocupação;
- Natureza da posse.

Imóveis Particulares

Na Lei nº 11.977/09 era possível a aplicação deste ato em imóveis públicos ou privados.

A Lei nº 13.465/17 **delimitou** a concessão da Legitimação de Posse para **imóveis particulares, impossibilitando a aplicação para imóveis públicos** (Art. 25, §2º). **Mas há a possibilidade de se conceder legitimação fundiária sobre bens públicos** (art. 23, §4º).

Porém, o art. 15, XII, XIII, XIV e XV apresenta outros instrumentos aplicáveis para imóveis públicos.

Aplicado a qualquer pessoa.

Transmissão

Apesar de ser um direito concedido *“intuitu personae”*, é possível a transmissão da legitimação de posse por ato *inter vivos* (compra e venda, doação, permuta etc.), desde que o adquirente cumpra as condições necessárias - Art. 25, §1º. Caso contrário, o Poder Público poderá cancelar o título - Art. 27.

A lei também autoriza a transmissão *causa mortis*. Neste caso, como não se trata de ato de liberalidade, mas sim de fato jurídico **stricto sensu** (morte), entendo não ser necessário cumprir as condições dispostas na Lei.

Conversão em Propriedade

A legitimação de posse será convertida em propriedade, automaticamente, após decorrido o **prazo de 5 anos de seu registro (art. 26)**. A Lei nº 11.977/09 trazia uma possibilidade.

Foi aumentado o **alcance da conversão**, não se limitando as condições do art. 183 da Constituição Federal, podendo ser preenchidos os **requisitos para usucapião estabelecidos em lei**.

Salvo melhor juízo, não se deve confundir a impossibilidade de se usucapir bem público com a possibilidade de se transferir bem público por outro modo (ver art. 17, I, "f", "h" e "i" da Lei nº 8.666/93).

Lei nº 13.465/17

• **CONVERSÃO AUTOMÁTICA DA PROPRIEDADE (art. 26):**

Os beneficiários que atendem os termos e as condições do art. 183 da Constituição, passados 5 anos, terão a conversão automática da propriedade **independentemente** de **prévia provocação** ou **prática de ato registral**.

Sugestão! Art. 183 da CF

Cabe ao Registrador inserir observação no registro da Legitimação de Posse, informando que:

"Não havendo alteração, ocorrerá a conversão automática em propriedade no dia XX/XX/XX (data que completar os 5 anos do registro da legitimação de posse)."

Ver art. 132, §3º, do Código Civil.

Propriedade

A legitimação de posse, após ser convertida em propriedade, constitui forma **originária de aquisição** - Art. 26, §2º da Lei nº 13.465/17.

A unidade imobiliária restará livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições eventualmente existentes em sua matrícula de origem, **exceto** quando estes disserem respeito ao próprio beneficiário. E se existir hipoteca, penhora etc.?

Cancelamento do Título de Legitimação

O Poder público poderá cancelar o título ao verificar que o beneficiário (Art. 27):

- Não cumpria as condições necessárias **quando do recebimento** do título de legitimação.
- **Deixou satisfazer** as condições necessárias após a titulação.

Estremação - Art. 45 e parágrafo único da Lei nº 13.465/17

A exemplo dos Projetos More e Gleba Legal (*origem em Provimentos da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado do RS*), poderá ocorrer na Reurb a **estremação** de um imóvel, urbano ou rural, que esteja em **condomínio (frações ideais)**, o que resultará na **especificação da propriedade**.

Serão abertas matrículas para os lotes especializados já em nome dos proprietários.

Art. 45. 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**.

Parágrafo único. Na hipótese de essa 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 de que trata esta Lei, **dispensada a outorga de escritura pública** para indicação da quadra e do lote.

Estremação

Formas:

- Identificação dos lotes no Projeto da Reurb; **ou**
- Requerimento de especialização formulado pelo titular da fração ideal, pelos seus legítimos sucessores ou pelo responsável pela regularização, se a especialização não estiver na CRF.

Aquisição da Propriedade pelo Justo Título

Além da Legitimação Fundiária e da conversão da posse em propriedade, a Lei trouxe a novidade de aquisição da propriedade mediante apresentação do Justo Título pelo ocupante (**Art. 52, § único**).

Este é um grande avanço da regularização que está adotando as regras estabelecidas no caso de **desapropriação** para fins de **loteamento popular** (Art. 26, §6º da Lei 6.766/79), desburocratizando o acesso a propriedade.

Requisitos do ocupante:

- Título hábil (compromissos de compra e venda, cessões e promessas de cessão)
- Prova de quitação das obrigações como adquirente

Os títulos serão registrados nas matrículas das unidades imobiliárias abertas, conferindo a **PROPRIEDADE aos ocupantes**, e não o direito real à aquisição (menor). Com isso **evita-se a necessidade de se formalizar novos contratos, ou até mesmo a interposição de ações de adjudicação compulsória**.

Direito Real de Laje

Código Civil

Art. 1.225. São direitos reais:

XIII – a laje;

Art. 1.510-A. O proprietário de uma **construção-base** poderá **ceder** a superfície superior ou inferior de sua construção a fim de que o titular da laje mantenha unidade distinta daquela originalmente construída sobre o solo.

Origem

Outros Nomes: Direito de Sobrelevação ou Superfície de 2º Grau*

A Lei (§1º) prevê que também se construa no subsolo, a exemplo do Direito de Superfície previsto no Estatuto da Cidade.

O Direito Real de Laje pode ser sobre imóveis públicos ou privados, §1º do Art. 1.510-A do CC.

Não existia o direito real de laje, pois os direitos reais são taxativos, isto é, os que constam expressamente de lei.

A prática surgiu nas favelas onde é comum a alienação a terceiros do direito de construir sobre a sua laje.

Direito de Fruição x Direito de Propriedade

O Direito Real de Laje apresenta este binômio, pois de um lado é **direito real de fruição** sobre coisa

alheia, ou seja, sobre imóvel de outra pessoa.

Por outro lado, é um autêntico **direito de propriedade**, em razão da construção realizada na Laje.

Requisitos

Só é possível o Direito de Laje no âmbito da regularização fundiária???

Sobreposição ou solidariedade de edificações (uma construção sobre a outra).

A construção primitiva deve constar da matrícula (regularidade com Município e Registro de Imóveis).

Posição vertical das Construções.

Isolamento funcional entre as duas construções, havendo acesso independente na construção objeto do direito real de laje.

É imprescindível a Autorização do Poder Público Municipal (art. 58, §5º; 59; e, 63, §2º do Decreto nº 9.310/18).

LAJES SUCESSIVAS

Art. 1.510-A, § 6º 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**.

Art. 1.510-C – O titular do Direito Real de Laje é solidário na conservação das partes da construção-base comum a todos (alicerces, instalações de água, luz...), nos termos estipulado.

Art. 1.510-D – **Direito de preferência** entre o construtor-base e os titulares da Laje.

Forma de Constituição

Art. 108 CC – Escritura Pública para as construções acima de 30 salários mínimos. Pode ser a título oneroso ou título gratuito.

Para o direito real de laje é aberta uma **matrícula independente**.

É possível usucapião sobre o direito real de laje?

SUPERFÍCIE	LAJE
Não exige a existência prévia de construção, pois é somente para construir ou plantar (Art 1.369 CC)	Pressupõe existência prévia de construção, pois é SOBRE ou SOB uma construção que se constituirá a nova unidade imobiliária.
É ato de registro na matrícula do imóvel	Implica abertura de matrícula para a Laje e averbação na Matrícula-Mãe
Extinta a concessão, o proprietário passará a ter a propriedade sobre a construção feita pelo superficiário	Se o titular da Laje fez a construção, a ele pertence a construção
Instituído em qualquer imóvel	Somente no âmbito da Regularização Fundiária

Condomínio Edilício x Direito Real de Laje

No condomínio edilício há partes de uso comum entre todas as unidades imobiliárias, além de fração de terreno para cada proprietário de unidade imobiliária.

Onde existe condomínio não se pode instituir Direito Real de Laje.

CONDOMÍNIO DE LOTES

Introdução

Aproveitou-se o momento e se abordou melhor importante mecanismo de regularização de imóveis, que há anos estava na pauta do Congresso Nacional. Portanto, não se trata de matéria deslocada do tema “Regularização”.

O Condomínio de Lotes começou a ser aplicado aqui no Rio Grande do Sul, mais precisamente em Santa Maria, nas décadas de 70/80, através da atuação do então Advogado, Dr. Nelson Jobim, aplicando o art. 3º do Decreto-lei nº 271/67.

No início deste século recebeu melhor tratamento através da atuação conjunta de Juízes, Promotores e Registradores. Entre eles: Des. Décio Antonio Erpen, Dr. Armando Antônio Lotti, Dr. Daniel Martini, Mario Pazutti Mezzari e João Pedro Lamana Paiva. A partir de então o instituto ganhou visibilidade e começou a ser aplicado em outros Estados.

Arts. 64 ao 66 do Decreto nº 9.310/18

Art. 64. 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 seu potencial construtivo ou a outros critérios indicados no ato de instituição.

§ 2º As normas relativas ao condomínio edilício aplicam-se, no que couber, ao condomínio de lotes.

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

Art. 65. O Poder Público municipal ou distrital poderá dispor sobre as posturas edilícias e urbanísticas para a implantação do condomínios de lotes.

Art. 66. Os núcleos urbanos informais consolidados constituídos na forma de condomínio de lotes poderão ser objeto de Reurb nos termos estabelecidos na Lei nº 13.465, de 2017, e neste Decreto.

§ 1º A Reurb do condomínio de lotes independerá da regularização das edificações já existentes, que serão regularizadas de forma coletiva ou individual em expediente próprio, a critério do Poder Público municipal ou distrital.

§ 2º As novas edificações a serem construídas em condomínio de lotes objeto de Reurb observarão as posturas edilícias e urbanísticas vigentes.

QUESTÕES PARA ESTUDO

1º LEI MUNICIPAL: É obrigatória ou facultativa a existência de legislação municipal para reger esta modalidade de empreendimento?

Prudente, neste momento inicial de melhor concretização do instituto criado pelo art. 3º do Decreto-lei nº 271/67, que haja o regramento municipal, embora nem o art. 1.358-A do CC, nem o Decreto (art. 65) tenham condicionado sua aplicação à prévia existência de “lei municipal” ou de “lei municipal específica”. Se o legislador federal quisesse teria condicionado a aplicação do instituto à adequação do ordenamento jurídico municipal, e não o fez.

Para quem entende que precisa constar de norma municipal, o ideal é que se faça constar do PLANO DIRETOR (art. 182, §§1º e 2º da CF). Porém, conforme há autorização legislativa estadual (art. 24, I da CF), como se vê dos arts. 23 e segs. da Lei Estadual nº 10.116/94, é possível que lei municipal trate do assunto (art. 30, II da CF).

2º CONTRAPRESTAÇÃO: Há a necessidade de alguma contraprestação do empreendedor para o Poder Público? Embora isso não esteja explícito nos regramentos vigentes, entendo que todo empreendimento deve beneficiar não só ao que o executa, mas a toda coletividade, razão pela qual entendo devida uma contraprestação.

Como operacionalizar esta contraprestação? Pode legislação municipal disciplinar este ponto? Entendo que este é o motivo principal de se exigir lei municipal regendo este tipo de empreendimento. Os Municípios não legislarão em matéria de direito civil, exigindo uma doação, mas poderão, valendo-se da autorização de reger seu direito urbanístico, prever um mecanismo de compensação.

3º ACESSO RESTRITO/PROPRIEDADE PARTICULAR: Como se estará tratando com o instituto do Condomínio Edifício, onde está presente apenas a propriedade particular (áreas privativas e áreas de uso comum), não havendo bens públicos relacionados, não há problema algum com muros e cancelas. Só terá acesso à propriedade particular aqueles que tiverem vínculo com a coisa ou por eles autorizados. Caso contrário, deverá ser autorizado o acesso público aos condomínios de apartamentos, o que é uma aberração.

Compensação ao Poder Público

No condomínio horizontal de lotes o Poder Público Municipal **também será compensado**.

O que ocorre nesse caso é uma compensação pelas áreas que ficarão inseridas no condomínio, mediante uma contrapartida do incorporador ao ente municipal, na forma de benfeitorias à cidade, tais como:

- **Asfaltamento de uma via pública**
- **Doação de área diversa para a construção de uma escola ou creche municipal**
- **Doação de área diversa para uma praça**
- **Construção de um prédio público**

Estas benfeitorias **são fora do condomínio**, ensejando outras utilidades para o Município, em benefício da comunidade.

APLICAÇÃO

Para a implantação desta espécie de parcelamento do solo, entendo que o proprietário/empreendedor deva apresentar ao Ofício de Registro de Imóveis os documentos exigidos para a incorporação imobiliária/individualização, constante da Lei 4.591/64, bem como as aprovações das autoridades competentes (Ex.: **Município, FEPAM, METROPLAN etc.**).

DO CONDOMÍNIO URBANO SIMPLES

Arts. 69 ao 72 do Decreto nº 9.310/18

Art. 69. Quando o mesmo imóvel contiver construções de casas ou cômodos, poderá ser **instituído**, inclusive para fins de Reurb, **condomínio urbano simples**, respeitados os parâmetros urbanísticos locais, e **serão discriminadas, na matrícula, a parte do terreno ocupada pelas edificações, as de utilização exclusiva e as áreas que constituem passagem para as vias públicas e para as unidades entre si.**

§ 1º As normas relativas ao condomínio edilício aplicam-se, no que couber, ao condomínio urbano simples.

§ 2º **Não constituem condomínio urbano simples:**

I - as situações contempladas pelo direito real de laje;

II - as edificações ou os conjuntos de edificações, de um ou mais pavimentos, construídos como unidades isoladas entre si, destinadas a fins residenciais ou não residenciais, a que se refere a Lei nº 4.591, de 1964;

III - aqueles condomínios que possuem sistema viário interno para acesso as unidades imobiliárias autônomas; e

IV - aqueles condomínios que possuem unidades imobiliárias autônomas com acessos independentes aos logradouros públicos existentes.

Exemplos

Um casal possui um imóvel e com o tempo vai autorizando que seus 5 filhos construam uma residência para cada um no mesmo terreno, ficando **1 (um)** terreno com **6 (seis)** construções diferentes.

Uma só construção com vários cômodos utilizados como unidades independentes. Cada cômodo será uma unidade autônoma.

LOTEAMENTO DE ACESSO CONTROLADO

Modalidade de loteamento criada pela Lei 13.465/17 em que é permitido o acesso por qualquer pessoa, porém com a devida identificação ou cadastro de todos que acessam o local.

Assemelha-se com o **Loteamento Fechado**, mas com ele não se confunde porque o acesso (controlado) está permitido, não caracterizando ilegalidade.

§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.

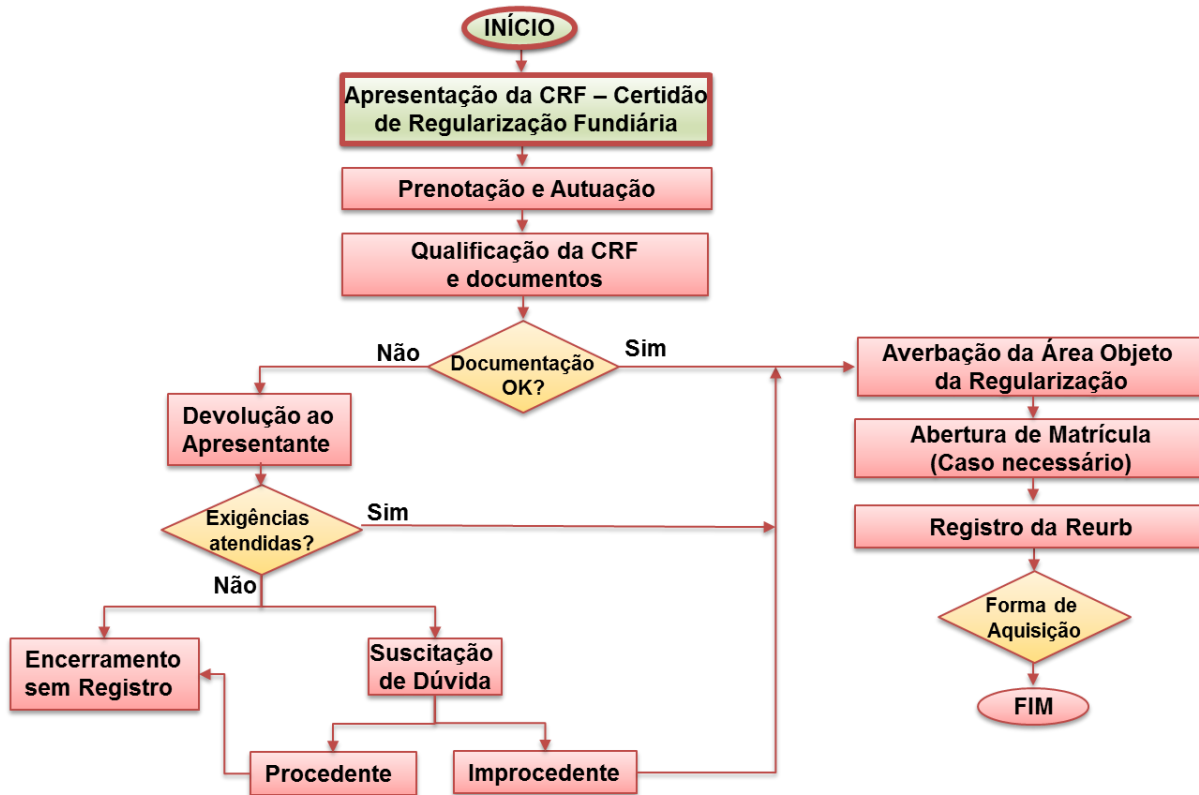
DO PROCEDIMENTO DE REGISTRO

Competência

Registro de Imóveis da **situação do imóvel** (Art. 42)

Imóveis situados em mais de uma circunscrição: registro **nos dois** **Ofícios** e abertura de matrícula no RI em que está **a maior porção** da unidade imobiliária regularizada (Art. 43)

FLUXOGRAMA DO PROCEDIMENTO DE REGISTRO



Título Hábil: CRF

A Reurb é apresentada no Registro de Imóveis através da **CRF – Certidão de Regularização Fundiária**, juntamente com a documentação que a instruí: plantas, memoriais, certidões e etc. **(Art. 44)**

Art. 42: Apresentar a CRF junto ao Projeto de Regularização Fundiária.

Art. 38 do Decreto nº 9.310/18: A CRF é o ato administrativo de aprovação da Reurb que acompanhará o projeto de regularização fundiária aprovado e conterá, no mínimo: ...

Decreto nº 9.310/18

O Art. 38 traz os Requisitos Mínimos da CRF:

- I - o nome do núcleo urbano regularizado;
- II - a localização do núcleo urbano regularizado;
- III - a modalidade da Reurb;
- IV - os responsáveis pelas obras e pelos serviços constantes do cronograma;
- V - a indicação numérica de cada unidade regularizada, quando possível;
- VI - a listagem dos ocupantes que houverem adquirido a unidade, por meio de título de legitimação fundiária ou de ato único de registro, que conterá o nome do ocupante, o seu estado civil, a sua a profissão, o seu número de inscrição no CPF, o número de sua carteira de identidade e a sua a filiação.

Parágrafo único. A CRF, na hipótese de Reurb somente para titulação final dos beneficiários de núcleos urbanos informais já registrados junto ao cartório de registro de imóveis, dispensa a apresentação do projeto de regularização fundiária aprovado.

O **princípio da qualificação**, muito invocado pelos juristas espanhóis, consiste no direito-dever que o Registrador tem de analisar o ato, aderindo ao mesmo, inclusive para efeitos de responsabilidade.

Inferre-se que o Registrador Imobiliário é independente para realizar a qualificação dos documentos a ele apresentados, a fim de verificar a sua legalidade para o lançamento do título no Fólio Real.

Qualificação fundada nos princípios da Reurb, não como modo ordinário de regularização.

Descrição Precária

“Terreno urbano com a área de mais ou menos 320 metros quadrados, situado na rua sem denominação especial, nesta Capital, com as seguintes confrontações: ao Norte com a rua sem denominação especial; ao Sul, com quem de direito; ao Leste, com terras de sucessores de Alexandrino; e, ao Oeste, com um riacho.”

Precariedade da descrição tabular não impede o registro da Reurb.

Nestes casos, o Registrador Imobiliário irá fazer a averbação da área da Reurb na matrícula de origem e posteriormente abrirá matrícula nova para proceder aos demais atos registrares (**Art. 46, §1º**).

Inexistência de Origem

Pode ocorrer a impossibilidade de identificação da matrícula ou transcrição no qual está localizado o núcleo urbano informal.

Ocorrendo isto, será aberta uma matrícula com a descrição constante na CRF (**Art. 50, II**).

Parâmetros Técnicos

A planta, memorial descritivo e demais representações gráficas seguirão as diretrizes estabelecidas pela autoridade municipal ou distrital competente.

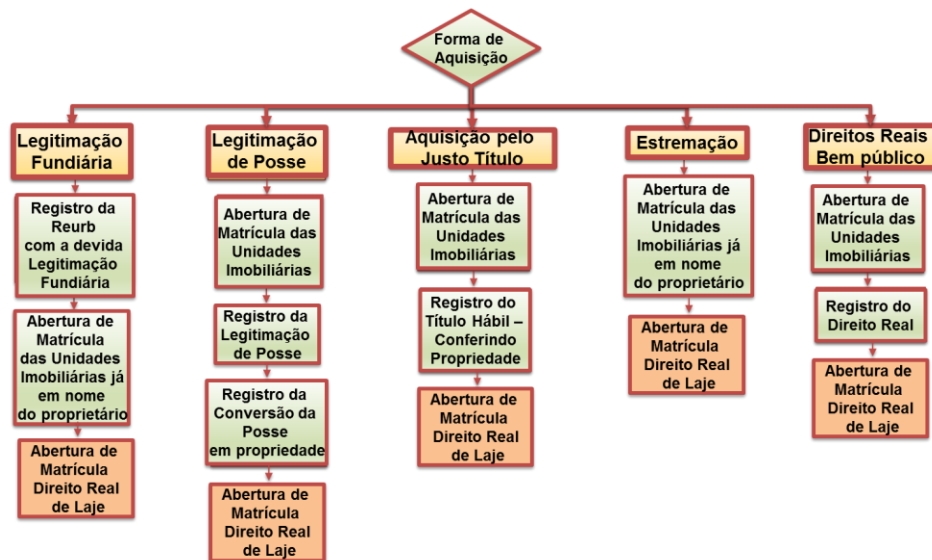
Emitida a CRF entende-se que os padrões foram cumpridos (Art. 47).

Registro da Reurb

Após sanadas as situações referentes a matrícula/transcrição de origem e procedida a **averbação de especialização da área objeto da Reurb**, é realizado o **Registro da Reurb** (**Art. 51**).

Posteriormente, **abre-se uma matrícula para cada uma das unidades imobiliárias.**

FLUXOGRAMA



Conclusão

A **cooperação** entre todos os agentes envolvidos (Poder Público Executivo, Ministério Público, Defensoria Pública, Notários e demais Operadores do Direito...) **é fundamental** para a Regularização Fundiária, **o que exige do Registrador Imobiliário postura pró-ativa**, apontando caminhos e colocando-se à disposição da Comunidade para a resolução dos seus conflitos.

Muito Obrigado!

www.lamanapaiva.com.br