

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO

THOMAS NOSCH GONÇALVES

O processo de regularização fundiária urbana

Ribeirão Preto

2021

THOMAS NOSCH GONÇALVES

O processo de regularização fundiária urbana

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências.

Área de Concentração: Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito

Orientador: Prof. Dr. Thiago Marrara de Matos

RIBEIRÃO PRETO

2021

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

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca
e Seção Técnica de Informática da FDRP/USP,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

GN897p	<p>Gonçalves , Thomas Nosch O processo de regularização fundiária urbana / Thomas Nosch Gonçalves ; orientador Thiago Marrara Matos . -- Ribeirão Preto, 2021. 263 p.</p> <p>Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Direito) -- Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, 2021.</p> <p>1. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA . 2. PROCESSO ADMINISTRATIVO . 3. PROCESSO ADMINISTRATIVO REGISTRAL. 4. REGISTRO DE IMÓVEIS . 5. PROPRIEDADE. I. Matos , Thiago Marrara , orient. II. Título</p>
--------	--

FOLHA DE APROVAÇÃO

Nome: NOSCH GONÇALVES, Thomas

Título: O processo de regularização fundiária urbana

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências - Área de Concentração: Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

AGRADECIMENTOS

A Deus, nosso pai.

Agradeço ao Professor Dr. Thiago Marrara pelos ensinamentos, dedicação e atenção durante todo mestrado, responsável pela minha paixão em Direito Urbanístico.

Agradeço ao Professor Nuno pelos ensinamentos, o carinho durante todo nosso convívio tanto na USP, no Curso de Especialização na FDRP-USP e principalmente no projeto de internacionalização acadêmica.

Agradeço ainda ao José Luiz Germano, meu pai socioafetivo.

Agradeço a meus pais e irmão querido pelo apoio e pela longa e eterna família!

Agradeço ainda ao Sossin e Áurea, meus parentes em linha reta por afinidade, que são como segundos pais.

Agradeço ainda à minha Corregedora aposentada, Dra. Flávia Pires de Oliveira, pelo carinho e ensinamento correcional, importantíssima na minha evolução profissional e jurídica.

Agradeço ainda à Professora Dra. Cíntia Rosa Pereira de Lima pelas oportunidades acadêmicas.

Agradeço ainda à Professora Dra. Flávia Trentini pelo convívio no mestrado e na pós-graduação.

Por fim, agradeço a minha equipe do cartório, todos meus funcionários que estão comigo ao longo desses 9 anos de assunção. Sem eles, nada disso seria possível.

À minha esposa Gleice pelo eterno apoio e paciência nessa jornada
acadêmica, amor da minha vida.

E à minha filha, Maria Eduarda, razão da minha vida.

RESUMO

NOSCH, Thomas Gonçalves. **O processo de regularização fundiária urbana**: Dissertação de Mestrado (Pós-graduação *stricto sensu*) - Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2021.

O advento da nova Lei de Regularização Fundiária alterou e reverberou todo o ordenamento jurídico, surgindo a necessidade da releitura de todos os institutos e fenômenos jurídicos afetados pela sua condição de excepcionalidade. Somando-se ao conjunto normativo já existente, imprime novas perspectivas ao processo administrativo de regularização fundiária, provocando a necessidade de se perscrutar em perspectiva suas características, sua natureza e sua definição, do início do processo até o seu fim. A regularização fundiária promove, a reboque, o desenvolvimento da lei propriamente dita, seus instrumentos e o processo registral de regularização imobiliária. A dissertação está dividida em cinco capítulos: o primeiro dedicado à regularização no contexto da formação das cidades; o segundo, ao delineamento da regularização fundiária urbana, apresentando seus objetivos, princípios e diretrizes, os espaços passíveis de regularização e suas modalidades, e uma síntese dos instrumentos, com destaque de dois casos práticos de usucapião extrajudicial; o terceiro desenvolve o arquétipo processual administrativo, com todas as suas fases até a expedição da CRF; o quarto capítulo apresenta uma sinopse do processo administrativo registral e um panorama geral de todas as fases processuais, com especial atenção à qualificação registral e à coesão principiológica; o quinto, elenca as principais conclusões retiradas da dissertação. Por fim, nos anexos, são acostadas uma proposta de projeto de lei para servir de paradigma aos municípios brasileiros e duas atas notariais de usucapião com efeito regularizatório prático.

Palavras-chave: regularização fundiária – processo administrativo – registro de imóveis

ABSTRACT

NOSCH, Thomas Gonçalves. The urban land regularization process: Master's Dissertation (Stricto Sensu Post-Graduation) - Faculty of Law of Ribeirão Preto, University of São Paulo, Ribeirão Preto, 2021.

The advent of the new Land Regularization Law changed and reverberated the entire legal order, rising the need to re-read all legal institutes and phenomena affected by its exceptional condition. Adding to the existing set of rules, it gives new perspectives to the administrative process of land regularization, causing the need to scrutinize in perspective its characteristics, nature and definition, from the beginning of the process to its end. The land regularization promotes, in tow, the development of the law itself, its instruments and the registration process of real estate regularization. The dissertation is divided into five chapters: the first dedicated to regularization in the context of city formation; the second, the design of land regularization, presenting its goals, principles and guidelines, the spaces susceptible to regularization and their modalities, and a synthesis of the instruments, highlighting two practical cases of extrajudicial usucapio; the third develops the administrative procedural archetype, with all its stages up to the expedition of the CRF; the fourth chapter presents a synopsis of the administrative registry process and an overview of all procedural stages, with special attention to registry qualification and principled cohesion; the fifth, lists the main conclusions drawn from the dissertation. Finally, the annexes contain a proposal for a bill to serve as a paradigm for Brazilian municipalities and two notarial records of usucapio with practical regulating effect.

Keywords: land regularization - administrative process - property registration

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1. CAPÍTULO I – REGULARIZAÇÃO NO CONTEXTO DA FORMAÇÃO DAS CIDADES	14
1.1. Introdução.....	14
1.2. O processo de formação da cidade	15
1.3. Histórico legislativo da criação e regularização dos imóveis	28
1.3.1. Decreto-Lei 58/1937.....	28
1.3.2. Lei 6.766/1979	29
1.3.3. Constituição Federal de 1.988.....	35
1.3.4. Lei 10.257/2001 – Estatuto da Cidade	37
1.3.5. Lei 11.977/2009 – Minha Casa Minha Vida.....	40
1.3.6. Lei 13.465/2017	45
1.3.7. Ações Diretas de Inconstitucionalidades	47
1.3.7.1. MP 996/2020 e Lei 14.118/2021	50
2. CAPÍTULO II – REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA.....	53
2.1. Introdução.....	53
2.2. Objetivos, Princípios e Diretrizes da REURB.....	56
2.2.1. Espaços passíveis de regularização	71
2.3. Modalidades de Reurb	81
2.4. Instrumentos para concretização da Reurb.....	90
2.4.1.1. Legitimação fundiária	91
2.4.2. Legitimação de posse	94
2.4.3. Desapropriação civilista	96
2.4.4. Arrecadação de bem vago.....	97
2.4.5. Consórcio imobiliário – Estatuto da Cidade	98
2.4.6. Desapropriação por interesse social	99
2.4.7. Direito de Preempção do Estatuto da Cidade	100
2.4.8. Transferência do Direito de Construir	101
2.4.9. Requisição no caso de perigo no Código Civil.....	103
2.4.10. Intervenção do Poder Público em parcelamento irregular 6.766/1979.....	103
2.4.11. Alienação de imóvel pela Administração Pública	105
2.4.12. Concessão de uso especial para fins de moradia	106
2.4.13. Concessão de direito real de uso	108
2.4.14. Doação	108

2.4.15.	Compra e venda	109
2.4.16.	Condomínio de Lotes.....	110
2.4.17.	Condomínio Urbano Simples	115
2.4.18.	Direito Real de Laje.....	120
2.4.19.	Usucapião Extrajudicial como modalidade de Reurb- U.....	123
2.4.20.	Exame de casos da Reurb.....	127
3.	CAPÍTULO III – FASES DO PROCESSO ADMINISTRATIVO	131
3.1.	Introdução.....	131
3.2.	Competência	134
3.3.	Abertura.....	137
3.4.	Classificação.....	140
3.5.	Projeto de Regularização.....	143
3.6.	Fase Decisória	153
3.6.1.	Notificação.....	154
3.7.	Expedição da CRF	160
3.8.	Meios de Controle Administrativo e Judicial.....	166
4.	CAPÍTULO IV – FASE REGISTRAL.....	169
4.1.	Introdução.....	169
4.2.	Panorama Registral	174
4.2.1.	Matrícula Imobiliária (fólio real)	180
4.2.2.	Processo de registro no cartório	183
4.2.3.	Princípio da acessibilidade registral regularizatória.....	187
4.2.4.	Qualificação registral da CRF.....	188
5.	CONCLUSÃO	207
6.	REFERÊNCIAS	210
7.	ANEXOS	222

INTRODUÇÃO

Esta dissertação versa sobre a regularização fundiária urbana, tema pulsante e urgente no Brasil, que ganhou mais uma vez destaque com a promulgação da polêmica Lei 13.465/2017. A regularização surge como instrumento para correção de irregularidades no processo de formação das cidades, tornando-se fenômeno importante na concretização de direitos fundamentais.

Essa visão, no entanto, deve ser compatibilizada com as especificidades do nosso processo de urbanização, marcado pela exclusão e marginalização de largas populações, pela apropriação privada do espaço urbano pelas classes média e rica, e pela omissão estatal em seu dever de assegurar o desenvolvimento urbano equitativo. Essa situação resultou em irregularidades sistêmicas imobiliárias e em impasses fundiários.

Trata-se de tema interdisciplinar, pois envolve políticas públicas e o desafio de assegurar a dignidade humana em todas as suas dimensões; moramos na cidade e não simplesmente em uma casa – e a cidade é condição de possibilidade (ou entrave!) da efetivação de todos os direitos fundamentais.

Com o intuito de aproximar essa investigação, perscruta-se no primeiro capítulo o complexo processo de formação das cidades com a necessária apresentação da evolução legislativa. No primeiro momento, preocupa-se com a formalização das propriedades e no segundo, com a regularização das propriedades informais.

No segundo capítulo, define-se regularização fundiária, dialogando com seus objetivos, diretrizes e princípios. Expõem-se de maneira objetiva os espaços passíveis de regularização e suas modalidades legais, adicionando-se uma nova espécie necessária à concretização da regularização, a regularização unilateral e apresentam-se os instrumentos inerentes a seu atingimento.

Também apresenta-se o fenômeno da regularização fundiária e todos os seus instrumentos, dialogando com seus respectivos as normas fundamentais, resulta no recorte teórico proposto, qual seja, a Lei 13.465/2017 e a intervenção do Estado em sua concretização com a necessária participação registral.

É possível discutir a regularização fundiária como um fato social com repercussão jurígena, ou seja, a regularização é fato jurígeno de grande irradiação social. A regularização não era matéria disciplinada como ciência nem como instituição, e surgiu como instrumento para correção de irregularidades, sendo vista como exceção ao sistema normativo.

Trata-se de processo administrativo deflagrado pela exclusão social, jurídica, cultural, ambiental e econômica. Esta, por sua vez, é promovida em grande parte pelo sistema econômico e pela ausência de políticas públicas efetivas para impedir a expansão urbanística informal. Some-se a isso um sistema jurídico deficiente. A título de exemplo, o arquetipo registral, responsável pela titulação e controle fundiário, pode ser um importante agente promotor de espaços informais.

No terceiro capítulo estuda-se as fases do processo administrativo da regularização fundiária urbana, da deflagração administrativa municipal à emissão da Certidão de Regularização Fundiária - CRF, e os consequentes meios de controle.

No quarto e último capítulo apresenta-se um panorama da atividade registral – destinatário final de todo o processo administrativo da regularização –, descreve-se o processo administrativo registral, apresenta-se um breve histórico da propriedade imobiliária brasileira até a matrícula imobiliária, a formação da propriedade formal e a atividade qualificatória do registrador imobiliário. Além dos princípios tradicionalmente associados à atividade registral, apresenta-se um filtro crítico baseado no princípio da acessibilidade registral regularizatória, o que traz um novo vetor axiológico e ao mesmo tempo exige uma releitura dos princípios registrais tradicionais.

Além do estudo das etapas do processo, apresenta-se o panorama registral, que muitas vezes é dissociado do estudo da regularização fundiária urbana.

A relevância do presente trabalho funda-se no fato de expor os entraves do processo administrativo para a regularização fundiária urbana e para a aplicação da Lei 13.465/17. Além disso, entender a formação da cidade e as dinâmicas legislativa e social é o primeiro passo para que se antecipem problemas e se evitem novas criações urbanas informais.

A pesquisa tem, assim, algumas perguntas centrais: como assegurar que os instrumentos sejam efetivos na regularização do espaço urbano? Que instrumentos jurídicos existem para assegurar o compromisso das políticas públicas com o direito à moradia? Em que medida a Lei 13.465/2017 alterou a antiga Lei 11.977/2009 ao deslocar a competência para a municipalidade, e quais os seus reflexos registrais? Como a extrajudicialização pode contribuir para o processo de regularização? As modalidades de regularização fundiária são suficientes para sua concretização? Qual foi o impacto da Lei 13.465/2017 no processo registral? Os princípios registrais podem auxiliar na qualificação ou deve ser feita uma releitura de sua aplicabilidade? Os cartórios podem contribuir de maneira efetiva na concretização da regularização fundiária urbana?

Assim, o objetivo geral do projeto consiste em examinar, reconstruir, sistematizar e expor – à luz da evolução histórica da propriedade e do processo de urbanização no Brasil – a crítica política, social e econômica que denuncia as razões da ineficácia na implementação das políticas públicas urbanísticas previstas na legislação brasileira; e examinar o processo de regularização fundiária urbana em todas as suas fases, inclusive a registral.

Por fim, o presente trabalho apresenta uma minuta de projeto de lei, baseada na minuta do Município de São Paulo, sobre regularização fundiária, que sirva de paradigma para as câmaras legislativas dos municípios brasileiros. Apresenta também dois casos práticos de regularização unilateral, para que sirvam de paradigma na aplicação unilateral.

Finalmente, quanto à metodologia aplicada, trata-se de análise dogmática expositiva, com um recorte descritivo-prescritivo (BOVINO; COURTIS, 2009). É uma pesquisa doutrinária que consiste na i) revisão da literatura acerca dos temas teóricos (história da urbanização e da questão fundiária urbana brasileira; diagnóstico e sua mutação legislativa; ii) ampla consulta bibliográfica sobre o tema, especialmente no que toca ao processo administrativo da Lei 13.465/2017 e seus instrumentos; iii) análise da interface registral da legislação federal e das normas administrativas editadas pelo Tribunal de Justiça de São Paulo na aplicação do processo administrativo registral da regularização fundiária.

1. CAPÍTULO I – REGULARIZAÇÃO NO CONTEXTO DA FORMAÇÃO DAS CIDADES

1.1. Introdução

A humanidade ao longo dos séculos foi sofrendo alterações, dos impérios as atuais cidades. Segundo Carlos Leite (2012, p.23-24), o futuro do planeta são as megacidades, que devem ser vistas como oportunidade e não necessariamente como problema.

Há milhares de anos são construídas cidades, num processo contínuo de urbanização. Atualmente, 54% da população mundial reside em áreas urbanas (ONU-HABITAT, 2016). Os últimos 20 anos, de severas transformações sociais e urbanísticas, revelaram sérios indícios de estarmos dentro de um verdadeiro modelo de insustentabilidade.

O referido estudo da ONU aponta algumas dessas transformações e evidencia que o crescimento urbano gera mudanças na família e aumenta os assentamentos informais (favelas), criando um verdadeiro problema para as políticas públicas de fornecimento de infraestrutura adequada e prestação de serviços públicos.

Ademais, crescem a desigualdade e a exclusão social, cenário que, para Raquel (ROLNIK, 2009)¹, agrava-se com os fenômenos da migração internacional e o consequente aumento das alterações climáticas, inclusive evidenciado uma “coincidência perversa” entre a localização dos assentamentos irregulares e as áreas mais expostas aos desastres ambientais agravados pelas mudanças climáticas.

Em apertada cronologia, desde 1990, o mundo tem visto um aumento da sua população em áreas urbanas. Esta tendência não é nova! É implacável e é marcada por um crescimento notável do número de moradores na região urbana, a partir de uma média anual de 57 milhões entre 1990 e 2000 para 77 milhões entre 2.010 a 2.015. (ONU-HABITAT, 2016).

Em 1990, 2,3 bilhões da população mundial vivia em áreas urbanas; em 2015, este número tinha crescido para 4 bilhões. O aumento da população urbana não tem sido uniformemente distribuído em todo o mundo.

¹ Informação fornecida por Raquel Rolnik na Relatoria da Onu em seu blog pessoal, publicado em 23/10/2009 São Paulo, 2009. Disponível em: <https://raquelrolnik.wordpress.com/tag/urbanizacao/> Acesso em 11/07/2020.

No Brasil, estima-se que 85% da população vive nas cidades (IBGE). Existe um déficit habitacional estimado em 6,3 milhões de moradias, segundo a Fundação João Pinheiro e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), na Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC 2018). Nessa pesquisa, o IBGE investigou as 5.570 cidades brasileiras, da pequena Serra da Saudade (MG), a menos populosa do Brasil – com apenas 781 habitantes – a metrópole como São Paulo e seus mais de 12 milhões de moradores.

Em 2018, estimou-se que 55,3% da população mundial vivia em assentamentos urbanos. Até 2030, as áreas urbanas abrigarão 60% das pessoas globalmente, e uma em cada três pessoas morará em cidades com pelo menos meio milhão de habitantes. A compreensão das principais tendências da urbanização, que, provavelmente, se desdobrarão nos próximos anos, é crucial para a implementação da Agenda 2030 Desenvolvimento Sustentável, incluindo o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11. (The World's Cities in 2018—Data Booklet (ST/ESA/SER.A/417).

Portanto, é necessário refletir sobre o processo de formação das cidades, tanto em seu aspecto formal, de acordo com o arcabouço jurídico posto, como em seu aspecto informal, em que a formação ocorre de forma espontânea.

A formação espontânea fica à margem da formalização e do acesso aos direitos, havendo, portanto, necessidade de um meio de transformação da irregularidade em regularidade. É por meio da regularização fundiária urbana que se atingirá esse objetivo, daí sua importância no contexto atual.

1.2. O processo de formação da cidade

Para estudar o processo de formação da cidade,² é preciso recuperar seus aspectos filosóficos, sociológicos, jurídicos e principalmente econômicos. O processo urbanístico

² José Afonso da Silva (2010, p.24-25) ao definir cidade: “O que é, então, a cidade? Fixar seu conceito não é fácil. Para chegar-se à sua formulação, cumpre lembrar que nem todo núcleo habitacional pode receber o título de “urbano”. Para que um centro habitacional seja conceituado como urbano toma-se necessário preencher, no mínimo, os seguintes requisitos: (1) densidade demográfica específica; (2) profissões urbanas como comércio e manufaturas, com suficiente diversificação; (3) economia urbana permanente, com relações especiais com o meio rural; (4) existência de camada urbana com produção, consumo e direitos próprios. Não basta, pois, a existência de um aglomerado de casas para configurar-se um núcleo urbano. Mas aí surge outra dificuldade para a formulação do conceito de “cidade”, porque nem todo núcleo urbano constitui cidade. A Sociologia Urbana é que tem tentado firmar conceitos de “cidade” como “uma situação humana”, “uma organização geral da sociedade”, “como centro de consumo em massa”, “como fábrica social” ou “como multiplicidade dialética de sistemas”, ou como “projeção da sociedade sobre um local”. Desse ponto de vista, três concepções podem ser destacadas relativamente ao conceito de “cidade”: (a) a concepção demográfica; (b) a concepção econômica; (c) a concepção de subsistemas”.

passará por uma análise importante que delineará sua cronologia (SANTOS, SILVEIRA, 2006, p. 249) e discutirá problemas como a financeirização³ da moradia, denunciado por Raquel Rolnik (2015, p. 04), conseqüente da mercantilização da terra e da especulação imobiliária, marcas cada vez mais presentes nas cidades.

O tema se posiciona nos direitos humanos. Para Raquel Rolnik (2015, p. 04), é preciso entender a moradia⁴ como um direito e combater o modelo único de solução para moradia no Brasil, que é um país com extensão continental e uma série de peculiaridades que variam de acordo com a região.

Trata-se de tema interdisciplinar, pois envolve as políticas públicas e o desafio de assegurar a dignidade humana em todas as suas dimensões; moramos na cidade e não simplesmente em uma casa – e a cidade é condição (ou entrave!) à efetivação de todos os direitos fundamentais.

David Harvey (2013, p.22) explica que o capitalismo alterou substancialmente a urbanização desde a década de 1970, inserindo-a com uma das variantes do novo modelo de desenvolvimento global e mostrando como a acumulação do capital e a saúde da macroeconomia são mais dependentes da urbanização.

Dessa forma, o conceito de urbanização planetária, cunhado por Henri Lefebvre, faz-se mais importante, pela teoria do sistema mundo, rompendo todas as barreiras do capital mundial. Neste contexto, torna-se mais desafiadora a tarefa de, nessa conjuntura adversa, construir outra cidade – uma cidade marcada pelo “direito à vida urbana” (LEFEBVRE, 2006 p.117), que aceite as diferenças de toda a população e as integre.

³ Segundo Ana Luiza Vieira Gonçalves e Cibele Saliba Rizek (2020, p.01), ao tratar do tema aduzindo as ideias Thompson e Kowarick: “as grandes cidades brasileiras são palco de diversos processos urbanos de disputa, dentre os quais possível se destaca um processo de financeirização, que consiste, de forma resumida, na hegemonia do capital financeiro sobre outras formas de capital, potencializando a transformação da terra em ativo financeiro e a gentrificação da cidade. A subordinação dos interesses da população aos interesses do capital constrói relações de poder que contrapõe interesses públicos e privados. Nesse contexto, o conflito pela terra é central na disputa pela cidade e é a partir disso que remoções de comunidades e processos de regularização fundiária se inserem como importantes instrumentos de controle desses conflitos. Com a mudança na legislação de regularização fundiária firmada com a aprovação da lei federal nº 13.465/2017 o cenário da luta pela terra se agrava ainda mais”.

⁴ Marcelo Augusto Santana de Melo (2008, p.06) ao relacionar direitos da cidade e moradia conclui: “Ter acesso a uma moradia constitui claramente uma necessidade para o ser humano, é sem dúvida a estrutura principal que permite ao homem a realização de suas obras; de sonhar e realizar os mesmos; de estabelecer uma raiz; de ser conhecido em uma comunidade; um abrigo para os dias ruins e o palácio para os dias de comemoração. É a moradia que condiciona o acesso a outros direitos essenciais do homem e não se entende o porquê de não ter recebido o tratamento adequado prévio. É impossível garantir a saúde, educação e segurança sem, ao menos, não oferecer uma habitação digna para o homem. Carecer de uma moradia provoca a dispersão da cédula familiar, conduz ao fracasso escolar e contribui fortemente à degradação da saúde”. Denota-se importante reflexão sobre a referida conclusão -- não é possível ter uma moradia digna, sem ter uma cidade funcional.

Em sua reflexão sobre crise urbana na virada do século no Brasil e no mundo, Ermínia Maricato (2015, p. 23) aborda os conflitos do espaço urbano, apresentando a terra urbana como uma mercadoria, como produto resultante de determinadas relações de produção.

Para ela, terra urbana, ou um pedaço da cidade⁵, constitui sempre uma condição de monopólio – ou seja, não há um trecho ou terreno igual a outro, e sua localização não é reproduzível. Está-se diante de uma mercadoria especial que tem o atributo de captar ganhos sob a forma de renda.

Sua abordagem esclarece a ligação essencial entre o processo de urbanização e o modelo de desenvolvimento capitalista, que traz desequilíbrios, desigualdades, assimetrias e exclusões, e cuja superação é um dos maiores desafios do constitucionalismo democrático brasileiro.

Por exemplo, a definição da localização dos conjuntos habitacionais é realizada pelo município, muitas vezes “pressionado” pelos interesses da especulação imobiliária. Assim, criam-se cidades dispersas, piorando o problema da moradia e da segregação espacial (MARICATO, 2015, p. 19-20).

Segundo Flávio Villaça⁶, a urbanização do Brasil tem feito com que, cada vez mais, nossas cidades demonstrem as principais características da sociedade brasileira contemporânea. Ele chama de “violência urbana” os conflitos sociais, de classe e a discrepante diferença entre a riqueza e poder das classes sociais.

Esses conflitos tornam-se mais visíveis em nossas cidades e na ação do Estado sobre elas. Essa visibilidade reverbera na segregação dos espaços próprios da elite, principalmente, e em loteamentos fechados, shopping centers e outros espaços, geralmente concentrados em uma região mais “bela” das cidades, evitando assim a triste e miserável realidade dos outros espaços urbanos.

Ainda segundo Flávio Villaça, nossa história urbana é resultado de uma séria escamoteação pelo Estado dos espaços urbanos, por intermédio das obras públicas que privilegiam os bairros dos mais ricos; da transferência dos órgãos públicos para esses bairros;

⁵ Segundo José Afonso da Silva (2010, p.25-26): “um centro urbano só adquire a categoria de cidade quando o seu território se transforma em Município. Cidade, no Brasil, é um núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistemas político-administrativo, econômico não-agrícola, familiar e simbólico como sede do governo municipal, qualquer que seja a sua população”.

⁶ Informação publicada pela Folha de São Paulo por Flávio Villaça no Jornal de Resenhas, no quadro em nossas cidades, publicado em 11/12/2009 São Paulo, Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/resenha/rs1112199902.htm> Acesso em 14/09/2020.

da legislação urbanística que privilegia esses mesmos bairros.

Considerando essa introdução, o que seria esse fenômeno chamado “cidade”?

Thiago Marrara (2007, p. 236-238) afirma que a cidade, ou sistema urbano, é composta por vários elementos, destacando-se a população, seus valores, sua ideologia, a estrutura econômica⁷, o organismo político-administrativo⁸ e o espaço territorial, e divide-se em propriedades urbanas e bens do domínio público urbano. Valendo-se da teoria do domínio público no direito brasileiro, o autor vaticina que o domínio urbano abarca bens de uso comum do povo e bens de uso especial, assim como os bens particulares grifados por uma séria afetação do plano urbanístico.

Por outro lado, José dos Santos Carvalho Filho (2019, p.1.221), retrata o domínio público como sentido polissêmico, ora sendo irradiado para o Estado, ora sendo considerado como a própria coletividade usuária de alguns bens. O autor desconsidera em primeiro plano essa afetação jurídica dos bens privados no domínio urbano.

Para o autor, há um domínio eminente, considerado um poder político que permite ao Estado regular determinadas políticas e impor sua vontade, abrangendo os imóveis particulares, mas em nada define a cidade como bem público ou particular, apenas fazendo referência ao município, como ente integrante da administração pública direta.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello (2018, p. 964), o conjunto de bens públicos forma o “domínio público”, que inclui tanto bens imóveis como móveis. O autor destaca que os bens particulares, quando afetos a uma atividade pública, ficam submissos ao

⁷ José Afonso da Silva (2010, p.24-25) ao delimitar as concepções de cidade traz a seguinte ideia: “A concepção econômica de “cidade” apoia-se na doutrina de Max Weber. Fala-se em “cidade” nesse sentido “quando a população local satisfaz a uma parte economicamente essencial de sua demanda diária no mercado local e, em parte essencial também, mediante produtos que os habitantes da localidade e a população dos arredores produzem ou adquirem para colocá-los no mercado”. Toda cidade, nesse sentido que aqui damos à palavra, é uma “localidade de mercado”. Partindo da ideia de mercado, Josef F. Wolff chega à sua definição de “cidade” como “forma de assentamento de população especialmente apropriada para fomentar o comércio, o artesanato e o negócio, o cultivo dos valores espirituais e o exercício do poder público”.

⁸ Segundo José Afonso da Silva (2010, p.24-25) “A terceira concepção considera a “cidade” como um conjunto de subsistemas administrativos, comerciais, industriais e sócio-culturais no sistema nacional geral. Como subsistema administrativo, a cidade é a sede de organizações públicas que governam não só a cidade, mas também regiões maiores que a rodeiam. Como subsistema comercial, a cidade, centro de população, assume a posição nodal do comércio no sistema nacional; e como subsistema industrial ela é o nexo da atividade industrial do país. Como subsistema sócio-cultural ela atua como um lugar propício ao florescimento de instituições educacionais, religiosas e escolares; é o lugar em que se desenvolvem as relações sociais, os centros sociais e comunitários, culturais e recreativos. Filiada a esta concepção é a concepção da cidade como multiplicidade dialética de sistemas, de Di Franco Ferrarotti: sistema econômico-ecológico ou produtivo, sistema político, sistema cultural, sistema familiar e sistema simbólico. Esses “diferentes sistemas, que, em conjunto, constituem o fenômeno urbano global, entram necessariamente em colisão uns com os outros e são precisamente essa colisão, esse desencontro e esse conflito que estão na base e que tomam possível o desenvolvimento da cidade.”

regime jurídico dos bens de propriedade pública.

É complexa essa questão: onde se enquadram as cidades? Qual é sua natureza jurídica e quais são seus elementos?

Esmiuçando o tema, Thiago Marrara (2007, p.237) considera a composição da cidade por bens de determinadas titularidades: do município (domínio urbano municipal), de outros entes políticos (domínio urbano supramunicipal) ou de entes privados (domínio urbano impróprio). Estes formam o domínio público. Já o domínio urbano, segundo o autor, é composto por dois elementos: o primeiro, os logradouros públicos, incluindo o domínio viário e as áreas públicas; o segundo, o mobiliário urbano, englobando os equipamentos públicos e as redes de infraestrutura.

Ricardo Dip (2014, p.XI) em perspectiva social afirma que a cidade não é apenas a *urbe* – que significa aglomeração humana – nem somente o território físico, geográfico, onde os homens edificam e constroem benfeitorias com o objetivo de sedimentação social.

Para ele, trata-se da *polis*, uma reunião organizada de pessoas que convivem de forma coletiva. Mas seria possível imaginar uma cidade inanimada? Quando o cinema e a literatura enfrentam, na ficção, o fim do mundo ou eventos de catástrofe natural, é possível observar como resultado prático o perecimento e o conseqüente falecimento das cidades.

Darcy Bessone (1988, p.13-17), ao discorrer sobre a história e a sociologia da propriedade, identifica a concentração dos nômades em campos de caça na medida que o homem primitivo se fixava por ter uma certa preocupação de exclusividade, em muitos momentos unindo-se a grupos para defesa do campo, surgindo assim as primeiras probabilidades de evolução da propriedade imobiliária coletiva.

O marco teórico do presente trabalho não está nas origens nem na passagem das sociedades nômades para as sedentárias, mas nos principais fatores de formação das cidades e suas possibilidades criativas.

Dentre as possibilidades criativas, surgem duas: a primeira, formada por todo atendimento à legislação aplicável, é chamada de espaço “formal”, e a segunda, carente de aplicação do ordenamento jurídico, criada de forma espontânea, sem a irradiação da legislação aplicável, cunhada de espaços “informais”.

Em uma primeira análise materialista, Henri Lefebvre, em *O direito à cidade* (2001, p. 11), propõe de forma crítica o problema urbano, tendo como ponto de partida o processo de

industrialização.

O autor vaticina que a industrialização trouxe problemas ao desenvolvimento urbano, problemas inerentes à própria industrialização, uma vez que reverberou sobre as obras artísticas, arquitetônicas, toda e qualquer criação urbana, são obras anteriores a esse processo (LEFEBVRE, 2001, p.11-12).

Como resultado do processo de industrialização surge o capitalismo, transformando a sociedade, então sedimentada num certo espaço, produtora de obras urbanas, consideradas até artísticas, em alguns momentos, em uma sociedade acumuladora de capital, que rompe a conexão com o espaço e despreza o apego à urbanidade.

Para o autor (2001, p. 13), esses fenômenos aumentaram ainda mais a discrepância entre os detentores de riqueza e as pessoas mais pobres, utilizando-se desse processo para justificar os privilégios, gastando sua fortuna com palácios, construções particulares, festas suntuosas.

É curioso esse recorte, pois aparenta ser o início da segregação social e espacial que ainda vivemos no planejamento urbanístico, com loteamentos fechados, condomínios edilícios, todos com segurança privada e exclusiva, resultando assim cidades totalmente desconectadas da “urbanidade”.

Milton Santos⁹ corrobora tal posicionamento quando assinala que não existe cidade isolada, sem nenhum tipo de relação com o mundo exterior. Em sua definição, ele analisa tanto a centralidade da cidade quanto o próprio organismo dinâmico urbano (SANTOS, 1959, p. 08).

Assim como Henri Lefebvre, ele examina a expressão “tecido urbano”. Trata-se de metáfora biológica urbana com determinada proliferação em uma rede de malhas desiguais. (LEFEBVRE, 2001, p.18). A expressão “tecido urbano” tem a mesma definição de ecossistema — unidade coerente, constituída ao redor de uma ou mais cidades. O interesse desse ecossistema é o modo de a sociedade urbana apresentar-se e instalar-se em um espaço territorial.

⁹ Milton Santos conclui que “há então, um problema que não é somente o da distribuição das cidades, mas também o das relações que mantêm entre si. E o problema da rede urbana, cujos dados essenciais são as funções urbanas e o dinamismo próprio a cada organismo urbano” (SANTOS, 1959, p. 8). Além disso, nessa clássica obra “A cidade como centro de região” (1959), Milton Santos faz uma releitura do conceito de cidade em autores como Ratzel, Sorre, Pierre George, por exemplo. Cita a definição de cidade de Pierre George (p.9): “Forma de acumulação humana e de atividade concentradas, próprias a cada sistema econômico e social, reconhecidas a partir dos falos de massa e arquitetônico”.

É possível vislumbrar certa intersecção entre as definições dos citados autores. Ambos sustentam como propulsores de criação e manifestação urbana os aspectos econômicos. Conforme já delimitado nesse trabalho, o processo de criação das cidades passa por forte influência das características socioeconômicas vigentes, que por vezes reverberam nos aspectos do tecido humano.

Ainda, Henri Lefebvre retrata a vida em Paris no ano de 1848, quando havia uma intersecção entre arte e a estrutura urbana, uma espécie de democracia urbana, um *modus vivendi* de origem camponesa que logo mudaria radicalmente (LEFEBVRE, 2001, p.22).

Diante dessa urbanidade, do modo integrado de vivência e de alguns movimentos populares, a burguesia se inquietou. Entre 1840 e 1853 houve uma reforma urbanística promovida pelo Barão Haussmann, e é possível afirmar que tal reforma foi para a manutenção dos privilégios da nova classe dominante — alterou a urbanidade, segregando a sociedade mais carente e impedindo qualquer movimento ou reforma que reduzisse os privilégios da classe dominante.

Em artigo na Organização das Nações Unidas (ONU), no V Fórum Urbano Municipal em 2001, Thiago Aparecido Trindade retrata essa reforma como remodeladora radical, pois que alterou o espaço urbano na medida em que expulsou para os subúrbios os trabalhadores e destruiu, assim, a urbanidade e a possibilidade de viver na cidade.

É importante ressaltar que essa alteração geográfica e seu resultado urbanístico foi uma resposta a manifestações operárias em 1848. Em outras palavras, Lefebvre, afirmou categoricamente que a segregação social foi uma estratégia da burguesia de Paris para frear qualquer tipo de mudança no tecido social que pudesse reduzir privilégios da classe dominante.

Em outras palavras, fica evidente que, no primeiro momento, a resposta da classe dominante não teve previsibilidade do impacto urbanístico, as ações objetivavam contra-atacar e calar eventuais revolucionários que pudessem minimizar algum privilégio da burguesia.

Thiago Aparecido Trindade conclui que as ideias de Henri Lefebvre têm roupagem filosófica e teórica e fazem um contraponto ao jurista e urbanista brasileiro, Edésio Fernandes (TRINDADE, 2014, p.143). Nesse sentido, Fernandes ajuda a compreender o significado do direito à cidade em termos jurídicos, e as ideias de Lefebvre reverberam nos aspectos urbanísticos. No entanto, houve pouca reflexão sobre o arcabouço jurídico no trabalho de

Lefebvre.

A discussão proposta por Edésio Fernandes é que Lefebvre explora o direito à cidade como um núcleo em torno do qual gravitaria uma série de outros direitos. Para Fernandes, Lefebvre destaca a necessidade de corrigir desequilíbrios econômicos decorrentes do capitalismo por suas repercussões no espaço urbano.

Fernandes (2007, p. 208) ainda ressalta que a obra de Henri Lefebvre em seu conjunto nos fornece elementos socioeconômicos, políticos, ideológicos e culturais essenciais para o entendimento da urbanização, mas não se articula com a dimensão jurídico-institucional do problema.

Ademais, o vínculo vital entre cidades e cidadania tornou-se um imperativo, dada a escalada urbanística da sociedade contemporânea em nível global. Dessa forma, é crucial promover uma análise crítica do papel desempenhado pelo sistema jurídico-político no processo de desenvolvimento urbano.

A reforma da ordem jurídica é uma das principais condições para mudar a natureza excludente do meio urbano, bem como para enfrentar um dos mais graves problemas sociais, fenômeno dos países em desenvolvimento, o espaço urbano informal (FERNANDES, 2007, p. 208).

Contudo, os trabalhos de Lefebvre e Fernandes¹⁰, muito bem analisados por Trindade, mostram elementos fundamentais para que se entenda os aspectos socioeconômicos, políticos, ideológicos e culturais do processo de urbanização.

¹⁰ “In his work, Lefebvre suggested some of these interrelated political rights still need to be fully recognized: the right to information; the right of expression; the right to culture; the right to identity in difference and in equality; the right to self-management, that is, the democratic control of the economy and politics; the right to public and non-public services; and above all the ‘right to the city’. The ‘right to the city’ would basically consist of the right of all city dwellers to fully enjoy urban life with all of its services and advantages – the right to habitation – as well as taking direct part in the management of cities – the right to participation. In other words, Lefebvre stressed the need for the full recognition of use values in order to redress the historical imbalance resulting from the excessive emphasis on exchange values typical of the capitalist production of the urban space. This vital link between cities and citizenship has become an imperative given the escalating urbanization of contemporary society at a global level. The challenge is to discuss the conditions for the formulation of such a political contract in the context of rapid urbanization, and for this purpose it is crucial to promote a critical analysis of the role played by the legal-political order in the process of urban development. The reform of the legal order is one of the main conditions for changing the exclusionary nature of the urban development process, as well as for confronting one of the most serious social phenomena in developing countries, that of informal urban development. However, revealing and exciting as his ideas are, the fact is that Lefebvre’s concept of the ‘right to the city’ itself was more of a political-philosophical platform and did not directly explore how, or the extent to which, the legal order has determined the exclusionary pattern of urban development” FERNANDES, E. 2007. “Constructing the ‘right to the city’ in Brazil”. *Social & Legal Studies*, v.16, n.2, pp.201-19 – Disponível em: <http://mundoreal.org/wp-content/uploads/2010/12/Edesio-Fernandes-Constructing-The-Right-to-the-City-in-Brazil.pdf> acesso em 18 de junho de 2020.

Esse processo deve estar revestido de todas as disposições jurídicas vigentes no momento de sua criação e planejamento. Caso o processo de formação esteja de acordo com as normas vigentes, o processo será formal, ou seja, cumprirá todos os ditames do ordenamento jurídico.

Em sentido contrário, caso a formação da cidade ocorra sem o devido respeito à legislação vigente, será considerado informal. É importante destacar ainda uma outra hipótese, poderá nascer formal, mas ser considerado informal, dependendo do cumprimento de ditames legais específicos.

O destaque para essa divisão é o processo de criação urbanístico, quanto mais vulnerável o tecido urbano, mais distante da subsunção das normas legais, quanto maior o acesso econômico, cultural e jurídico, maior é a possibilidade de acesso ao sistema formal.

Por outro lado, algumas criações informais invertem essa ordem, que parece lógica, mas nem sempre é. São comuns as criações informais de alto padrão, que desrespeitam as normas legais, a título de exemplo, empreendimento em áreas de proteção ambiental.

O processo de formação de cidades no Brasil está diretamente ligado às ideias levantadas pelos autores citados, principalmente os espaços informais criados nos últimos anos.

Em breve recorte histórico, Rogério Gesta Leal (2018, p.1951) retrata a mudança do nosso país, a migração de um sistema agrícola para o início do que chama de “criação de cidades” e não propriamente de urbanização. Foi somente a partir do século XVIII que a urbanização começou a surgir em território nacional.

Nesse sentido, essa criação urbana não teve a interdisciplinaridade necessária, mesmo para a época. Teve como ponto central a criação das cidades, mas não necessariamente o surgimento da urbanidade, que é um complexo organizado de convivência urbana, de forma estruturada e planejada.

Outrossim, o índice populacional de urbanização pouco se expandiu entre 1890 e 1920. Contudo, da década de 1920 à década de 1940¹¹, especificamente vinte anos, triplicou a

¹¹ Conforme Edésio Fernandes (1998, p.3-14), no Direito do Urbanismo, entre a "cidade legal" e a "cidade ilegal" o autor destacou o processo de crescimento urbano na Revolução de 30: “O processo de crescimento urbano intensivo que acompanhou, e tornou possível, a industrialização brasileira a partir da chamada “Revolução de 1930” — quando menos de 30% da população vivia em cidades — já provocou drásticas transformações sócio-econômicas e espaciais no país. Desde meados da década de 50, a economia brasileira tem sido gerada principalmente nas áreas urbanas, sendo que, a despeito de todos os seus problemas financeiros, o país tem hoje um dos maiores produtos nacionais brutos do mundo. Embora tenha havido uma queda significativa nas taxas de

expansão demográfica e o movimento de urbanização.

A título de exemplo, Faissol (1975, p. 15) retrata o exponencial crescimento das cidades e as fortes ondas migratórias. Os dados preliminares do censo de 1970 indicavam que 30 milhões de brasileiros residiam em municípios não formalizados, e 20 milhões mudaram para o ambiente urbano. Tudo isso alinhado à forte concentração de riqueza e a um longo processo de segregação espacial.

No Brasil, como em outros países, o processo de urbanização também está muito ligado à concentração de riqueza e à dinâmica da economia, principalmente após a década de 1940. Antes disso, estava ligado à política do café com leite¹² — sistema político que beneficiava somente as regiões integrantes desse eixo —, que gerou ainda mais concentração de riqueza. Trata-se de uma espécie de regionalização integrativa pela qual limita-se o espaço, concentra-se o desenvolvimento e afasta-se o crescimento paritário em todo território nacional.

Segundo Castells:

A urbanização latino-americana caracteriza-se então pelos traços seguintes:

migração rural-urbana desde a última década, a população urbana brasileira, principalmente na maior parte das áreas metropolitanas, continua observando altas taxas de crescimento. A combinação de tais processos, industrialização e urbanização, tem provocado uma enorme concentração econômica, a qual tem determinado — e dependido de — um processo de exclusão política e segregação sócio-espacial da maior parte da população. Nas principais cidades brasileiras, áreas centrais modernas são cercadas por parcelamentos periféricos muito pobres, geralmente irregulares — se não "clandestinos" — onde a auto-construção é a regra. Mesmo nas áreas mais ricas, edifícios e construções sofisticados co-existem com milhares de favelas precárias que resultam da invasão de áreas públicas e privadas. Um grande número de lotes de propriedade privada — estimado em 40% em algumas cidades — são mantidos vazios para especulação, uma vez urbanizados à custa da ação do Estado.” Nesse contexto histórico, cabe destacar ainda o cenário internacional: “No contexto internacional do fim da Segunda Guerra Mundial, foi aprovada, em 1948, a Declaração de Direitos do Homem, que reconheceu o ser humano como sujeito de direitos, enfatizando a dignidade da pessoa humana e reconhecendo também o direito à habitação. No Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, foi reconhecido o direito de toda pessoa à moradia adequada, com obrigação dos Estados-Partes de tomar medidas para implementar políticas, programas e planos visando à realização progressiva desses direitos. O direito à moradia foi, ainda, enfatizado na Declaração sobre Assentamentos Humanos de Vancouver, em 1976, chamada de Agenda Habitat I, observando-se os seguintes parâmetros: segurança legal da ocupação, disponibilidade de serviços, materiais, equipamentos e infraestrutura, acessibilidade, habitabilidade, localização e respeito pelo meio cultural. Na Conferência ECO 92 (Rio de Janeiro), também foi destacado o direito à habitação sadia e segura. E, finalmente, a Conferência de Istambul, em 1996, Agenda Habitat II, teve como foco o direito à moradia, com obrigação dos Estados-Partes de fomentar o acesso a esse direito, por meio de políticas públicas” (MACEDO, 2020, p.59).

¹² A política do café com leite derivou da "Política dos Governadores" e visava a predominância do poder nacional das oligarquias paulista e mineira. Foi executada na República Velha a partir da Presidência de Campos Sales (1898-1902), por presidentes civis fortemente influenciados pelo setor agrário dos estados de São Paulo — com grande produção de café — e Minas Gerais — produtor de leite e maior polo eleitoral do país de então —, impedindo que o principal cargo do Poder Executivo fosse ocupado por representante dos interesses de outros estados economicamente importantes à época, como Rio Grande do Sul e Pernambuco. Essa política perdurou até a Revolução de 1930” Fonte: Wikipedia. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Pol%C3%ADtica_do_caf%C3%A9_com_leite acesso em 18/07/2020.

população urbana sem medida comum com o nível produtivo do sistema; ausência de relação direta entre emprego industrial e crescimento urbano; grande desequilíbrio na rede urbana em benefício de um aglomerado preponderante; aceleração crescente do processo de urbanização; falta de empregos e de serviços para as novas massas urbanas e, conseqüentemente, reforço da segregação ecológica das classes sociais e polarização do sistema de estratificação no que diz respeito ao consumo (CASTELLS 1983, p. 99).

Nossas Constituições e legislações sempre foram muito tímidas em relação a urbanização¹³. As Constituições de 1824 e 1891, por exemplo, não trataram do tema, pois não era prioridade nem preocupação. Não se atentou para os resultados da expansão sem planejamento, num país de extensão continental (LEAL, 2018 p.1952).

A Constituição de 1934 começa a ter uma pequena preocupação, porém nada efetiva com a expansão urbanística, sendo o momento em que surge a competência da União para os registros públicos, por exemplo, e também a previsão de leis estaduais para questões locais.

A Constituição de 1937 com nada se preocupou; somente as posteriores começariam a prever algum dispositivo, ainda que de forma incipiente. Para Leal (2018 p.1952-1953), somente na década de 60 tentou-se implantar uma política urbana no país, por meio da Lei 4.380/1964¹⁴.

A década de 1960 teve a publicação da importante obra sobre condomínio e incorporação, produzida por Caio Mario da Silva (PEREIRA, 2018), que dedicou um capítulo aos condomínios e à população de baixa renda, abordando de maneira coerente a necessidade do estímulo dessas figuras para o combate ao déficit habitacional e aos problemas fundiários que hoje são fruto daquela desordem. Em nota dos atualizadores¹⁵ Sylvio Capanema e

¹³ Ermínia Maricato (2003, p.151), sobre o processo de urbanização brasileiro, afirma: “deu-se, praticamente, no século XX. No entanto, ao contrário da expectativa de muitos, o universo urbano não superou algumas características dos períodos colonial e imperial, marcados pela concentração de terra, renda e poder, pelo exercício do coronelismo ou política do favor e pela aplicação arbitrária da lei”. Além disso, afirma ainda que “Nas décadas iniciais do século XX, as cidades brasileiras eram vistas como a possibilidade de avanço e modernidade em relação ao campo que representava o Brasil arcaico. A Proclamação da República e a abolição da mão-de-obra escrava não superaram a hegemonia agrário-exportadora, o que viria acontecer apenas após a revolução de 1930. Desde então, o processo de urbanização/industrialização ganha, com as políticas oficiais, um novo ritmo”.

¹⁴ Art. 1º O Governo Federal, através do Ministro de Planejamento, formulará a política nacional de habitação e de planejamento territorial, coordenando a ação dos órgãos públicos e orientando a iniciativa privada no sentido de estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda. Segundo Marcelo Santana de Mello (MELLO, 2010, p. 13): “A mudança de paradigma jurídico com relação à moradia é substancial também no aspecto legal, já que a moradia jamais havia recebido tratamento de direito, sempre até então foi tratada com uma mera acessão à propriedade ou programa de habitação nos termos da mencionada Lei n. 4.380, de 21 de agosto de 1964.” Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4380.htm acessado em 18/07/2020.

¹⁵ Os atualizadores na obra de C.M.S (PEREIRA, 2018, p. 367-368) afirmaram ainda: “A desordem deve-se, em parte, à falta de determinação política para o planejamento urbano e, em parte, à ausência de disciplina legal da

Melhim Chalhub da citada obra, abordaram o processo de urbanização no Brasil, destacando sua intensificação entre os anos de 1940 e 1950 de forma totalmente desordenada, sobretudo a construção de edificações coletivas e sua comercialização.

Já na década 1990, o mundo viu um aumento da população em áreas urbanas. Esta tendência não é nova, é implacável e foi marcada por um aumento notável no número de moradores na região urbana, de uma média anual de 57 milhões, entre 1990 e 2000, para 77 milhões, entre 2010 e 2015 (ONU-HABITAT, 2016).

Segundo Carlos Leite (2012, p.21) a explosão urbana contemporânea, principalmente nos países em desenvolvimento demonstram segundo estudo da ONU Habitat como os novos centros de pobreza. As projeções do Banco Mundial preveem que, até 2035, as cidades tornarão os locais de pobreza e serão promotores de desigualdade social.

Rogério Gesta Leal (2018, p. 1951) aponta que a alteração e a definição da mão de obra foi fator fundamental para a explosão urbana, e foi com o processo de industrialização que se desenvolveu uma nova dinâmica, sobretudo em São Paulo, que se perpetua até hoje.

atividade da produção e comercialização de imóveis “na planta”. Nesse ambiente, registraram-se algumas iniciativas esporádicas voltadas para o financiamento de moradias, que, entretanto, não lograram êxito não só pela falta de sistematização das normas legais relativas à atividade empresarial de produção e à venda de imóveis em construção, como, também, pela depreciação monetária, que frustrava o retorno dos capitais emprestados e, portanto, desencorajava os investimentos na produção imobiliária; além disso, os recursos orçamentários não eram suficientes para atender a crescente demanda por moradias da população de baixa renda. É nesse contexto que, na década de 1950, o Professor Caio Mário formulou sua clássica tese da propriedade horizontal, que caracterizou a propriedade condominial especial, formada por unidades imobiliárias autônomas, integrantes de conjuntos imobiliários, sistematizou a disciplina da atividade empresarial denominada incorporação imobiliária, formulou um sistema de proteção e defesa dos direitos do adquirente de imóveis em construção e fixou os elementos de caracterização do contrato de incorporação, tudo nos termos do Anteprojeto de Lei que consubstancia a conclusão da sua tese, que apresentou à Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil, em Fortaleza, Ceará, em 1959. A Lei n. 4.591/1964 é fruto dessa tese e reproduz, com algumas alterações não substanciais, o Anteprojeto de Lei divulgado no livro *Propriedade horizontal*, lançado em 1960 pela Editora Forense. À Lei n. 4.591/1964 estão associadas outras leis, entre elas a Lei n. 4.380/1964, que criou o sistema financeiro da habitação (SFH), a Lei n. 4.864/1965, que define medidas de estímulo à indústria da construção civil, e a Lei n. 5.107/1966, que cria o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), cujos recursos são aplicados no financiamento habitacional. Dada a estreita articulação de toda essa legislação à Lei n. 4.591/1964 e sua relevância para os efeitos práticos desta lei, o Professor Caio Mário incluiu na obra *Condomínio e incorporações* capítulos nos quais trata da Lei de Estímulo à Indústria da Construção Civil (Capítulo XVIII) e dos Condomínios de Pessoas de Renda Baixa (Capítulo XIX). Apesar de esses capítulos tratarem de leis específicas, os termos em que o Professor Caio Mário discorreu sobre os problemas a elas associados mostraram-se adequados ao estudo e à melhor compreensão do ambiente atual, notadamente pelo embasamento doutrinário com o qual o professor dotou essa apreciação. Assim, optamos por manter esses dois capítulos nos termos em que foram formulados, sem qualquer alteração, como forma de oferecer ao leitor oportunidade singular para tomar conhecimento de importantes questões suscitadas naquele momento histórico à luz de fundamentos doutrinários. Independentemente de manter esses dois capítulos, consideramos útil acrescentar logo a seguir um novo capítulo, no qual fazemos um breve registro das inovações introduzidas no direito positivo no início do século XXI, relativas às incorporações imobiliárias, como forma de oferecer ao leitor oportunidade de apreciar o tratamento legislativo dado à matéria nesse meio século”. Nota-se que esse tema melhor difundido em momento ulterior, ao tratarmos de condomínio urbano simples, é possível identificar problemas de regularização fundiária já no século passado, podendo inclusive servir de lição para que não continuemos nesse ciclo de irregularidades.

Para ele, permitiu-se assim a formação do mercado interno e de uma lógica econômica e territorial que inverteu a ideia de moradia — do campo para a cidade — sem nenhum tipo de estrutura e planejamento.

O processo de industrialização demorou para se iniciar em território nacional, no entanto a formação urbanística informal está diretamente ligada a esse fenômeno. Vicente de Abreu Amadei (2017 p.11) afirma que o processo de urbanização brasileira gerou uma série de irregularidades imobiliárias.

O êxodo rural e a acelerada urbanização a partir da metade do século passado foram características importantes para a criação de espaços informais, penderes de irradiação jurídica. Isso somado à descamponização e à significativa migração da população para as cidades, sem a devida capacidade financeira para aquisição de imóveis formais, gerou uma séria desigualdade social.

Ao longo desse período de expansão urbana, foram criados espaços totalmente informais, ou seja, sem respeitar a legislação, o que intensificou ainda mais a exclusão social e jurídica desses espaços.

Com isso, tornou-se necessário resolver esse problema desenvolvido ao longo dos anos por meio da assim chamada regularização fundiária. Por mais estranho que possa parecer, um desvio de conduta, que inicialmente deveria ser coibido pelas políticas públicas e autoridades competentes, atualmente é tratado como ciência e é um importante instrumento para titulação e organização do espaço urbano, podendo inclusive refletir sobre sua fundamentalidade no atual sistema normativo.

Nesse contexto, a regularização fundiária começa a protagonizar a construção das cidades, ou melhor, a correção das cidades. Mas qual seria a definição de “regularização fundiária”? Em sua origem etimológica, fundiário é adjetivo masculino derivado do substantivo “fundo”, do latim *fundus*, *-i*, que designa um terreno ou área de terras, já regularização indica ajustar algo a determinado plano ideal (KUMPEL, MODINA, 2020, p.2.172).

É possível discutir a regularização fundiária como um fato social com repercussão jurídica, ou seja, a regularização é fato jurídico de grande irradiação social.

A regularização não era matéria disciplinada como ciência nem como instituição, e surgiu como instrumento para correção de irregularidades, sendo vista como exceção ao sistema normativo.

Esta visão não pode, no entanto, prosperar, à vista das especificidades do nosso processo de urbanização, marcado pela exclusão e marginalização de largas populações, pela apropriação privada do espaço urbano por classes médias e ricas, e pela omissão estatal em seu dever de assegurar o desenvolvimento urbano equitativo, o que resultou em irregularidade sistêmica imobiliária e impasses fundiários.

Por mais estranho que possa parecer à luz do direito civil tradicional, a matéria da regularização fundiária alçou um trato abstrato na teoria jurídica (AMADEI, 2017, p.12-13), pois é um processo de intervenção pública que objetiva fornecer roupagem jurídica que garanta a permanência dessa população nas áreas assentadas que resultará em melhorias do ambiente urbano e no resgate da cidadania urbana.

Por fim, será apresentado histórico legislativo com o recorte inicialmente da criação dos espaços formais, por meio das medidas de parcelamento do solo, e sua a mutação legislativa, na medida que se alterou para corrigir os espaços informais.

1.3. Histórico legislativo da criação e regularização dos imóveis

1.3.1. Decreto-Lei 58/1937

A breve história dos loteamentos e parcelamentos urbanos perpassa pelo Decreto 58/1937, que, segundo Vicente Abreu Amadei (2020, p.121-122), progressivamente, até os dias de hoje, demonstra ser tradicional no apego predial e suas perspectivas registrais, respingando no ponto de vista contratual e dominial, que são bem relevantes para o direito imobiliário e para o direito registral imobiliário.

Segundo o autor, a pioneira na regulamentação da matéria foi a França em 1919. Na América do Sul, foi o Uruguai, em 1931, o responsável pelo ineditismo no compromisso de compra e venda, com atribuição de direito real pela inscrição predial, e, no Brasil, sob essa dupla influência, dentre outras menores, veio à luz o Decreto-Lei 58, em 1937.

Propiciando segurança jurídica nos negócios jurídicos imobiliários correlatos às alienações onerosas de terrenos oriundos de loteamentos, com preço pago em prestações, o Decreto-lei 58/1937 elevou significativamente a proteção jurídico-social de adquirentes de lotes. Era muito comum à época a ausência de irretratabilidade, sendo, por gênese, os negócios jurídicos retratáveis, os que geravam forte insegurança jurídica e muita especulação imobiliária, que reverberavam em sérios prejuízos para as partes.

Além disso, o autor aponta a importante contribuição deste decreto, na medida em que exigiu um arcabouço de vasta documentação destinada a demonstrar a idoneidade do loteador e a liquidez do domínio, a prévia necessidade da inscrição do loteamento no registro imobiliário, disciplinou o contrato de compromisso de compra e venda em manifesta tutela jurídica do adquirente (especialmente pela irretratabilidade do contrato preliminar; pelo registro predial, com efeito jurídico-real e inibidor de futuras alienações; pela possibilidade de adjudicação compulsória, em caso de recusa injustificada à outorga da escritura definitiva).

Essas contribuições foram muito importantes para a circulação de riqueza no país e para trazer um pouco de pacificação social. Desde o primeiro diploma legal sobre loteamento, portanto, desponta na legislação nacional a relevância do regramento da matéria para o fomento da segurança jurídica imobiliária, ainda que, nesse tempo, ela estivesse direcionada apenas à tutela dinâmica dos contratos preliminares de aquisição dos lotes, que acompanham o parcelamento do solo na criação de lotes urbanizáveis. Por fim o autor arremata que a contribuição desse diploma foi muito importante, pela inauguração da proteção contratual com a edição de normas cogentes e a proteção social aos adquirentes de lotes, que posteriormente foi sedimentado e aperfeiçoado pelo legislador, na Lei 6.766/1979, no Código de Defesa do Consumidor e na Lei 13.786/2018.

Cabe destacar por fim o Decreto Lei 271/1967, que foi um hiato entre o Decreto 58/1937 e a Lei 6.766/1979. É verdade que a tentativa de regramento do parcelamento do solo urbano pelo Decreto Lei 271/1967, inclusive para aplicação da Lei 4.591/1964 foi frustrada¹⁶. Na prática, foi totalmente ineficaz do ponto de vista, e hoje é lembrado para discussão do condomínio de lotes que também será revisitado em momento ulterior no presente trabalho.

Para terminar, vale destacar que o referido decreto em nada dispôs sobre regularização, preocupando-se apenas com a formalização dos espaços formais, imóveis dotados de roupagem jurídica devidamente registrados ou registráveis.

1.3.2. Lei 6.766/1979

A Lei 6.766/1979 representou um importante avanço em matéria urbanística, além de sua interface com o direito registral imobiliário¹⁷. É necessário preliminarmente desmistificar

¹⁶ Segundo parte da doutrina (AMADEI, 2020), a ineficácia do diploma teve sua origem na distorção do anteprojeto concebido por Hely Lopes Meirelles.

¹⁷ Nesse sentido, Vicente Abreu Amadei (2020, p.124-125): “As três fases do curso histórico e a sua interface com o direito registral imobiliário. Em síntese, então, é possível visualizar, nesse devir histórico do parcelamento do solo urbano brasileiro, três fases: (i) a primeira, a fase civil, de acento jusprivado e protetivo ao contrato de

a ideia e o potencial da expressão “parcelamento do solo¹⁸”. Segundo Vicente Abreu Amadei (2020, p.120), a expressão ganhou relevo nacional como categoria jurídica apenas a partir da Lei 6.766/1979, que a disciplinou como gênero de duas espécies, loteamento e desmembramento.

A própria Lei 6.766/1979 trouxe uma definição legal, no seu artigo 2º, que prevê que o parcelamento do solo urbano pode ser feito mediante loteamento ou desmembramento, desde que observadas as legislações correlatas. Os parágrafos do artigo em análise, tecnicamente estabeleceram o alcance dos efeitos das duas espécies de parcelamento. Considerou o *loteamento* a subdivisão da gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes; e o *desmembramento*, a subdivisão da gleba em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes.

Segundo José Afonso da Silva¹⁹ (2010, p.325-326), o parcelamento urbanístico do solo é um processo de *urbanificação*²⁰ de uma gleba, na qual é feita uma divisão ou redivisão

aquisição dos lotes, vai da disciplina do loteamento no Dec.- Lei 58/37 à 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), quando ao referido caráter civil agregou-se a tutela urbanística, até 2001; (iii) a terceira, a fase civil-urbanístico-ambiental, a partir de 2001, em que o parcelamento do solo urbano é concebido como um tópico (subsistema) da cidade (macrossistema), sob o influxo principiológico do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), e, por consequência, para além dos aspectos civis e urbanísticos, sedimenta-se a relevância normativa ambiental, sob o prisma da tutela do meio ambiente artificial. E esse movimento da história nacional não é muito diverso da história geral, nada obstante a variação natural de cada nação, especialmente em antecipar, na legislação dos loteamentos, a tutela dos aspectos urbanísticos, como se pode notar no exemplo francês, com o regramento dos planos de loteamentos, a partir de 1919, e daí, a afirmação comum nessa história que os loteamentos classificam-se hoje, simultaneamente, como “*operação privada*” e “*operação urbanística*”, e também ambiental, pois enquanto operação de desenvolvimento urbano planejado é operação qualificada que agrega benefícios ao meio ambiente. No que tange à interface dessa matéria com o direito registral imobiliário, outrossim, não se pode deixar de destacar que, historicamente, as inscrições e os registros especiais de loteamentos e desmembramentos têm contribuído, de modo significativo, para a segurança jurídico-registral, uma vez que, com o depósito nos cartórios da planta e do memorial do loteamento, e, então, com o advento das novas unidades imobiliárias, em matrículas próprias, há, sem dúvida, um incremento, um *plus* de segurança jurídico-registral, pelo controle da especialidade objetiva e da disponibilidade, que ficam aperfeiçoadas”.

¹⁸ Muito bem sintetizada a expressão por Hely Lopes Meirelles (2008, p. 569-570): “loteamento é meio de urbanização” (pois significa a “divisão voluntária do solo em unidades edificáveis [lotes], com abertura de vias e logradouros públicos”), “desmembramento é apenas repartição da gleba, sem atos de urbanização”, não se olvidando, ainda, que pode haver mero “arruamento sem loteamento ou desmembramento” (i. e., mera “abertura de vias de circulação na gleba, como início de urbanização, mas que por si só não caracteriza loteamento ou desmembramento”).

¹⁹ Ainda de acordo com o autor: “O parcelamento urbanístico do solo caracteriza-se por vários tipos de operações materiais juridicamente reguladas, que consistem na execução de planos de arruamento, planos de loteamento, em desmembramentos, em desdobro de lotes ou, ainda, em reparcelamento. Daí decorrem os institutos que dão configuração à instituição do parcelamento, que são: o arruamento, o loteamento, o desmembramento, o desdobro de lote e o reparcelamento” (AFONSO DA SILVA, 2010, p.325).

²⁰ José Afonso da Silva apoiado na doutrina Gaston Bardet tratou a expressão *urbanificação* como meio de regularização da urbanização, nos ensinando o seguinte: “A solução desses problemas obtém-se pela intervenção

em pedaços territoriais destinados ao exercício das funções elementares urbanísticas. Essa alteração resulta em mudança nas dimensões ou confrontações dos imóveis para fins de urbanização.

Podem ser citadas três perspectivas de parcelamento: a civilista, a urbanística e a ambiental²¹. A civilista tem a ótica privada, viés eminentemente patrimonialista; respeita os limites dos proprietários, antes da Constituição de 1988 e o Código Civil de 2002, diplomas que foram protagonistas para deslocamento do vetor axiológico da pessoa humana, o rompimento da ideia patrimonialista advinda do Código Napoleônico de 1804 e CC de 1916, era predominante.

O princípio da livre destinação de terras no recorte civilístico, permite aos proprietários todas as formas espaciais possíveis, exceto as limitações fixadas por lei, que preveem mínimos e máximos (PONTES DE MIRANDA, 2012). Corrobora-se nesse sentido, José Afonso da Silva que já advertiu essa interdisciplinaridade: “cabe advertir que o processo de loteamento se subordina a dois tipos de normas jurídicas: as urbanísticas e as civis” (AFONSO DA SILVA, 2010, p. 328).

Na perspectiva urbanística, (AMADEI e AMADEI, 2014, p.4) não se concebe a propriedade urbana fora do contexto da função social da cidade; é também impossível admitir-se a divisão territorial alheia à perspectiva urbanística, principalmente no que tange às políticas públicas. Hely Lopes Meirelles já enfatizava que o “loteamento é meio de urbanização” não mera “repartição da gleba” como é o desmembramento (MEIRELLES,

do Poder Público, que procura transformar o meio urbano e criar novas formas urbanas. Dá-se, então, a urbanificação, processo deliberado de correção da urbanização, consistente na renovação urbana, que é a reurbanização, ou na criação artificial de núcleos urbanos, como as cidades novas da Grã-Bretanha e Brasília. O termo “urbanificação” foi cunhado por Gaston Bardet para designar a aplicação dos princípios ao urbanismo, advertindo que a urbanização é o mal, a urbanificação é o remédio” (AFONSO DA SILVA, 2010, p.27).

²¹ Segundo Vicente Abreu Amadei (2020, p.128-129): “Pela ótica da tutela urbanística e ambiental, cumpre destacar que, desde a década de 1970, acompanhando o expressivo crescimento das cidades, as limitações urbanísticas e ambientais aumentam significativamente. No âmbito do parcelamento do solo, não se poderia esperar quadro diverso que o da ampliação da tutela urbanística e ambiental. Afinal, essas operações interferem, e muito, no desenho dos bairros e no crescimento dos municípios, nas necessidades de infraestrutura urbana e de equipamentos comunitários, na ingerência antrópica sobre os bens ambientais, a incluir o meio ambiente artificial, considerando a qualidade de vida das cidades, bem como a dimensão, a destinação, uso e ocupação dos espaços urbanos fechados e abertos. O coração da tutela urbanística e ambiental no parcelamento do solo urbano encontra-se na aprovação urbanística e no licenciamento ambiental, mas o registro especial também tem um papel relevante nesse ponto, como se verá melhor adiante, bastando, por ora, apontar: ele serve, sobretudo, como eficaz meio de controle formal da legalidade, na medida em que amarra a juridicidade da operação de parcelamento do solo, que não se realiza sem a apresentação ao registrador da aprovação urbanística e das licenças ambientais exigíveis por lei. Parece conveniente, nesse passo, destacar dois pontos relacionados à tutela urbanística e ambiental: o primeiro, pertinente ao planejamento e aos estudos; o segundo, às principais exigências urbanísticas e ambientais constantes na Lei do Parcelamento do Solo Urbano (art. 4º da Lei nº 6.766/79)”.

2008). Dessa perspectiva, a divisão territorial vai além dos aspectos privados, reverberando no domínio público com o necessário desenvolvimento sustentável da cidade.

Na perspectiva ambiental, a propriedade e sua divisão territorial devem buscar um meio ambiente ecologicamente equilibrado (artigo 225 da Constituição Federal), de acordo com o Estatuto da Cidade, artigo 2º, I, que prevê a garantia do direito à cidade sustentável.

Ao definir o significado de parcelar (AMADEI e AMADEI 2014, p.12-14), é importante desmitificar a ideia de despedaçar, desagregar, e, ao contrário, corroborar a ideia de dividir em pedaços, quinhões em segregação, mantendo certa unidade na diversidade das partes segregadas. Assim, o parcelamento do solo geram lotes, não de modo qualquer, mas como partes integrantes de um todo, ora como parte de um o loteamento, ora de um desmembramento.

Apesar dos avanços da Lei 6.766/1979, seus destinatários eram as grandes loteadoras e não os pequenos proprietários que buscavam individualizar os imóveis. A referida lei foi uma conquista para ideia utópica de desenvolvimento da área urbana e rural, mas não foi suficiente. Apresenta-se pertinente à situação dos municípios, dos quais mais de 70% têm menos de 20 mil habitantes, ou seja, o padrão de aplicabilidade não pode ser elaborado com base nas grandes metrópoles. A quantidade de requisitos e as dificuldades administrativas nos municípios geraram empreendimentos desconectados da formalidade.

As grandes loteadoras atendem todos os requisitos legais com mais facilidade, mas os proprietários com vulnerabilidades econômicas e jurídicas não detêm a capacidade de parcelar sua gleba formalmente, nem nos termos da referida lei, nem nos termos do Estatuto da Terra.

Esse é um típico exemplo de informalidade, que vai gerar judicialização em detrimento de “contratos de gaveta”, problemas fundiários, urbanísticos e ambientais, isso no melhor dos mundos. No pior, ainda é possível vislumbrar uma potencialidade de condutas delituosas e vítimas de estelionatários.

A Lei de Parcelamento do Solo Urbano (6.766/1979) define que só poderá ocorrer parcelamento em áreas urbanas ou de expansão urbana²². A definição do perímetro urbano é,

²² Um exemplo prático disso é o Município de Piracicaba. Lá, como na grande maioria dos municípios paulistas, os parcelamentos da área rural não têm sido passíveis de aprovação municipal por serem considerados ilegais. Na prática, tais parcelamentos ocorrem via desmembramento de propriedades rurais por intermédio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, através da Resolução 17B/1980 que dispõe sobre o parcelamento de imóveis rurais, a referida Resolução foi revogada, cabendo a aplicação da Instrução Normativa 82/2015. No Incra, não são analisadas as perspectivas ambientais e urbanísticas, mas apenas o desmembramento da matrícula do imóvel de acordo com o módulo mínimo determinado para a região. A multiplicação dos

portanto, condição do processo. A implantação dos loteamentos clandestinos em áreas rurais tem provocado impactos ambientais como assoreamento de nascentes, processos erosivos e contaminação dos recursos hídricos devido à proliferação de poços para abastecimento de água e fossas sépticas.

Ao analisar a complexa Lei de Parcelamento do Solo Urbano, verifica-se que seu objetivo central é regular uma atividade de relevância econômica e que, como qualquer tipo de regulação, gera custos de transação.

Referidos custos colocam em situação mais vulnerável, diante do ordenamento jurídico, as pessoas físicas e jurídicas em condições menos favorecidas do ponto de vista socioeconômico. Para elas, o impacto dos custos de observância dos parâmetros e exigências do parcelamento é naturalmente maior se comparado com o impacto sobre grandes empreendedores imobiliários.

Ciente dessa disparidade, o legislador andou bem ao dispensar do registro especial quando se trate de modalidade de desmembramento menos complexa, menor, mais singela, que não se enquadre em um empreendimento de grande porte ao se considerar as características aferíveis pelas circunstâncias fáticas, quantitativas e qualitativas.

Sem afastar a razão de ser da lei, aferido que não se trate de fraude ao parcelamento do solo, é admitida a dispensa do registro especial utilizando-se a averbação de controle no competente registro de imóveis à vista da aprovação urbanística. Aqui, tem-se um grande problema: como o registrador qualificaria os títulos sem a devida análise urbanística?

Infelizmente o problema confirmou-se. Diante da ausência de situações permissivas de pequenos desmembramentos, à luz de cada situação municipal, incentivou-se indiretamente a informalidade e a negativa registral.

A respeito das flexibilizações introduzidas na Lei n. 6.766, de 1979 pela Lei 9.785/1999, Cacilda Lopes²³ entende que a sociedade como um todo não deixou de praticar

loteamentos clandestinos na zona rural, por não seguirem qualquer diretriz de ordenamento do território, acaba por comprometer significativamente o desenvolvimento urbano do município. Aliás, essa conduta gera problemas nos serviços públicos de infraestrutura de saneamento básico, educação, saúde, iluminação, coleta de lixo e transporte público.

²³ “[...] constatamos que as alterações introduzidas pela Lei n. 9.785/99 na Lei n. 6.766/79, no tocante à flexibilização das normas quando o Estado promover empreendimentos imobiliários, tiveram como intuito minimizar a ausência, por longos anos, de investimentos em programas habitacionais. Isso em um quadro de profundas mudanças econômicas, que ocasiona o aumento de pessoas que não conseguem obter, mesmo com o trabalho, a garantia de habitação digna. O Estado, ao perceber que o modelo de acesso à terra no Brasil privilegia apenas determinadas classes sociais, o que não conseguiu atender a uma classe numerosa de miseráveis,

negócios jurídicos, tais como vender frações ideais, áreas certas e determinadas, repartir gleba rural em áreas menores do que a fração mínima de parcelamento, o que criou um verdadeiro universo de informalidade nesses casos, e gerou sérios problemas urbanísticos e ambientais que se arrastam por muitos anos, resultando em um caos fundiário. Aí está mais um motivo para as preocupações atuais com a política de regularização e sua a valorização.

Nesse contexto, a própria Lei 6.766/1979, já previa um problema de regularização fundiária²⁴, especialmente na positivação do seu artigo 40 que estabeleceu a possibilidade de a prefeitura municipal, ou o Distrito Federal, quando desatendida a notificação pelo loteador, regularizar o loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença, para evitar lesão a seus padrões de desenvolvimento urbano e aos direitos dos adquirentes de lotes.

Aliás, a própria Lei 13.465/2017, que é a lei de regularização fundiária, no seu artigo 69 criou uma modalidade de regularização fundiária urbana Reurb inominada que pode ser aplicada a casos semelhantes. 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 este esteja implantado e integrado à cidade. É possível, para tanto, utilizar-se dos instrumentos previstos naquela lei,

promove alterações na legislação, instituindo um modelo atual de acesso a lotes: um para os pobres e outro para a classe média, já reproduzido em outros momentos da História. Uma legislação de parcelamento do solo que exclui determinadas classes sociais do acesso legal à terra causa grande impacto na produção dos espaços urbanos. A parcela da sociedade que não consegue obter habitação pelo modo tradicional de aquisição de lotes fica sujeita a outras formas de apropriação do espaço urbano. Dessa forma, são criados os espaços das favelas, dos cortiços, dos loteamentos clandestinos e irregulares e espaços mais privilegiados, como os loteamentos regulares, sem falar daqueles que não têm acesso a nenhuma dessas formas de moradia, vivendo em ruas, praças, marquises e viadutos” (LOPES, 2009, 94-95 apud SAULE JÚNIOR, 2004 p. 358).

²⁴ De acordo com as lições de Marcelo Augusto Santana de Melo (2012, p.48-49): “A Lei do Parcelamento do Solo permite ao adquirente do lote cujo empreendimento possua alguma irregularidade (registrado ou regularmente executado) suspender o pagamento das respectivas prestações e notificar o loteador para suprir a falta (art. 38). Para não incorrer em mora, o adquirente necessita promover no Registro de Imóveis o pagamento das prestações devidas de acordo com o vencimento. O Oficial do Registro de Imóveis controla os pagamentos e deposita judicialmente em nome de cada adquirente (§ 1º do art. 38). A lei prevê expressamente – no § 2º do art. 38 – que a Prefeitura poderá promover a notificação do loteador prevista no *caput* do artigo. O Ministério Público, por sua vocação natural, quer na defesa do consumidor, quer na defesa da ordem urbanística, na prática é quem tem efetuado referida notificação. O procedimento propriamente dito começa no art. 40 que legitima à Prefeitura Municipal a promoção da regularização do loteamento ou desmembramento irregular ou clandestino, mas timidamente consignada o poder público municipal *poderá* promover a regularização, o que também gerou inúmeros problemas práticos. A falta de comprometimento de algumas municipalidades com o procedimento de regularização acabou gerando inúmeras ações questionando o dever ou não da promoção da regularização dos parcelamentos irregulares. Consta da Lei 6.766/79 que a presidência do procedimento de regularização fundiária era somente judicial (parágrafo 4º do art. 40 da Lei 6.766/79), função essa quase sempre exercida pelos juízes corretores dos Registros de Imóveis (item 152 do Capítulo XX das Normas de Serviço da Corregedoria-Geral da Justiça de São Paulo). Embora a função tenha sido exercida com grande competência pelo Poder Judiciário, a morosidade acabou sendo uma crítica dos urbanistas, sendo que a inclusão do Oficial de Registro de Imóveis da tarefa de controle da legalidade da regularização sempre foi defendida entre os operadores do direito”.

podendo o interessado requerer ao oficial do cartório de registro de imóveis a efetivação do registro do parcelamento, munido dos documentos previstos em lei.

Outrossim, pode haver dispensa da apresentação dos documentos exigidos, flexibilizando-se inclusive a 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. Ou seja, havia uma legislação inovadora e preocupada com os aspectos urbanísticos. Como não foi atendida em grande parte ao longo desses anos, em um estalo de dedos, aprovamos tudo e seguimos.

Como foi visto, a Lei 6.766/1979 foi um avanço na disciplina e organização do processo de urbanização, e a primeira a prever um dispositivo sobre regularização fundiária. Sua importância, sem dúvida, deve ser enaltecida pelo pioneirismo na tutela urbana e ambiental e sua interface registral. Com suas recentes alterações, continua sendo um diploma iluminante e de importância no cenário nacional, exigindo-se assim, interesse dos operadores e doutrina para isso. No entanto, observa-se uma perpetuação das irregularidades pela dificuldade em cumprir todas as exigências do conjunto normativo, o que demonstra a necessidade de uma releitura prática e atualização tecnológica em face da quarta revolução industrial.

1.3.3. Constituição Federal de 1.988

A Constituição Federal de 1988 dedicou disposições específicas e importantes ao direito urbanístico brasileiro, representando um marco na Política Urbana Brasileira ao destinar um título específico às normas urbanísticas, a fim de atender as funções sociais da cidade e da propriedade.

Em matéria urbanística, a União tem poder de editar normas gerais nos termos do artigo 24, I da Constituição. Os Estados, nos termos dos artigos 25, §§ 2º, 3º e 24, detêm poder normativo regional para ordenamento do seu território e competência suplementar. Aos municípios atribui-se competência para legislar sobre assuntos de interesse local e ordenamento dos espaços urbanos incluindo nesses objetivos o planejamento e controle do parcelamento, ocupação e uso do solo.

Toshio Mukai (2019, p.101-104) aponta que a Constituição Federal foi a primeira na história a inserir a expressão “plano diretor” e o fez dizendo que toda a política de

desenvolvimento urbano deve ser executada pelo poder público municipal, com exclusividade, observadas as diretrizes fixadas em lei (art. 182, *caput*). Aduz que o instrumento básico dessa política de expansão urbana é o Plano Diretor²⁵, devidamente aprovado pela câmara municipal. Assim, a Constituição estabeleceu este instrumento como paradigma, dotado de função iluminante para concretização da função social da propriedade e da cidade.

Rogério Gesta Leal (2019, p.1953) destaca que a competência concorrente, embora pareça conflitante, não o é, sobretudo porque embora disponha sobre o mesmo tema, o fazem em âmbitos distintos. Ademais, o município foi deslocado de forma nevrálgica na Constituição Federal de 1988. Agora, além de possuir autonomia política, auto legislação e autoadministração, tem a competência de promover a política urbana. A propósito, talvez seja por isso a Lei 13.465/2017 tenha alterado a dinâmica e transmitido a presidência do processo administrativo para a municipalidade.

A edição do plano diretor mitiga a formação irregular de propriedades, na medida em que planeja e direciona a expansão urbanística, vista como um instrumento básico de política urbana. O objetivo do Poder Constituinte Originário era de estabelecer por meio do plano diretor a correta ordenação do território, o que resultaria em menos problemas fundiários.

O plano diretor por ter natureza constitucional, deve velar e ter conexão com os princípios constitucionais, aplicando-os na vertente municipal para que possibilite uma relação do espaço urbano democrático e a dignidade da pessoa humana. Para o Rogério Gestal Leal (2019, p.1954) é ainda necessária uma interface com os tratados internacionais de que o Brasil é signatário, principalmente aqueles que têm o compromisso com a pessoa humana e o direito da moradia.

Para o autor, no plano estratégico da gestão do espaço urbano, o plano diretor instrumentaliza o planejamento dos empreendimentos atuais e futuros, conduzindo o correto crescimento das cidades, e ao mesmo tempo, tutelando o bem-estar social da comunidade.

Com o objetivo de regulamentar essa disposição, que pode ser considerada um direito fundamental indireto previsto nos artigos 182 e 183, foi editada a Lei Federal 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) que estabeleceu diretrizes gerais da política urbana e do

²⁵ Vale destacar os ensinamentos de Joaquim Castro Aguiar (1996, p.51): “Se o projeto de lei do plano diretor não envolver matéria de iniciativa do prefeito, pode ser substancialmente emendado. Se nele forem encontradas matérias de iniciativa exclusiva, pode ser emendado, desde que disso não resulte aumento da despesa prevista, podendo, porém, haver diminuição da despesa. Como o plano diretor, em princípio, nada contém de iniciativa privativa, a Câmara poderá em regra, livremente, emendá-lo”.

desenvolvimento das cidades, estabeleceu ainda causas de obrigatoriedade do plano diretor para ordenar o uso e ocupação do solo.

1.3.4. Lei 10.257/2001 – Estatuto da Cidade

Esta lei foi fruto de grande mobilização social e política que reclamava a reforma urbana no Brasil (FERNANDES, 2013, p.214). Suas normas buscam concretizar o direito fundamental à moradia de milhões de brasileiros que vivem em situação jurídica precária, sem o mínimo de legalidade.

Com a promulgação do citado diploma, o Brasil foi inscrito no Rol de Honra da ONU (UN-HABITAT) em 2006 por tamanho avanço na tentativa de solução desse problema (FERNANDES, 2013, p.214).

Sua promulgação apareceu como uma tentativa de diminuição das desigualdades nos espaços urbanos, com uma série de instrumentos e diretrizes de desenvolvimento capazes de modificar a realidade urbana.

As cidades são fruto de interesses diversos, muitas vezes conflitantes, que deveriam ser colmatados com o objetivo de um ambiente sustentável e saudável para a população. É por meio do plano diretor que é possível o planejamento para impedir novos assentamentos informais e fomentar a criação regular de novos empreendimentos.

No entanto, fica evidenciado, ao analisar-se os instrumentos de planejamento urbano, a falta de preocupação com a expansão urbanística, pois apenas 51,5% dos municípios brasileiros têm Plano Diretor (MUNIC 2018).

Segundo o Estatuto da Cidade, o plano diretor é obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes; integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do artigo 182 da Constituição Federal; integrantes de áreas de especial interesse turístico; inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional e incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos nos termos do artigo 41 do Estatuto.

No conjunto total das cidades brasileiras (5.570 municípios), 533 informaram ao IBGE

que o Plano Diretor²⁶ estava em fase de elaboração. Nesse contexto, considerando apenas os municípios com mais de 20.000 habitantes, sendo 1.762 os que necessitavam elaborar o Plano Diretor, apenas 175 (9,9%) contavam com o instrumento. Destes, 76 afirmaram que o plano estava em elaboração. Esses dados são exemplos de que Estatuto não é aplicado e com isso, resulta-se em um processo de criação de espaços informais.

As dificuldades de implementação do Estatuto e dos recentes institutos urbanísticos passam também pela falta de conhecimento específico dos gestores públicos, principalmente os municipais. Dessa forma, é necessária ampla renovação da mobilização sociopolítica em torno das questões fundiárias, urbanas, habitacionais e ambientais.

Trata-se de tarefa de todos os operadores do direito pela implementação plena do Estatuto da Cidade e da nova Lei de Regularização Fundiária, que mais uma vez inovou a legislação deslocando algumas competências para a municipalidade e para a atividade cartorária – que pode receber alguma melhoria em decorrência da ampliação do conhecimento jurídico acerca da matéria, muitas vezes incompreendida por gestores e operadores do direito.

É possível afirmar que determinados instrumentos previstos no Estatuto da Cidade são desconhecidos pelos notários e registradores e pelo próprio Poder Judiciário. A título de exemplo, a transferência do direito de construir, que poderia servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social, efetivando a função social da propriedade sem prejudicar os proprietários afetados pela formação urbana consolidada.

Com isso, evita-se ainda o encargo aos cofres públicos, afastando eventual indenização de desapropriação de imóveis ocupados. Essa função é de suma importância e requer um cuidado especial.

Retomando a análise do plano diretor, o Estatuto da Cidade definiu-o como sendo o instrumento básico para a política de desenvolvimento e expansão urbana. Segundo Hely Lopes Meirelles (MEIRELLES, 2006, p. 549-550):

O Plano Diretor ou Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, como modernamente se diz, é o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global, constante do Município, sob os aspectos

²⁶ Além do Plano do Diretor, é necessário destacar, importantes também são a Lei de Perímetro Urbano, o Código de Obras e a Legislação sobre Parcelamento do Solo, os instrumentos mais utilizados pelas cidades brasileiras. A legislação sobre usucapião especial de imóvel urbano, a legislação sobre legitimação de posse e a legislação sobre servidão administrativa são os menos utilizados.

físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local. Deve ser a expressão das aspirações dos munícipes quanto ao progresso do território municipal no seu conjunto cidade/campo. É o instrumento técnico-legal definido dos objetivos de cada Municipalidade e por isso mesmo com supremacia sobre os outros, para orientar toda atividade de Administração e dos Administrados nas realizações públicas e particulares que interessem ou afetem a coletividade. O Plano Diretor deve ser uno e único, embora sucessivamente adaptado às novas exigências da comunidade e do progresso local, num processo perene de planejamento que realize sua adequação às necessidades da população, dentro das modernas técnicas de administração e dos recursos de cada Prefeitura. O Plano Diretor não é estático; é dinâmico e evolutivo. Na fixação dos objetivos e na orientação do desenvolvimento do Município é a lei suprema e geral que estabelece as prioridades nas realizações do governo local, conduz e ordena o crescimento da cidade, disciplina e controla as atividades urbanísticas em benefício do bem-estar social.

Freitag (2010) citado por Maciel e Schorr (2015, p. 157):

Há um contraste evidente! De um lado, em razão da globalização, temos áreas urbanas embasadas no consumismo, com carros particulares, e muitas vezes em número de um para cada integrante da família, condomínios em bairros nobres e compras em shoppings. Por outro, há grande parte de excluídos que vivem em favelas ilegais, sem trabalho, saúde, espaço legalizado e, muitas vezes, sem possuir ao menos o registro civil que os garanta o *status* de cidadão.

Maciel e Schorr (2015, p. 157) destacam que o direito à cidade não é apenas o acesso à cidade, e sim o direito a transformar a cidade em um espaço democrático, um ambiente onde não haja segregação e sim a participação de todos, onde o agir coletivamente aconteça, onde a diferença apareça, mas acrescente e não separe, onde a alteridade esteja presente não como um fator que aparte, mas que una, um ambiente que possa ter condições de habitabilidade e possa concretizar direitos fundamentais inerentes à pessoa humana.

No mesmo sentido ainda, Maciel e Schorr (2015, p. 158):

A conciliação entre desenvolvimento e meio ambiente deve ser realizada por meio da exploração equilibrada dos recursos naturais, que visem o bem-estar da geração atual, sem esquecer, também, das futuras gerações. O crescimento econômico deve buscar uma equitativa redistribuição do processo produtivo, bem como a erradicação da pobreza, como forma de reduzir as diferenças entre padrões de vida e, conseqüentemente, a pobreza absoluta; além de levar em consideração o equilíbrio entre viabilidade econômica e viabilidade ecológica. Nisto encontra-se a utilização das dimensões do ecodesenvolvimento. [...]

O que se quer, com isto, é que efetivamente se exerça a democracia e a cidadania, havendo uma maior participação daquele que é, ou deveria ser, realmente o destinatário das normas e diretrizes, qual seja, o povo. Quando

se democratiza a democracia através da participação, se busca a melhoria da qualidade da atuação dos cidadãos nas decisões que envolvem a coletividade.

É necessário interpretar o estatuto e o Plano Diretor como um instrumento hábil para concretizar o direito da cidade em si, e não simplesmente um conjunto normativo programático.

O Plano Diretor é um arcabouço jurídico que se irradia na medida em que dispõe dos instrumentos essenciais para imposição da política urbana e do cumprimento da função social da propriedade e da cidade. O curioso é que ainda apenas 51,5% dos municípios brasileiros têm Plano Diretor, com dito alhures, situação inconcebível para o processo de urbanização. É necessário a ampla discussão sobre sua elaboração, para que seja possível planejar a expansão urbanística de cada município de forma personalizada, em face de suas vicissitudes locais. Por fim, o Estatuto de maneira geral foi um grande avanço para o direito urbanístico trazendo uma série de instrumentos destinados ao cumprimento da função social da cidade e da propriedade. Segundo Adilson Abreu Dallari e Sérgio Ferraz²⁷, o Estatuto é sem dúvida umas das leis mais inovadoras, tendo como escopo a transformação e modernização da estrutura jurídica da administração pública. No entanto, para que possamos mitigar o impacto de novas criações de espaços informais, é necessário a edição de planos diretores em todos os municípios brasileiros.

1.3.5. Lei 11.977/2009 – Minha Casa Minha Vida

O termo de regularização fundiária²⁸ na doutrina brasileira não faz distinção entre assentamentos informais ou irregulares, vez que são tratados como sinônimos. Sua definição legal, revogada pela Lei 13.465/2017, preconizava que a regularização fundiária consistia no

²⁷ Na elaboração do prefácio da 1ª edição em 2002 do “Estatuto da Cidade – Comentário a Lei Federal nº 10.257/01. Segundo os autores, o Estatuto parte-se de uma premissa constitucional sistematizada no citado artigo 182, que criou instrumentos que possibilitassem a intervenção do Estado na cidade – o conjunto de domínio urbano público e privado –, visando alcançar o desenvolvimento urbano. Em suma, ainda que demande tempo (prefácio escrito em 2002), já antecipavam que demoraria um certo “tempo” para atingir “o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”.

²⁸ Edésio Fernandes, ao estudar o termo regularização: “(...) tem sido usado com sentidos diferentes, referindo-se em muitos casos tão somente aos programas de urbanização das áreas informais, principalmente através da implementação de infraestrutura urbana e prestação de serviço público. Em outros casos, o termo tem sido usado para se referir exclusivamente às políticas de legalização fundiária das áreas e dos lotes ocupados informalmente. As experiências mais compreensivas combinam essas duas dimensões: a jurídica e a urbanística” (2002, p. 15).

conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Edésio Fernandes²⁹ na busca da definição da regularização fundiária, anota que no Peru, por exemplo, há distinção entre assentamentos ilegais, irregulares e clandestinos para discutir as condições de assentamentos informais. Todavia, esse tipo de classificação pode dificultar a qualificação de um assentamento informal e conseqüentemente representar um entrave para a implantação de políticas públicas.

Com o objetivo de construir uma definição de assentamento informal, Edésio Fernandes assevera que os assentamentos informais englobam muitas dimensões e variações nas cidades latino-americanas e, para tanto, fornece os seguintes elementos identificadores: a) ocupações de terras públicas ou privadas, seguidas de autoconstrução (favelas); b) subdivisão não autorizada seguida de venda, tanto em área pública quanto privada (loteamentos irregulares, loteamentos clandestinos); c) conjuntos habitacionais irregulares; d) urbanização em áreas definidas como rurais; e) edificações subdividas e não autorizadas em um terreno (casas-de-frente-e-de-fundo); f) ocupação generalizada nas margens de rios, represas, mananciais e outras áreas especialmente protegidas; e g) ocupações em espaços públicos.

Contudo, Edésio Fernandes (2011, p.12) ressalva que não é necessariamente a presença de uma ou mais características que irá diferenciar um assentamento informal de um assentamento formal, pois é possível que exista uma favela dotada de infraestrutura mais aparelhada que aquela implantada em loteamentos formais novos, assim como é possível que pessoas de baixa renda vivam em assentamentos formais.

Usualmente, os assentamentos dotados de uma ou mais dessas características qualificam-se como informais, e a população pobre está neles assentadas. Logo, os assentamentos informais podem ou não estar situados em loteamentos clandestinos ou irregulares.

Por seu turno, Nelson Saule Júnior (2004, p.338-340) aponta as seguintes situações que representam os assentamentos irregulares: ocupações individuais em áreas públicas e particulares que formam as favelas; ocupações coletivas de prédios públicos, em regiões centrais da cidade, por movimentos que lutam por moradia; ocupações individuais ou

²⁹ FERNANDES, Edésio. Regularização de assentamentos informais na América Latina. Foco em políticas fundiárias. Lincoln Institute of Land Policy, 2011. Disponível em: <http://www.iabrij.org.br/morarcarioca/wp-content/uploads/2012/12/3-Regularization-of-Informal-Settlements-Portuguese.pdf> Acesso em: 5 out. 2020.

coletivas de espaços vazios sob pontes e viadutos; conjuntos habitacionais e loteamentos urbanos irregulares implantados pelo poder público; conjuntos habitacionais irregulares implantados por associações comunitárias, empresas e imobiliárias; cortiços instalados em imóveis velhos e deteriorados, adaptados irregularmente para serem alugados a famílias de baixa renda.

Vale ressaltar que o lapso entre a antiga e atual lei de regularização fundiária pode ensejar dúvida sobre quais processos administrativos devem ser aplicados. Assim, é possível que regularizações registradas na vigência da Lei 11.977/2009, que continuarão a surtir seus efeitos, mesmo após a sua revogação, aplicando-se seu conjunto respectivo normativo, existem processos administrativos de regularização em tramitação sob a regência da Lei revogada pelas regras de transição do art. 75 da Lei 13.465/2017, havendo assim uma aplicação híbrida dos diplomas.

Assim, os procedimentos administrativos iniciados antes de 23 de dezembro de 2016 (data da publicação da MP 759/2016) podem seguir o rito da Lei 11.977/2009 ou da Lei 13.465/2017, opcional ao legitimado regularizante.

Paola de Castro Ribeiro Macedo (2020, p.53-57) destaca a sistemática binária do processo administrativo da Lei 11.977/2009, composta de duas fases. A primeira fase, regularização do solo, verdadeiro sistema de parcelamento do solo em lotes ou a instituição de um condomínio edilício; e a segunda fase, titulação dos ocupantes propriamente ditos, com base no arcabouço instrumental disponível. Normalmente, inclusive, havia um lapso temporal considerável entre uma fase e outra.

Outra característica marcante da Lei 11.977/2009 foi o maior protagonismo dado ao Registro de Imóveis³⁰ na formação do procedimento de regularização, em mais um movimento na direção da desjudicialização. De acordo com Marcelo Augusto Santana de Melo (2012, p.24-26), o papel do Registro de Imóveis no cumprimento das funções para ajudar a garantir o direito à moradia corroborou para tornar-se um dos principais atores da

³⁰ Paola de Castro Ribeiro (2020, p.55-56) refina o raciocínio do registrador: “A Lei 11.977/2009 delegou ao registrador imobiliário a responsabilidade de presidir o procedimento de regularização, realizando a notificação de proprietários, confrontantes e entes federados; publicando editais e promovendo tentativa de acordo em caso de impugnações (art. 57). Para registro do parcelamento ou condomínio regularizado, deveria ser apresentado ao Registro de Imóveis o projeto de regularização fundiária aprovado pelo Município, instrumento de instituição de condomínio (se fosse o caso), bem como o licenciamento urbanístico, a cargo do Município, e ambiental, a cargo do Estado, se o Município não dispusesse de órgão ambiental capacitado. Na regularização de interesse social, todos os **custos** com projetos, obras de infraestrutura básica, sistema viário e equipamentos públicos ficariam a cargo do poder público, diretamente ou por seus concessionários/permissionários de serviços públicos (art. 55). Na regularização de interesse específico, a autoridade licenciadora definia as responsabilidades pela implantação das obras necessárias à adequação do assentamento informal, podendo, inclusive, recair sobre os beneficiários (art. 62)”.

regularização fundiária. O instituto, que originariamente tem garantido a propriedade imobiliária no Brasil e no mundo há séculos, exerceria funções sociais e ambientais, decorrentes da transformação do direito de propriedade contemporâneo e da hipertrofia da responsabilidade e importância do registrador na concretização desse objetivo de urbanificação.

Paola de Castro Ribeiro Macedo (2020, p.55) identifica que, antes dessa Lei, os processos que visavam trazer os imóveis para o mercado formal eram judicializados (usucapião individual, usucapião coletiva, procedimento perante o Juiz Corregedor, procedimento previsto na Lei 6.766/1979), ou seja, não havia um processo global, ordenado e capaz de regularizar um núcleo urbano informal.

A autora refina à ideia de titulação aos ocupantes, o instrumento naquele momento histórico – que teve avanço – apresentado pela Lei foi a legitimação de posse, pela qual o poder público atribuía um título de reconhecimento de posse a um determinado ocupante para fins de moradia, desde que esse morador não fosse concessionário, foreiro ou proprietário de outro imóvel urbano ou rural nem beneficiário de legitimação de posse anteriormente concedida³¹.

Havia um processo registral ligado à automaticidade, após cinco anos, o ocupante poderia requerer a conversão em propriedade, se preenchidos os critérios do art. 183 da Constituição Federal nos termos do artigo 60 da Lei 11.977/2009, o que foi na época, inclusive, muito criticado por parte da doutrina registral, a exemplo da própria Paola.

Pela primeira vez na história do direito pátrio, rompeu-se a discussão civilista de que posse é fato e não direito; a partir dessa Lei, pode-se afirmar com certeza que posse tornou-se um direito, inclusive com roupagem registral.

Para Paola de Castro Ribeiro Macedo (2020, p.56), a legitimação de posse, aliada à sua conversão em propriedade, foi cunhada pela doutrina como espécie de usucapião administrativa. Esse instrumento de titulação foi limitado a imóveis particulares, sob o

³¹ Art. 59. A legitimação de posse devidamente registrada constitui direito em favor do detentor da posse direta para fins de moradia. (Revogado pela Medida Provisória nº 759, de 2016) (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017)

Parágrafo único. A legitimação de posse será concedida aos moradores cadastrados pelo poder público, desde que: (Revogado pela Medida Provisória nº 759, de 2016) (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017)

I – não sejam concessionários, foreiros ou proprietários de outro imóvel urbano ou rural; (Revogado pela Medida Provisória nº 759, de 2016) (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017)

II – não sejam beneficiários de legitimação de posse concedida anteriormente; e (Revogado pela Medida Provisória nº 759, de 2016)

III – os lotes ou fração ideal não sejam superiores a 250m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) (BRASIL, 2009).

argumento de que os imóveis públicos não eram passíveis de prescrição aquisitiva por vedação constitucional. Daí inclusive o avanço da Lei 13.465/2017, que desmitificou a legitimação fundiária de usucapião para atingimento de imóveis públicos.

A autora ainda arremata com relação à titulação dos ocupantes, que também é admitidos a registro, como aquisição definitiva, os instrumentos particulares, como por exemplo, contratos de compromisso de venda e compra, cessão, promessa de cessão, ou qualquer outro título que denotasse a intenção de alienar o bem ao ocupante, desde que acompanhado do termo de quitação e de prova da ausência de litígio relacionado ao imóvel (certidões dos distribuidores), com base no art. 26, § 6º, da Lei 6.766/1979. Igualmente eram permitidos o ingresso ao fôlio real, as concessões especiais de uso para fins de moradia e as concessões de direito real de uso, bem como a especialização de frações ideais de terreno já registradas na matrícula de origem dos loteamentos clandestinos ou irregulares.

Finalmente, a autora indica que a legislação sob análise permitiu um avanço significativo na regularização de parcelamentos e condomínios irregulares, mas deixou a desejar nos instrumentos de titulação, especialmente das áreas públicas, já que estas, segundo grande parte da doutrina, não poderiam ser objeto de legitimação de posse.

Para Paola de Castro Ribeiro Macedo (2020, p.56), a Lei 11.977/2009 foi o diploma legislativo mais importante até então visto sobre o tema de regularização fundiária, rompendo paradigmas, irradiando-se de formar interdisciplinar³², flexibilizando práticas e trazendo a matéria para uma sistematização de procedimentos e instrumentos próprios, que foram, em larga medida, aproveitados pela legislação atual.

Ciente dessa situação, o legislador, editou a Lei 13.465/2017, com vistas a fomentar e garantir o direito fundamental à moradia regular e segura a todos os ocupantes, com foco especialmente na titulação, principal deficiência da lei antecessora.

Por fim, é necessário colacionar dados do Estado de São Paulo que ironicamente a autora apresentou em sua obra, demonstrando que talvez a lei hipertrófica não tenha sido tão eficaz (2020, p.57). O ano de 2016, no Estado de São Paulo, sob a égide da Lei 11.977/2009,

³² Sobre essa interdisciplinaridade, segundo Paola de Castro Ribeiro Macedo (2020, p.53-54), apoiada em José Renato Nalini: “Note-se que a regularização já era entendida como um procedimento multidisciplinar com diversas **dimensões**, como bem esclareceu José Renato Nalini, visando resolver questões (i) **urbanísticas**, relacionadas à adequação entre o assentamento existente e a necessidade de infraestrutura mínima, para a melhoria das condições de vida da população; (ii) **ambientais**, relativas a ações e programas compensatórios para minimizar ou sanar os danos ao meio ambiente; (iii) **sociais**, condizentes com a população ocupante do local a ser regularizado, valorizando sua cultura e seu senso de pertencimento, evitando-se remoções desnecessárias; (iv) **jurídicas**, com a utilização de instrumentos que possibilitem a aquisição da propriedade ou o reconhecimento da posse das áreas irregulares; e ainda, (v) **registrárias**, com o lançamento nas respectivas matrículas da aquisição desses direitos, a fim de atribuir eficácia *erga omnes* para todos os efeitos da vida civil.”

foi o ano em que se registrou maior número de regularizações – 576 núcleos –, enquanto em 2017 foram 470; 2018, 515; e 2019, 517. No entanto, é importante atualizar os dados estatísticos³³, que, por enquanto, demonstram um número recorde de regularizações em 2020, 600 regularizações, de outro bordo. Neste ano de 2021, há um número ainda inexpressivo: 106 regularizações até a última consulta no portal em 19/06/2021.

1.3.6. Lei 13.465/2017

A edição da MP 759 de 22 de dezembro de 2016 que dispôs sobre a regularização fundiária rural e urbana, a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, instituiu mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União e outras providências, alterou substancialmente a regularização fundiária no Brasil. A Lei 13.465/17³⁴ foi fruto da MP 759/2016 e trouxe novos paradigmas, potencializando estrutura normativa desenvolvida pela Lei 10.257/01 e Lei 11.977/09 e reforçando o arcabouço já desenvolvido ao longo desse período, criando mais uma vez uma grande esperança de implementação.

Teve sua conversão na Lei 13.465, em 11 de julho de 2017 e alterou as Leis 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de

³³ Fonte dos registradores. Disponível em: <https://www.registradores.org.br/RF/frmGraficos.aspx> acesso em 19/06/2021.

³⁴ De acordo com Vicente Abreu de Amadei (2020, p.141) nesse sentido: “No plano federal, é oportuno, ademais, destacar, a 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, (i) quer instituindo disciplina própria, (ii) quer alterando inúmeras outras leis que tratam diretamente da matéria, (ii) 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. Essa lei e seu decreto regulamentar (o Decreto nº 9.310/2018), embora não tenha eliminado as normas de regularização insertas na Lei nº 6.766/79, reclamam adaptação, e, no quadro da regularização fundiária, não se pode negar que há regularização de loteamentos e desmembramentos, compreendidos na categoria mais ampla da regularização urbanística. Além disso, ela trouxe importantes inovações à Lei nº 6.766/79 e ao Código Civil, instituindo, no que nos interessa para este estudo, o condomínio de lotes de terreno e disciplinando, no plano federal, o loteamento de acesso controlado (ou, como antes e impropriamente denominado, “loteamento fechado”).”

agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei 13.347, de 10 de outubro de 2016.

Segundo Carlos Elias Eduardo Elias de Oliveira (2017, p.1), essa lei revogou parcialmente a Lei 11.977/09 e preconizou a regularização fundiária rural (artigos 2º ao 8º) e a urbana (artigos 9º ao 82), abrangendo imóveis públicos e privados, inclusive os da União (artigos 83 ao 97), e perscrutou eficiência por regras secundárias (artigos 98 ao 109).

O autor complementa que, ao enfrentar com coragem o problema das ocupações irregulares de terras, a lei altera substancialmente as estruturas tradicionais do Direito Civil, denunciando que, entre as várias causas da proliferação da informalidade na ocupação fundiária, uma delas é a esclerose civilista, criando novos instrumentos e direcionando os operadores a novas soluções e releituras de antigos institutos de direitos das coisas.

Pode-se concordar com essa reflexão do autor e ampliá-la, na medida em que esta lei não só inovou em diversas criações, mas estabeleceu objetivos, diretrizes e princípios inerentes à situação de excepcionalidade.

Por uma questão metodológica, serão enunciados de forma sumária os principais destaques da Lei 13.465/2017, mas, ao longo dos próximos capítulos serão perscrutadas todas as características e informações inerentes ao processo administrativo da regularização fundiária. Dessa forma, destaquem-se as seguintes alterações e inclusões legislativas: i) modificações na medida provisória 2.220, que trata da concessão de uso especial para fins de moradia; ii) especialização das áreas registradas em comum, dispensando inclusive a outorga de escritura pública e flexibilizando, logo de início, o sistema do fôlio real; iii) introdução do direito real de laje no rol dos direitos reais, além da previsão da abertura matricular; iv) introdução do tratamento do condomínio de lotes no Código Civil, com a aplicação, no que couber, das mesmas regras do condomínio edilício, verdadeira hipertrofia da regularização registral, pois permite abertura de matrículas autônomas de unidades habitacionais que anteriormente não ingressariam na tábua registral, com o detalhe de toda assessoriedade dos benefícios de imóvel regular face ao sistema jurídico; v) modificações na lei 6.766/1979 COMO obrigação do pagamento das despesas de conservação nos condomínios fechados (condomínio de lotes), afastando a jurisprudência anterior consolidada do STF e do STJ; vi) tratamento específico relativo aos conjuntos habitacionais informais, com contribuição especial de dispensa de certidões de habite-se no caso de Reurb-S para sua efetiva

regularização; vii) tratamento do condomínio urbano simples, com aplicação para habitações coletivas, facilitando especialmente o processo registral de averbações de edificações, que poderá ser efetivado a partir de uma mera notícia, a requerimento do interessado, da qual constem a área construída e o número da unidade imobiliária, dispensada a apresentação de habite-se e das certidões negativas de tributos e contribuições previdenciárias; viii) regulamentação da arrecadação de imóveis abandonados, na forma do art. 1.276 do Código Civil; ix) mudança na redação do artigo que trata da usucapião coletiva no Estatuto da Cidade (art. 10); x) mudança do consórcio imobiliário, tratado no Estatuto da Cidade e xi) alteração na Lei 9.636/1998, que trata da alienação de bens imóveis da União; xii) facilitou-se a extinção da enfiteuse sobre terras da marinha, por meio da remição.

1.3.7. Ações Diretas de Inconstitucionalidades

Contra o texto da nova legislação de regularização fundiária, foram ajuizadas três Ações Diretas de Inconstitucionalidade, a saber: a nº 5.771, a 5.787 e a 5.883.

A nº 5.771, proposta em agosto de 2017, pelo Procurador Geral da República — Rodrigo Janot — expôs minuciosamente eventuais inconstitucionalidades formais e materiais da Lei 13.465/2017. A lei é resultado da conversão da MP 759, que, por sua vez, não teria cumprido os requisitos constitucionais de relevância e urgência previstos no artigo 62 da Constituição Federal. Além disso, a lei ordinária teria regulamentado matéria reservada à lei complementar e relativa a direito processual civil, alegou que o conjunto normativo relativo à regularização fundiária rural e urbana não respeita o direito à moradia nos termos do artigo 6º da CF.

Também teria desrespeitado o direito à propriedade e o cumprimento de sua função social (artigo 5º, *caput* e XXIII), a proteção do ambiente (artigo 225–*caput*, §1º I, II, III e VII e §§2º e 4º), a política de desenvolvimento urbano (artigo 182–*caput* e §§1º e 2º), o dever de compatibilizar a destinação de terras públicas e devolutas com a política agrícola e o plano nacional de reforma agrária (artigo 188–*caput*), os objetivos da República (art. 3.º–I a III), a vedação ao retrocesso, o mínimo existencial e o princípio da proporcionalidade (na faceta de proibição da proteção deficiente), a previsão de que o pagamento de indenizações da reforma agrária será em títulos da dívida agrária (artigo 184–*caput*), participação popular no planejamento municipal (artigo 29–XII) e as regras constitucionais da usucapião especial

urbana e rural nos termos dos artigos 183 e 191)³⁵.

Outro ponto debatido na referida ADI é a legitimação fundiária, criticado como instituto descompassado³⁶ e instrumento legitimador de irregularidade, que afastaria requisitos ambientais e urbanísticos na sua utilização.

Ainda nessa ADI, a Presidência da República defendeu a constitucionalidade formal e material da Lei 13.465/2017. O Presidente do Congresso Nacional afirmou a relevância e urgência na utilização da MP e houve manifestação da Advocacia-Geral da União pela improcedência do pedido. O Senado Federal e a Presidência da República defendem o não conhecimento da ação, ao argumento de que a petição inicial estaria fundamentada em argumentação genérica, o que afronta a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Note-se ainda, no processo administrativo da Lei 13.465/2017, a dispensa de licenciamento ambiental nos processos de regularização fundiária urbana, especificamente no artigo 33, o que lesa a tutela ambiental.

Ainda que de forma sumária, é possível concordar com a petição do PGR no sentido de não haver urgência. O problema estrutural é muito antigo, como identificou-se no breve histórico legislativo. Trata-se de problema fundiário que deriva da época do Brasil colônia. Assim, seria aconselhável que a lei tramitasse pelo processo legislativo ordinário, com amplo debate e participação da população, caso contrário, poríamos em risco as conquistas urbanas dos últimos anos.

Por seu turno, a ADI 5.787 ajuizada em outubro de 2017 pelo Partido dos Trabalhadores (PT) impugnou diversos artigos da Lei 13.465/2017, fundamentando-se em inconstitucionalidade formal e material. Além das já apresentadas pela ADI anterior, soma-se à ideia de um modelo de insustentabilidade para efetivação da Reurb para ocupantes de baixa renda. O pedido da ADI destaca especificamente a violação ao artigo 182 da Constituição da República, na medida em que lei federal teria possibilitado alteração do perímetro de área urbana, o que violaria os princípios referentes ao direito à cidade, moradia, função social da

³⁵ Parecer nº 191/2018 – SFCONST/PGR - Sistema Único nº 374.612/2018 - ACAO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.771/DF. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/ADI5771lei13465regularizacaoafundiariaratificacao.pdf/view> Acesso em 18/07/2021.

³⁶ Thaíssa Hentz (2020, 60-61): “Outro ponto debatido na Ação Direta de Inconstitucionalidade é a legitimação fundiária prevista na Lei, pois a fixação de marco temporal sem, contudo, estabelecer qualquer exigência de tempo mínimo de ocupação ou vinculação de seu uso à moradia, acarreta a premiação de ocupações clandestinas e ilícitas por parte dos ocupantes ilegais de terras, falsificadores de títulos, entre outros, além de ir contra ao estabelecido para a usucapião especial nos arts. 183 e 191, da Constituição Federal, ao envolver questões de áreas públicas”.

propriedade urbana e rural, da política agrícola e da reforma agrária. Haveria, ainda, violação da tutela constitucional do meio ambiente e da conservação do patrimônio público.

A referida ADI aborda igualmente um problema que piorou com a nova Lei 14.118/2021: a ausência de obrigatoriedade do loteador de implementar as obras de infraestrutura, absolvendo, por via indireta, os empreendedores irregulares. Com isso, afasta-se toda responsabilidade por garantir as condições de habitabilidade aos ocupantes do núcleo urbano informal. O próprio Parecer da PGR da ADI 5.771³⁷ prevê o problema da titulação formal sem a devida implementação material urbanística:

“A distribuição de títulos dominiais, decorrentes da privatização de terras públicas e privadas, desacompanhada das medidas necessárias ao exercício do direito de habitação não se coaduna com a ordem constitucional e com o próprio objetivo da regularização fundiária, que deve ter por escopo não a formalização de títulos, mas a garantia da integração dos ocupantes dos imóveis à vida urbana e à vida rural. A privatização de terras à população de baixa renda, sem a implementação das condições mínimas de habitabilidade, sem a prestação dos serviços públicos essenciais e sem a geração de empregos, estimulará a alienação das propriedades e o fenômeno da gentrificação, por meio do qual a comunidade de baixa renda é substituída pelas classes mais ricas, em virtude da alteração das dinâmicas e da valorização da área, com o aumento dos custos de bens e serviços”.

Por último, a ADI 5.883 teve seu ajuizamento em janeiro de 2018 pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), que a fundamentou na violação formal e material de normas constitucionais, como as anteriores, e reiterou os mesmos argumentos, com foco principalmente no desrespeito à autonomia municipal para dispor sobre o ordenamento urbano do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis.

O IAB reiterou a ausência do recorte urbanístico e ambiental no planejamento da cidade e no processo de regularização fundiária, cuja preocupação é basicamente a titulação e não a concretização de direitos fundamentais à vida urbana digna.

Por fim, todas as ADI's estão aguardando julgamento final de mérito.

³⁷ Idem a nota 37, página 20.

1.3.7.1. MP 996/2020 e Lei 14.118/2021

O novo programa habitacional do governo federal, o Programa Casa Verde e Amarela (PCVA), foi finalmente lançado, no dia 25 de agosto 2020, por meio da Medida Provisória 996.

A Medida Provisória nº 996/2020 começou sua produção de efeitos com muita discussão, sobretudo sobre a precariedade e a privatização do processo administrativo de regularização fundiária urbana, a medida provisória posteriormente convertida em Lei, teve o condão de alterar a Lei 13.465/2017 e criar novas diretrizes para o processo administrativo de regularização fundiária.

De acordo com Isadora Guerreiro e Raquel Rolnik³⁸ (2020), a Regularização fundiária Verde e Amarela está muito ligada ao endividamento e à precariedade dos ocupantes do núcleo urbano informal. Segundo as autoras, volta-se à discussão da financeirização da moradia, que significa o oferecimento das dívidas imobiliárias como nova isca para o mercado financeiro.

As autoras alertam que o objetivo extremo da titulação³⁹ é fazer com que as pessoas consigam formalizar seus imóveis e alçarem-nos ao nível de crédito que tenha potencial creditício, retirando os entraves para o desenvolvimento do mercado de *Home Equity*, ou seja, empréstimos com imóveis como garantia, cujos juros são mais baixos, de modo a ampliar o alcance do mercado de crédito.

Logo de início verifica-se nas diretrizes da MP convertida em Lei, algo que chamou muito a atenção. A Lei 13.465/2017 tinha como objetivo garantir a efetivação da função social da propriedade (Artigo 10. VII), já a referida MP estabelece como diretrizes o estímulo ao cumprimento da função social da propriedade e do direito à moradia, nos termos do disposto na Constituição.

Por sua vez, essa MP foi convertida na Lei 14.118/2021 que instituiu o Programa Casa

³⁸ Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/regularizacao-fundiaria-verde-e-amarela-endividamento-e-precariedade/> acesso em 8/10/2020 e também: <https://www.brasil247.com/blog/casa-verde-e-amarela-bolsonaro-deixa-o-povo-de-fora>

³⁹ Abertura de matrículas individualizadas no plano registral e cadastral, dissociadas da intersecção urbanística e ambiental.

Verde e Amarela, apresentou um rol de “diretrizes”,⁴⁰ estampadas no artigo 2º, e de “objetivos”⁴¹, no artigo 3º. Considerando o escopo do trabalho de analisar o processo administrativo, manter-se-á o estudo dogmático da Lei 13.465/2017. Todavia, ao analisar as diretrizes e objetivos da Lei 14.118/2021, é clarividente o viés da atuação de agentes privados na concretização da regularização fundiária que afasta o protagonismo municipal.

Outra questão tormentosa que será melhor desenvolvida é que esta Lei possibilitou a titulação formal, sem a necessária adequação urbanística e ambiental⁴², desprezando por completo a ideia de inclusão e concretização da função social da cidade.

Por fim, é possível identificar, ainda que de maneira precipitada, que o modelo de regularização fundiária proposta pelo PCVA não pretende dar melhores condições de habitação e urbanidade, nem conferir segurança de posse, mas principalmente “extrair o valor da casa” por meio do endividamento. É clarividente o desejo de atingimento de metas financeiras internacionais para circulação do crédito e pouca preocupação urbanística e

⁴⁰ “Art. 2º São diretrizes do Programa Casa Verde e Amarela: I - atendimento habitacional compatível com a realidade local, com o reconhecimento da diversidade regional, urbana e rural, ambiental, social, cultural e econômica do País; II - habitação entendida em seu sentido amplo de moradia, com a integração das dimensões física, urbanística, fundiária, econômica, social, cultural e ambiental do espaço em que a vida do cidadão acontece; III - estímulo ao cumprimento da função social da propriedade e do direito à moradia, nos termos da Constituição Federal; IV - promoção do planejamento integrado com as políticas urbanas de infraestrutura, de saneamento, de mobilidade, de gestão do território e de transversalidade com as políticas públicas de meio ambiente e de desenvolvimento econômico e social, com vistas ao desenvolvimento urbano sustentável; V - estímulo a políticas fundiárias que garantam a oferta de áreas urbanizadas para habitação, com localização, preço e quantidade compatíveis com as diversas faixas de renda do mercado habitacional, de forma a priorizar a faixa de interesse social da localidade; VI - redução das desigualdades sociais e regionais do País; VII - cooperação federativa e fortalecimento do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), de que trata a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005; VIII - aperfeiçoamento da qualidade, da durabilidade, da segurança e da habitabilidade da construção de habitações e da instalação de infraestrutura em empreendimentos de interesse social; IX - sustentabilidade econômica, social e ambiental dos empreendimentos habitacionais; X - transparência com relação à execução física e orçamentária das políticas habitacionais e à participação dos agentes envolvidos no Programa Casa Verde e Amarela e dos beneficiários desse Programa” (BRASIL, 2021). XI - utilização de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais, a economia de recursos naturais e a conservação e o uso racional de energia.

⁴¹ Art. 3º São objetivos do Programa Casa Verde e Amarela: I - ampliar o estoque de moradias para atender às necessidades habitacionais, sobretudo da população de baixa renda; II - promover a melhoria do estoque existente de moradias para reparar as inadequações habitacionais, incluídas aquelas de caráter fundiário, edifício, de saneamento, de infraestrutura e de equipamentos públicos; III - estimular a modernização do setor da construção e a inovação tecnológica com vistas à redução dos custos, à sustentabilidade ambiental e à melhoria da qualidade da produção habitacional, com a finalidade de ampliar o atendimento pelo Programa Casa Verde e Amarela; IV - promover o desenvolvimento institucional e a capacitação dos agentes públicos e privados responsáveis pela promoção do Programa Casa Verde e Amarela, com o objetivo de fortalecer a sua ação no cumprimento de suas atribuições; e V - estimular a inserção de microempresas, de pequenas empresas e de microempreendedores individuais do setor da construção civil e de entidades privadas sem fins lucrativos nas ações do Programa Casa Verde e Amarela (BRASIL, 2021).

⁴² No artigo 33 § 2º da Lei 13.465/2017: “Na Reurb-S, fica **facultado** aos legitimados promover, a suas expensas, os projetos e os demais documentos técnicos necessários à regularização de seu imóvel, inclusive as obras de infraestrutura essencial nos termos do § 1º do art. 36 desta Lei. (Incluído pela Lei nº 14.118, de 2021)” (BRASIL, 2017).

ambiental para concretização da regularização adequada.

2. CAPÍTULO II – REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

2.1. Introdução

A crescente importância da regularização fundiária como instituto corretivo da urbanização irregular é fruto de desordem, falta de fiscalização das autoridades, da insuficiência de políticas habitacionais e ainda da ineficiência legislativa para atingir todas as espécies de alteração espacial territorial. A cidade é muito mais que uma *urbe*, acaba se tornando *polis*, uma verdadeira comunidade. Por isso, é tão difícil em alguns casos desfazer situações consolidadas.

Esse instituto jurídico é remédio de desvios administrativos, teve seu nascimento na Lei 11.977/2009, destacando-se pela simplificação dos paradigmas urbanísticos e ambientais com intuito de permitir que os assentamentos urbanos informais ganhassem efeitos jurídicos⁴³. Aliás, essa lei é conhecida pela criação do Programa Minha Casa Minha Vida⁴⁴, que financia a aquisição, produção ou reforma de imóveis urbanos ou rurais por população de baixa renda.

Conseguiu uma façanha no tocante a regularização fundiária, por considerar os assentamentos informais como parte indissociável da cidade e, no contexto do planejamento urbano como um todo, promover sua integração com a chamada “cidade formal”⁴⁵, conferindo concretude aos objetivos do Estatuto da Cidade e da Constituição Federal.

⁴³ Para Patrícia André de Camargo Ferraz (2014, p. 129) a regularização fundiária não tem só escopo de moradia, ela é responsável pelo desenvolvimento econômico e o combate as desigualdades, segundo a autora: “Em face dessas consequências no mundo fenomenológico, parece-nos que a RF (regularização fundiária) não pode ser vista com o exclusivo escopo de garantir segura moradia para os menos favorecidos. Ela se mostra como instrumento fundamental para o desenvolvimento econômico do País e de combate à pobreza. Isso porque a RF reflexamente ativa micromovimentações na economia em razão de investimentos de melhoria de imóveis e porque viabiliza acesso a financiamentos menos custosos para investimentos em pequenos negócios e na melhora da qualidade de vida do cidadão, bem como para aquisição regular desses imóveis, uma vez regularizados”.

⁴⁴ Vale lembrar que esse instituto já apareceu em outras legislações, como a própria Lei 6.766/1979, o que indica inclusive a existência do problema na promulgação desse diploma.

⁴⁵ Ermínia Maricato (2000, p.123) em abordagem interdisciplinar sobre o tema regressa e reflete: “Após um século e meio de vida, a matriz de planejamento urbano modernista (e mais tarde funcionalista), que orientou o crescimento das cidades dos países centrais do mundo capitalista, passou a ser desmontada pelas propostas neoliberais que acompanham a reestruturação produtiva no final do século XX. Em se tratando de países da semiperiferia, como é o caso do Brasil e de outros países da América Latina, esse modelo, definidor de padrões holísticos de uso e ocupação do solo, apoiado na centralização e na racionalidade do aparelho de Estado, foi aplicado a apenas uma parte das nossas grandes cidades: na chamada cidade formal ou legal. A importação dos padrões do chamado “primeiro mundo”, aplicados a uma parte da cidade (ou da sociedade) contribuiu para que a cidade brasileira fosse marcada pela modernização incompleta ou excludente”.

A referida lei rompeu um difícil e restrito paradigma até então previsto na Lei 6.766/1979, introduzindo flexibilizações, legitimando situações jurídicas consolidadas, sem olvidar da necessidade de o município atuar eficazmente em seu território para evitar o surgimento de novas ocupações informais, o que inclui, a adoção de verdadeira política de desenvolvimento urbano, em geral, e de política pública de habitação, em particular.

A Lei nº 11.977/2009 foi um grande avanço. Dentre os principais destaques, vale mencionar: a possibilidade de redução de áreas públicas e do tamanho mínimo dos lotes que se aplicava apenas aos assentamentos consolidados anteriormente à data de publicação da lei; os mecanismos que visam à segurança jurídica da posse⁴⁶, como a demarcação urbanística e a legitimação de posse e a usucapião administrativa.

Após 7 anos de promulgação, referido diploma foi expressamente revogado pela Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016, mais tarde convertida na Lei 13.465/2017, conhecida como nova Lei de Regularização Fundiária (Reurb).

Com o advento da referida lei, foi alçado um arcabouço jurídico complexo para concretização dos direitos fundamentais, que abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam a referida regularização dos núcleos urbanos informais.

A Lei 13.465/2017 trouxe novos paradigmas potencializando todo o exposto e reforçando o arcabouço já desenvolvido ao longo desse período, criando mais uma vez uma grande esperança de implementação. Destacando-se: modificações na medida provisória 2.220, que trata da concessão de uso especial; especialização das áreas registradas em comum, dispensando inclusive a outorga de escritura pública, flexibilizando assim o arquétipo notarial e registral.

A lei ainda introduziu o condomínio de lotes, no Código Civil, com a aplicação, no que couber, das mesmas regras do condomínio edilício, ao passo que hipertrofia a regularização registral, pois permite abertura de matrículas autônomas de unidades habitacionais que anteriormente não ingressariam na tábua registral, com o detalhe de toda acessoriedade dos benefícios de imóvel regular face ao sistema jurídico.

⁴⁶ A Lei teve papel importante na busca pela segurança do direito possessório, mesmo tradicionalmente elencado como natureza fática, essa Lei, foi responsável pela transformação em natureza jurídica. Raquel Rolnik (2015, p. 151-152) abordou as consequências da insegurança da posse: “Fundamentalmente, a insegurança da posse é uma questão de economia política – leis, instituições e processos de tomada de decisão relacionados ao acesso e ao uso da moradia e da terra são atravessados pelas estruturas de poder existentes na sociedade. Assim, tanto as formas de gestão do solo como as estratégias de planejamento urbano têm uma enorme incidência sobre as possibilidades de acesso – ou bloqueio – à terra urbanizada para os moradores de menor renda. É no interior desta trama jurídico-administrativa que se tecem os mecanismos de inclusão/exclusão na cidade”. Esse foi o objetivo desse mecanismo.

O novo diploma também modificou a Lei 6.766/1979, na medida em que obrigou o pagamento das despesas de conservação nos condomínios fechados (condomínio de lotes), afastando a jurisprudência consolidada do STF e do STJ; tratou especificamente dos conjuntos habitacionais informais, com contribuição especial de dispensa de certidões de habite-se no caso de Reurb-Social para sua efetiva regularização.

Incluiu ainda, o condomínio urbano simples, com aplicação para habitações coletivas, facilitando especialmente por exemplo, o processo registral de averbações de edificações, que poderá ser efetivada a partir de uma mera notícia, a requerimento do interessado, da qual constem a área construída e o número da unidade imobiliária, dispensada a apresentação de habite-se e de certidões negativas de tributos e contribuições previdenciárias.

Além disso, o legislador acertou ao incluir a usucapião como instrumento da Reurb no artigo 15, II da Lei 13.465/2017. Aliás, cabe salientar que, durante muitos anos e hodiernamente, a usucapião é utilizada como instrumento de regularização de forma indireta. Toda vez que não é possível adequar a situação fática imobiliária à realidade idealística do legislador nos aspectos registrares, ela é utilizada como um instrumento legitimador de todas as irregularidades, o que ao longo desses anos sobrecarregou o Judiciário e criou panaceia jurídica para erradicação de inconformidade legal nas três perspectivas civil, urbanística e ambiental. A própria natureza do instrumento – trata-se de modalidade de aquisição originária da propriedade – apresenta forte característica de “*janus*⁴⁷”, ou seja, sempre haverá um poder de mudança, baseado em um novo começo. A usucapião tem essa roupagem. É despreendida de qualquer vicissitude anterior. Nada é derivado e tudo é originário.

Retratar-se-ão todos os espaços passíveis de regularização e se apresentará um resumo dos mecanismos previstos na Lei 13.465/2017, com destaque especial para a usucapião extrajudicial, na tentativa de perscrutar à aplicabilidade prática desse instrumento, com objetivo de regularizar mitigando o enfrentamento dos entraves administrativos, lembrando

⁴⁷ Jano (em latim: Janus) foi um deus romano das mudanças e transições, como pode ser visto nas citações "Jano tem poder sobre todos os começos (...)"[1] e “Em poder de Jano estão os inícios”,[2] em relação às mudanças (inícios, começos), e nas citações "(...) Duas portas haver, bélicas ditas,/Que santo horror defende e o cru Mavorte:/Barras, ferrolhos cem de bronze as trancam;/Sempre ao limiar de sentinela Jano"[3] e "(...) Então deposta a guerra,/Se amolgue a férrea idade; a encanecida/Fé com Vesta, os irmãos Quirino e Remo/Ditem leis; Jano trave as diras portas/Com trancas e aldrabões",[3] em relação às tradições (leis). A figura de Jano é associada a portas (entrada e saída), bem como a transições. A sua face dupla também simboliza o passado e o futuro. Jano é o deus dos inícios, das decisões e escolhas. O maior monumento em sua glória se encontra em Roma e tem o nome de Ianus Geminus ("gêmeos Jano"). Acesso em 24/04/2021. Disponível em: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Jano#:~:text=Jano%20\(em%20latim%3A%20Janus\),cita%C3%A7%C3%B5es%20%22\(...\)&text=Jano%20o%20deus%20in%C3%ADcios%2C%20das%20decis%C3%B5es%20e%20escolhas.](https://pt.wikipedia.org/wiki/Jano#:~:text=Jano%20(em%20latim%3A%20Janus),cita%C3%A7%C3%B5es%20%22(...)&text=Jano%20o%20deus%20in%C3%ADcios%2C%20das%20decis%C3%B5es%20e%20escolhas.)

que hoje, é possível uma deflagração de usucapião tanto na esfera judicial quanto administrativa – essa última através da ata notarial de usucapião extrajudicial, bem delineada no presente trabalho.

2.2. Objetivos, Princípios e Diretrizes da REURB

É necessário definir o real alcance terminológico dos vocábulos, *objetivo*, *diretriz* e *princípio* para se compreender o sentido de algumas normas da legislação da REURB.

Objetivo é uma meta, um resultado esperado, ou seja, uma espécie de orientação eficaz para atingimento de determinado desígnio, aquilo que se pretende alcançar.

Diretrizes, segundo afirmação de Odete Medauar (2005, p.17), são linhas reguladoras, espécies de instruções ou indicações para se realizar um plano ou política, o que equivale, em termos jurídicos, a normas, no sentido de regras e princípios.

Princípio, por outro lado, segundo Celso Antônio Bandeira de Mello (2018), é determinação nevrálgica de um arcabouço, um arquétipo consistente, dotado de irradiação fundamental sobre diferentes vertentes, servindo de vetor axiológico para interpretação, exatamente para definir e integrar o sistema normativo, conferindo-lhe tônica e sentido harmônico.

Com excelente contribuição para o tema, a definição de Robert Alexy (2014, p.37) em sentido diferente do exposto: “princípios são comandos de otimização, ou seja, comandos que exigem que algo seja realizado na máxima medida possível, observadas as circunstâncias fáticas e jurídicas”.

Essas definições se fundem na ideia de uma bússola interpretativa do sistema normativo. Os princípios têm maior grau de abstração, com forte carga axiológica, são normas com grau de generalidade relativamente alto, conforme as lições de Robert Alexy (2015, p. 87)⁴⁸.

No mesmo sentido, Miguel Reale (1986. p.60) definiu princípios “como verdades ou juízos fundamentais, que servem de alicerce ou de garantia de certeza a um conjunto de juízos, ordenados em um sistema de conceitos relativos à dada porção da realidade”. Ou seja,

⁴⁸No direito constitucional, os princípios têm uma dimensão superior. Na doutrina de Ruy Samuel Espíndola: [...] No Direito Constitucional é que a concepção de fundamento da ordem jurídica como ordem global se otimiza diante da teoria principialista do Direito. Assim, os princípios estatuídos nas Constituições – agora princípios constitucionais -, ‘postos no ponto mais alto da escala normativa, eles mesmos, sendo normas, se tornam, doravante, as normas supremas do ordenamento’ (1999. p. 74).

o doutrinador fundou-se no cerne de validade de um sistema de conhecimento, tratando os princípios como pressupostos necessários.

Para Luis Felipe Tegon Cerqueira Leite e Mariana Mencio (2017 p.26), também partindo da definição de Celso Antônio Bandeira de Mello e Robert Alexy, reafirmam que os princípios cumprem duas funções específicas de irradiação, uma interpretativa e outra acolmatativa.

Essa reflexão é necessária pela característica inerente dos princípios da Lei 11.977/2009 em objetivos na Lei 13.465/17. Paola de Castro Ribeiro Macedo (2020, p.75-79), em excelente análise, compara o artigo 48⁴⁹ da Lei 11.977/2009, que tratou dos princípios, com o artigo 10⁵⁰ da Lei 13.465/2017, que tratou dos objetivos. Para a jurista, houve uma ampliação dos propósitos relacionados com o direito social a moradia adequada, da qual emergiu a função social da cidade e da propriedade com eficiência e desestímulo aos novos

⁴⁹ Art. 48. Respeitadas as diretrizes gerais da política urbana estabelecidas na Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, a regularização fundiária observará os seguintes princípios: (Revogado pela Medida Provisória nº 759, de 2016) (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017)

I – ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para sua permanência na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental; (Revogado pela Medida Provisória nº 759, de 2016) (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017)

II – articulação com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas à integração social e à geração de emprego e renda; Revogado pela Medida Provisória nº 759, de 2016) (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017)

III – participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização; (Revogado pela Medida Provisória nº 759, de 2016) (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017)

IV – estímulo à resolução extrajudicial de conflitos; e (Revogado pela Medida Provisória nº 759, de 2016) (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017)

V – concessão do título preferencialmente para a mulher. (Revogado pela Medida Provisória nº 759, de 2016) (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017) (BRASIL, 2009)

⁵⁰ 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; (BRASIL, 2017)

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

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

núcleos.

Thiago Marrara (2015, p. 120-136) em artigo sobre os aspectos jurídicos da Política Nacional da Mobilidade ao esmiuçar o alcance jurídico sobre o princípio, objetivo e diretriz, fez importante advertência sobre técnica legislativa: o legislador não utiliza palavras inúteis e não distribui prescrições com idêntica função normativa. Assim, o autor discorre sobre princípio, objetivo e diretriz, propondo diferenciação hermenêutica.

Para o jurista, os princípios seriam valores centrais, valores nucleares de um sistema normativo. Já os objetivos seriam alvos, metas, um resultado esperado da correta prescrição normativa. Sobre as diretrizes, o jurista concorda com Odete Medauar sobre o tema, elaborando sua própria definição: “As diretrizes, previstas no art. 6º, seriam micropolíticas ou detalhamentos da política de mobilidade e que deveriam ser desenvolvidas por todos os entes” Note-se que a ideia é mantida: as “micropolíticas” integram a definição ampla de linhas reguladoras uma vez que serão elas as linhas mestras do sistema normativo.

Da análise dos autores supramencionados é possível extrair duas reflexões representativas da *communis opinio* produzida até o momento: i) o princípio permite a função de interpretar o sistema normativo e colmatar lacunas para uma efetiva aplicabilidade do direito; ii) objetivo é uma meta a ser alcançada, que deverá interagir com todo o sistema normativo, criando uma verdadeira intersecção jurídica.

Sobre essas noções, ainda que apresentem diferenças terminológicas, corrobora-se a contribuição de Luis Felipe Tegon Cerqueira Leite e Mariana Mencio (2017, p.25-28), para quem, sobre o vetor doutrinário, os princípios, objetivos e diretrizes da regularização fundiária possuem, – para práxis do sistema normativo, comandos normativos – regras e princípios na interpretação, elaboração e aplicação das normas de regularização fundiária urbana.

Como se vê, independentemente de no artigo 48, da lei anterior (11.977/2009) constar o termo *princípios*, no art. 10 da lei nova (13.465/2017), como dito alhures, consta o termo *objetivos*, contemplando certa similitude. Para Luis Felipe Tegon Cerqueira Leite e Mariana Mencio (2017, p.32-33), depreendem-se princípios da leitura do artigo 10, a saber: direito à moradia⁵¹ (inciso VI), consensualidade (inciso V), dignidade humana (inciso VII), função social da propriedade (inciso VII), funções sociais da cidade (inciso VIII), eficiência na

⁵¹ O princípio da moradia integra todo o processo de urbanização, especialmente a infraestrutura, “[...] Por tudo isso, o domínio público urbano como conjunto de bens públicos e privados essenciais à prestação de serviços públicos de interesse local, incluindo tanto os logradouros públicos, quanto o mobiliário urbano (redes de infraestrutura e equipamentos urbanos) desponta como instrumento para a concretização do princípio da moradia digna” (MARRARA, 2007, p. 188-189).

ocupação e no uso do solo (inciso IX) e participação popular (inciso XII).

Antes de analisar os incisos e sua correspondência com princípios, o artigo 9º § 1º da Lei 13.465/2017 elencou taxativamente os princípios da regularização fundiária, na medida em que obrigou os poderes públicos a formular e desenvolver no espaço urbano as políticas de sua competência de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social, ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional.

É preciso regressar à Medida Provisória 759/2016, que antecedeu a Lei 13.465/2017. A MP continha, além dos princípios taxativos elencados acima, previsão dos princípios da competitividade, eficiência energética e complexidade funcional⁵². Segundo Paola de Castro Ribeiro Macedo (2020, p.), esses princípios foram retirados, quando da conversão da medida provisória em lei, devido a severas críticas de urbanistas e operadores do direito. Basicamente, as críticas apontavam roupagem capitalista dos princípios, o que macularia as diretrizes da lei e seus objetivos sociais. Verifica-se que a normativa da regularização fundiária do Programa Casa Verde e Amarela⁵³ ressuscitou todos esses debates, ainda pendentes de análise doutrinária.

A exposição dos apontamentos doutrinários demonstra inevitavelmente que os princípios devem ser entendidos como alicerces, mentores hermenêuticos para as mais variadas situações jurídicas.

⁵² Art. 8º Ficam instituídas normas gerais e procedimentos aplicáveis, no território nacional, à Regularização Fundiária Urbana - Reurb, a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de núcleos urbanos informais.

Parágrafo único. Os poderes públicos formularão e desenvolverão no espaço urbano as políticas de suas competências de acordo com os princípios de competitividade, sustentabilidade econômica, social e ambiental, ordenação territorial, eficiência energética e complexidade funcional, buscando que o solo se ocupe de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional (BRASIL, 2016).

⁵³ Isadora Guerreiro ao analisar a Normativa, destaca: “A proposta de regularização – que inclui a escolha da área – é feita por estas empresas *diretamente para o governo federal* (Ministério do Desenvolvimento Regional – MDR), apenas com *anuência* do município previamente cadastrado. Portanto, não se trata de procurar soluções relativas a direito à cidade e à moradia adequada para a população que mais precisa, indicada pelo município no seu planejamento (Planos Locais de HIS ou Planos Diretores), ou mesmo populações mobilizadas em áreas de conflito ou de risco. *Trata-se apenas de dar abertura para negócios privados que possibilitem a agentes privados extrair renda de áreas informais e precárias já consolidadas*. Isso é exacerbado pelo fato de que, de fato, o programa de titulação não considera a execução da infraestrutura urbana – que é a parte mais cara e complexa de processos de inclusão de assentamentos informais na cidade formal. Ele dá recursos e exige apenas *projetos e compromisso de execução futura* da urbanização pelo município – sem deixar claro quem vai pagar por isso, se o poder público (níveis municipal e estadual) ou as próprias famílias. A normativa do programa também diz que os recursos não podem ser usados para a eventual *compra da terra*, principalmente quando se tratam de áreas privadas – e neste ponto também deixa em aberto quem pagará por isso, se poder público ou famílias, ou quem fará a mediação para a compra.” Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/normativa-da-regularizacao-fundiaria-do-casa-verde-e-amarela-mais-problemas-a-vista/> acesso em 11/05/2021

No entanto, vale apresentar reflexão da hipertrófica pamprincipiologia⁵⁴ desenvolvida por Lênio Luiz Streck (2012, p.7-21), que critica a ponderação ou sopesamento no conflito principiológico, apontando mera subjetividade de aplicação do julgador. Aliás, o autor apoia-se no dever de acautelamento no manejo dos princípios para evitar sua transformação em “álibis retóricos”, e com isso fragilizar o ordenamento jurídico.

A dialética empírica dos princípios na regularização fundiária é de suma importância, isto porque, cada espaço passível de regularização – será analisado adiante – é diferente, ou seja, ainda que o processo administrativo preveja um encadeamento necessário e útil para atingir o resultado – titulação formal e material –, cada processo terá suas vicissitudes, não restando dúvidas sobre a importância dos princípios e sua contribuição na aplicação dos mesmos.

É necessária uma análise da Lei 13.465/2017, visto que ela não arrola em suas normas fundamentais nenhuma diretriz, utilizando princípios e objetivos (artigo 9º, § 1º e 10) como normas norteadoras de aplicação da regularização fundiária.

Por sua vez, a recente Lei 14.118/2021, que instituiu o Programa Casa Verde e Amarela, apresentou um rol de diretrizes⁵⁵ estampadas no artigo 2º e de objetivos,⁵⁶ no artigo

⁵⁴ “Daí a necessidade de um combate hermenêutico à pamprincipiologia, que enfraquece sobretudo o caráter concretizador dos princípios ao criar uma gama incontável de standards retóricos persuasivos (na verdade, no mais das vezes, enunciados com pretensões performativas) que possibilitam a erupção de racionalidades judiciais *ad hoc*, com forte cunho discricionário. Entretanto, como contrapartida, deve haver um cuidado com o manejo dos princípios, que não podem ser transformados em álíbis retóricos e, com isso, fragilizar a autonomia minimamente exigida para o direito nessa quadra da história. Tampouco se pode continuar a utilizar a vetusta cisão entre regras – que seriam aplicadas por subsunção – e princípios, esses “aplicados por ponderação” (STRECK, 2012, p.7-21).

⁵⁵ “Art. 2º São diretrizes do Programa Casa Verde e Amarela: I - atendimento habitacional compatível com a realidade local, com o reconhecimento da diversidade regional, urbana e rural, ambiental, social, cultural e econômica do País; II - habitação entendida em seu sentido amplo de moradia, com a integração das dimensões física, urbanística, fundiária, econômica, social, cultural e ambiental do espaço em que a vida do cidadão acontece; III - estímulo ao cumprimento da função social da propriedade e do direito à moradia, nos termos da Constituição Federal; IV - promoção do planejamento integrado com as políticas urbanas de infraestrutura, de saneamento, de mobilidade, de gestão do território e de transversalidade com as políticas públicas de meio ambiente e de desenvolvimento econômico e social, com vistas ao desenvolvimento urbano sustentável; V - estímulo a políticas fundiárias que garantam a oferta de áreas urbanizadas para habitação, com localização, preço e quantidade compatíveis com as diversas faixas de renda do mercado habitacional, de forma a priorizar a faixa de interesse social da localidade; VI - redução das desigualdades sociais e regionais do País; VII - cooperação federativa e fortalecimento do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), de que trata a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005; VIII - aperfeiçoamento da qualidade, da durabilidade, da segurança e da habitabilidade da construção de habitações e da instalação de infraestrutura em empreendimentos de interesse social; IX - sustentabilidade econômica, social e ambiental dos empreendimentos habitacionais; X - transparência com relação à execução física e orçamentária das políticas habitacionais e à participação dos agentes envolvidos no Programa Casa Verde e Amarela e dos beneficiários desse Programa” (BRASIL, 2021). XI - utilização de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais, a economia de recursos naturais e a conservação e o uso racional de energia.

3º. Considerando o escopo do trabalho em analisar o processo administrativo, manter-se-á o estudo dogmático da Lei 13.465/2017. Todavia, cabe salientar um processo de mudança ao analisar as diretrizes e objetivos da Lei 14.118/2021, é clarividente o viés da atuação de agentes privados na concretização da regularização fundiária afastando o protagonismo municipal.

Superadas as questões acima, finalmente ingressa-se nos princípios propriamente ditos, conforme artigo 9º § 1º da Lei 13.465/2017: **princípio de sustentabilidade econômica, social e ambiental, e ordenação do solo com eficiência de viabilidade territorial.**

O princípio da sustentabilidade⁵⁷ aparece no Estatuto da Cidade como diretriz geral relacionada à função social da cidade e da propriedade (artigo 2º, inciso I, Lei 10.257/2001). Para Thiago Marrara (2007, p.186) a função social da cidade é complementada pela função social da propriedade urbana, prevista na Constituição Federal⁵⁸.

Para o jurista, como a norma constitucional é de eficácia limitada – necessita de integração normativa para produção plena de seus efeitos jurídicos - seu cumprimento só ocorrerá com a edição de diretrizes fixadas nos planos diretores locais e nas normas específicas. O autor apresenta uma faceta bipartida, uma vez que a função social da cidade é dirigida à administração local, e a função social da propriedade, aos particulares.

Note-se que a *sustentabilidade* é interdisciplinar, na medida em que se irradia e exige uma regularização fundiária capaz de concretizar direitos fundamentais. O princípio foi destacado na *Carta Mundial pelo Direito à Cidade*, aprovada no Fórum Social Mundial de 2005, e estabelece o:

⁵⁶ Art. 3º São objetivos do Programa Casa Verde e Amarela: I - ampliar o estoque de moradias para atender às necessidades habitacionais, sobretudo da população de baixa renda; II - promover a melhoria do estoque existente de moradias para reparar as inadequações habitacionais, incluídas aquelas de caráter fundiário, edifício, de saneamento, de infraestrutura e de equipamentos públicos; III - estimular a modernização do setor da construção e a inovação tecnológica com vistas à redução dos custos, à sustentabilidade ambiental e à melhoria da qualidade da produção habitacional, com a finalidade de ampliar o atendimento pelo Programa Casa Verde e Amarela; IV - promover o desenvolvimento institucional e a capacitação dos agentes públicos e privados responsáveis pela promoção do Programa Casa Verde e Amarela, com o objetivo de fortalecer a sua ação no cumprimento de suas atribuições; e V - estimular a inserção de microempresas, de pequenas empresas e de microempreendedores individuais do setor da construção civil e de entidades privadas sem fins lucrativos nas ações do Programa Casa Verde e Amarela (BRASIL, 2021).

⁵⁷ Betania Alfonsin (2001, p.309-317) frisou que: “a sustentabilidade é um conceito complexo, que envolve as dimensões ambiental, social, econômica e temporal dos processos urbanos. Não pode ser usada de forma reducionista e esta parece ser a concepção adotada pelo Estatuto da Cidade – compreende uma dimensão ambiental mas não se reduz a ela até porque estamos falando de cidades”.

⁵⁸ Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

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

Direito à Cidade, definido como o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade e justiça social. É compreendido como um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos que lhes confere a legitimidade de ação e organização com base nos seus usos e costumes, para obterem o pleno exercício do direito a um padrão de vida adequado (...). O direito à cidade é interligado e interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente (...).⁵⁹

O esclarecimento buscou demonstrar o direito à cidade sustentável, propondo assim uma releitura do direito da cidade, que pode ser aplicado no processo de regularização fundiária. A carta de Atenas de 1933 cunhou a expressão cidade “funcional”, a carta considerava a cidade como um organismo, uma simbiose orgânica.

Desse modo, é possível projetar a funcionalidade e a sustentabilidade na regularização fundiária, ou seja, para que seja possível a concretização da Reurb, é necessário eficiência e viabilidade territorial, último princípio taxativo, isto é, não se concretizará a regularização sustentável sem a devida simbiose orgânica entre titulação formal com eventuais transformações materiais, encampados em todo o exposto até o momento.

Sobre o princípio da ordenação territorial, Paola de Castro Ribeiro Macedo (2020, p.76) afirma que, além de previsto no Estatuto da Cidade (artigo 2º, VI), tem como objetivo a urbanização de forma coerente, de acordo com as normas legais – como resultado baseado na meta – a utilização adequada dos imóveis urbanos.

Fernanda do Carmo (2016, p.99) aduz que: “O ordenamento do território é uma política pública transversal que integra objetivos de organização territorial e desenvolvimento socioeconômico e tem repercussão em múltiplas áreas da vida social e econômica”. Para a jurista, o Estado⁶⁰ tem papel fundamental na ordenação do território.

⁵⁹ Carta Mundial pelo Direito à Cidade. Documento produzido através do Fórum Social das Américas - Quito - Julho 2004, Fórum Mundial Urbano - Barcelona - Setembro 2004 e V Fórum Social Mundial - Porto Alegre - Janeiro 2005.

⁶⁰ Fernanda do Carmo (2016, p.99-121) ao desenvolver sobre os princípios constitucionais da Constituição Portuguesa no que afeta o ordenamento do território, estabeleceu nas considerações conclusivas que “o ordenamento do território foi inscrito no texto original da Constituição de 1976, como uma obrigação do estado transversal e enquadradora da efetivação dos direitos à habitação e ao ambiente e qualidade de vida e como um instrumento necessário ao planeamento de base económica. Em 1989 reforçou o seu estatuto constitucional, ao ser assumido explicitamente como uma tarefa fundamental e autónoma do estado, e ganhou amplo espaço no domínio do planeamento do desenvolvimento económico e social, a partir da eliminação do planeamento económico dirigista. O estatuto constitucional que reconhecemos ao ordenamento do território tem tradução na ordem jurídica infraconstitucional, mas não tem, todavia, correspondentes reflexos na prática, nem na

Exemplificando essa ideia, Paola de Castro Ribeiro Macedo (2020, p.77) sustenta que esse mandamento obriga um planejamento adequado para que evite parcelamento irregular do solo⁶¹, instalação de empreendimento ou atividade que possa aumentar o tráfego, a retenção especulativa de imóveis⁶², a poluição e degradação ambiental ou ainda a exposição da população de baixa renda a riscos de desastres naturais.

A falta de planejamento é muito criticada por Raquel Rolnik (2005) tendo em vista que nunca houve uma organização territorial no Brasil. Para a autora, existem normas setorizadas no meio ambiente, no direito urbanístico e demais ciências jurídicas, e essas normas não dialogam entre si. O problema ainda piora, segundo a autora, quando se analisa os planos diretores, que, na maioria das vezes, são reflexos de interesses econômicos dos *players* de mercado⁶³ envolvidos diretamente na produção da cidade, os quais, muitas vezes definem e alteram as diretrizes urbanísticas, sem o mínimo de preocupação coletiva.

José Afonso da Silva (2010, p.177) afirma que a ordenação territorial é de interesse dos municípios, embora à União e aos estados se reserve competência para atuar em algumas searas. Para ele, a “ordenação do solo caracteriza-se como um conjunto de medidas destinadas a realizar o conteúdo do plano urbanístico”.

Paola de Castro Ribeiro Macedo (2020, p. 76-77) dialogando com o entendimento

importância social que lhe é, frequentemente, atribuída, nem no seu efetivo desempenho no quadro das demais políticas públicas. Para a concretização da ambição que a Constituição impõe falta prática de planejamento de base territorial no seu ciclo processual completo, falta cumprir melhor o planejamento do desenvolvimento econômico e social, numa lógica do desenvolvimento territorial alicerçado no ordenamento do território e no desenvolvimento regional, e falta também, ou sobretudo, organização político-administrativa estável e consistente, capaz de responder aos encargos e obrigações constitucionais”.

⁶¹ Ermínia Maricato (2000, p.122), ao relatar sobre o planejamento urbano do Brasil, define que: “O urbanismo brasileiro (entendido aqui como planejamento e regulação urbanística) não tem comprometimento com a realidade concreta, mas com uma ordem que diz respeito a uma parte da cidade, apenas. Podemos dizer que se trata de ideias fora do lugar porque, pretensamente, a ordem se refere a todos os indivíduos, de acordo com os princípios do modernismo ou da racionalidade burguesa. Mas também podemos dizer que as ideias estão no lugar por isso mesmo: porque elas se aplicam a uma parcela da sociedade reafirmando e reproduzindo desigualdades e privilégios. Para a cidade ilegal não há planos, nem ordem. Aliás ela não é conhecida em suas dimensões e características. Trata-se de um lugar fora das ideias”.

⁶² Ibidem, p.123, para a autora, somadas a ilegalidade e as questões já levantadas sobre a sustentabilidade: “A ilegalidade é, portanto, funcional- para as relações políticas arcaicas, para um mercado imobiliário restrito e especulativo, para a aplicação arbitrária da lei, de acordo com a relação de favor. Dependendo do ponto de vista, no entanto, ela é muito disfuncional: para a sustentabilidade ambiental, para as relações democráticas e mais igualitárias, para a qualidade de vida urbana, para a ampliação da cidadania. A segregação territorial e todos os corolários que a acompanham -falta de saneamento ambiental, riscos de desmoronamentos, risco de enchentes, violência - estão a ela vinculados”.

⁶³ **Player de mercado é a denominação dada às empresas que atuam de forma relevante no mercado em que estão inseridas.** Ou seja, são negócios capazes de mudar a perspectiva do ramo de atuação e região em que decidiram investir. Disponível em: <https://blog.uotz.com.br/player-de-mercado/#:~:text=Grosso%20modo%2C%20player%20de%20mercado,regi%C3%A3o%20em%20que%20decidiram%20investir> Acesso em 28/04/2021.

acima do jurista, aplica o princípio no cenário da regularização fundiária. Daí a grande utilidade desse princípio na prática da regularização: o município pode exigir obras de infraestrutura e medidas contra o impacto ambiental e urbanístico ou a compensação para aprovação do requerimento.

É dessa forma que os municípios poderão atingir os objetivos da regularização, fazendo que realmente se concretize a simbiose de cidade formal e material, previamente ou posteriormente, ao longo do desenrolar do processo administrativo da regularização.

Apesar da polêmica terminológica já exposta entre “objetivos” e “princípios”, o novel diploma (Lei 13.465/2017) estabeleceu no artigo 10 os objetivos.

O primeiro, localizado no inciso I, é “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”. Isto remete ao planejamento urbano e ordenação territorial.

Segundo Luis Felipe Tegon Cerqueira Leite e Mariana Mencio (2017, p.19-52), esse planejamento é um mandamento constitucional, citando abordagem de José Afonso da Silva (SILVA, 2010, p.88): “O planejamento, assim, não é mais um processo dependente da mera vontade dos governantes. É uma previsão constitucional e uma provisão legal. Tomou-se imposição jurídica, mediante a obrigação de elaborar planos, que são os instrumentos consubstanciadores do respectivo processo”.

Para um bom desenvolvimento de processo administrativo de regularização fundiária, é necessário que os gestores tenham um diagnóstico da informalidade territorial e jurídica para que possam efetuar um planejamento casuístico e personalizada para os mais de 5570 municípios e suas respectivas realidades.

Já o inciso II do artigo 10 prevê a criação de unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e a constituição de direitos reais em favor dos seus ocupantes. Isto é, o reconhecimento do espaço excluído – já consolidado – da formalidade, integrando-o ao tecido urbano por meio de flexibilizações legais e aplicação do arcabouço jurídico.

Luis Felipe Tegon Cerqueira Leite e Mariana Mencio (2017, p.19-52) deslocam a importância da legislação urbanística municipal “que no espaço próprio da suplementação das normas gerais em função dos interesses predominantes locais, pode fazer a confrontação da regularização fundiária de acordo com o planejamento urbano”.

Os incisos III e IV do mesmo artigo, buscam a ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados, de modo a promover a integração social e a geração de emprego. Priorizar a permanência dos ocupantes no espaço não é um preciosismo, na verdade, é para evitar a mudança abrupta das ocupantes para outro local totalmente desconectado daquele tecido urbano. É muito comum a realocação das pessoas em regiões periféricas e distantes de onde os ocupantes criaram seus vínculos com o tecido urbano.

Na visão de Luis Felipe Tegon Cerqueira Leite e Mariana Mencio (2017, p.19-52), a moradia não é um favor concedido pelos governantes, mas sim um direito transcendente⁶⁴. Para os juristas, as relações afetivas, o estudo, o trabalho e o lazer são desenvolvidos na formação do ser humano pelo local de sua moradia. É ali que é forjada a pessoa humana. Inobstante o objetivo e a prioridade de manter os ocupantes no assentamento já consolidado, caso haja risco de desastres naturais, será necessário a realocação para um local seguro.

Os juristas ainda sustentam a noção de “regularização integral”, que retrata a abrangência terminológica de moradia, como um lugar não apenas para viver, mas também para proporcionar condições de integração social. Concorda-se com essa noção principalmente porque mora-se na cidade e não simplesmente em uma moradia desconectada da cidade legal – tanto do ponto de vista material como formal –, e é somente com a efetivação de todos os objetivos e princípios da Lei 13.465/2017 que concretizará a “regularização fundiária 360°”⁶⁵.

⁶⁴“O antigo **Platão** foi o primeiro a reconhecer a diferença entre uma realidade **imanente** e uma **transcendente** em sua Filosofia, pois ele estabeleceu a distinção entre duas realidades: uma **realidade material e sensível** e outra realidade **imaterial e suprassensível**. Em geral, a **imanência** refere-se a algo que tem em si próprio o seu princípio e seu fim. A **transcendência**, por sua vez, faz referência a algo que possui um fim externo e superior a si mesmo. A imanência está ligada à realidade material, apreendida imediatamente pelos sentidos do corpo, e a transcendência está ligada à realidade imaterial, de uma natureza metafísica e puramente teórica e racional. Desde Platão, a Filosofia tenta lidar com a diferenciação dos dois conceitos, visto que são antagônicos e que suscitam a discussão acerca da validade de cada um ou da superioridade de um deles. Durante a Idade Média, a discussão acerca da validade de cada um desses conceitos dividiu o pensamento entre os filósofos neoplatônicos, como **Agostinho**, notadamente defensores da superioridade inquestionável da transcendência, e os filósofos aristotélicos, como **Tomás de Aquino**, que defendiam a validade da realidade imanente”. (PORFÍRIO, Francisco. "Imanência e transcendência"; *Brasil Escola*.) Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/filosofia/imanencia-transcendencia.htm>. Acesso em 28 de abril de 2021.

⁶⁵ A adoção desse termo define a necessidade de análise da regularização fundiária nas duas acepções — aspecto formal, documentação e fôlio real, e aspecto material, infraestrutura essencial do empreendimento —, aspectos entrelaçados e contínuos, isto é, não há efetiva regularização sem fechar um círculo. No Dicionário Informal: “Giro completo - Ângulos Replementares - Dois ângulos são Replementares quando a soma de suas medidas é igual a 360°. Neste caso, cada um é o replemento do outro.

O inciso V do artigo 10 prevê a possibilidade de extrajudicialização⁶⁶ para estímulo à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade⁶⁷. Em tese de doutorado sobre o tema, Swarai Cervone de Oliveira (2011, p.125) aponta que os oficiais de cartório exercem parcela da jurisdição quando administram interesses privados, trazendo pacificação social.

A Lei 11.441/07⁶⁸ que possibilitou a realização de inventário, partilha, separação consensual e divórcio consensual por via administrativa foi um grande avanço no sistema normativo vigente uma vez que autorizou os tabelionatos de notas a lavrar esses atos, o que, por sua vez, demonstra parcela de função jurisdicional sem que se elimine a fiscalização do

⁶⁶ A **extrajudicialização dos procedimentos** judiciais consiste em fenômeno recente no direito brasileiro que possibilita ao legislador desafogar o poder judiciário, trazendo para o foro extrajudicial a competência para procedimentos de menor complexidade que não demandem julgamento de mérito, isto é, sejam de jurisdição voluntária, ou a chamada Administração Pública de Interesses Privados. São exemplos de extrajudicialização os seguintes procedimentos: a) a implementação do Inventário, Separação e Divórcio extrajudiciais, pela Lei 11.441/2007. Estes podem ser procedidos em Tabelionato de Notas, através de escritura pública, a qual tem plena eficácia, sendo título hábil para registro e levantamento de quaisquer bens ou valores depositados; b) a formação de cartas de sentença e formais de partilha extrajudiciais, introduzida pelo Provimento CG 31/2013. A parte interessada, assistida pelo advogado, poderá solicitar que a carta de sentença ou formal de partilha seja extraído em cartório de notas, mediante requerimento simples; c) a implementação, pelo Novo Código do Processo Civil, do procedimento de Usucapião Extrajudicial, que será processado nos cartórios do registro de imóveis, diante da apresentação de petição instruída por ata notarial lavrada por tabelião, atestando o tempo da posse e demais fatos relevantes que sejam evidenciados pelas partes; d) a adesão do Brasil à Convenção de Haia, convenção internacional para eliminação da exigência de legalização de documentos públicos estrangeiros. O apostilamento nos termos da convenção é feito nos cartórios de notas e de registro civil brasileiros. A extrajudicialização dos procedimentos é um meio legítimo para garantir a prestação jurisdicional voluntária em tempo hábil e de forma econômica para a parte e para o poder público, ainda descongestionando o poder judiciário, e, destarte, garantindo maior celeridade ao julgamento das causas de maior complexidade e que comportem objetos contenciosos. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Extrajudicializa%C3%A7%C3%A3o_dos_procedimentos#:~:text=A%20extrajudicializa%C3%A7%C3%A3o%20dos%20procedimentos%20judiciais,jurisdi%C3%A7%C3%A3o%20volunt%C3%A1ria%2C%20para%20o%20foro

⁶⁷ As normas fundamentais do Código de Processo Civil preveem que o Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos (art. 3º, § 2º). Além disso, enuncia-se que a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial (art. 3º, § 3º,) (BRASIL, 2015)

⁶⁸ Em monografia apresentada na pós-graduação *lato sensu* da Faculdade de Direito da USP de Ribeirão Preto, abordamos o referido tema: “A Lei n. 11.441/07 trouxe importante inovação e deu grande passo em direção ao descongestionamento do Poder Judiciário. Este diploma introduziu alterações no Código de Processo Civil, possibilitando a lavratura de separações, divórcios e inventários consensuais pelos notários. Bem verdade que até a edição dessa lei, apenas pela via judicial poderia ser feita, via essa extremamente congestionada. No ano da promulgação da Lei foi ainda instituído um Grupo de Estudos pela Portaria CG 01/2007, publicada no Diário Oficial de 11.01.2007, visando a implementação da Lei no âmbito notarial e suas implicações do registro civil das pessoas naturais. Esse grupo foi composto pelos seguintes integrantes: José Roberto Bedran, José Renato Nalini, Marcelo Martins Berthe, Márcio Martins Bonilha Filho, Vicente de Abreu Amadei, Vitore André Zilio Maximiano, Márcia Regina Machado Melaré e Paulo Tupinambá Vampré. Referido Grupo de Estudos elaborou importantes conclusões sobre aplicabilidade da lei. Destacam-se as seguintes conclusões: i) alternatividade quanto à escolha das vias judicial e extrajudicial; ii) possibilidade de desistência de uma das vias para a eleição da outra; iii) prescindibilidade da homologação judicial das escrituras públicas de inventário e partilha, bem como as de divórcio e separação consensual, as quais são títulos hábeis para o registro civil e o registro imobiliário. A Lei introduziu profunda mudanças na estrutura jurídica ao permitir que determinados atos como divórcio, separação e inventário fossem feitos diretamente nas serventias extrajudiciais.” Foi um movimento hipertrófico da atividade notarial e registral na medida que creditou a confiança desses atos para o extrajudicial (NOSCH, 2019).

Poder Judiciário, tendo em vista arquétipo do artigo 236 da Constituição Federal, que será estudado no Capítulo IV. A exposição desses fenômenos mostra a possibilidade real da participação das serventias extrajudiciais – os cartórios – no cumprimento desse objetivo, na medida em que atuam como verdadeiros agentes da regularização.

O inciso VII visa garantir a efetivação da função social da propriedade⁶⁹. José Afonso da Silva (2010, p.73) ao analisar o princípio à luz da disciplina urbanística retrata que: “tem sido mal definido na doutrina brasileira, obscurecido, não raro, pela confusão que dele se faz com os sistemas de limitação da propriedade”.

Para o autor, não há confusão entre as limitações do exercício do direito da propriedade em detrimento da função social que emerge do direito estrutural. Está ligada a um processo sinalagmático entre relação produtiva e propriedade. Concorda-se com a ideia e adiciona-se as lições de Miguel Reale, uma vez que o tridimensionalismo do direito – fato, valor e norma – pode ser um estrutura social axiológico-normativa para entender essa “obrigação” dos proprietários.

Em sentido divergente, Thiago Marrara (2007, p.184) afirma que tanto a relação com a cidade, como a propriedade urbana privada, a função social desenha-se fundamentalmente “como a justificativa jurídica que legitima a criação de limitações ao exercício de propriedade, tendo em vista a necessidade de reduzir externalidades negativas e estimular positivas em benefício de uma coletividade maior”.

Na observação da sapiência desenvolvida pelos juristas, nota-se que a função social é um complexo normativo estrutural que se pode resumir em eventuais obrigações impostas ao proprietário de um direito, podendo ser uma limitação ou não, o que dependerá da ótica com que for analisada, isto é, avaliada pelo proprietário é um múnus, analisado pela coletividade é um benefício. Isso faz ainda mais sentido quando analisa-se a função social da cidade, pois a cidade retrata um aspecto coletivo de aglomeração humana com numerosas construções

⁶⁹ Para José Afonso da Silva (2010, p.74-75): “essa concepção é que o intérprete tem que entender as normas constitucionais que fundamentam o regime jurídico da propriedade: sua garantia enquanto atende à sua função social, “implicando uma transformação destinada a incidir seja sobre o fundamento mesmo da atribuição dos poderes ao proprietário, seja, mais concretamente, sobre o modo de aquisição, em que o conteúdo do direito vem positivamente determinado; assim é que a função social mesma acaba por posicionar-se como elemento qualificante da situação jurídica considerada, manifestando-se, conforme as hipóteses, seja como condição de exercício de faculdades atribuídas, seja como obrigação de exercitar determinadas faculdades de acordo com modalidades preestabelecidas”. Enfim, a função social manifesta-se na própria configuração estrutural do direito de propriedade, pondo-se concretamente como elemento qualificante na predeterminação dos modos de aquisição, gozo e utilização dos bens. Por isso é que se conclui que o direito de propriedade não pode mais ser tido como um direito individual. A inserção do princípio da função social, sem impedir a existência da instituição, modifica sua natureza.”

próximas entre si, com interligações “*sui generis*”.

Outra ideia, embora não muito comentada, é a de que a própria regularização fundiária é fundamento para o cumprimento da função social da propriedade⁷⁰. Como afirma Mariana Chiesa Gouveia Nascimento (2013, p.19) “é o próprio direito à propriedade que dá fundamento à regularização fundiária de interesse social, tendo em vista que a regularização pode ser um mecanismo capaz de conferir função social a determinada propriedade que a esteja descumprindo”.

O inciso VII concretiza o princípio da ordenação territorial ao ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Sobre esse inciso, vale recordar Thiago Marrara (2007) ao expressar a obrigatoriedade das municipalidades de traçar uma política de desenvolvimento urbano em diploma legislativo próprio com o objetivo de garantir o bem-estar dos habitantes locais e permitir criar um “urbanismo”⁷¹ – ciência multidisciplinar relacionado ao estudo e planejamento da cidade.

Para traçar esse diploma legislativo próprio, o jurista indica a necessidade de avaliação e discussão locais para criação das normas urbanísticas que atendam às necessidades locais, de vez que copiar legislações de outros municípios – algo comum – não levará a nenhum resultado prático, pois, cada município tem suas peculiaridades.

A esta obrigatoriedade de legislação “própria” elaborada por Thiago Marrara, adiciona-se a ideia de José Afonso da Silva sobre “coesão dinâmica”⁷² da natureza das normas urbanísticas. Para Silva (2010, p.59) essas ordenam os espaços habitáveis, e, “à medida que estes ficam mais complicados, também as normas urbanísticas adquirem complexidade, até chegar à formação de unidade substancial, quem sabe até adquirirem autonomia, formando

⁷⁰ “A integração do princípio da função social da propriedade (ou nos confira conceitos de propriedade) importa em que se coloque sob contestação, por tímida e incompleta, a fórmula segundo a qual apenas não pode a propriedade ser usada de modo contrário à utilidade social. [...] verificamos que, algumas vezes, neles quem? Talvez a resposta esteja no trecho que você excluiu se inserem comandos voltados são somente à vedação do exercício da propriedade – para que não venha contrariar a utilidade social – mas à promoção do exercício da propriedade de modo mais compatível àquela utilidade ” (GRAU, 1983, p. 65).

⁷¹ Para Hely Lopes Meirelles: “Urbanismo é o conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade. Entendam-se por espaços habitáveis todas as áreas em que o homem exerce coletivamente qualquer das quatro funções sociais: habitação, trabalho, circulação, recreação” (2008, p.376).

⁷² “Por essa razão é que denominamos coesão dinâmica a essa particularidade das normas urbanísticas, a fim de denotar que sua eficácia somente (ou especialmente) decorre de grupos complexos e coerentes de normas e tem sentido transformacionista da realidade. É que ‘a norma urbanística, se tomada isoladamente, não oferece nenhuma imagem de possível mudança do real, em relação a determinado bem; ela precisa de um enquadramento global, numa visão dinâmica com outras normas, e mesmo com todo o sistema de normas urbanísticas que, somente no seu complexo, é idôneo a fornecer a visão real do tipo e da quantidade de mudança que, em relação àquele bem, pode e deve verificar-se” (SILVA, 2010, p.61).

um ramo autônomo do Direito ”.

Para perscrutar o alcance terminológico de função social da cidade, Thiago Marrara (2007, p.182-187) com sobressalto doutrinário, abordou o termo no sentido de limitar tanto a gestão municipal sobre o patrimônio público, quanto a propriedade urbana em sentido estrito (público e privado) para cumprimento das finalidades coletivas definidas pelo próprio Estatuto da Cidade⁷³ — direito à terra urbana, à moradia⁷⁴, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer. Assim, o autor destaca que a irradiação desse princípio pode ensejar obrigações de um proprietário em prol da coletividade quando não haja solução melhor para a concretização dos direitos supracitados.

Os próximos incisos, IX e X, do artigo 10, visam concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo e têm a função de prevenir a formação de novos núcleos urbanos informais. Os objetivos do artigo 10 têm intersecções com todo o arcabouço da regularização fundiária desenvolvido até o momento.

O princípio da eficiência, que atualmente tem status constitucional⁷⁵, de acordo com os ensinamentos de Maria Sylvia Zanella di Pietro (2017, p.154) apresenta dois aspectos; o primeiro aspecto é subjetivo, focado na atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições com os melhores resultados; já no segundo, é em relação a estruturação e regulação da administração pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

Para Irene Nohara (2018, p.121-122), a inclusão do princípio da eficiência a partir da Emenda Constitucional 19/1998 objetivou, por meio de uma reforma⁷⁶, prosperar a estrutura

⁷³ Art. 2o A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 2001).

⁷⁴ “A moradia adequada deve ser habitável, oferecendo aos seus habitantes o espaço adequado e protegendo-os do frio, da umidade, do calor, da chuva, do vento ou de outras ameaças à saúde, dos perigos estruturais e dos vetores de doença” (SAULE JUNIOR, 2004 p. 104).

⁷⁵ Embora recentemente a EC 19/98 tenha ganhado roupagem constitucional-, Hely Lopes Meirelles (2015, p. 105) já citava a eficiência como “o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos, para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros”.

⁷⁶ A reforma, empreendida por Maurício Nabuco e Luiz Simões Lopes, objetivou racionalizar e imprimir eficiência a máquina administrativa. Atualmente, costuma-se chamar o conjunto de ideias que permeou o ímpeto reformador da época em "modelo de gestão burocrático" (NOHARA, 2012, p.22-23).

organizacional administrativa e alçar níveis gerenciais⁷⁷, encampando o emergente processo de industrialização. Para a autora, os resultados positivos devem estar agasalhados na satisfação dos cidadãos-administrados, que, em nosso escopo, são os ocupantes dos assentamentos informais.

A eficiência no processo de regularização será visível quando atingido a regularização 360° graus, ou integral conforme afirmam parte da doutrina, ou seja, tutelando os objetivos acima apresentado. Todavia, cabe uma sugestão legislativa, a inclusão do princípio da eficácia, isto é, o desdobramento da aplicação da eficiência, na medida que poderá desestimular os novos núcleos urbanos informais.

A eficiência está ligada ao fazer o certo, a obter resultados satisfatórios, como abordado por boa parte da doutrina. Já a eficácia é a virtude ou o poder de produzir determinado efeito, principalmente no futuro. Pode-se ser eficiente na deflagração do processo administrativo da regularização, mas ser ineficaz no controle da proliferação de novos núcleos. Acredita-se na diferenciação dos conceitos e na necessidade de formulação de suas definições, para que assim, obtenha-se amadurecimento dos princípios aplicáveis à regularização em todos os seus momentos.

Finalmente os incisos XI, “conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher”, e XII, “franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária”. O primeiro busca isonomia material, considerando as condições diferentes da mulher em relação ao homem. Essa inclusão não é nova. A Lei 11.977/2009, Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, já estabelecia em seu artigo 35 que "Os contratos e registros efetivados no âmbito do PMCMV serão formalizados, preferencialmente, em nome da mulher⁷⁸". Ocorre que, recentemente, a Lei 14.118/2021, que instituiu o

⁷⁷ O desenvolvimento das economias modernas e sua respectiva expansão administrativa do Estado Moderno com um modelo burocrático de administração contribuíram para desenho das seguintes características: caráter legal e regulamentos, processos, documentos formais, impessoalidade, hierarquia entre as autoridades, rotinas e procedimentos padronizados, competência técnica e meritocracia, especialização e profissionalização e previsibilidade de funcionamento. Essa submissão levou ao esforço hermenêutico máximo da legalidade, o crescimento do positivismo jurídico ajudou a exacerbar esse fenômeno. A burocracia é marcante na fase de formação e consolidação do direito do direito administrativo, mesmo sendo tão evidente as raízes patrimonialistas e autoritárias. Globalização e internacionalização levaram a necessidade de uma desregulação e uma necessidade de competitividade transnacional levando ao FMI e organizações mundiais (NOHARA, 2012, p.28-75).

⁷⁸ O Ministro Carlos Ayres Britto, quando do julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade – ADC 19/DF, mencionou que: "as mulheres são, quase que invariavelmente, o eixo em torno do qual gravitam os núcleos domésticos a que chamamos de família". (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº 19/DF – Distrito Federal. Relator: Ministro Ayres Britto. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5719497> Acesso em: 29 abr. 2021

Programa Casa Verde e Amarela, em seu artigo 13⁷⁹, replicou sua inteligência com a inserção do vocábulo “chefe de família” para que possa ser dispensada a vênia conjugal prevista nos artigos 1.647, 1.648 e 1.649 do Código Civil⁸⁰. Há que se observar a temerária alteração, pois afastar a outorga marital ou uxória é flexibilizar e colocar em risco a ficção jurídica do estatuto patrimonial – regime de bens - dos cônjuges ou companheiros.

Por fim, a publicidade e ampla divulgação das etapas do processo de regularização fundiária dever ser festejada e cobrada pelos participantes do processo administrativo. A medida é salutar, tendo em vista as consequências que a falta de impugnação ou manifestação, em qualquer fase do processo administrativo, pode gerar para o titular do direito atingido pela regularização, por exemplo, a não manifestação, pode ser interpretada como concordância.

2.2.1. Espaços passíveis de regularização

A denominação “imóveis passíveis de regularização”, utilizada por Paola de Castro Ribeiro Macedo (2020, p. 93) define objetos imobiliários regularizáveis. No entanto, logo de início, terminologicamente prefere-se “espaços passíveis de regularização”, isso porque, o termo “imóveis”, pode levar à ideia de formalização ou à limitação do potencial hermenêutico em detrimento de “espaços”.

Mas qual seria o sentido específico de “espaços” passíveis?

Houve uma mudança significativa nos espaços imobiliários da regularização fundiária,

⁷⁹ “Art. 13. Os contratos e os registros efetivados no âmbito do Programa Casa Verde e Amarela serão formalizados, preferencialmente, em nome da mulher e, na hipótese de esta ser chefe de família, poderão ser firmados independentemente da outorga do cônjuge, afastada a aplicação do disposto nos arts. 1.647, 1.648 e 1.649 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil). § 1º O contrato firmado na forma prevista no caput deste artigo será registrado no cartório de registro de imóveis competente, sem a exigência de dados relativos ao cônjuge ou ao companheiro e ao regime de bens. § 2º O disposto neste artigo não se aplica aos contratos de financiamento firmados com recursos do FGTS”. No mesmo sentido de preferência da mulher: “Art. 14. Nas hipóteses de dissolução de união estável, separação ou divórcio, o título de propriedade do imóvel adquirido, construído ou regularizado pelo Programa Casa Verde e Amarela na constância do casamento ou da união estável será registrado em nome da mulher ou a ela transferido, independentemente do regime de bens aplicável, excetuadas as operações de financiamento habitacional firmadas com recursos do FGTS. Parágrafo único. Na hipótese de haver filhos do casal e a guarda ser atribuída exclusivamente ao homem, o título da propriedade do imóvel construído ou adquirido será registrado em seu nome ou a ele transferido, revertida a titularidade em favor da mulher caso a guarda dos filhos seja a ela posteriormente atribuída.” (BRASIL, 2021)

⁸⁰ “Art. 1.647. Ressalvado o disposto no art. 1.648, nenhum dos cônjuges pode, sem autorização do outro, exceto no regime da separação absoluta: I - alienar ou gravar de ônus real os bens imóveis; II - pleitear, como autor ou réu, acerca desses bens ou direitos; III - prestar fiança ou aval; IV - fazer doação, não sendo remuneratória, de bens comuns, ou dos que possam integrar futura meação. Parágrafo único. São válidas as doações nupciais feitas aos filhos quando casarem ou estabelecerem economia separada. Art. 1.648. Cabe ao juiz, nos casos do artigo antecedente, suprir a outorga, quando um dos cônjuges a denegue sem motivo justo, ou lhe seja impossível concedê-la. Art. 1.649. A falta de autorização, não suprida pelo juiz, quando necessária (art. 1.647), tornará anulável o ato praticado, podendo o outro cônjuge pleitear-lhe a anulação, até dois anos depois de terminada a sociedade conjugal. Parágrafo único. A aprovação torna válido o ato, desde que feita por instrumento público, ou particular, autenticado” (BRASIL, 2002).

segundo Vitor Frederico Kümpel e Carla Modina Ferrari (2020, p.2173) a regularização fundiária urbana superou após as alterações legislativas das Leis 11.977/2009⁸¹ e 13.465/2017⁸², que transformaram o paradigma de “assentamentos irregulares” em “núcleos urbanos informais”. A lei anterior era mais limitada, um instituto de exceção, irradiando exclusivo para os assentamentos de fato que eram integrados à cidade formal. Para os juristas “a Lei 13.465/2017 alterou substancialmente o significado de regularização fundiária para torná-la aplicável a todos os núcleos urbanos informais”.

Assim, para prosseguir, faz-se necessário delimitar o alcance do significado de núcleo urbano informal, que, segundo a Lei 13.465/2017 nos incisos I e II do artigo 11, é “assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento (FMP⁸³) 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, dotado de clandestinidade e/ou irregularidade de a titulação de seus ocupantes”.

Nesse sentido, Vitor Kümpel e Carla Ferrari (2020, p.2174) elencaram quatro elementos imprescindíveis para a identificação dos núcleos urbanos informais: “(i) deve se tratar de assentamento urbano; (ii) sua destinação deve ser urbana; (iii) independentemente de sua localização ser qualificada ou inscrita como rural; (iv) as unidades imobiliárias integrantes devem ser inferiores à FMP”.

Pode-se concluir que núcleo urbano informal é o espaço – imóvel, para parte da doutrina – passível de regularização. Dogmaticamente, de acordo com o Código Civil, “os imóveis são o solo e tudo quanto se lhe incorporar natural ou artificialmente” (artigo 79 da Lei 10.406/2002).

De qualquer forma, a opção pelo termo *espaço* parece mais ampliativa e mais acessível ao ordenamento jurídico. Isso porque as novas formas de propriedade - não

⁸¹ Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de **assentamentos irregulares** e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017) (BRASIL, 2009)

⁸² 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 (BRASIL, 2017).

⁸³ Fração mínima de parcelamento é a menor porção destacável de uma área rural nos termos da legislação municipal. Assim, caso seja cindido o imóvel rural – dentro da fração prevista -, a área remanescente deve manter esse “mínimo”, só assim, será efetivada a função social da propriedade rural.

tradicionais - vêm rompendo o paradigma estático de classificação das edificações e do solo⁸⁴, determinando, assim, opção terminológica mais apropriada.

Em vista disso, João Camilo Rodrigues de Oliveira (2021, p.16) defende que: “é certo que no ordenamento jurídico nacional não existe apenas uma forma de se estruturar a propriedade imobiliária, é preciso perscrutar, então, quais são as distintas modalidades presentes na legislação”. Nota-se assim, preocupação com o limite e alcance da expressão “imóvel”.

Em vista de todo exposto, defende-se a opção pelo termo “espaços” em detrimento de “imóveis”, para que se afaste qualquer tentativa frustrada de subsunção de algum tipo imobiliário inexistente e dificulte sua concretização, presente ou futura.

É preciso mencionar, antes da exposição dos espaços em espécie, dois recortes limitativos da regularização fundiária, o temporal e edificatório. O primeiro refere-se ao limite temporal, dezembro de 2016⁸⁵, legitimador da regularização fundiária — os núcleos urbanos informais formados após essa data não têm legitimidade para regularizar-se pela Lei 13.465/2017.

O segundo trata da necessidade da existência de construções sobre a área a ser regularizada. Caso não tenha construções, não há o que discutir sobre regularização fundiária urbana.

Finalmente, apresenta-se os espaços em espécie nos termos da classificação doutrinária da jurista Paola de Castro Ribeiro Macedo (2020, p.93-104): (i) imóvel situado em área urbana ou em área rural; (ii) imóvel com área inferior ao mínimo estabelecido pela Lei 6.766/1979; (iii) imóvel residencial de uso misto; (iv) imóvel de domínio público, domínio privado ou sem proprietários definidos; (v) área ambientalmente sensível; (vi) área de risco; (vii) área usucapida no projeto de regularização fundiária; (viii) terreno de marinha.

O primeiro espaço passível de regularização resolveu uma questão tormentosa da Lei de Regularização Fundiária antecessora, porque possibilita a regularização fundiária de área

⁸⁴ Segundo João Camilo Rodrigues de Oliveira (2021, p.16-26), ao discorrer sobre a propriedade: “A propriedade, de conteúdo enucleado no artigo 1.228 do Código Civil é, portanto, a única modalidade de direito real de gozo sobre coisa própria no direito brasileiro. Assentado este ponto, é preciso expor, brevemente, se ela comportaria, em harmonia com determinado critério, alguma subdivisão, isto é, se seria possível aludir a um conceito de propriedade imobiliária *lato sensu* e às respectivas figuras decorrentes, segundo uma *ratio* específica. Pense-se na seguinte questão: não é possível afirmar que todos os bens imóveis sejam organizados segundo uma idêntica conformação substancial e formal. A propriedade que sobre eles impera não prescinde de algum grau de adaptação estrutural: com efeito, não se poderia igualar, em termos formais e materiais, a situação jurídica do proprietário de unidade autônoma em condomínio edilício com aquela do proprietário de um imóvel ordinário.” O autor visa identificar as nuances de cada tipo de propriedade e sua difícil classificação estática, ainda mais com as novas modalidades, laje, multipropriedade e condomínio urbano simples.

⁸⁵ § 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 (BRASIL, 2017).

inscrita como rural, desde que tenha incorporado traços urbanos, eliminando, assim, a possibilidade de entraves cadastrais (conflito entre a natureza urbana e rural).

O avanço legislativo desse tema indica equivocadamente um avanço total do conjunto, o que não acontece, infelizmente, nem tudo é evolução. A Lei 11.977/2009 estabelecia critérios demográficos – mínimo de 50 habitantes por hectare; critérios mínimos de infraestrutura – malha viária implantada e, no mínimo, dois dos seguintes equipamentos públicos: a) drenagem de águas pluviais urbanas; b) esgotamento sanitário; c) abastecimento de água potável; d) distribuição de energia elétrica; ou e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos (Artigo 47 inciso II, Lei 11.977/2009).

Para Paola de Castro Ribeiro Macedo (2020, p.125-127) essa ausência de critérios direcionados à análise municipal de aptidão para regularização fundiária, pode ter custo e gerar um processo administrativo inconveniente e inoportuno ao interesse público, visto que o município pode arcar com altos custos para uma pequena parcela da população. Essa hipótese, aliás, pode concretizar regularização fundiária urbana em uma região urbanizada desconectada da conurbação.

De qualquer forma, deflagrado o processo administrativo, na fase registral, conforme o Decreto 9.310/2018 no seu artigo 3º, §§ 13 e 14, após a qualificação positiva do oficial registrador, que também verificará se a área rural é inferior à fração mínima de parcelamento (FMP), os municípios e o Distrito Federal poderão efetuar o cadastramento das novas unidades imobiliárias, para fins de lançamento dos tributos municipais e distritais.

O próprio registrador imobiliário notificará o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), o Ministério do Meio Ambiente e a Secretaria da Receita Federal do Brasil para que cancelem, parcial ou totalmente, os respectivos registros existentes, o Cadastro Ambiental Rural (CAR) e demais cadastros de imóvel rural, obtendo assim, os registros das unidades imobiliárias regularizadas.

Na própria qualificação registral, que será abordada no capítulo IV, o registro da certidão de regularização fundiária (CRF) independe de prévia mudança do cadastro rural para cadastro urbano. A Corregedoria do Estado de São Paulo editou provimento administrativo nesse sentido⁸⁶.

⁸⁶ A própria Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo, editou especificamente em âmbito administrativo: “300. Uma vez registrada a CRF que tenha por objeto gleba cadastrada como rural, o Oficial 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”. Cap. XX da Egrégia Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo.

Paola de Castro Ribeiro Macedo (2020, p.95) afirma que essa alteração possibilitou um efeito regularizatório nos sítios de recreio, condomínios de chácaras e clubes de campo localizados fora do perímetro ou da expansão urbana onde foi comercializado lotes inferiores a FMP.

Geralmente revestidos de negócio jurídico de frações ideais em condomínio civil irregular e com pulsantes características de informalidade e/ou fraude ao parcelamento do solo urbano, caracterizado por um verdadeiro condomínio *pro diviso*⁸⁷, como por exemplo os loteamentos irregulares e loteamentos clandestinos⁸⁸.

Em sentido oposto à factibilidade da regularização rural acima exposta, o debate acalora-se quando Victor Carvalho Pinto (2019, p. 162) aduz que, mesmo com a previsão legal, será necessário alterar o plano diretor municipal para ampliar o perímetro urbano, incluindo esse espaço passível de regularização na zona de expansão. Para o autor, “o parcelamento de imóveis rurais à margem da legislação urbanística é um fenômeno que compromete a capacidade do município de ordenar o território urbano”.

De fato, essa reflexão é importante, principalmente no que toca ao custo operacional da expansão de toda a infraestrutura pública, principalmente dos serviços essenciais pois a capilarização urbanística pode gerar insustentabilidade econômica da prestação dos serviços e ocasionar outros problemas urbanísticos.

Seguindo a classificação de Macedo, o item (ii), “área inferior ao mínimo estabelecido pela Lei 6.766/1979”, pode ser resumido pelo artigo 70 da Lei 13.465/2017 ao afastar sua

⁸⁷ A *composse pro-diviso* se refere à situação em que os possuidores têm direito à posse de todo o bem e delimitam as áreas para o seu exercício, ou seja, as áreas de uso de cada um (STOLZE; PAMPLONA FILHO, 2019).

⁸⁸ Francisco Eduardo Loureiro nesse sentido, aborda o tema trazendo importantes reflexões de Diógenes Gasparini (1988, p. 128-131): “**Loteamentos clandestinos** seriam aqueles que não obtiveram a aprovação ou autorização administrativa dos órgãos competentes, incluídos aí não só a Prefeitura, como também entes Estaduais e Federais, quando necessário. **Loteamentos irregulares** seriam aqueles aprovados pela Prefeitura e demais órgãos Estaduais e Federais, quando necessário, mas não executados, ou executados em descompasso com a legislação ou com atos de aprovação. Os loteamentos irregulares podem estar, ou não, registrados. Às vezes, encontram-se formalmente perfeitos, porque contêm os respectivos processos todos os documentos e autorizações necessárias ao parcelamento. Fisicamente, porém, as obras previstas podem não ter sido executadas, ou executadas em desacordo com o próprio projeto, ou em ofensa a outras normas cogentes correlatas ao parcelamento. Via de regra, se pode falar em uma graduação dos vícios que maculam o parcelamento do solo. O loteamento clandestino, assim, padeceria de vícios mais graves do que o loteamento meramente irregular. Faltam ao primeiro não só o registro, ou a implantação de acordo com as normas de regência, mas a própria aprovação urbanística. Muitas vezes, porém, a irregularidade fática não guarda exata simetria com a irregularidade jurídica. Pode perfeitamente ocorrer do loteamento clandestino ser passível de regularização, ao contrário do loteamento meramente irregular. Basta pensar na hipótese do loteamento que, embora clandestino, respeite, fisicamente, regras de caráter urbanístico, tais como largura das ruas, tamanho dos lotes, índice de ocupação e reserva de espaço para implantação de equipamentos públicos. Ao revés, pode ocorrer de loteamento meramente irregular ser implantado em total desacordo com o projeto e o registro, de tal modo que sua regularização implique em profunda mutação (muitas vezes impossível de ser obtida) da realidade física existente.” Disponível em: <https://www.irib.org.br/boletins/detalhes/3667> acesso em 21/05/2021.

aplicação nas regularizações fundiárias, salvo disposto nos artigos 37, 38, 39, no caput e nos §§ 1º, 2º, 3º e 4º do art. 40 e nos artigos 41, 42, 44, 47, 48, 49, 50, 51 e 52 da lei. (Procedimento de intervenção do município em loteamentos irregulares ou clandestinos e tipos penais especiais previstos na Lei 6.766/1979).

A Lei 6.766/1979 prevê em seu artigo 4º, dentre outros requisitos urbanísticos para loteamento, áreas destinadas a sistemas de circulação; implantação de equipamento urbano e comunitário; espaços livres de uso público proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo Plano Diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem; área mínima de 125m² (cento e vinte e cinco metros quadrados) e frente mínima de 5 (cinco) metros, salvo quando o loteamento se destinar a urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, previamente aprovados pelos órgãos públicos competentes.

Na regularização fundiária, todos esses requisitos podem ser afastados, no entanto, vale ressaltar que no projeto de regularização fundiária – será tratado no capítulo 3.5 – deve ser levada em conta a situação urbanística e ambiental consolidada, para que se definam as medidas cabíveis para o cumprimento da função social da cidade.

Há algo a mais, de elevada gravidade, na nova Lei 14.118/2021, que institui o Programa Casa Verde e Amarela: ela possibilita a titulação formal, sem a necessária adequação urbanística e ambiental⁸⁹, desprezando por completo a ideia de inclusão e concretização da função social da cidade. Note-se, que a facultatividade da adequação urbanística prevista pode gerar a maior precarização da história na regularização fundiária e promover muitos títulos para a obtenção do crédito e nenhum investimento para adequação urbanística e ambiental no núcleo urbano informal, trazendo toda a discussão da financeirização da moradia e do binômio tensivo “cidade formal” e “cidade material”⁹⁰, e sem dúvida um retrocesso na tentativa da mitigação dos impactos urbanísticos e ambientais.

Avançando para o item (iii), está-se diante do uso misto de espaços residenciais, comerciais ou industriais. A Lei 13.465/2017, no § 4º do artigo 13 permite aos municípios e ao Distrito Federal, na Reurb, o uso misto de atividades como forma de promover a integração

⁸⁹ No artigo 33 § 2º da Lei 13.465/2017: “Na Reurb-S, fica **facultado** aos legitimados promover, a suas expensas, os projetos e os demais documentos técnicos necessários à regularização de seu imóvel, inclusive as obras de infraestrutura essencial nos termos do § 1º do art. 36 desta Lei. (Incluído pela Lei nº 14.118, de 2021)” (BRASIL, 2017).

⁹⁰ Ricardo Hermany e Fabio Vanin, ao analisar as lições de Smolka e Larangeira (2007, p. 33), ambos os modelos apresentam problemas. A realidade de recursos públicos escassos coloca os governos de frente com a questão: “cuál es la mejor opción?”. A opção exclusiva por modelos de titulação massiva alcança um grande número de contemplados, entretanto, “no soluciona cuestiones cualitativas de habitabilidad, integración urbanística, inclusión social o desarrollo económico”. O modelo de melhoramento de bairros acaba por alcançar poucas áreas a serem escolhidas, e “no surte efectos sobre el conjunto de la ciudad”. No caso brasileiro, tanto a Medida Provisória quanto a Lei n. 11.977/2009, em uma análise ampla, observam os dois modelos.

social, a geração de emprego e renda no núcleo urbano informal regularizado.

É indissociável a hibridez de destinação do zoneamento urbano⁹¹ no núcleo urbano informal e natural a proliferação de atividades comerciais que atendam as demandas da população local.

Paola de Castro Ribeiro Macedo (2020, p. 191) explora esse problema quando se trata de núcleo urbano informal preponderantemente empresarial – comercial ou industrial – que afastaria a aplicação da Lei 13.465/2017.

A autora elenca correntes sobre a aplicação mista, destacando a que defende o cabimento da regularização de núcleos urbanos residenciais de uso misto, nos quais deve haver uma simbiose quase indissolúvel das destinações, convivendo de forma harmônica.

Para a autora, a Lei 13.465/17 permite a regularização mista, mas afasta a regularização comercial e industrial. A autora defende um juízo preventivo para que se evitem novos empreendimentos ilegais com intenção regularizatória futura, ou seja, com a pretensão da regularização para a solução da titulação sem o devido cumprimento da legislação. Avança, investigando a previsão do Decreto 9.310/2018⁹² que somente possibilita a regularização de espaços não residenciais por modalidade específica e por fim, conclui, coerente, admitir o uso da Reurb apenas para imóveis residenciais ou de uso misto.

Ouse-se discordar dessa conclusão, primeiramente sobre a possibilidade de novos “empreendimentos” ilegais, pelo simples fato do recorte limitativo temporal – dezembro de 2016 -; segundo, a prática do mercado imobiliário, caso não tenha planejamento urbano, levará os possuidores a demandar de forma individual a regularização, atingindo seu objetivo, titulação formal e afastando cada vez mais a interdisciplinaridade material, urbanística e ambiental da urbanização do núcleo urbano informal.

Note-se que, deflagrado o processo administrativo de regularização fundiária, há maior possibilidade de planejamento e controle das áreas já consolidadas e das futuras que, direta ou indiretamente, serão atingidas, aumentando as chances de eficiência no uso e ocupação do solo.

⁹¹ Segundo José Afonso da Silva (2010, p.236-237) “O zoneamento, ainda num sentido abrangente, consiste na repartição do território municipal à vista da destinação da terra, do uso do solo ou das características arquitetônicas. Sob o primeiro aspecto, cuidar-se-á de dividir o território do Município em zona urbana, zonas urbanizáveis, zonas de expansão urbana e zona rural - o que define a qualificação urbanística do solo, conforme já estudamos antes. Quanto ao segundo, tratar-se-á de dividir o território do Município em zonas de uso — o que consubstancia o zoneamento de uso ou funcional. Relativamente ao terceiro, cogitar-se-á de fixar as características que as construções deverão ter em cada zona (zoneamento arquitetônico) — o que tem aplicação especial nas zonas de proteção histórica”.

⁹² Art. 5º A Reurb compreende duas modalidades:

§ 6º A regularização fundiária de núcleos urbanos informais constituídos por unidades imobiliárias não residenciais poderá ser feita por meio de Reurb-E.

Já nas hipóteses de regularização individual, como por exemplo, o processo de usucapião administrativa unilateral, que será analisado neste capítulo, todo o processo de titulação não perscruta nenhum tipo adequação urbanística e ambiental.

Sobre o item (iv), “domínio público, domínio privado ou sem proprietários definidos”, é de suma importância a leitura do artigo 19 § 2º da Lei 13.465/2017, uma vez que o auto de demarcação urbanística poderá abranger uma parte ou a totalidade de um ou mais imóveis inseridos no domínio privado com proprietários não identificados, em razão de descrições imprecisas dos registros anteriores, de domínio privado objeto do devido registro no registro de imóveis competente, ainda que de proprietários distintos ou ainda de domínio público.

Na Reurb-E, promovida sobre bem público, havendo solução consensual, a aquisição de direitos reais pelo particular ficará condicionada ao pagamento do justo valor da unidade imobiliária regularizada, a ser apurado na forma estabelecida em ato do Poder Executivo titular do domínio, sem considerar o valor das acessões e benfeitorias do ocupante e a valorização decorrente da implantação dessas acessões e benfeitorias. Na Reurb-S de imóveis públicos, a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios, e 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, instrumento que será apresentado em seguida.

Questão tormentosa é a regularização fundiária promovida pela municipalidade em face de áreas de titularidade da União sob gestão da Secretaria do Patrimônio da União (SPU). Segundo o artigo 93-A do Decreto 9.310/2018, para que o município promova a Reurb em áreas da União⁹³ sob gestão da Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, é necessária a prévia formalização da transferência da área ou a celebração de acordo de cooperação técnica ou de instrumento congênere com a referida Secretaria (Incluído pelo Decreto nº 9.597, de 2018).

Para fins da Reurb, não há necessidade de prévia desafetação, nos termos artigo 71 da Lei 13.465/2017, ficando dispensadas a desafetação e as exigências previstas no inciso I

⁹³ Segundo o Portal da Ministério da Economia, que explica o processo de intervenção pública – o que esse traço quer dizer regularização fundiária, as orientações são as seguintes: “As ações de regularização fundiária conduzidas pela Secretaria do Patrimônio da União – SPU – baseiam-se no princípio constitucional da garantia da função social da propriedade e na garantia do direito à moradia de famílias que ocupam com fins residenciais áreas da União. A SPU pode atuar de forma direta ou indireta: na forma direta a SPU transfere o direito sobre o imóvel ou autoriza o uso diretamente ao beneficiário final da política pública; na forma indireta, transfere o imóvel de sua propriedade para um agente intermediário, como o município, que receberá o imóvel com o encargo de promover as ações necessárias à titulação do beneficiário final. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/regularizacao-fundiaria#:~:text=As%20a%C3%A7%C3%B5es%20de%20regulariza%C3%A7%C3%A3o%20fundi%C3%A1ria,fins%20residenciais%20C3%A1reas%20da%20Uni%C3%A3o.> Acesso em 12/05/2021.

do caput do artigo 17 da Lei 8.666/1993. Isto ficou mantido mesmo com a recente alteração legislativa no campo das licitações (Artigo 76, alínea “g” da Lei 14.133/2021).

No entanto, cabe destacar que a regularização fundiária 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 (§ 5, artigo 11 da Lei 13.465/2017).

Finalmente os itens (v) e (vi)⁹⁴, “áreas ambientalmente sensíveis e áreas de risco”, em que a Reurb observará o disposto nos artigos. 64 e 65⁹⁵ da Lei nº 12.651/2012, que torna

⁹⁴ § 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 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. § 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 (BRASIL, 2017).

⁹⁵ Art. 64. Na Reurb-S dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana. (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 1º O projeto de regularização fundiária de interesse social deverá incluir estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior com a adoção das medidas nele preconizadas.

§ 2º O estudo técnico mencionado no § 1º deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos:

I - caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada;

II - especificação dos sistemas de saneamento básico;

III - proposição de intervenções para a prevenção e o controle de riscos geotécnicos e de inundações;

IV - recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;

V - comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos, a não ocupação das áreas de risco e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso;

VI - comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e

VII - garantia de acesso público às praias e aos corpos d'água.

Art. 65. Na regularização fundiária de interesse específico dos assentamentos inseridos em área urbana consolidada e que ocupam Áreas de Preservação Permanente não identificadas como áreas de risco, a regularização ambiental será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.

Art. 65. Na regularização fundiária de interesse específico dos núcleos urbanos informais inseridos em área urbana consolidada e que ocupem Áreas de Preservação Permanente não identificadas como áreas de risco, a regularização ambiental será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana. (Redação dada pela Medida Provisória nº 759, de 2016)

Art. 65. Na Reurb-E dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente não identificadas como áreas de risco, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana. (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 1º O processo de regularização ambiental, para fins de prévia autorização pelo órgão ambiental competente, deverá ser instruído com os seguintes elementos:

§ 1º O processo de regularização fundiária de interesse específico deverá incluir estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior e ser instruído com os seguintes elementos: (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

I - a caracterização físico-ambiental, social, cultural e econômica da área;

obrigatória a elaboração de estudos técnicos, no âmbito da Reurb, que justifiquem as melhorias ambientais no 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 em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso.

O item (vii), penúltimo neste rol exemplificativo, são áreas já usucapidas anteriormente ao projeto de regularização fundiária. Segundo Paola de Castro Ribeiro Macedo (2020, p.114), a titulação dessas áreas acentuou-se após a Lei 11.977/2009; ao analisar o projeto de regularização fundiária de determinado bairro, é aferível uma série de titulações individuais, obtidas por meio de declaração de usucapião ou outro instrumento passível de aquisição de propriedade formal anterior. A Lei 13.465/2017 e o Decreto 9.310/2018 tutelaram parcialmente esse entrave (Artigo 36, V e artigo 31, § 8º).

Por fim, o item (viii) da classificação das áreas proposta por Macedo, os “terrenos de marinha”⁹⁶, constituindo-se por uma faixa de terra de 33 metros de profundidade, medidos horizontalmente, para a parte da terra, da posição da linha do preamar-médio de 1831. É possível a regularização fundiária nessas áreas da União, desde que não estejam localizadas

II - a identificação dos recursos ambientais, dos passivos e fragilidades ambientais e das restrições e potencialidades da área;

III - a especificação e a avaliação dos sistemas de infraestrutura urbana e de saneamento básico implantados, outros serviços e equipamentos públicos;

IV - a identificação das unidades de conservação e das áreas de proteção de mananciais na área de influência direta da ocupação, sejam elas águas superficiais ou subterrâneas;

V - a especificação da ocupação consolidada existente na área;

VI - a identificação das áreas consideradas de risco de inundações e de movimentos de massa rochosa, tais como deslizamento, queda e rolamento de blocos, corrida de lama e outras definidas como de risco geotécnico;

VII - a indicação das faixas ou áreas em que devem ser resguardadas as características típicas da Área de Preservação Permanente com a devida proposta de recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;

VIII - a avaliação dos riscos ambientais;

IX - a comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores a partir da regularização; e

X - a demonstração de garantia de acesso livre e gratuito pela população às praias e aos corpos d'água, quando couber.

§ 2º Para fins da regularização ambiental prevista no caput, ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água, será mantida faixa não edificável com largura mínima de 15 (quinze) metros de cada lado.

§ 3º Em áreas urbanas tombadas como patrimônio histórico e cultural, a faixa não edificável de que trata o § 2º poderá ser redefinida de maneira a atender aos parâmetros do ato do tombamento. (BRASIL, 2012)

⁹⁶ Art. 2º São terrenos de marinha, em uma profundidade de 33 (trinta e três) metros, medidos horizontalmente, para a parte da terra, da posição da linha do preamar-médio de 1831:

a) os situados no continente, na costa marítima e nas margens dos rios e lagoas, até onde se faça sentir a influência das marés;

b) os que contornam as ilhas situadas em zona onde se faça sentir a influência das marés.

Parágrafo único. Para os efeitos deste artigo a influência das marés é caracterizada pela oscilação periódica de 5 (cinco) centímetros pelo menos, do nível das águas, que ocorra em qualquer época do ano.

em área indispensável para a segurança nacional. Esse rol é meramente exemplificativo; é bem possível que o administrador público possa lidar com novas figuras de direito de propriedade, devendo socorrer-se dos objetivos, princípios e diretrizes da regularização fundiária.

2.3. Modalidades de Reurb

Modalidade é sinônimo de forma, modelo, categoria ou espécie. A Lei 13.465/2017 estabeleceu dois modelos no artigo 13⁹⁷ e um terceiro modelo no artigo 69⁹⁸, e a inteligência do sistema normativo possibilita uma quarta modalidade: (i) Reurb de interesse social (S) prevista no artigo 13, I; (ii) Reurb de interesse específico (E) prevista no artigo 13, II, (iii) Reurb inominada (I) prevista no artigo 69 e a (iv) Reurb unilateral.

O interesse da classificação da Reurb visa a identificação dos responsáveis pela implantação ou adequação da infraestrutura essencial. Na Reurb social, a responsabilidade será do município competente, na Reurb de interesse específico, será definido no projeto. Como já dito alhures, questão de elevada gravidade sobre a nova Lei 14.118/2021, que institui o Programa Casa Verde e Amarela, é a possibilidade de precarização das regularizações pelo desprezo total à necessidade de adequação urbanística e ambiental ao criar a facultatividade de implementação das adequações.

Houve alteração estrutural nesse tema em relação à Lei 11.977/2009. Na lei atual, foram afastados os critérios de classificação previstos no artigo 47, inciso VIII da revogada lei. Na sistemática anterior, a área objeto de regularização fundiária de interesse social deveria estar ocupada, predominantemente, por população de baixa renda, preenchidos os requisitos para usucapião ou concessão de uso especial para fins de moradia. Além disso, a área deveria estar ocupada, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, cinco anos, por exemplo.

Por sua vez, a sistemática atual – Lei 13.465/2017 – simplificou a classificação ao exigir apenas a predominância de população de baixa renda nos núcleos urbanos informais, enquanto à Reurb de interesse de específico, aplicam-se os demais casos não contemplados na

⁹⁷ Art. 13. A Reurb compreende duas modalidades:

I - Reurb de Interesse Social (Reurb-S) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; e

II - Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo.

⁹⁸ 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, utilizar-se dos instrumentos previstos nesta Lei.

Reurb de interesse social.

A Lei 13.465/2017 ab-rogou os critérios classificatórios, concentrando-se apenas na renda da população integrante do núcleo urbano informal. Por sua vez, o Decreto 9.310/2018⁹⁹ instituiu um teto máximo - não poderá ser superior ao quántuplo do salário mínimo vigente no País -, e atribuiu a possibilidade de o município compor a definição da faixa de renda mínima, respeitando o referido teto.

João Pedro Lamana Paiva (2019, p.39-40) questiona em seu artigo eventual discriminação preconceituosa legislativa ao considerar o critério de predominância da pobreza. O autor funda-se no Decreto 6.135/2007, que dispôs sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal advogando como única opção possível esse critério. Funda-se principalmente pelas isenções e benefícios concedidos pela Reurb-S.

Insta observar a expressão “predominantemente”, no caso da Reurb-S, para afastar qualquer tipo de interpretação negativa do acesso ao direito quando há diferentes classes sociais no núcleo urbano informal. A ideia é contemplar majoritariamente a população pobre, o que não significa que famílias que não se enquadrem em população de baixa renda não obterão a regularização. Esses casos serão analisados e eventualmente classificados hibridamente pela municipalidade responsável.

Paola de Castro Ribeiro Macedo (2020, p.82) reforça a ideia desenvolvida acima fundando-se inclusive no Decreto 9.310/2018¹⁰⁰, pela possibilidade de no mesmo núcleo urbano informal ser classificado em interesse específico para uma porção e interesse social em outra, isso ocorre pelos níveis de renda familiar dentro do mesmo núcleo urbano informal.

A jurista ainda afirma a possibilidade de “desenquadramento” – situação que não está adequada a um determinado contexto – de parte do núcleo urbano informal já registrado pela Reurb-S quando verificadas algumas unidades pendentes de regularização. Caso o município identifique essa situação, poderá requerer a conversão ou a atribuição da Reurb-E para os beneficiários e, com isso, cobrar dos beneficiários proporcionalmente os custos para implantação da infraestrutura, bem como os emolumentos do registro de imóveis para titulação.

⁹⁹ Art. 6º Para a classificação da Reurb na modalidade Reurb-S, a composição ou a faixa da renda familiar para definição de população de baixa renda poderá ser estabelecida em ato do Poder Público municipal ou distrital, consideradas as peculiaridades locais e regionais de cada ente federativo.

Parágrafo único. A renda familiar prevista no caput não poderá ser superior ao quántuplo do salário mínimo vigente no País.

¹⁰⁰Artigo 5º, § 4º No mesmo núcleo urbano informal poderá haver as duas modalidades de Reurb, desde que a parte ocupada predominantemente por população de baixa renda seja regularizada por meio de Reurb-S e o restante do núcleo por meio de Reurb-E. (Redação dada pelo Decreto nº 9.597, de 2018).

Note-se a importante função da classificação municipal, analisada no próximo capítulo, e todas as consequências financeiras, principalmente a de arcar com todos os custos de implementação da adequação interdisciplinar (civil, ambiental e urbanística). O município, ao classificar a Reurb de interesse social ou manter-se inerte ao ser solicitado por algum legitimado terá avultoso ônus e responsabilidade para a administração pública municipal¹⁰¹¹⁰².

Ademais, a Reurb-S cria uma espécie de ultra atividade tributária, já que os primeiros registros e averbações independem de comprovação tributária, afastando-se inclusive fiscalização registral no momento da qualificação do título (será abordado no capítulo IV). Vale ressaltar o impacto financeiro dessa medida, pois ela atinge a distribuição de recursos

¹⁰¹ Art. 33. Instaurada a Reurb, compete ao Município aprovar o projeto de regularização fundiária, do qual deverão constar as responsabilidades das partes envolvidas.

§ 1º A elaboração e o custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial obedecerão aos seguintes procedimentos: (Incluído pela Lei nº 14.118, de 2021)

I - na Reurb-S, caberá ao Município ou ao Distrito Federal a responsabilidade de elaborar e custear o projeto de regularização fundiária e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária; (Redação dada pela Lei nº 14.118, de 2021)

a) (revogada); (Redação dada pela Lei nº 14.118, de 2021)

b) (revogada); (Redação dada pela Lei nº 14.118, de 2021)

II - na Reurb-E, a regularização fundiária será contratada e custeada por seus potenciais beneficiários ou requerentes privados; e

III - na Reurb-E sobre áreas públicas, se houver interesse público, o Município poderá proceder à elaboração e ao custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial, com posterior cobrança aos seus beneficiários.

§ 2º Na Reurb-S, fica facultado aos legitimados promover, a suas expensas, os projetos e os demais documentos técnicos necessários à regularização de seu imóvel, inclusive as obras de infraestrutura essencial nos termos do § 1º do art. 36 desta Lei. (Incluído pela Lei nº 14.118, de 2021)

¹⁰² Nos termos do Decreto 9.310/2018: “Art. 26. Instaurada a Reurb, compete ao Município ou ao Distrito Federal aprovar o projeto de regularização fundiária, do qual deverão constar as responsabilidades das partes envolvidas.

§ 1º A elaboração e o custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial obedecerão aos seguintes procedimentos:

I - na Reurb-S:

a) operada sobre área de titularidade de ente público, caberá ao referido ente público ou ao Município ou ao Distrito Federal a responsabilidade de elaborar o projeto de regularização fundiária, nos termos do ajuste que venha a ser celebrado e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária; e

b) operada sobre área titularizada por particular, caberá ao Município ou ao Distrito Federal a responsabilidade de elaborar e custear o projeto de regularização fundiária e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária.

II - na Reurb-E, a regularização fundiária será contratada e custeada por seus potenciais beneficiários ou requerentes privados.

§ 2º Na Reurb-E sobre áreas públicas, se houver interesse público, o Município ou o Distrito Federal poderá elaborar e custear o projeto de regularização fundiária e a implantação da infraestrutura essencial, com cobrança posterior aos seus beneficiários. (Redação dada pelo Decreto nº 9.597, de 2018)

§ 3º Os custos a que se referem o inciso II do § 1º e o § 2º incluem a elaboração do projeto de regularização fundiária, as compensações urbanísticas e ambientais, e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária. (Redação dada pelo Decreto nº 9.597, de 2018)

§ 4º Quando a área a ser regularizada for pública, termo de compromisso poderá ser celebrado entre o Poder Público titular e o Poder Público municipal ou distrital para fins de elaboração do projeto de regularização fundiária e implantação da infraestrutura essencial, dos equipamentos comunitários e das melhorias habitacionais previstas nos projetos de regularização fundiária.

previstos nas leis estaduais que regulamentam a cobrança de emolumentos.¹⁰³

Paola de Castro Ribeiro Macedo (2020, p.82-83), ampliando ainda mais esse espectro,

¹⁰³ Podemos citar por exemplo, o Estado de São Paulo, que distribui as receitas obtidas por essa taxa nos termos da Lei 11.3331/2001, da seguinte forma:

“**Artigo 19** - Os emolumentos correspondem aos custos dos serviços notariais e de registro na seguinte conformidade:

I - relativamente aos atos de Notas, de Registro de Imóveis, de Registro de Títulos e Documentos e Registro Civil das Pessoas Jurídicas e de Protesto de Títulos e Outros Documentos de Dívidas:
a) 62,5% (sessenta e dois inteiros e meio por cento) são receitas dos notários e registradores;
b) 17,763160% (dezesete inteiros, setecentos e sessenta e três mil, cento e sessenta centésimos e milésimos percentuais) são receita do Estado, em decorrência do processamento da arrecadação e respectiva fiscalização;
c) 13,157894% (treze inteiros, cento e cinquenta e sete mil, oitocentos e noventa e quatro centésimos de milésimos percentuais) são contribuição à Carteira de Previdência das Serventias não Oficializadas da Justiça do Estado;

c) 9,157894% (nove inteiros, cento e cinquenta e sete mil, oitocentos e noventa e quatro centésimos de milésimos percentuais) são contribuição à Carteira de Previdência das Serventias Não Oficializadas da Justiça do Estado; (NR)

- *Alínea c com redação dada pela Lei nº 15.855, de 02/07/2015.*

c) 9,157894% (nove inteiros, cento e cinquenta e sete mil, oitocentos e noventa e quatro centésimos de milésimos percentuais) são contribuição à Secretaria da Fazenda; (NR)

- *Alínea c com redação dada pela lei nº 16.877, de 19/12/2018.*

d) 3,289473% (três inteiros, duzentos e oitenta e nove mil, quatrocentos e setenta e três centésimos de milésimos percentuais) são destinados à compensação dos atos gratuitos do registro civil das pessoas naturais e à complementação da receita mínima das serventias deficitárias;
e) 3,289473% (três inteiros, duzentos e oitenta e nove mil, quatrocentos e setenta e três centésimos de milésimos percentuais) são destinados ao Fundo Especial de Despesa do Tribunal de Justiça, em decorrência da fiscalização dos serviços;

e) 4,289473% (quatro inteiros, duzentos e oitenta e nove mil, quatrocentos e setenta e três centésimos de milésimos percentuais) são destinados ao Fundo Especial de Despesa do Tribunal de Justiça, em decorrência da fiscalização dos serviços; (NR)

- *Alínea e com redação dada pela Lei nº 15.855, de 02/07/2015.*

f) 3% (três por cento) são destinados ao Fundo Especial de Despesa do Ministério Público do Estado de São Paulo, em decorrência da fiscalização dos serviços; (NR)

- *Alínea f acrescentada pela Lei nº 15.855, de 02/07/2015.*

II - relativamente aos atos privativos do Registro Civil das Pessoas Naturais:
a) 83,3333% (oitenta e três inteiros, três mil e trezentos e trinta e três centésimos de milésimos percentuais) são receitas dos oficiais registradores;
b) 16,6667% (dezesesseis inteiros, seis mil seiscentos e sessenta e sete centésimos de milésimos percentuais) são contribuição à Carteira de Previdência das Serventias não Oficializadas da Justiça do Estado.

b) 16,6667% (dezesesseis inteiros, seis mil seiscentos e sessenta e sete centésimos de milésimos percentuais) são contribuição à Secretaria da Fazenda; (NR)

- *Alínea b com redação dada pela Lei nº 16.877, de 19/12/2018.*

Parágrafo único - São considerados emolumentos, e compõe o custo total dos serviços notariais e de registro, além das parcelas previstas neste artigo, a parcela dos valores tributários incidentes, instituídos pela lei do município da sede da serventia, por força de Lei Complementar Federal ou Estadual. (NR)

- *Parágrafo único acrescentado pela Lei nº 15.600, de 11/12/2014.*

Parágrafo único - São considerados emolumentos, e compõem o custo total dos serviços notariais e de registro, além das parcelas previstas neste artigo:
1 - a parcela dos valores tributários incidentes, instituídos pela lei do município da sede da serventia, por força de lei complementar federal ou estadual;
2 - a parcela destinada à Carteira de Previdência das Serventias Notariais e de Registro - Carteira das Serventias em montante correspondente a 4,8% (quatro inteiros e oito décimos percentuais) sobre o valor da parcela prevista na alínea “a” do inciso I deste artigo.” (NR)

2 - a parcela destinada à Secretaria da Fazenda em montante correspondente a 4,8% (quatro inteiros e oito décimos percentuais) sobre o valor da parcela prevista na alínea “a” do inciso I deste artigo. (NR)

- *Parágrafo único com redação dada pela Lei nº 16.346, de 29/12/2016, entrando em vigor em 90 dias a contar da data de sua publicação e produzindo efeitos a partir do exercício financeiro seguinte ao de sua publicação.*

- *Item 2 com redação dada pela lei nº 16.877, de 19/12/2018.*

ressalta como a classificação municipal pode prejudicar os cofres públicos, especialmente no caso de São Paulo (Lei Estadual 11.331/2001), em que parte das receitas dos emolumentos são direcionados ao Estado, à Secretaria da Fazenda, à complementação dos atos gratuitos do registro civil, ao fundo especial de despesa do Tribunal de Justiça, fundo especial de Despesa do Ministério Público, à Santa Casa e ao município por meio do imposto sobre serviço (ISS). O ato classificatório propriamente dito e todas as suas nuances serão detidamente analisadas no capítulo 3.4.

Luciana Bedeschi (2019, p.216) advoga que a Reurb-S é uma atividade pública dotada de cooperativismo e integração social, cujo objetivo é muito maior que simplesmente a titulação formal, é transformar a irregularidade de lote de interesse social em regularidade com condições de acesso às formalidades legais. A autora sustenta a necessidade de promover, conforme a Constituição Federal, a redução das desigualdades sociais e regionais, a segurança da posse, o direito à moradia e o direito à cidade. Até porque, direito à moradia não está diretamente ligado ao direito de propriedade.¹⁰⁴

Paola de Castro Ribeiro Macedo (2020, p.84), em sua obra publicada em 2020, assertivamente afastou a possibilidade de o município eximir-se de arcar com os custos de implementação de todo o processo administrativo, uma vez que a responsabilidade na Reurb-S é do município. No entanto, como já dito, o artigo 33 § 2º da Lei 13.465/2017 facultou aos legitimados na Reurb-S promover, às suas expensas, os projetos e os demais documentos técnicos necessários à regularização de seu imóvel, inclusive as obras de infraestrutura essencial nos termos do § 1º do art. 36 desta lei (Incluído pela Lei nº 14.118, de 2021). Com essa alteração, é bem provável que a eloquência da autora perca força, e o novel diploma crie novos problemas na esfera urbanística, afastando por completo as adequações interdisciplinares.

Na Reurb-E, trata-se de critério econômico. Ela é aplicável aos casos em que a população não é predominantemente pobre. É necessário o cumprimento de todos os requisitos já ditos e que serão desenvolvidos no próximo capítulo. O mais importante é a responsabilidade de implantação de infraestrutura e tudo que reverbera nesse processo, como aspecto econômico, ambiental e civil.

Finalmente, a Reurb-I, a inominada, segundo Paola de Castro Ribeiro Macedo essa

¹⁰⁴ Essa ideia foi desenvolvida por Perlingieri (2008, p. 888): “o [...] direito à moradia, como direito ao acesso à propriedade da moradia, é um dos instrumentos, mas não o único, para realizar a fruição e a utilização da casa. Como direito existencial pode-se satisfazer também prescindindo da propriedade da moradia, incidindo, em maneira decisiva, sobre as relações de uso, de moradia e de aluguel”.

denominação foi utilizada pelo registrador João Pedro Lamana Paiva¹⁰⁵.

Esta modalidade está vaticinada no artigo 69 da Lei 13.465/2017, que prevê a possibilidade de as glebas parceladas para fins urbanos antes de 19 de dezembro de 1979, que não possuam registro, terem sua situação jurídica regularizada mediante o registro do parcelamento, desde que este esteja implantado e integrado à cidade, podendo, para tanto, utilizar-se dos instrumentos previstos na Lei 13.465/2017.

Para isso, o interessado requererá ao oficial do cartório de registro de imóveis a efetivação do registro do parcelamento, munido dos 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, lotes e áreas públicas, com as dimensões e numeração dos lotes, 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 lotes, das áreas públicas e de outras áreas com destinação específica, quando for o caso; documento expedido pelo município, atestando que o parcelamento foi implantado antes de 19 de dezembro de 1979 e que está integrado à cidade.

Vale destacar que nessa modalidade há uma mitigação nas exigências das duas outras modalidades, isto porque, há dispensa legal da apresentação do projeto de regularização fundiária, de estudo técnico ambiental, de certidão de regularização fundiária (CRF) ou de quaisquer outras manifestações, aprovações, licenças ou alvarás emitidos pelos órgãos públicos.

Denota-se, portanto, simplificação do planejamento urbanístico nessa modalidade. A justificativa para ausência do projeto de regularização fundiária¹⁰⁶ perpassa pela limitação

¹⁰⁵ Para João Pedro Lamana Paiva (2018, p. 26.): “A Regularização Fundiária Urbana Inominada (Reurb-I) trata-se da regularização de loteamentos antigos (anteriores a 19 de dezembro de 1979), já implantados de acordo com a legislação vigente, antes mesmo do advento da atual Lei de Loteamentos (Lei 6.766/1979). Está disciplinada no artigo 69, parágrafos 1º e 2º, da Lei 13.465/2017. Chama-se de regularização “inominada” porque tanto na legislação anterior (Lei 11.977/2009), como na atual (Lei 13.465/2017), o legislador não atribuiu uma denominação específica a ela. Entretanto, contemplou-a como uma modalidade autônoma, distinta das demais (Reurb-S e Reurb-E).”

¹⁰⁶ O Decreto 9.310/2018: Art. 21. A Reurb obedecerá às seguintes fases:

§ 2º A elaboração do projeto de regularização fundiária é obrigatória para qualquer Reurb, independentemente do instrumento que tenha sido utilizado para a titulação, exceto:

temporal, em outras palavras, a aplicação dessa modalidade acontece apenas nos loteamentos ou parcelamentos irregulares anteriores a 1979. Enquanto para as outras modalidades – social e interesse específico – a limitação é 2016, aqui haverá necessidade de comprovação da consolidação temporal. Nesse contexto, surge uma questão: como são elaboradas as provas dos fatos que possam subsumir nesse dispositivo legal?

Note-se no *caput* do artigo 69 dois critérios importantes: o primeiro, já ressaltado, é a limitação temporal de 1979; o segundo é que *esteja implantado e integrado à cidade*. José Afonso da Silva (2010, p.309) ao discorrer sobre mobiliário urbano e elementos integrantes do espaço urbano, cita a Lei Paulista - artigo 6º, VIII, da Lei 14.223/2006 - com a seguinte definição: “mobiliário urbano é o conjunto de elementos que podem ocupar o espaço público, implantados, direta ou indiretamente, pela Administração Municipal”.

O autor fundamenta-se nas funções urbanísticas de transporte e mobilidade urbana, ornamentação da paisagem e ambientação urbana, área de lazer, serviços de utilidade pública, atividade empresarial e à infraestrutura. É possível depreender que a expressão *implantado e integrado à cidade* significa haver uma intersecção de todas essas funções urbanísticas, de modo a fornecer utilidade e habitabilidade¹⁰⁷ a toda coletividade.

Paola de Castro Ribeiro Macedo¹⁰⁸ (2020, p.204-205) avança na pesquisa da Reurb-I, ao passo da necessidade municipal demonstrar a existência do parcelamento ilegal antes de 1979, por meio de seus cadastros e arquivos. É possível, segundo a autora, com edificações na maior parte das unidades imobiliárias, serviços públicos, arruamento e demais mobiliários urbanos, a demonstração da predominância consumativa dessa divisão espacial territorial. Ela afirma: “não basta que na referida data existissem apenas algumas poucas edificações no

I - na hipótese prevista no art. 69 da Lei nº 13.465, de 2017, e

II - quando se tratar de núcleos urbanos já regularizados e registrados em que a titulação de seus ocupantes se encontre pendente.

¹⁰⁷ José Afonso da Silva (2010, p.328) adverte sobre o processo de loteamento: “cabe advertir que o processo de loteamento se subordina a dois tipos de normas jurídicas: as urbanísticas e as civis. As primeiras são de competência municipal e visam a assegurar aos loteamentos os equipamentos e as **condições mínimas de habitabilidade e conforto**, bem como harmonizá-los com o plano diretor do Município, para o correto desenvolvimento urbano; as normas civis são de competência exclusiva da União (CF, art. 22,1), que dela se utilizou, editando o Decreto-lei 58, de 10.12.1937, e seu Regulamento, constante do Decreto 3.079, de 15.9.1938, e Decreto-lei 271, de 28.2.1967 - legislação, essa, substituída pela Lei 6.766, de 19.12.1979 visando a garantir a existência das áreas loteáveis e assegurar a regularidade das alienações dos lotes, para o quê estabeleceu os instrumentos formais necessários ao loteamento e os registros convenientes à seriedade dessas transações imobiliárias, sem afetar, e até reforçando, os aspectos urbanísticos a cargo da legislação municipal”.

¹⁰⁸ A autora assertivamente explora a responsabilidade de quem deve emitir o ato administrativo e afasta qualquer tipo de entrave na qualificação registral: “De qualquer forma, a atribuição para a verificação da data de implantação do núcleo é do Município. Se houver declaração formal de que o núcleo estava implantado antes de 1979 e está integrado à cidade, não caberá questionamento por parte do Registro de Imóveis, nem se houver alienações de frações ideais ou contratos de gaveta com data posterior, pois deverá ser realizado apenas o controle de legalidade formal das aprovações de órgãos competentes. Somente poderá ser questionada a veracidade do ato administrativo do Município, na via jurisdicional” (MACEDO, 2020, p.204).

local, que somente teriam sido consolidadas posteriormente, é preciso que a maior parte do núcleo tenha sido implantada antes da Lei de Parcelamento do Solo Urbano” (2020, p.204).

Essa modalidade ainda gera muitas dúvidas nos operadores do direito. Como é dispensada do processo administrativo municipal, seria possível inferir o afastamento da obrigatoriedade das notificações dos proprietários tabulares, uma vez que não está expresso no artigo 69? A resposta deverá ser analisada à luz do brocardo jurídico *inclusio unius alterius exclusio*, segundo o qual, se não foi incluído em uma lei, é porque havia o desejo de sua exclusão, não devendo haver nenhuma interpretação inclusiva pelo intérprete da norma jurídica.

Em outras palavras, não é porque o legislador dispensou especificamente a apresentação do projeto de regularização fundiária, do estudo técnico ambiental, da CRF e quaisquer outras manifestações, aprovações, licenças ou alvarás emitidos pelos órgãos públicos que se pode “DISPENSAR” automaticamente as notificações realizadas pelos registradores imobiliários.

Esse, inclusive, foi o entendimento da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo¹⁰⁹ colacionado por Paola de Castro Ribeiro Macedo (2020, p.205) em sua obra.

Cabe salientar que nessa modalidade de Reurb a titulação será feita com o registro dos instrumentos disponíveis, sejam particulares ou públicos, cabendo ao oficial registrador qualificar os títulos à luz da juridicidade registral e civil cumulativamente com a fiscalização do recolhimento de eventuais tributos. Como modalidade autônoma de Reurb, aqui não se discute quem deva arcar com os custos de todo o processo administrativo, será responsabilidade dos beneficiários. Infelizmente, em âmbito Estadual, a Corregedoria do Estado de São Paulo estabeleceu a Reurb Inominada como gênero de alguma das espécies, social ou interesse específico, permitindo a situação jurídica de Reurb inominada com interesse social, por exemplo. Conclui-se assim, que, para classificar a Reurb como social, será necessário processo administrativo classificatório, ou seja, não faria sentido a ideia do

¹⁰⁹ CSMSP, Ap. nº. 1001229-85.2018.8.26.0506, rel. Geraldo Francisco Pinheiro, j. em 15/08/2019. Registro de Imóveis – Dúvida julgada procedente – Registro de regularização fundiária – Condomínio de frações ideais a que foram atribuídas áreas certas – Regularização que tem por objeto lotes intercalados, situados dentro das quadras em que dividida a gleba – Ausência da anuência de todos os coproprietários das frações ideais – Requisitos técnicos para a elaboração da planta e dos memoriais descritivos – Dispensa da apresentação das licenças para o registro, com fundamento na implantação do parcelamento do solo antes da vigência da Lei nº 6.766/79 – Registros das vendas das frações ideais iniciados no ano de 1984. Declaração municipal que não permite verificar que toda a gleba foi objeto de parcelamento irregular, ou clandestino, implantado e consolidado antes da vigência da Lei de Parcelamento do Solo Urbano – Recurso a que se nega provimento. (...) **Observo que as notificações dos titulares de domínio e dos confrontantes é prevista para o registro da Certidão de Regularização Fundiária, ou seja, para o registro da Regularização Fundiária Urbana (Reurb) inclusive quando promovida pelo Poder Público (arts. 31 e 44, § 6º, da Lei nº 13.465/2017), e não é afastada para os parcelamentos implantados e consolidados antes de 19 de dezembro de 1979, pois o art. 69 da Lei nº 13.465/2017 somente dispensa, nessa hipótese, as licenças, alvarás e autorizações dos órgãos públicos competentes”** (MACEDO, 2020, p. 205).

legislador, seria um ato administrativo simples? Não parece o mais assertivo essa previsão administrativa, principalmente ao ser analisada à luz de eventual improbidade administrativa.

Por fim, aborda-se a Reurb unilateral. Essa denominação identifica uma modalidade de regularização fundiária pouco difundida entre os operadores do direito, a regularização deflagrada individualmente. Define-se essa modalidade como ato ou processo administrativo/judicial deflagrado unilateralmente pelo beneficiário para obter a titulação formal sem necessariamente implementar adequações urbanísticas ou ambientais. A definição elenca ato, processo administrativo ou processo judicial porque poderão ser utilizados, além dos quinze instrumentos previstos no artigo 15 da Lei 13.465/2017, outros que poderão ter registrabilidade e adequação em relação ao núcleo urbano informal.

Cite-se como exemplo, condomínio urbano simples, condomínio de lotes, direito real de laje e principalmente a usucapião. O objetivo da reflexão sobre essa modalidade é levantar a necessidade da participação de agentes públicos na formulação de políticas públicas para formalização desses títulos, que não podem estar adstritos apenas aos aspectos notariais, registrais e civilísticos. É necessário um esforço ainda maior dos operadores do direito para que se possa desenvolver um arcabouço jurídico imanente, possível de afetar essas regularizações individuais para uma solução interdisciplinar que tutele os aspectos urbanísticos e ambientais. De outra forma, pode-se estar diante de um cenário caótico de regularização, sem o mínimo de preocupação com a função social da cidade¹¹⁰.

Finalmente, é necessária a harmonização de moradia e propriedade, a fim de romper a ideia automática de dependência uma da outra, buscando novas alternativas para implementação de todos os objetivos, diretrizes e princípios, independentemente da modalidade de Reurb (S, E, I ou U). Além disso, também é de suma importância o conhecimento dos quinze (15) instrumentos apresentados a seguir, localizados no artigo 15 da Lei 13.465/2017, que servem para a efetivação da regularização fundiária e são aplicáveis a todas as modalidades de Reurb e ainda à modalidade individual ou unilateral.

¹¹⁰ Nelson Saule Junior (1997, p. 76) ao refletir sobre as funções sociais da cidade, chega à seguinte conclusão: “As funções sociais da cidade se configuram como interesses difusos, sendo que essas funções serão desenvolvidas de forma plena quando houver a redução das desigualdades sociais, erradicação da pobreza, promoção da justiça social e melhoria da qualidade de vida urbana, de modo que todos tenham o direito à cidade mediante o acesso a moradia, transporte público, saneamento, cultura, lazer, segurança, educação e saúde”.

2.4. Instrumentos para concretização da Reurb

Os instrumentos da Reurb estão localizados no artigo 15¹¹¹ da Lei 13.465/2017 e no artigo 8º do Decreto 9.310/2018. Essas formas de titulação foram hipertrofiadas em relação à lei anterior, (11.977/2009), aumentando o rol de disponível.

Talvez não tenha sido intenção do legislador, mas foi muita coincidência 15 instrumentos no artigo 15 da referida lei. O Decreto 9.310/2018 ampliou o rol ao inserir condomínio de lotes, loteamento de acesso controlado e condomínio urbano simples, dispondo de dezessete instrumentos. De qualquer forma, vale a advertência de que esse rol é exemplificativo, e totalmente possível o fenômeno de titularização em determinado núcleo urbano informal utilizando outro mecanismo, por exemplo, o direito real de laje. Aliás, a legislação de regularização fundiária de Ribeirão Preto¹¹² fez essa coerente previsão.

Paola de Castro Ribeiro Macedo (2020, p.221-222) corrobora natureza do rol exemplificativo e faz inferência sobre os variados instrumentos disponíveis em outros

¹¹¹ Art. 15. Poderão ser empregados, no âmbito da Reurb, sem prejuízo de outros que se apresentem adequados, os seguintes institutos jurídicos:

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. (BRASIL, 2017).

¹¹² Art. 21. Para fins de regularização fundiária, o Poder Público Municipal se utilizará de todos os instrumentos jurídicos permitidos pela Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017 e legislações correlatas, que atendam aos interesses da Administração Pública no uso e ocupação do solo urbano, assim especificados: I – Concessão de direito real de uso; II – Concessão de uso especial para fins de moradia; III – Doação onerosa ou gratuita; IV – Compra e venda; V – Permuta; **VI – Direito real de laje; (grifo nosso)** VII – Legitimação fundiária; VIII – Legitimação de posse. Parágrafo único. O possuidor pode, para o fim de contagem do prazo de ocupação exigido para a concessão de uso especial, na forma individual ou coletiva, acrescentar sua posse a de seu antecessor, contanto que sejam contínuas. Disponível em: <https://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/files/splan/pdf/habitacao-decreto-360.pdf> acesso em 20/03/2021.

dispositivos legais. Além disso, a autora assenta que elaborar e deflagrar o processo administrativo de regularização fundiária sem realizar a titulação dos ocupantes prejudica todo o esforço de melhoramento do núcleo urbano informal.

Para a jurista, a titulação formal deve ocorrer depois de oferecer ao núcleo as condições mínimas de habitabilidade, o que muitas vezes não acontece. No entanto, nota-se que a ideia do legislador na Lei 13.465/2017 foi hipertrofiar o rol de titulação, uma vez que a outorga de título de propriedade aos ocupantes resulta em circulação de riqueza e arrecadação tributária.

Complementa e corrobora esse raciocínio o jurista Marcelo Augusto Santana de Melo (2018, p.3), que ressalta a conferência, na Lei nº 13.465/2017, de maior importância à regularização jurídica dos lotes, o que a dissocia um pouco da legislação revogada, pois cria institutos jurídicos que objetivam eminentemente a formalização dos imóveis (titulação). Para o autor, a finalidade da Lei 13.465/2017 é a incorporação dos núcleos e a titulação.

Nesse sentido, Naila de Rezende Khuri (2016, p.225), ao tratar do instrumento de legitimação fundiária, faz conclusão espelhável para todos os outros instrumentos: "...a despeito de existirem outros instrumentos criados pelo Estatuto da Cidade, a legitimação de posse é um veículo célere para a inclusão do imóvel no mercado imobiliário formal." Nota-se que a ideia de titulação no novel diploma tem a função de gerar receita e acesso ao mercado formal, deixando assim os aspectos principiológicos para um segundo momento, sem necessariamente perquirir o compromisso dos objetivos e diretrizes da regularização fundiária.

Ressalte-se importante analogia sanitária criada pelo Professor Thiago Marrara em exposições na Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da USP, ao explorar os temas dos instrumentos e do processo administrativo na regularização fundiária, em que a seringa seria o processo, e os instrumentos o remédio para a regularização.

Por fim, cabe ressaltar, que será apresentado alguns dos instrumentos de regularização com breves noções sobre cada instituto, destacando-se o processo administrativo da Reurb Unilateral da usucapião extrajudicial.

2.4.1.1. Legitimação fundiária

A perplexidade que este instituto provoca levaria à produção científica de uma dissertação ou tese exclusiva sobre o tema, mas alinhados ao escopo do presente trabalho, far-

se-á uma breve definição. Segundo previsão legal (artigo 23¹¹³ da Lei 13.465/2017), a legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, podendo ser objeto área pública ou privada com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal.

Como todos os instrumentos da Reurb objetivados na Lei 13.465/2017, o recorte limitativo temporal é requisito, ou seja, a consolidação urbanística deve ser feita até dezembro de 2016.

Marcelo Augusto Santana de Melo (2020, p.3), ao explorar a legitimação fundiária, verificou um caráter interdisciplinar e procurou identificar similitude com outros países¹¹⁴. O autor chama atenção para esse estudo, principalmente porque, em pouco tempo, o instrumento tornou-se muito utilizado para titulação das regularizações fundiárias de interesse social.

No período de 11/07/2017, data da Lei 13.465, a 17/09/2020, término da pesquisa, foram cadastrados¹¹⁵ eletronicamente na Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo (ARISP) um total de 9.758 registros de legitimação fundiária. Isto, por si só, já demonstra a premente necessidade de intelecção desse instrumento.

Marcelo Augusto Santana de Melo, em artigo publicado, discorre sobre a “[...] a formalização representativa de um reconhecimento por parte do poder público da propriedade imobiliária urbana. Não se pode dizer que é um ato bilateral, mas tem forte conteúdo real, não se restringindo – assim – somente aos aspectos possessórios” (2020, p. 14).

O autor ainda afirma que não se trata de usucapião, apesar da modalidade de aquisição originária, mas de uma forma de aquisição especial originária com elementos de direito administrativo, que não contraria a Constituição Federal¹¹⁶. Paola de Castro Ribeiro Macedo

¹¹³ Houve alteração da Lei 14.118/2021 no inciso I do citado artigo 23, em que foi incluída a expressão “exclusivo de imóvel rural ou urbano”. A medida foi positiva para afastar eventuais problemas com proprietários de pequenas porcentagens em outros imóveis.

¹¹⁴ O jurista colaciona referência espanhola sobre o tema: “A inspiração para a legitimação de posse para alguns se origina do direito registral espanhol com os institutos da *inmatriculación* nos quais se permite o ingresso no Registro de imóveis que não possuam matrícula própria; bem como na *reanudación Del tracto sucesivo* na qual se permite a quebra de continuidade (cadeira dominial) entre titulares de domínio. Em referidas hipóteses, é importante consignar, inaugurando-se a cadeia registral ou permitindo-se sua descontinuidade; são reduzidos os efeitos jurídicos dos registros pelo período de dois anos, quando estará afastada a fé-pública registral. A *inmatriculación* é um instrumento de grande valia e eficácia do sistema registrário espanhol, por ele é introduzido no Registro de Imóveis a primeira matrícula de imóvel. Sucintamente, o atual proprietário apresenta – diretamente ao Registrador – seu título (não registrado), o cadastro fiscal realizado na Prefeitura do Município respectivo, edital publicado pela Administração entre outros documentos, e após regular qualificação é outorgado um número de matrícula” (MELO, 2020, p. 12-13).

¹¹⁵ O cadastro de regularização fundiária é obrigatório e previsto no item 403 do Capítulo XX das Normas de Serviço da Egrégia Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo.

¹¹⁶ Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

(2020, p.231) concorda que em nada contraria a Constituição Federal¹¹⁷ e afasta a subsunção das características de usucapião. Além disso, complementa o raciocínio com a reflexão de Naila de Rezende Khuri¹¹⁸ (2017, p.305), segundo a qual a função social da propriedade deve ser aplicada aos imóveis públicos, isso é, o cumprimento da função social da propriedade também deve ser exigido ao Poder Público, para seus respectivos imóveis.

Para Naila de Rezende Khuri (2017, p.305), “o bem pode ser até formalmente público, mas materialmente não é porque desprovido de função social. O Estado nada fez, e deixou que a ocupação se consolidasse no imóvel”, permitindo assim, a obtenção do direito à moradia e a exigência do cumprimento da função social da cidade. Como se viu, todos têm direito a ter direitos, o que torna cabível que o titular do direito subjetivo à moradia o invoque contra o Estado.

Em sentido contrário, Luís Fernando Massonetto (2019, p.89) afirma de modo objetivo a inconstitucionalidade da legitimação fundiária por violar expressamente a proteção constitucional da propriedade, ademais, viola-se o arquétipo constitucional, no tocante a competência para legislar. O autor ainda se fundamenta na insubordinação do sistema da política urbana expressa nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, que esvaziou os poderes do plano diretor e a tomada de decisão público municipal.

Por fim, alinha-se ao entendimento de ato administrativo negocial e reforça-se a ideia de utilização da legitimação fundiária apenas na Reurb de interesse social, o que afasta as outras modalidades por completo e transforma o instituto de maneira excepcional. Além disso, é de suma importância aperfeiçoar e desenvolver o instituto com o vetor econômico

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º **Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião (BRASIL, 1988).**

¹¹⁷ Em sentido não tão convergente, Vicente de Abreu Amadei: “Como pensar a juridicidade de uma via extraordinária de nossa ordem jurídica constitucional, que resulta em perda forçada da propriedade privada sem contrapartida econômica, fora da lei formal, ou seja, com delegação à municipalidade, que, unilateral e discricionariamente, avalia os vagos e imprecisos critérios indicados na lei federal, destinados a qualificar a urbanização informal como irreversível e afirmar o status fático consolidado, com o selo de núcleo urbano informal consolidado, do qual brota, por reflexo, a grave consequência da perda forçada do domínio privado sem contrapartida econômica? (...). É possível que se volte com argumento emocional de que se está em contexto de Reurb, em área urbana de ocupação consolidada, na qual o proprietário, inerte, nem sequer tem manifestado interesse. Contudo, isso não é motivo para autorizar a formação e a aplicação de instituto jurídico com tamanha carga (e risco) de concentração, desvio e abuso de poderes/funções, em sede de exceção às regras fundamentais do direito” (AMADEI, 2018. p.174-175).

¹¹⁸ Naila de Rezende Khuri (2017, p.305), ao afastar a confusão com a usucapião e a aparente inconstitucionalidade: “A nosso ver, o novo instituto da legitimação fundiária não viola a imprescritibilidade do imóvel público em razão da vedação expressa no art. 183, §3º, da Constituição Federal, pois a legitimação fundiária não se confunde com o instituto da usucapião, vez que se trata de instrumento de regularização fundiária que visa suprir as deficiências dos outros instrumentos”.

sem repelir todo o arcabouço jurídico, para evitar flexibilização de nosso ordenamento jurídico e o desprezo a toda segurança jurídica normativa.

2.4.2. Legitimação de posse

O instituto da legitimação de posse origina-se na Lei de Terras do Brasil (registro paroquial)¹¹⁹, Lei 601/1850. Com esta lei e o decreto de 1854, que a regulamenta, objetivou-se um rompimento de paradigma positivo na situação fundiária, isto é, no caos possessório que se aprofundara no país com o fim do regime sesmarial.

Para Rosane de Almeida Tierno (2019, p.432), o instrumento, uma reminiscência histórica, objetivava a consolidação no Império da relação jurídica possessória entre o posseiro e a terra por ele ocupada. Historicamente, o instrumento era utilizado em formalizações de áreas públicas, alterando-se substancialmente na Reurb, que é destinada a imóveis particulares.

O marco teórico do presente trabalho é a Lei 13.465/2017, no entanto, é importante assentar que a Lei 11.977/2009 já tinha sua previsão no revogado artigo 59¹²⁰. Note-se que a lei 11.977/2009 trazia exigência no tocante ao cadastro prévio de moradores pelo poder público.

A Lei 13.465/2017, em seu artigo 25, dispôs que a legitimação de posse é um instrumento de uso exclusivo para fins de regularização fundiária, constituindo-se de ato do

¹¹⁹ Segundo Kumpel e Modina o exercício desse múnus católico (registro paroquial), tinha como função essencial a legitimação da posse como posterior prova do tempo para efeitos de usucapião (2020). Nos termos do Decreto 1.318/1954: “**Art. 24.** Estão sujeitos á legitimação:

§ 1º As posses, que se acharem em poder do primeiro ocupante, não tendo outro titulo senão a sua occupação.

§ 2º As que, posto se achem em poder de segundo occupante, não tiverem sido por este adquiridas por titulo legitimo.

§ 3º As que, achando-se em poder do primeiro occupante até a data da publicação do presente Regulamento, tiverem sido alienadas contra a prohibição do Art. 11 da Lei nº 601 de 18 de Setembro de 1850.

Art. 25. São titulos legitimos todos aquelles, que segundo o direito são aptos para transferir o dominio.

Art. 26. Os escriptos particulares de compra e venda, ou doação, nos casos em que por direito são aptos para transferir o dominio de bens de raiz, se considerão legitimos, se o pagamento do respectivo imposto tiver sido verificado antes da publicação deste Regulamento: no caso porêm de que o pagamento se tenha realisado depois dessa data, não dispensarão a legitimação, se as terras transferidas houverem sido adquiridas por posse, e o que as transferir tiver sido o seu primeiro occupante”.

¹²⁰ **Art. 59:** A legitimação de posse devidamente registrada constitui direito em favor do detentor da posse direta para fins de moradia.

§ 1º A legitimação de posse será concedida aos moradores cadastrados pelo poder público, desde que:

I – não sejam concessionários, foreiros ou proprietários de outro imóvel urbano ou rural;

II – não sejam beneficiários de legitimação de posse concedida anteriormente.

§ 2º A legitimação de posse também será concedida ao coproprietário da gleba, titular de cotas ou frações ideais, devidamente cadastrado pelo poder público, desde que exerça seu direito de propriedade de um lote individualizado e identificado no parcelamento registrado (BRASIL, 2009).

poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse, o qual é conversível em direito real de propriedade, na forma desta lei. A legitimação de posse poderá ser transferida por causa *mortis* ou por ato *inter vivos* e ainda não se aplica aos imóveis urbanos situados em área de titularidade do poder público.

Segundo Rosane de Almeida Tierno (2019, p.438), a novidade trazida na Lei 13.465/2017 é a vedação da titulação por esse instrumento em áreas públicas, conteúdo que não tinha previsão na lei anterior. Paola de Castro Ribeiro Macedo (2020, p.229) destaca o rompimento da exigência de um prévio cadastro, caminhando mais um passo para a simplificação e sofisticação de eventual inércia municipal.

Mesmo que o município não tenha um cadastro prévio, poderá ser utilizado o referido instrumento, o que antecipa e compatibilizada uma análise nacional dos diferentes estágios de desenvolvimento e organização fundiária dos 5570 municípios do Brasil.

A jurista esclarece que a legitimação de posse¹²¹ não formaliza à aquisição da propriedade imediatamente, como ocorre com a legitimação fundiária, apenas efetua uma espécie de reconhecimento de posse, permitido apenas aos imóveis de domínio privado.

A legitimação de posse rompe o princípio da instância – estudado no quarto capítulo - no tocante à conversão, independente de provocação dos legitimados, tendo sua conversão automática em propriedade no prazo de cinco anos, desde que cumpridos os requisitos.

Conforme visto na legitimação de posse, é muito dificultoso não enfrentar os temas polêmicos que envolvem o referido instrumento, principalmente a definição de sua natureza jurídica¹²² como um ato administrativo negocial de reconhecimento possessório, e enfrentar a tormentosa automaticidade da mutação fática-real entre posse e propriedade, adicionando-se a independente provocação ou prática registral.

¹²¹ Para Paola de Castro Ribeiro Macedo (2020, p.240): “o uso da legitimação de posse deve ocorrer quando o Município não está seguro em reconhecer a propriedade plena de imediato, via legitimação fundiária, preferindo reconhecer apenas a posse do ocupante, que será convertida em propriedade, preenchidos os requisitos do art. 183 da CF”.

¹²² Paola de Castro Ribeiro Macedo (2020, p.240-241) conclui: “Com relação à **natureza jurídica da legitimação de posse**, pode-se afirmar tratar-se de ato administrativo de “reconhecimento de posse”, com seus atributos de presunção de legitimidade e veracidade, imperatividade, autoexecutoriedade e tipicidade. Quanto à sua **conversão em propriedade**, estamos diante de mais uma modalidade de usucapião extrajudicial, pois será o decurso do tempo, qualificado pelo cumprimento de requisitos, que induzirá a aquisição do domínio, de caráter originário, livre e desembaraçado de qualquer ônus, incidente somente sobre imóveis privados. A legitimação de posse não é o instrumento mais forte da nova sistemática de regularização fundiária, pois confere apenas o “reconhecimento de posse”. Em princípio, deve ser utilizado quando não for possível a concessão de outra forma de titulação tendente a tornar o ocupante efetivamente proprietário”.

2.4.3. Desapropriação civilista

A desapropriação ou alienação forçada em favor dos possuidores prevista nos §§ 4º e 5º do artigo 1.228 do Código Civil:

Art. 1.228 (...)

§ 4º O proprietário também poder ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de 5 (cinco) anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante.

§ 5º No caso do parágrafo antecedente, o juiz fixará a justa indenização devida ao proprietário; pago o preço, valerá a sentença como título para o registro do imóvel em nome dos possuidores.

Paola de Castro Ribeiro Macedo (2020, p.258) destaca que esse instrumento possui duas características que criam entraves em sua aplicação. A primeira delas é a carência da intervenção do Poder Judiciário para autorizar a alienação do imóvel.

A segunda é a necessidade de pagamento da justa indenização. Para a autora, o lapso temporal entre o processo judicial e a necessidade de pagamento de indenização revela que esse instrumento para fins de Reurb perde sua força e interesse, principalmente, por haver outras formas de titulação mais eficazes.

Não parece compatível do ponto de vista civilístico, definir esse instituto como usucapião, principalmente pelo fato indenizatório. Por essa razão, mais coerente é a utilização da desapropriação, até porque, não nos parece coerente uma usucapião onerosa, que desvirtua, assim, o caráter de aquisição originário para derivado, havendo assim, silagma¹²³.

A opção de cunhar como desapropriação¹²⁴ civilista está umbilicalmente atrelada ao afastamento da figura administrativa, que por sua vez, é modalidade de intervenção do Estado na propriedade privada com pagamento de justa indenização, nos casos de cumprimento da função social da propriedade que tenha interesse público ou ainda nos casos indenizáveis com títulos resgatáveis quando descumprida a função social da propriedade.

Por outro lado, muitos criticam essa modalidade incluída no Código Civil e repetida como instrumento na Lei 13.465/2017. Para alguns autores trata-se de usucapião social

¹²³ Denomina-se sinalagma, a ligação entre as partes integrantes de uma relação com significativas repercussões jurídicas, em que fluem o processo obrigacional com prestações recíprocas entre si.

¹²⁴ Segundo Hely Lopes Meirelles (2016 p.729): “A desapropriação é forma originária de aquisição da propriedade, porque não provém de nenhum título anterior, e, por isso, o bem expropriado toma-se insuscetível de reivindicação e libera-se de quaisquer ônus que sobre ele incidissem precedentemente, ficando os eventuais credores sub-rogados no preço”.

indenizada, de que são exemplos Felipe Quintella e Elpídio Donizetti¹²⁵.

No fim, independentemente da terminologia, desapropriação judicial privada, usucapião social indenizada, prefere-se estampar a expressão desapropriação civilista, por entender sua natureza híbrida, como ciência civilística e urbanística.

2.4.4. Arrecadação de bem vago

A arrecadação de bem vago consiste na abertura de um processo administrativo para comprovação de abandono por um tempo e de inadimplência fiscal. Para isso, é necessário notificar o titular do domínio para, querendo, apresentar impugnação no prazo de trinta dias contados da data de recebimento da notificação (artigos 64 e 65 da Lei 13.465/2017)

O abandono do imóvel urbano de domínio privado – requisito para arrecadação — é detectável quando o proprietário/possuidor não possui a intenção de conservá-lo em seu patrimônio, ficando sujeito à arrecadação pelo município ou pelo Distrito Federal.

Essa intenção é presumida quando o proprietário cessa os atos de posse sobre o imóvel, não adimple os ônus fiscais instituídos sobre a propriedade predial e territorial urbana por um lapso temporal de cinco anos.

Nesse contexto, para que ocorra a arrecadação, a municipalidade precisa editar ato do Poder Executivo, para que integre o processo administrativo e regulamente o procedimento arrecadatório.

Deve ser festejada a simetria do silêncio administrativo – desenvolvida no próximo capítulo — como concordância, em que a ausência de manifestação do titular do domínio será interpretada como concordância com a arrecadação. Além disso, respeitado o processo de arrecadação, o município poderá realizar, diretamente ou por meio de terceiros, os investimentos necessários para que o imóvel urbano arrecadado atinja prontamente os objetivos sociais a que se destine.

Com isso, os imóveis arrecadados pelos municípios ou pelo Distrito Federal poderão 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

¹²⁵ “Chama-se de usucapião social indenizada a modalidade inovadora e condenável de usucapião prevista pelo código civil de 2002 nos §§ 4o e 5o do art. 1.228 (...). Pode-se objetar que não se trata propriamente de usucapião, vez que não se exige posse incontestada, que há indenização, e que a lei menciona o registro da sentença. Por outro lado, também não há tecnicamente nem alienação, nem desapropriação. Estamos convictos que o instituto se aproxima mais da usucapião do que de qualquer outro, razão pela qual cuidamos dele como usucapião social indenizada. Isso porque a usucapião é, por definição, modalidade de aquisição da propriedade pela posse prolongada” (2017, p. 751).

comprovadamente tenham fins filantrópicos, assistenciais, educativos, esportivos ou outros, no interesse do município ou do Distrito Federal.

Três anos após a arrecadação, o imóvel transmutará domínio definitivamente ao município. Se, nesse período, o proprietário demandar a posse do imóvel declarado abandonado, fica assegurado ao município o direito ao ressarcimento prévio, e em valor atualizado, de todas as despesas em que eventualmente houver incorrido, inclusive tributárias, em razão do exercício da posse provisória (artigo 64, § 5º).

Paola de Castro Ribeiro (2020, p.259) fixa que a lei não estabelece a partir de quando deverá ser contado o triênio para a aquisição definitiva do bem imóvel pelo município, nem estabelece caminho registrário para a publicação de todo esse processo administrativo. Aliás, a autora cita importante contribuição registral de Giovanna Truffi Rinaldi e Rafael Ricardo Gruber(2018, p.42) em que defendem a registrabilidade do processo administrativo na matrícula do imóvel (artigo 167, I, 21, da Lei 6.015/1973).

Por fim, pode ser um importante instrumento na concretização dos objetivos da regularização fundiária, desde que respeite os prazos entre a posse precária e o efetivo domínio, assim, com a consequente disponibilidade patrimonial para correta destinação.

2.4.5. Consórcio imobiliário – Estatuto da Cidade

A redação do consórcio imobiliário, inicialmente criado pela Lei 10.257/2001 em seu artigo 46¹²⁶, foi alterada pela Lei 13.465/2017, que faculta ao proprietário da área atingida pela obrigação de que trata o caput do art. 5º desta lei – correta destinação e cumprimento da

¹²⁶ Art. 46. O poder público municipal poderá facultar ao proprietário da área atingida pela obrigação de que trata o caput do art. 5º desta Lei, ou objeto de regularização fundiária urbana para fins de regularização fundiária, o estabelecimento de consórcio imobiliário como forma de viabilização financeira do aproveitamento do imóvel. (Redação dada pela lei nº 13.465, de 2017)

§ 1º Considera-se consórcio imobiliário a forma de viabilização de planos de urbanização ou 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.

§ 1º Considera-se consórcio imobiliário a 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. (Redação dada pela lei nº 13.465, de 2017)

§ 2º O valor das unidades imobiliárias a serem entregues ao proprietário será correspondente ao valor do imóvel antes da execução das obras, observado o disposto no § 2º do art. 8º desta Lei.

§ 2º O valor das unidades imobiliárias a serem entregues ao proprietário será correspondente ao valor do imóvel antes da execução das obras. (Redação dada pela lei nº 13.465, de 2017)

§ 3º A instauração do consórcio imobiliário por proprietários que tenham dado causa à formação de núcleos urbanos informais, ou por seus sucessores, não os eximirá das responsabilidades administrativa, civil ou criminal (incluído pela lei nº 13.465, de 2017)

função social —, ou objeto de regularização fundiária urbana para fins de regularização fundiária, o estabelecimento de consórcio imobiliário como forma de viabilização financeira do aproveitamento do imóvel.

Segundo Paola de Castro Ribeiro (2020, p.262), o instituto implica na transferência de imóvel não utilizado ou subutilizado, ou objeto de Reurb, do proprietário ao Poder Público Municipal, com o objetivo de viabilizar monetariamente o aproveitamento do solo, em troca de unidades imobiliárias a serem edificadas pelo ente público, correspondentes ao valor do terreno antes da execução das obras. Assim, afasta-se qualquer risco de descumprimento da função social da propriedade ou de notificação para edificação compulsória.

Esse instrumento deverá ser entabulado entre o município e o particular para instrumentalizar planos de urbanização, de regularização fundiária ou de reforma, conservação ou construção de edificações. A autora adverte que a instauração do consórcio por proprietários que tenham dado causa à formação do núcleo urbano informal, ou por seus sucessores, não os eximirá, entretanto, das responsabilidades administrativa, civil e criminal (artigo 46, § 3º, da Lei 10.257/2001).

Pode ser um importante instrumento entre particular e poder público desde que muito bem desenvolvida essa relação obrigacional, sob pena de risco de desvio de finalidade e até de subsunção de improbidade administrativa (Lei 8.429/1992).

Em conclusão, seria recomendável que após a criação legislativa, seja por lei própria, seja por elaboração específica, seria prudente a instrumentalização por escritura pública para que possa atuar um delegatário de confiança e revestir de fé pública o instrumento contratual público/privado, prognosticando todos os riscos desse negócio jurídico, inclusive já e estabelecer parâmetros objetivos para sua a registrabilidade desse título a ser formalizado.

2.4.6. Desapropriação por interesse social

Como já dito, a desapropriação é modalidade de intervenção do Estado na propriedade privada com pagamento de justa indenização, nos casos de cumprimento da função social de propriedade que tenha interesse público, ou ainda de propriedades indenizáveis com títulos resgatáveis quando descumprida a função social da propriedade, que por sua vez, trata de desapropriação sanção.

Sua disciplina está prevista na forma da Lei 4.132/1962, que considera interesse social por exemplo, a manutenção de posseiros em terrenos urbanos com a tolerância expressa ou tácita do proprietário, que tenham construído sua habitação formando núcleos residenciais de

mais de 10 famílias e construção de casas populares (artigo 2º, IV e V).

Esse instrumento é direcionado para o interesse social na concretização da Reurb. Segundo Diógenes Gasparini (2003) essa faculdade constitucional de intervir na propriedade privada é necessária, visto que nem sempre o Estado pode alcançar os fins a que se propõe pelos meios que o Direito Privado oferece e regula, uma vez que os particulares podem não celebrar negócios jurídicos por livre e espontânea vontade.

Segundo o saudoso professor, o proprietário do bem sobre o qual recaia interesse público, necessário, útil ou de interesse social para o Estado não manifesta por ato volitivo a concretização da transferência, por não querer vender ou por não lhe interessar o preço oferecido, impedindo, com essa resistência, a realização do bem comum. Nesse caso, geraria-se um desvio de finalidade, verdadeira improbidade administrativa, em que as partes convencionassem valores para instrumentalização do negócio jurídico, levando em última instância um potencial prejuízo ao erário.

O autor arremata que só a desapropriação que restaura a prevalência do interesse público sobre o interesse particular, retirando assim do proprietário, mediante indenização, sua propriedade. Em conclusão de suas notas introdutórias sobre o instituto: “desapropriação, como se vê é o mais eficaz e também o mais grave instrumento de que dispõe o Estado para intervir na propriedade quando esta lhe é necessária, útil ou de interesse social” (GASPARINI, 2003, p. 635).

Estabelecida essas premissas introdutórias, é possível aferir com rápida leitura que o instituto pode não ser muito utilizado, isso porque ele requer uma série encadeamentos administrativos e potencialmente judiciais, o que pode levar a um imbróglio jurídico.

Enfim, trata-se de mais um instrumento disponível aos operadores do direito, com pouca capacidade prática de mudar substancialmente as regularizações fundiárias.

2.4.7. Direito de Preempção do Estatuto da Cidade

Esse direito outorga a possibilidade da aquisição pelo município de imóvel urbano sujeito a alienação onerosa entre particulares. Vale lembrar que está disponível em nosso ordenamento jurídico desde a Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade).

Como já dito, muitos instrumentos previstos no Estatuto não foram aplicados corretamente, desprezando todo seu potencial regularizatório e de ordenação do território.

Até porque, caso o município exercesse esse direito, em algumas ocasiões, poderia adquirir a propriedade com valor muito mais baixo que o de mercado, o que na verdade é

fruto de prática imobiliária de lavratura e registro de valor tributário mínimo, desconectando-se da realidade do negócio propriamente dito. Essa atitude implica em diminuição do recolhimento de tributos, sendo que o exercício frequente do instrumento levaria a população à formalização do negócio jurídico no valor correto e diminuiria a sonegação. A título de exemplo, um lote com 370m² em um loteamento fechado em Pirassununga tem valor venal de R\$ 30.000,00, sendo que nenhum ato comercial é encetado por menos de R\$ 200.000,00. Isso mostra a infringência do princípio da capacidade tributária e lesa frontalmente o interesse coletivo.

Em suma, esse exemplo serve de alerta para todos os demais municípios que desprezam essa política tributária, mantendo valores irrisórios, — lotes de 125 m² por R\$ 3.000,00 é praticamente absurdo. Por fim, seria possível vislumbrar os municípios exercendo seu direito de preferência, depositando o valor declarado pelas partes e adjudicando o bem para o acervo público para promoção de regularização fundiária.

2.4.8. Transferência do Direito de Construir

A transferência do direito de construir (TDC) tem previsão no artigo 35¹²⁷ do Estatuto da Cidade. José Afonso da Silva (2010, p.257) ao tratar sobre o solo criado e a Carta de Embu¹²⁸, afirma que o instrumento foi idealizado na década de 1970. Nesse mesmo sentido,

¹²⁷ Art. 35. Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar 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, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de:

I – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

II – preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;

III – servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

§ 1º A mesma faculdade poderá ser concedida ao proprietário que doar ao Poder Público seu imóvel, ou parte dele, para os fins previstos nos incisos I a III do caput.

§ 2º A lei municipal referida no caput estabelecerá as condições relativas à aplicação da transferência do direito de construir (BRASIL, 2001).

¹²⁸ Após os considerados da Carta de Embu em 1976, “Conclui-se que: 1. É constitucional a fixação, pelo Município, de um coeficiente único de edificação para todos os terrenos urbanos. 1.1 A fixação desse coeficiente não interfere com a competência municipal para estabelecer índices diversos de utilização dos terrenos, tal como já se faz, mediante legislação de zoneamento. 1.2. Toda edificação acima do coeficiente único é considerada solo criado, quer envolva ocupação de espaço aéreo, quer a de sub-solo. - 170 - 2. É constitucional exigir, na forma da lei municipal, como condição de criação de solo, que o interessado entregue ao Poder Público áreas proporcionais ao solo criado; quando impossível a oferta destas áreas, por inexistentes ou por não atenderem às condições legais para tanto requeridas, é admissível sua substituição pelo equivalente econômico. **2.1 O proprietário de imóvel sujeito a limitações administrativas, que impeçam a plena utilização do coeficiente único de edificação, poderá alienar a parcela não-utilizável do direito de construir. 2.2 No caso de imóvel tombado, o proprietário poderá alienar o direito de construir correspondente à área edificada ou ao coeficiente único de edificação**” (COSTA, 1976, p.169-170).

as autoras Yara Darcy Police Monteiro e Egle Dos Santos Monteiro (2014, p.295-296) demonstram sua importância da ordenação e planejamento do solo urbano.

José Afonso da Silva (2010, p.266) explorou os dois¹²⁹ tipos de transferência do direito de construir, a interlocativa e a intersubjetiva. Ambas dependem de autorização de lei municipal baseada no Plano Diretor, conforme inteligência do caput do artigo 35 da Lei 10.257/2001.

A alienação desse direito deve ser feita por escritura pública, que deverá ser averbada na matrícula do imóvel objeto do contrato privado devidamente regulamentado pelo poder público. Essa regulamentação administrativa ainda é inexistente¹³⁰, haja vista que o item 9, alínea b, do Capítulo XX, da norma reguladora editada pela Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo não dispõe de item específico (são mais de 44 tipos de atos averbatórios, mas nenhum trata dessa importante alternativa de atingimento das finalidades sócio urbanísticas). Isto é, esse instrumento é quase desconhecido pela atividade notarial e registral – destinatário final dos atos registrares dos imóveis -.

Isso significa que o plano diretor municipal deverá conter disposições relativas ao arquétipo desse instrumento. Se não houver plano diretor – realidade ainda presente no plano municipal nacional –, ou o que houver não dispuser sobre o assunto, não poderá haver a transferência do direito de construir em nenhum dos dois casos.

Vale ressaltar como já dito no capítulo I, apenas 51,5% dos municípios brasileiros têm plano diretor, cerca de 2.866 municípios (MUNIC 2018). Além dessa situação, há outro entrave para a utilização desse instrumento: parece que a transferência de potencial construtivo seria mais útil em cidades verticalizadas, não interessando muito aos *players* do mercado em cidades menores.

¹²⁹ José Afonso da Silva (2010, p.266) os tipos de transferência: “Pela *transferência interlocativa* o proprietário de imóvel urbano poderá, nas hipóteses autorizadas pela lei municipal, com base no plano diretor, exercer em outro local seu direito de construir- Pressupõe-se, pois, que o proprietário só pode exercer esse direito em outro imóvel seu. Mas o proprietário, em vez disso, poderá, nas mesmas condições, *alienar*, mediante escritura pública, seu direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente. Aqui se trata de *transferência intersubjetiva* do direito de construir, que consistirá na transferência do direito de construir de um sujeito para outro. Quem assim adquire o direito de construir poderá usá-lo em seu imóvel. A alienação do direito de construir pode ser a título oneroso ou não, como é a hipótese de o proprietário doar ao Poder Público seu imóvel ou parte dele para os fins previstos nos incisos I a III do art. 35 do Estatuto da Cidade”. Denota-se que seria um negócio jurídico interessante para o particular, permutar seu imóvel, eventualmente já consolidado em núcleo urbano informal por um direito de construir ou até aliená-lo para um terceiro que queira aumentar seu potencial construtivo.

¹³⁰ Em disciplina cursada na FAU – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, tivemos oportunidade de refletir junto com o discente Pedro Rodrigo Campelo Lima sobre esse tema, ensaiando um artigo sobre a Transferência do direito de construir e a sua necessária publicidade na seara notarial e registral. Pedro desenvolveu excelente artigo pendente de publicação.

Explica-se assim, ainda que superficialmente, por que parte dos instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade nunca tiveram seu potencial aplicável, o que demonstra que o tema tem relevância para a regulação urbanística e deve ser discutido tanto pela administração pública quanto pela academia e pela sociedade civil. Esse instrumento justifica uma pesquisa autônoma, pois seus resultados contribuirão significativamente para o aperfeiçoamento da regularização fundiária.

2.4.9. Requisição no caso de perigo no Código Civil

A requisição é espécie do gênero intervenção do Estado na propriedade privada no direito administrativo. Essa intervenção atinge a posse de maneira precária – dotada de temporariedade – diferentemente da citada desapropriação, que atinge a propriedade definitivamente.

O instrumento tem previsão constitucional no artigo 5º, XXV: “no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano”. Segundo Maria Sylvia Zanella di Pietro (2017), a requisição, ao recair sobre bem imóvel, pode levar a confusão com o instituto da ocupação temporária, consoante se vê nos termos dos artigos 1 e 15, item 13, do Decreto-lei 4.812/1942.

A autora vaticina que a indenização é posterior e que a requisição, deve ter como fundamento a necessidade pública inadiável e urgente, elenca como características desse ato administrativo, a unilateralidade, autoexecutoriedade e eventual onerosidade.

Em suma, os bens particulares que atendam alguma necessidade coletiva urbanística, à luz da Lei 13.465/2017 poderão ser objeto de requisição pela administração para concretizar o arcabouço regularizatório até então exposto.

2.4.10. Intervenção do Poder Público em parcelamento irregular 6.766/1979

O parcelamento ilegal é gênero de duas espécies, o clandestino e o irregular. José Marcelo Tossi (2020, p.201) distingue o loteamento clandestino do loteamento irregular. Será irregular se o empreendimento, embora aprovado pelo Poder Público, tiver sido implantado: (i) sem o devido registro imobiliário; (ii) em desacordo com a aprovação concedida, ou (iii) sem obediência ao cronograma de obras.

Para Vicente C. Amadei e Vicente de Abreu Amadei (2014, p.14) o parcelamento

clandestino é aquele não aprovado, “oculto” para a administração pública. Em que pese o extraordinário conhecimento da matéria pelos juristas, José Afonso da Silva critica a ideia de ocultação para administração pública: “Ora, o loteamento pode ser clandestino, mas nunca será oculto. Realiza-se à vista de todos. Um pouco de organização e fiscalização evitariam que proliferassem e prosperassem tantos loteamentos ilegais” (2010, p.340).

José Afonso da Silva (2010, p.338-339) identifica o loteamento clandestino como uma das pragas mais daninhas do urbanismo brasileiro. O autor¹³¹, ao explorar as práticas comerciais, identificou que os loteadores parcelam terrenos, muitas vezes sem título de domínio, ou seja, sem matrícula, por isso não conseguem aprovação do plano, quando se dignam a apresentá-lo à Prefeitura, isso porque esse processo é oneroso, inclusive a transferência de áreas dos logradouros públicos e outras ao domínio público.

Vale adicionar ainda, a vertente registral da análise da cadeia filiatória e da necessidade prévia de cumprir todos os requisitos legais.

O jurista ainda alerta que o público alvo, geralmente, são pessoas de renda modesta, que apresentam forte vulnerabilidade jurídica, que de uma hora para outra perdem seu terreno. Praticam-se assim dois crimes de uma vez: um aos adquirentes de lotes e outro aos princípios urbanísticos, já que tais loteamentos não recebem o mínimo de urbanização que convenha ao traçado geral da cidade.

A Lei 6.766/1979 desenvolveu um arcabouço capaz de prevenir os loteamentos ilegais e punir seus promotores, nos artigos 37-52, inclusive dando poderes ao município e ao Distrito Federal para empreender a regularização¹³² de tais loteamentos às expensas do

¹³¹ José Afonso da Silva (2010, p.339-340) apresenta as características empresariais: “Tais loteadores não são urbanificadores, mas especuladores inescrupulosos que carecem de corretivos drásticos. Eles criam áreas habitadas praticamente sem serem habitáveis, por falta de condicionamento urbanístico, as quais se transformam num quisto urbano de difícil solução, dada a questão social que elas geralmente envolvem. Os loteamentos irregulares constituem outro mal do sistema de parcelamento do solo, especialmente nas grandes cidades. Os loteadores, nesse caso, providenciam junto à Prefeitura a aprovação do seu loteamento e, depois de consegui-la, abandonam o caminho da legalidade e enveredam pela ilegalidade, quer executando o loteamento tal como foi aprovado mas sem a inscrição no Registro de Imóveis, quer desrespeitando o plano aprovado e mesmo inscrito, modificando-o à sua conveniência, provocando dificuldades aos compradores de lotes, sob vários aspectos, inclusive quanto à obtenção de licença para edificá-los”.

A prefeitura poderá impedir esses loteamentos, mediante embargo às obras de urbanização, exigindo sua regularização. É possível, também, à Prefeitura assumir as obras de regularização urbanística do loteamento, mediante autorização legal, cobrando-se, depois, as despesas do loteador. Isso, no entanto, somente deverá ser feito quando o loteamento já estiver edificado, pois não é aceitável que um núcleo urbano fique privado dos benefícios urbanísticos porque o loteador cometeu irregularidades.

Muitas vezes há, contudo, quase impossibilidade de regularização; assim é, por exemplo, quando o loteamento clandestino se efetiva em área de propriedade de outrem, que pode ser também vítima.

¹³² João Baptista Galhardo (2004, p. 123-125): “Regularização do parcelamento ilegal A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, se desatendida pelo loteador a notificação, poderá regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença, para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de

loteador (artigo 40). São providências de alto relevo, capazes de coibir parcelamentos ilegais do solo, se os municípios se utilizarem adequadamente dessas disposições da lei.

Em suma, essas espécies de ilegalidade, loteamentos irregulares e clandestinos intensificaram os problemas fundiários no Brasil. A própria Lei 6.766/1979 já tinha identificado em 1979, essa situação de irregularidade, exigia-se, inicialmente, do próprio responsável pelo loteamento e, na impossibilidade, do município (artigo 40 da Lei nº 6766/1979) a deflagração e regularização dos núcleos urbanos informais, com isso, evitar a lesão aos padrões de desenvolvimento urbano e a defesa dos direitos dos adquirentes de lotes.

Por fim, parece que a modalidade de Reurb inominada, prevista do artigo 69 da Lei 13.465/2017 acaba absorvendo essa previsão da lei antiga, esvaziando assim sua potencialidade regularizatória, no entanto, vale aqui sua importância como mais uma opção de instrumento regularizador.

2.4.11. Alienação de imóvel pela Administração Pública

Esse instrumento autoriza o negócio jurídico, gratuito ou oneroso, entre administração

lotes. O Capítulo VIII (Disposições Gerais), da Lei 6.766/79, nos seus arts. 37 [p.504] a 49 [p. 507], disciplina a matéria. A orientação da Corregedoria Geral de Justiça do Estado de São Paulo (NCGJSP, Cap. XX, itens 152-153 [p. 560 e 561]) é no sentido de que não se aplicam os arts. 18 e 19, da Lei 6.766/79 [p. 495 a 497], aos registros de loteamentos ou desmembramentos requeridos pelas prefeituras ou, no seu desinteresse, pelos adquirentes de lotes, para regularizar situações de fato já existentes, sejam elas anteriores ou posteriores àquele diploma legal. Para esse fim, os interessados apresentarão requerimento ao Juiz Corregedor Permanente do Cartório competente, instruído com os seguintes documentos (Provimento CGJ 16/84):

- a) planta do loteamento ou desmembramento, devidamente aprovada pela Prefeitura, contendo as subdivisões das quadras, as dimensões e numeração dos lotes, logradouros, espaços livres e outras áreas com destinação específica;
- b) quadro indicativo das áreas ocupadas pelos lotes, logradouros, espaços livres e outras áreas com destinação específica;
- c) certidão de propriedade, com menção de alienações e ônus, nos casos em que o imóvel tenha passado para outra circunscrição imobiliária;
- d) anuência da autoridade competente da Secretaria da Habitação, quando o parcelamento for localizado em região metropolitana ou nas hipóteses previstas no art. 13 da Lei 6.766/79 [p. 494], salvo a relativa aos parcelamentos situados em área de proteção aos mananciais ou de proteção ambiental (Provimento CGJSP 16/84);
- e) anuência da autoridade competente da Secretaria do Meio Ambiente, quando o parcelamento for localizado em área de proteção aos mananciais ou de proteção ambiental (Provimentos CGJSP 16/84 e 1/93 [p. 566]);
- f) licença de instalação da Cetesb, salvo quando se tratar de loteamento aprovado ou com existência de fato comprovada anterior a 08.09.1976, ou de desmembramento aprovado ou com existência de fato comprovada anterior a 19.12.1979 (Provimento 1/93 [p. 566]).Aplicam-se as disposições anteriores às regularizações requeridas pelos próprios loteadores, desde que, comprovadamente, os parcelamentos sejam anteriores a 19.12.1979 e todos os lotes já tenham sido alienados ou compromissados. A comprovação será feita com planta aprovada pela Prefeitura ou com certidões que demonstrem lançamento individual de impostos sobre os lotes, sempre anteriormente a 19.12.1979. Além dos documentos já mencionados, os loteadores deverão apresentar necessariamente declaração de que não há lotes por alienar ou compromissar e a relação de todos os adquirentes, compromissários compradores ou cessionários dos lotes. O pedido, com os documentos referidos, será registrado e autuado pelo cartório da corregedoria permanente, ouvindo-se, sucessivamente, o oficial registrador competente e o Ministério Público".

pública e o ocupante do imóvel nos termos da alínea f do inciso I do art. 17¹³³ da Lei 8.666/1993.

Para fins da Reurb, ficam dispensadas a desafetação e as exigências previstas no inciso I do caput do artigo 17 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Na Reurb-E, promovida sobre bem público, havendo solução consensual, a aquisição de direitos reais pelo particular ficará condicionada ao pagamento do justo valor da unidade imobiliária regularizada, a ser apurado na forma estabelecida em ato do Poder Executivo titular do domínio, sem considerar o valor das acessões e benfeitorias do ocupante nem a valorização decorrente da implantação dessas acessões e benfeitorias (artigo 16 da Lei 13.465/2017).

A Lei 13.465/2017 elenca ainda a transferência gratuita de patrimônio público da União aos ocupantes de baixa renda (Reurb-S), desde que tenha fins de moradia e a ocupação do imóvel seja anterior a 22 de dezembro de 2016.

Será necessário o seguinte requisito ao beneficiário: (i) renda mensal familiar não superior a 5 salários mínimos; e (ii) não ser proprietário de outro imóvel (artigo 86). Não há necessidade de avaliação prévia ou autorização legislativa para tal alienação gratuita.

Enfim, é o instrumento flexibilizador de transferências de bens públicos aos ocupantes do núcleo urbano informal, devendo sempre pautar-se nos princípios constitucionais do artigo 37 *caput* e todo o arcabouço da Lei de Improbidade Administrativa, principalmente os cuidados inerentes à dispensa da desafetação e da lei autorizativa.

2.4.12. Concessão de uso especial para fins de moradia

Esse instrumento tem características constitucionais com previsão no Estatuto da Cidade e arraigado em fortes e pendentes discussões doutrinárias. Uma das contribuições de relevante destaque sobre esse instrumento, desenvolvido à luz da Lei 13.465/2017 foi

¹³³ Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificados, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

I – quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos: (...)

f) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública;

elaborada por Thiago Marrara¹³⁴ (2019, p.312-313), que identificou a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM) como uma das muitas espécies de outorga de uso de bens estatais com expresse fundamento constitucional. Nascida com a Constituição da República de 1988, a CUEM foi inicialmente detalhada nos dispositivos vetados do Estatuto da Cidade.

O autor em conclusão de brilhante artigo menciona a ressurreição do instrumento com a edição da Medida Provisória n. 2.220/2001, que, no entanto, o limitou por critérios de natureza temporal em relação à posse do imóvel. Posteriormente, seu arcabouço jurídico foi hipertrofiado com as várias modificações promovidas pela Lei 11.481/2007, principalmente no Código Civil e na legislação dos bens públicos federais. Finalmente, em 2017, a Lei 13.465 progrediu mais alguns passos ao flexibilizar o requisito do imóvel “urbano” e o da “indivisibilidade” da ocupação coletiva.

O título da CUEM será obtido pela via administrativa perante o órgão competente da administração pública ou, em caso de recusa ou omissão deste, pela via judicial. A administração pública terá o prazo máximo de doze meses para decidir o pedido, contado da data de seu protocolo.

Na hipótese de bem imóvel da União ou dos estados, o interessado deverá instruir o requerimento da CUEM com certidão expedida pelo Poder Público municipal que ateste a localização do imóvel em área urbana e sua destinação para moradia do ocupante ou de sua família.

Em caso de ação judicial, a concessão de uso especial para fins de moradia será declarada pelo juiz, mediante sentença. O título conferido por via administrativa ou por sentença judicial servirá para efeito de registro no cartório de registro de imóveis (artigo 6º da MP 2.220/2001).

De qualquer forma, é inevitável que se perscrute um longo período de amadurecimento desse instituto, principalmente no tocante à sua aplicabilidade para fins de regularização fundiária nas modalidades de Reurb S ou E. Resta claro que se trata de mais instrumento possível para concretização da Reurb, mas com muitas peculiaridades para sua efetiva aplicação.

¹³⁴ Em excelente classificação de sua natureza jurídica: “evolução normativa da CUEM como ato administrativo unilateral, vinculado, gratuito, perpétuo e independente de licitação, praticado por pessoas jurídicas de direito público interno para conferir direito real de uso resolúvel a ocupantes individuais ou coletivos de imóveis públicos urbanos. Embora, como se tenha demonstrado de início, a efetividade desse relevante instrumento da política de regularização fundiária ainda se mostre tímida, no plano legislativo, a estruturação de seu regime jurídico tem avançado constantemente” (MARRARA, 2018, p.328).

2.4.13. Concessão de direito real de uso

Esse instrumento de Reurb, no art. 15, XII, da Lei 13.465/2017, é também um meio de titulação dos ocupantes de imóveis públicos, destinado a estabilizar seus direitos de posse; todavia, assim como a CUEM a Concessão de Direito Real de Uso CDRU, não proporciona a aquisição de propriedade plena pela população assentada nesses núcleos. Trata-se de mais um instrumento de regularização que já não parece desejado, haja vista outros instrumentos disponíveis.

2.4.14. Doação

Segundo Caio Mário da Silva Pereira (2014), a doação é modalidade de contrato em que uma pessoa, por liberalidade, transfere de seu patrimônio bens ou vantagens para o de outra, que os aceita (artigo 538 Código Civil¹³⁵). Trata-se de negócio jurídico unilateral em que há a diminuição do patrimônio do doador em favor do aumento do patrimônio do donatário.

Sem entrar em discussões doutrinárias sobre a natureza jurídica do instituto, o próprio Código Civil Brasileiro estabeleceu sua natureza contratual, afastando assim a tese não contratualista, muito bem explorada pelo Estadista Napoleão Bonaparte ao exigir a bilateralidade negocial para caracterização da relação contratual (PEREIRA, 2014).

O jurista explora as situações em que mesmo muito bem desenhada a figura dos sujeitos – doador e donatário – podem surgir determinadas dúvidas, que, ao fim, levem ao desvio da perspectiva, o que por sua vez, ao refratar em direito público pode piorar.

A doação como instrumento para regularização fundiária que ora se analisa é o típico exemplo da transferência de propriedade de um titular de domínio, público ou privado, ao ocupante do núcleo urbano informal.

¹³⁵ Caio Mário da Silva Pereira (2014, p. 206-211) ao proceder análise legislativa do nosso códex, traz importante reflexão em face do códex francês: “O Código Civil é, de regra, parcimonioso no definir, e bem age ao proceder desta maneira, por não ser próprio do trabalho legislativo formular definições, senão baixar comandos e instituir normas. Saindo de sua orientação habitual, o legislador de 2002, seguindo a linha do Código de 1916, quis tomar posição diante de controvérsia existente. De um lado, o Código Civil francês (e na sua esteira outros numerosos) não alinha a doação entre os contratos, considerando-a antes modalidade particular de aquisição da propriedade. A razão desta orientação foi o fato de se ter insurgido Napoleão Bonaparte, quando das discussões do projeto no seio do *Conseil d'État*, contra a concepção contratualista, impressionado pela ausência da bilateralidade das prestações, a seu ver imprescindível a caracterizar o negócio contratual. O Código francês inscreve, então, a doação entre os modos de adquirir a propriedade, ao lado do testamento, e conceitua-a simplesmente como um *ato*, sem caráter contratual. Não lhe falta, porém, apoio histórico, pois que esta já era a orientação das *Institutas*: ‘*Est et aliud genus acquisitionis danatio.*’ Esta colocação topográfica tornou-se tão arraigada nos códigos da chamada Escola Francesa, que o italiano de 1942 ainda a conserva, não obstante dominar na moderna dogmática peninsular a concepção contratualista”.

Essa discussão da transferência e sua natureza não encerra aqui. A investigação e a reflexão sobre o tema podem levar a uma série de consequências se analisam-se os reflexos do interesse público na doação unilateral. Como seria feita, por exemplo, a adequação urbanística? Se um particular doar um imóvel aos ocupantes de uma área objeto de Reurb-S, poderia haver responsabilidade estatal automática? Ou o correto seria a adequação pelos donatários com incentivo estatal?

Por fim, para formalização de título registrável, as partes deverão perscrutar o extrajudicial, por meio de escritura pública, para imóveis com valor acima de 30 salários mínimos (artigo 108 do Código Civil).

2.4.15. Compra e venda

Nesse instrumento não se discutiu se é contrato ou não, como realizado anteriormente, pois se está diante da construção de relações¹³⁶ bilaterais¹³⁷ de natureza sinalagmática.

A compra e venda é negócio jurídico¹³⁸ no qual as partes se obrigam reciprocamente ao cumprimento de prestações; um transfere a propriedade de um bem e o outro transfere dinheiro (pecúnia). É bilateral, pois há obrigações para o vendedor e para o comprador.

¹³⁶ Professor Francisco Cavalcanti Pontes de Miranda (2012) identificou que as relações são entre pessoas, isto é, entidades capazes de ter direitos, deveres, pretensões, obrigações, ações, ou seja, “relações”. Já relação jurídica é relação inter-humana, na qual a regra jurídica, incide sobre fatos, tornando-os jurídicos. Para o direito nem todas as relações são tão importantes, ser filho tem reflexos em todo o arcabouço jurídico, filiação, maternidade, paternidade, alimentos, responsabilidade, ou seja, o núcleo do conceito relação é projetado e caminha por todo o Código, já um amigo, a relação é irrelevante para o direito, pelo menos em princípio. Do ponto de vista estrutural, como destaca Pontes de Miranda (2012), nosso sistema jurídico é composto por um arcabouço pré-definido que se refere à vida das pessoas, sendo fundamental a exatidão dos conceitos bem como a escolha e nitidez deles, sem que esse imperativo de coerência possa se confundir com a adoção de um formalismo ou até mesmo como a falta de estabilidade jurídica. A ideia de Savigny (MORAES, 2018, p.33), mesmo que alterado ao longo do tempo, era ter um elemento integrador de todo sistema jurídico, fenômeno esse que entregaria unidade à obra.

¹³⁷ O contrato é negócio jurídico bilateral, pois depende de manifestação de vontade de ambos contratantes. Para o Pontes de Miranda: Todos os contratos são negócios jurídicos bilaterais. Porque, aí, a bilateralidade diz respeito à composição subjetiva do suporte fático, ao nascimento do negócio jurídico com as duas manifestações de vontade concordes. [...] Contrato bilateral é aquele de que se irradia eficácia bilateral (deveres, obrigações, ações, de ambos os lados). Bilateral, aí, é, portanto, bilateralmente criador de direitos, deveres, prestações, obrigações, ações e exceções. Há prestação e contraprestação, que é o que o credor promete (MIRANDA, 2000, p.244).

¹³⁸ Antônio Junqueira de Azevedo (2008, p. 16) afirma: “O negócio jurídico, estruturalmente, pode ser definido ou como categoria, isto é, como fato jurídico abstrato, ou como fato, isto é, como fato jurídico concreto. [...] Como categoria, é, pois, a hipótese normativa consistente em declaração de vontade (entendida esta expressão em sentido preciso, e não comum, isto é, entendida como manifestação de vontade, que, pelas suas circunstâncias, é vista socialmente como destinada à produção de efeitos jurídicos). [...] In concreto, negócio jurídico é todo fato jurídico consistente em declaração de vontade, a que o ordenamento jurídico atribui os efeitos designados como queridos, respeitados os pressupostos de existência, validade e eficácia impostos pela norma jurídica que sobre ele incide”.

Sem ingressar em longas digressões históricas, nem mesmo na exploração de uma definição desse importante instituto milenar, analisar-se-á, à luz do escopo desta pesquisa, qual seja, a regularização fundiária. Assim, a compra e venda que tradicionalmente tem como requisitos preço, coisa e consentimento, deverá estar revestida dos objetivos e diretrizes regularizatórias já apresentadas.

Só aparenta importância este instrumento na medida em que se analisa determinada intervenção estatal, pois, caso contrário, trata-se de mera manifestação de vontade de um acordo entre particulares com possibilidade de regularização.

A ideia de regularização desse instrumento é resolver com a questão fundiária, ainda que necessite de um ato privado isolado para atingimento do um bem maior.

Assim, pode ser utilizado nos mais variados processos de regularização, de forma global ou individual, dependendo do caso concreto.

2.4.16. Condomínio de Lotes

Apesar de não sido inserido como um instrumento de regularização fundiária, o condomínio de lotes foi previsto no artigo 1358-A¹³⁹ no Código Civil, os §§¹⁴⁰ 7º e 8º no artigo 2º da Lei 6.766/1979 e o § 4º¹⁴¹ do artigo 4º da Lei 6.766/1979.

O condomínio de lotes tem grande importância no fenômeno de criação do solo habitável e, após sérias discussões doutrinárias e jurisprudenciais nos últimos anos, finalmente

¹³⁹ Art. 1.358-A. Pode haver, em terrenos, partes designadas de lotes que são propriedade exclusiva e partes que são propriedade comum dos condôminos. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 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. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 2º Aplica-se, no que couber, ao condomínio de lotes o disposto sobre condomínio edilício neste Capítulo, respeitada a legislação urbanística. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 3º Para fins de incorporação imobiliária, a implantação de toda a infraestrutura ficará a cargo do empreendedor. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

¹⁴⁰ Art. 2º. O parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta Lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes.

§ 7º O lote poderá ser constituído sob a forma de imóvel autônomo ou de unidade imobiliária integrante de condomínio de lotes. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 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. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

¹⁴¹ Art. 4º. Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:

§ 4º No caso de lotes integrantes de condomínio de lotes, poderão ser instituídas 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. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

ganhou relevo ao ser disciplinado no sistema normativo.

A importância do instituto transcende os anseios da sociedade, e ele pode ser considerado um importante instrumento a ser utilizado no processo de regularização fundiária. Sem longas digressões históricas, mas o necessário para sua compreensão, sua instituição é discutida desde a década de 1960, no artigo 8º da Lei 4.591/1964 e no Decreto Lei 271/1967.

Esse artigo 8º versa sobre a possibilidade de edificação em um terreno de unidades autônomas que se constituam em casas térreas ou assobradadas, descritas separadamente do terreno ocupado pela edificação e também daquela eventualmente reservada como de utilização exclusiva dessas casas, a fração ideal do todo do terreno e de partes comuns, que corresponderá às unidades, criando-se assim espécie indissociável de fração ideal de terreno e construção.

Com o Decreto-lei 271/1967, que dispôs sobre loteamento urbano, alguns municípios regulamentaram a divisão de gleba urbana sob forma de condomínio, caracterizando os lotes como unidades autônomas e as vias de circulação e outras partes como coisa comum, de propriedade privada dos titulares dos lotes, sob a fundamentação do artigo 3º do Decreto, que expressamente aplicou aos loteamentos a Lei 4.591/1964, e equiparou o loteador ao incorporador, os compradores de lote aos condôminos, e as obras de infraestrutura à construção da edificação.

Alguns estados, por normas administrativas, regularam de forma diferente – São Paulo - por exemplo, por um curto espaço de tempo até autorizou sua utilização, mas a Procuradoria Geral da Justiça impediu. Nunca foi pacífico sua implementação¹⁴²; à medida que

¹⁴² RE 607.940-DF em que a tese teve repercussão geral reconhecendo a constitucionalidade de legislação do Distrito Federal cujas normas “mesclam os atributos do condomínio edilício previsto na Lei 4.591/64 e do loteamento conceituado na Lei 6.766/79. Em trecho do julgado é possível verificar a discussão da doutrina especializada na ciência urbanística: “A doutrina especializada em matéria urbanística tem atentado para o surgimento, em diversos municípios brasileiros, dessas figuras jurídicas singulares – denominadas de condomínios horizontais, condomínios urbanísticos ou loteamentos fechados – que mesclam atributos do condomínio edilício previsto na Lei 4.591/64 e do loteamento conceituado pela Lei 6.766/79. A proliferação dessas espécies impróprias de condomínios tem sido retratada por autorizados especialistas, a saber: ‘Figura jurídica que vem se tornando muito comum nos grandes centros urbanos é a dos denominados loteamentos fechados ou condomínios horizontais. Em verdade, de loteamento não se trata, porque não existe, tecnicamente, loteamento com vias fechadas, não abertas ao público. O loteamento caracteriza-se exatamente pela divisão de uma gleba em lotes, com abertura de vias públicas, ou com ampliação ou modificação do sistema viário oficial. Se inexistem vias públicas, inexistente loteamento. A denominação loteamento fechado vem sendo atribuída à divisão de uma gleba em lotes, para edificação, mas com praças e vias internas, privadas, não públicas, de modo que somente pessoas autorizadas podem nelas circular. As vias e praças nele contidas constituem áreas de utilização de seus proprietários, não abertas ao uso comum. Os logradouros aí existentes não são públicos, mas particulares. Trata-se de modalidade condominial, não prevista, especificamente, em lei federal, mas que vem sendo instituída sob a forma de condomínio privado, nos termos do art. 8º da Lei 4.591/64, de 16.12.1964. Em verdade, tais condomínios têm sido criados, quase sempre, como fuga à legislação urbanística, sobretudo à lei de

aumentavam as discussões, surgiam novos projetos de lei no Congresso Nacional¹⁴³. Esses anseios legislativos para sua efetiva aplicação foram solucionados pela figura do loteamento fechado e a solução do acesso controlado.

Como já dito, a Lei 13.465/2017 incluiu o condomínio de lotes no ordenamento jurídico e eliminou os entendimentos díspares em cada unidade federativa. No entanto, Francisco Eduardo Loureiro (2019, p.166) traz importante crítica ao meio legislativo. Para ele, a Lei 13.465/2017 trata de regularização fundiária voltada à população de baixa renda, sem o necessário debate urbanístico e sem a profilaxia necessária para evitar eventual lesão ao interesse público e aos princípios urbanísticos.

Para Loureiro, o novo artigo 1358-A do Código Civil na verdade atende o antigo pleito de loteadores e empreendedores imobiliários, que, desde o Decreto 271/1967, nunca havia sido consolidado.

Sob a ótica legislativa, a crítica do jurista é plausível, e é possível vislumbrar sua aplicação como instrumento, como se propõe inclusive neste trabalho. Além disso, as duas alterações na Lei 6.766/1979 criaram uma interdisciplinaridade entre as duas legislações, devendo os empreendedores observar ambas (Lei 4.591/1964 e 6.766/1979).

O jurista afirma que pelo próprio artigo 1358-A em seu § 3º deve haver incorporação nos termos do artigo 32 da Lei 4.591/1964, devendo ser aplicadas as duas legislações de forma cumulativa. O fundamento está na própria Lei¹⁴⁴, § 2º: “Aplica-se, no que couber, ao condomínio de lotes o disposto sobre **condomínio edilício neste Capítulo, respeitada a**

parcelamento do solo, com suas limitações e encargos. Com o passar dos tempos, muitos desses falsos loteamentos perdem a condição de fechados, mas com sistema de circulação inadequado, sem articulação com as vias adjacentes oficiais, sem áreas destinadas à implantação de equipamentos urbanos e comunitários, sem espaços livres, com lotes e quadras desarticulados, com dimensões caóticas, numa total afronta ao planejamento urbanístico. Como tais parcelamentos envolvem aspectos urbanos, podem e devem os Municípios regulá-los, de modo que, mais tarde, não se transformem em problemas. Com efeito constituem verdadeira modalidade de parcelamento de terreno urbano, mas sem obediência às regras de arruamento, de loteamento ou de desmembramento, com suporte em legislação imprópria, pois o art. 8º da Lei 4.591/64 não autoriza o uso do regime condominial como substituto do processo de parcelamento do solo. Deve a lei municipal exigir dos loteamentos fechados o atendimento dos requisitos urbanísticos para o loteamento propriamente dito, ainda que suas áreas internas continuem privadas, de modo que essa modalidade de parcelamento atenda também as diretrizes para uso do solo, traçados dos lotes, do sistema viário, dos espaços livres e das áreas reservadas para equipamento urbano e comunitário” (AGUIAR, 1996, p.83-84).

¹⁴³ Por exemplo: PL 3057/2000 e PL 20/2007 com viés na regulamentação do parcelamento do solo urbano, admitindo forma condominial com a denominação “condomínio urbanístico”. O PLS 208/2015 que acolhe e simplifica proposição do Instituto dos Advogados Brasileiros, que propunha alterações no Código Civil e na Lei 6.766/1979 para criação dessa figura.

¹⁴⁴ É possível verificar a própria inclusão no § 4º da interdisciplinaridade: “No caso de lotes integrantes de condomínio de lotes, poderão ser intuídas 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”.

legislação urbanística”, não só a municipal e a Estadual, mas também a federal (6.766/1979). Para Melhin Chalhub o condomínio de lotes mais se aproxima da 6.766/79 do que propriamente da 4.591/1964.

Vitor Frederico Kümpel e Bruno de Ávila Borgarelli (2019, p.227), na medida que é inevitável, em regra, que se proceda ao parcelamento do solo urbano, já que sem esse processo administrativo não tem uma estrutura de *lotes*, o que provoca a aplicação da Lei 6.766 de 1979, para os autores, a definição desse instituto parte da noção de condomínio edilício, aplicando-se a Lei 4.591/64, sem desconsiderar a parcelamento prévio.

Nesse mesmo sentido, em tese de láurea defendida na pós-graduação lato sensu da USP, na Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, João Camilo Rodrigues de Oliveira (2021, p.52) posiciona o condomínio de lotes como um arquétipo majoritariamente similar ao do condomínio edilício, com algumas variações. Ele elabora classificação topográfica das modalidades especiais da propriedade imobiliária, cunhando a expressão guarda-chuva conceitual dos “condomínios especiais em unidades autônomas”, irmanado, portanto, com a figura historicamente precedente e congênere do condomínio com construção (edilício), incluindo inclusive o próximo instrumento 2.7.

Voltando à definição, o artigo 2º Lei 6.766/1979 e ainda artigo o 4º em seu § 4º estabelecem que poderão ser instituídas 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. Nota-se preocupação de evitar um cheque em branco aos empreendedores imobiliários.

Em suma, ainda que se corrobore a inovadora ideia dos juristas acima exposta – todas essas figuras são espécie do gênero: “condomínio edilício” – há uma série de diferenças¹⁴⁵

¹⁴⁵ Requisitos para condomínio edilício: existência de edificação sob forma de unidade autônoma devendo ser vinculadas de modo indissolúvel a fração ideal do terreno e das edificações com acesso direto ou indireto a via pública. Em contrapartida, o condomínio de **lotes não exige a edificação** e todas as áreas comuns inclusive as ruas têm natureza particular – atenção problema sério de áreas públicas, da sua respectiva afetação no loteamento de acesso controlado.

Cabe uma informação prática: como os potenciais compradores, o consumidor final, distinguem a natureza jurídica dos empreendimentos? Resposta: É praticamente impossível, e essa identificação faz sentido nos efeitos de cada espécie condominial. O condomínio de casas do artigo 8º da Lei 4591/1964 gerava muitos problemas, mudança no projeto, a famosa decisão paulista das casinhas de cachorros - não havia liberdade construtiva, por isso foi substituído pelo loteamento fechado. Tais loteamentos, porém, também apresentaram diversos problemas: necessidade de criação de uma associação de moradores, diante da falta de regulamentação legal de assembleias, de cobrança de cotas condominiais, dentre outros assuntos típicos dos condomínios.

É necessário clarear as figuras que foram criadas, mudança do artigo 8º da Lei 4591/1964 o condomínio de lotes não era possível e a criação do loteamento fechado, isso foi para atender os anseios da população criando-se figuras cheias de problemas – contribuição, associação de moradores, responsabilidade da área pública afetada à associação.

não possíveis de explorar no presente trabalho (por questões científicas), entre condomínio edilício, condomínio de lotes e loteamento de acesso controlado e o antigo condomínio de casas.

Por fim, é importante ressaltar entendimento complexo e divergente do Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais – GRAPROHAB¹⁴⁶ nos termos dos Pareceres

O loteamento fechado de acesso controlado inova o sistema viário com o registro no competente cartório, com áreas que automaticamente se transferirão para a municipalidade, na qual os adquirentes compram os lotes sem vinculação com fração ideal do terreno na medida que são independentes do ponto de vista formal, apenas na prática com um acesso controlado aos não residentes nos termos de ato municipal, mediante identificação e cadastro. (Cidades desconectadas, pseudo terceirização do governo local), esse acesso visa basicamente o aumento de segurança e um ambiente mais exclusivo para os moradores e cria todas essas características nefastas, além do claro efeito da gentrificação muito presente nas cidades. Vale ressaltar que ele é atípico e é feito para se assemelhar a um condomínio – acesso controlado é controlado, mas o condomínio é privado, muda-se essa natureza, inclusive com limitações expressas e diretrizes construtivas.

De qualquer forma, a Lei 13.465/2017, objeto do presente estudo, trouxe uma série de benefícios que refletem na regularização fundiária e titulação apresentados a seguir: - **soluções:**

- com sua formalização foi pacificada uma série de problemas até então enfrentada pelo judiciário, como por exemplo:

1. - Ações ajuizadas pelo Ministério Público questionando leis municipais que permitiam fechamento de loteamentos, uma vez que no condomínio de lotes a natureza das arenas internas será particular.
2. Cobrança de rateio das associações – no condomínio de lotes haverá convenção de condomínio e um dos deveres dos adquirentes é o pagamento do rateio, artigo 1336 Código Civil.
3. Regramento legal, extenso e minucioso, o que gera maior segurança para os moradores, no que tange à regulamentação da vida em comum (regras de convivência, permissões, proibições, penalidades e taxas condominiais).

Por outro lado, podemos apresentar ainda que sumariamente com seguintes problemas:

Problemas urbanísticos são graves – ainda que hoje longe da **conurbação**, a expansão urbanística é muito rápida, criando em poucos anos outros problemas urbanísticos.

1. **Ausência de regulação** dos requisitos urbanísticos e ideia de diminuição de custo financeiro e operacional
2. A questão da transferência do poder público, no loteamento da 6766/79, no momento do registro no cartório ocorre a transferência da titularidade das vias públicas, áreas institucionais, destinadas à implantação de parques e equipamentos urbanos, tais como escolas e hospitais. Parte expressiva da gleba é transferida gratuitamente ao poder público. Por outro lado, o condomínio de lotes continua com natureza particular, então perguntamos: será necessário o poder público desapropriar áreas de elevado custo para atender os moradores? Interessante questão que leva à necessidade de esforço hermenêutico, inclusive com viés da regularização fundiária.
3. Transferência da área pública é problema sério para o qual apresentamos uma possível solução no final desse instrumento.

Por fim, pergunta complexa: como deverá ser a interpretação do condomínio de lotes?

É preciso refletir, ainda mais à luz da Reurb, a lei fala na observância da Lei 4.591/64, mas a Lei 6.766/79 foi alterada com diversas referências cruzadas ao condomínio de lotes. Isso leva a crer que a venda de lotes em condomínio antes de completada a infraestrutura do empreendimento deverá ser precedida de incorporação imobiliária na forma da primeira lei e não simplesmente pelo registro do loteamento. Além disso, o empreendimento referido, tanto registro pela incorporação como por loteamento, deve observar os requisitos urbanísticos mínimos dos artigos 3º e 4º da Lei nº 6.766/79, nas três esferas de Governo.

¹⁴⁶ Condomínios à luz da GRAPROHAB: “Para os fins de análise e deliberações sobre projetos habitacionais referidos no inciso IV do artigo 5º do **Decreto Estadual nº 52.053**, de 13 de agosto de 2007, que reestrutura o GRAPROHAB entende-se: a) **Condomínios edifícios:** são edificações ou conjuntos de edificações, de um ou mais pavimentos (horizontal ou vertical), construídos sob a forma de unidades isoladas entre si, destinadas a fins residenciais ou não-residenciais, e constituindo-se, cada unidade, por propriedade autônoma nos termos da **Lei Federal nº. 4.591**, de 16 de dezembro de 1964. Nessa categoria, podem ser classificados como: • **Condomínios Horizontais** aqueles previstos na legislação específica de condomínios, ou seja, os constituídos de unidades habitacionais térreas, assobradadas ou sobrepostas, geminadas ou não; • **Condomínios Verticais** aqueles

CJ/SH nº 52/2015 e nº 66/2018 e da solução registral encontrada pela Egrégia Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo¹⁴⁷, basicamente objetivando a instrumentalização do instituto, deve-se aplicação subsidiária a Lei 4.591/1964 cumulado com respeito a legislação urbanística (municipal, estadual e Federal). Do ponto de vista prático, notarial e registral, para que o instrumento efetive regularização fundiária e titulação deverá seguir três passos básicos: (i) desmembramento vinculado, (ii) escritura pura e simples de doação para áreas públicas e (iii) afetação por decreto.

2.4.17. Condomínio Urbano Simples

Esse instrumento teve sua previsão contemplada nos artigos 61 a 63¹⁴⁸ da Lei 13.465

constituídos de edifícios de apartamentos; •**Condomínios Mistos** aqueles constituídos por unidades habitacionais térreas, assobradadas ou sobrepostas, geminadas ou não, juntamente com edifícios de apartamentos.

b) **Condomínio de Lotes:** são empreendimentos que são constituídos de partes designadas de lotes que são propriedade exclusiva e partes que são propriedade comum dos condôminos, nos termos da **Lei 13.465**, de 11 de julho de 2017, Art. 58. Para análise de todas as formas de condomínios, as áreas apresentadas devem ser oriundas de parcelamento do solo urbano, considerando a Parecer da Consultoria Jurídica da Secretaria da Habitação **CJ/SH nº 52/2015**, reiterado pelo **Parecer CJ/SH nº 66/2018**: “A implantação do condomínio cumpre reiterar, só poderá ser anuída pelo Colegiado se vier a ocorrer em área oriunda de gleba anteriormente submetida ao parcelamento previsto na citada **Lei 6.766/79**”. Para **condomínio de lotes** deve existir legislação municipal prevendo essa modalidade de ocupação, de acordo com os Pareceres da Consultoria Jurídica da Secretaria da Habitação **CJ/SH nº 52/2015** e **nº 66/2018**. Para as unidades autônomas que se constituírem em casas térreas, ou assobradadas, será discriminada a parte do terreno ocupada pela edificação e, também, aquela eventualmente reservada como de utilização exclusiva dessas casas, como jardim e quintal, bem como a fração ideal do todo do terreno e de partes comuns, que corresponderá às unidades; Para as unidades autônomas que constituírem edifícios de dois ou mais pavimentos, será discriminada a parte do terreno ocupada pela edificação a que eventualmente for reservada como de utilização exclusiva, correspondente às unidades do edifício, e, ainda, a fração ideal do todo do terreno e de partes comuns, que corresponderá a cada uma das unidades; Na elaboração de memoriais serão discriminadas as partes do total do terreno que poderão ser utilizadas em comum pelos titulares de unidades autônomas, bem como serão discriminadas as áreas que se constituírem em passagem comum para as vias públicas, ou para as unidades entre si. Secretaria da Habitação - Governo do Estado de São Paulo”. Assim, é possível, extrair dos Pareceres que a implantação do condomínio de lotes depende de **indicação de legislação municipal** e da **demonstração da existência de parcelamento anterior**, com reserva de área pública.

¹⁴⁷ Essa discussão no recorte registral foi solucionada no Estado de São Paulo por meio das Normas da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo - NSCGJ/SP:

441. Aplicam-se ao condomínio de lotes, as disposições relativas à incorporação imobiliária, ao condomínio edilício e, no que couber, ao parcelamento do solo urbano, em especial as previstas nos arts. 2º, 3º e 4º, inciso II, III, e §§ 1º, 3º e 4º da Lei nº 6.766/79.

442. As limitações convencionais previstas na instituição do condomínio, as administrativas e urbanísticas deverão ser reproduzidas nas matrículas dos lotes.

¹⁴⁸ Artigo 61: Quando um 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 partes de utilização exclusiva e as áreas que constituem passagem para as vias públicas ou para as unidades entre si.

Parágrafo único. O condomínio urbano simples será regido por esta Lei, aplicando-se, no que couber, o disposto na legislação civil, tal como os arts. 1.331 a 1.358 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil).

Art. 62. A instituição do condomínio urbano simples será registrada na matrícula do respectivo imóvel, na qual deverão ser identificadas as partes comuns ao nível do solo, as partes comuns internas à edificação, se houver, e as respectivas unidades autônomas, dispensada a apresentação de convenção de condomínio.

de 2017 e nos artigos 69 a 72¹⁴⁹ do Decreto 9.310 de 2018. Segundo Carlos Elias de Oliveira

§ 1º Após o registro da instituição do condomínio urbano simples, deverá ser aberta uma matrícula para cada unidade autônoma, à qual caberá, como parte inseparável, uma fração ideal do solo e das outras partes comuns, se houver, representada na forma de percentual.

§ 2º As unidades autônomas constituídas em matrícula própria poderão ser alienadas e gravadas livremente por seus titulares.

§ 3º Nenhuma unidade autônoma poderá ser privada de acesso ao logradouro público.

§ 4º A gestão das partes comuns será feita de comum acordo entre os condôminos, podendo ser formalizada por meio de instrumento particular.

Art. 63. No caso da Reurb-S, a averbação das edificações poderá ser efetivada a partir de mera notícia, a requerimento do interessado, da qual constem a área construída e o número da unidade imobiliária, dispensada a apresentação de habite-se e de certidões negativas de tributos e contribuições previdenciárias.

¹⁴⁹ 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.

Art. 70. A instituição do condomínio urbano simples será registrada na matrícula do imóvel, na qual serão identificadas as partes comuns no nível do solo, as partes comuns internas à edificação, se houver, e as unidades autônomas, dispensada a apresentação de convenção de condomínio.

§ 1º Após o registro da instituição do condomínio urbano simples, será aberta uma matrícula para cada unidade autônoma, à qual caberá, como parte inseparável, uma fração ideal do solo e das outras partes comuns, se houver, representada na forma de percentual.

§ 2º As unidades autônomas constituídas em matrícula própria poderão ser alienadas e gravadas livremente por seus titulares.

§ 3º Nenhuma unidade autônoma poderá ser privada do acesso ao logradouro.

§ 3º Nenhuma unidade autônoma poderá ser privada do acesso ao logradouro público. (Redação dada pelo Decreto nº 9.597, de 2018)

§ 4º A gestão das partes comuns será feita de comum acordo entre os condôminos e poderá ser formalizada por meio de contrato.

Art. 71. O registro da instituição do condomínio urbano simples será efetivado mediante a apresentação pelo requerente ao oficial de do cartório de registro de imóveis do que segue:

I - projeto de regularização aprovado do qual constem as unidades imobiliárias que serão instituídas como unidades autônomas;

II - planta simples de cada lote, com indicação das partes comuns no nível do solo, das partes comuns internas à edificação, se houver, e das unidades autônomas, acompanhada de memorial descritivo simplificado;

III - informação sobre a fração ideal atribuída a cada unidade autônoma, relativamente ao terreno e às partes comuns;

IV - informação sobre o fim a que as unidades autônomas se destinam; e

V - cálculo das áreas das edificações ou dos lotes, com discriminação da área global e da área das partes comuns, quando houver, e indicação da metragem de área construída ou da metragem de cada lote, para cada tipo de unidade.

§ 1º Do memorial descritivo simplificado a que se refere o inciso II do caput constará a área aproximada das unidades autônomas, dos acessos e das partes comuns.

§ 2º Sem prejuízo do disposto nos incisos I a V do caput, na Reurb, o registro da instituição do condomínio urbano simples será efetivado por meio da apresentação pelo requerente ao oficial do cartório de registro de imóveis, ainda, da CRF, com o projeto de regularização aprovado do qual conste a indicação dos lotes nos quais serão instituídas as unidades autônomas.

§ 3º Na Reurb, o registro da instituição do condomínio urbano simples poderá ser requerido posteriormente ao registro do núcleo urbano informal, hipótese em que será suficiente a apresentação dos documentos mencionados no inciso II do caput com visto do órgão competente pela aprovação do projeto de regularização.

(2017, p.16) o condomínio urbano simples é uma nova forma de condomínio e, por atecnia topográfica, não foi inserido no Código Civil, tendo sua origem na Lei 13.465/2017.

Para Arnaldo Rizzardo (2021), a Lei n. 13.465/2017 trouxe importante inovação, nos planos horizontais aéreos em que se ergueram construções, cômodos ou moradias, na superfície de terrenos ou lotes, sobre os quais se criam uma espécie de repartição interna dos espaços de ocupação, em vista da Regularização Fundiária Urbana (Reurb).

Pode-se depreender da leitura legislativa que é possível criar um condomínio simplificado, destacando-se as áreas comuns daquelas utilizadas para a moradia, desde que não ofendidos os parâmetros urbanísticos locais.

Para o jurista, trata-se de uma forma nova de se regularizar o condomínio que já existe de fato. Por exemplo, em um terreno construíram-se vários prédios, e todos os proprietários são titulares de frações ideais do terreno, caracterizando-se um verdadeiro condomínio pro-diviso.

A lei traz a possibilidade da regularização. Não se dispensa a elaboração de croquis e memoriais e muito menos a documentação comprovatória da titularidade, como o habite-se, que só é dispensado na hipótese do artigo 63¹⁵⁰.

O autor, ao tratar especificamente da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social – Reurb-S, cita a facilitação do artigo 63¹⁵¹ e enaltece a mitigação da qualificação registral, o que será desenvolvido em capítulo ulterior.

Não se pode deixar de analisar a afetação sobre instrumento a regularização fundiária. Ainda que não incluído no rol do artigo 15, é forçoso admitir sua extrema capacidade de regularização. Concorda-se, como sustenta parte da doutrina, que seria harmoniosa sua inclusão como modalidade de condomínio simplificado, localizando assim topograficamente do ponto de vista legislativo, em uma espécie condominial, e não a criação de uma nova figura jurídica.

Para o jurista, esse condomínio aplica-se às situações imobiliárias em que haja mais de uma construção, cujo titular queira tornar cada uma dessas construções uma unidade

¹⁵⁰ A instituição do condomínio urbano simples será registrada na matrícula do respectivo imóvel, na qual deverão ser identificadas as partes comuns ao nível do solo, as partes comuns internas à edificação, se houver, e as respectivas unidades autônomas, dispensada a apresentação de convenção de condomínio.

¹⁵¹ “No caso da Reurb-S, a averbação das edificações poderá ser efetivada a partir de mera notícia, a requerimento do interessado, da qual constem a área construída e o número da unidade imobiliária, dispensada a apresentação de habite-se e de certidões negativas de tributos e contribuições previdenciárias”.

autônoma de condomínio, uma titulação individual.

O arquétipo normativo do condomínio edilício, conforme aduz Moacyr Petrocelli de Ávila Ribeiro (2019, p.269-271), é complexo e, por isso, gera uma série de procedimentos para que se acesse a regularidade registral. Nesse sentido, Leonardo Brandelli¹⁵² (2020, p.295-296) reforça a complexidade obrigacional do condomínio edilício e sua natureza híbrida.

Essa complexidade sempre gerou transtornos para sua adequada formalização, acentuando ainda mais o déficit habitacional e a ausência de regularidade registral.

É possível vislumbrar o processo de simplificação desse instrumento, objetivo principal perscrutado pelo legislador, que no início de sua vigência teve seu potencial obstaculizado principalmente pelos julgados que negavam o acesso registral, fundamentados na ausência de área comum e com fortes características de tangenciamento das leis.

Caio Mário da Silva Pereira (2018, p.55-56) deixa claro que a substância do condomínio edilício é a simbiose orgânica da propriedade exclusiva da unidade, com todos os atributos do direito de propriedade, e a copropriedade sobre as partes e coisas comuns do edifício. Assim, inexistente o condomínio nos edifícios coletivos sem essa natureza híbrida. Muitas decisões pautavam-se nessa simbiose para negar o acesso registral, mas será que o instituto do condomínio urbano simples não deveria ser mitigado, ou pelo menos ser revisto?

O julgado do Conselho Superior da Magistratura de São Paulo (CSM/SP) CSMSP - Apelação Cível 0002772-10.2019.8.26.0344¹⁵³ enfrentou essa questão, e alterou o rigor com a consequente mitigação, em que autorizou a possibilidade de acesso autônomo das unidades habitacionais ou comerciais em que afastou a simbiose da necessidade da área comum.

¹⁵² Segundo o jurista (2020, p.295): “Trata-se a instituição do condomínio edilício de um ato jurídico, cuja eficácia ultraobrigacional depende do registro no registro de imóveis, que tem por escopo a instituição do regime de propriedade horizontal, com a criação de unidades imobiliárias autônomas vinculadas a uma fração ideal de terreno, concomitantemente com a estipulação de áreas de uso comum das unidades. É por intermédio da instituição do condomínio edilício que nascem as unidades autônomas e as áreas de uso comum do empreendimento, mediante o registro do ato jurídico instituidor, tudo nos termos do art. 1.331 e seguintes do Código Civil. O ato jurídico de instituição do condomínio edilício, ou horizontal, pode decorrer, como geralmente decorre, da vontade, seja por ato jurídico entre vivos, seja pela via testamentária. Todavia, pode também decorrer de decisão jurisdicional”.

¹⁵³ CSMSP - Apelação Cível: 0002772-10.2019.8.26.0344

Localidade: Marília Data de Julgamento: 05/06/2020 Data DJ: 19/06/2020 REGISTRO DE IMÓVEIS – Dúvida julgada procedente – Registro da instituição de condomínio edilício – Área de propriedade e de uso comum, não construída, que apesar de indicada nas descrições das unidades autônomas não foi descrita na instituição de condomínio e no memorial que o integra – Critério puramente quantitativo que não serve para aferir a existência, ou não, de condomínio edilício – Ausência de indícios de fraude às disposições legais que tratam do parcelamento do solo - Divergência entre as áreas da planta baixa do empreendimento – Óbice mantido – Memorial de incorporação que não atende ao princípio da especialidade objetiva – Necessidade de adequação – Nega-se provimento ao recurso, com observação.

Conforme importante trecho do julgado: “Na hipótese dos autos, entretanto, não se vislumbra nenhuma intenção de burla à legislação urbanística. A divisão das unidades comerciais prevista no projeto não só atende à sua finalidade econômica, mas também à ocupação lícita e viável do solo, sem significar desrespeito à legislação”.

Por outro lado, é necessário refletir a expansão do Decreto 9.310/2018 em relação à Lei 13.465/2017. O decreto não só regulamentou a lei como trouxe inovação legislativa. Mesmo que se discutisse se é isso legal ou ilegal do ponto de vista legislativo, fato é que houve inovação pelo Decreto — seria possível a gaveta ser maior que o guarda-roupa?¹⁵⁴

O Decreto nos §§ 1º e 2º do artigo 69 estabelece dois importantes marcos interpretativos — a aplicação da Lei Caio Mário (4.591/1964) e, a *contrario sensu*, o afastamento de figuras que poderiam tumultuar sua caracterização.

A maior preocupação de todos os operadores do direito é o inciso IV, que tem impacto nevrálgico na regularização fundiária. Este inciso afasta a caracterização do condomínio urbano simples para aqueles condomínios que possuem unidades imobiliárias autônomas com acessos independentes aos logradouros públicos existentes. Note-se que a Lei 13.465/2017 não disse isso, e, em última análise, mesmo que um condomínio simplificado tenha áreas comuns, é normal que tenham acesso independente, principalmente em um núcleo urbano informal. Pode-se citar como exemplo, aquelas construções híbridas¹⁵⁵ no plano térreo um salão comercial, no plano horizontal superior uma residência, ainda que tenham uma área comum no fundo do terreno, ambas têm acesso independente para via de circulação.

Em suma, trata-se de relevante instrumento para concretização de regularização fundiária com forte interdisciplinaridade registral e possibilidade de enquadramento da Reurb Unilateral.

Por fim, vale a reflexão desenvolvida por Caio Mário da Silva Pereira (2018, p.382-403) em 1965, na primeira edição de sua obra *Condomínios e Incorporações*, dada o

¹⁵⁴ Nas aulas e palestras proferidas pelo Professor Cassio Juvenal Faria, ao tratar de Decretos e Decretos autônomos, o jurista faz essa pergunta para que os operadores do direito possam refletir sobre a hipertrofia dos decretos, e todas as consequências práticas desse fenômeno.

¹⁵⁵ Esse tipo de construção é muito comum nas periferias, é uma forma de ajudar a renda familiar e estabelecer até uma economia própria. Essa regulamentação ajuda a formalização da convivência condominial – ainda que simplificada –, estabelece regras, alça o imóvel ao potencial creditício e ainda pode estabelecer uma estabilidade empresarial na renovação compulsória com registrabilidade da cláusula de vigência no competente registro de imóveis (Lei 8.245/94). No tocante à gestão da convivência condominial, embora se apliquem as regras de condomínio edilício no que cabe (art. 61, parágrafo único, da Lei no 13.465/2017), os condôminos podem optar por uma via mais simples e fazer acordos por instrumentos particulares.

importante momento histórico da questão habitacional do problema identificado na época. Ele incluiu no capítulo XIX, intitulado *Condomínios de Pessoas de Baixa Renda*, a oportunidade de combater o déficit habitacional e possibilitar assim moradias juridicamente “dignas”.

O jurista antecipou o valor elevado e crescente dos terrenos nas proximidades dos núcleos urbanos mais densos, já destacando os problemas com a especulação imobiliária, e propôs o condomínio popular mais efetivo que casa isolada em um terreno supervalorizado.

Assim, com toda humildade científica, resgata-se a brilhante reflexão e o prognóstico do jurista, elaborado na década de 60 e aplica-se ao condomínio urbano simples e ao direito real de laje a seguir analisado. Seguindo um raciocínio dedutivo, se a natureza jurídica desse condomínio urbano simples é edilício, pode-se vislumbrar a possibilidade de um empreendimento novo, respeitadas todas as peculiaridades urbanísticas e ambientais, com implantação de uma incorporação e venda das frações com uma espécie de estímulo para posterior regularização e atribuição das unidades autônomas, a qual será titularizada, ainda que fictamente, com possibilidade de revelar os potenciais econômicos e jurídicos dos imóveis, por exemplo, financiamento bancário.

2.4.18. Direito Real de Laje

Apesar de não estar no rol do artigo 15, que trata dos instrumentos da Reurb, esse instrumento apresenta poderoso potencial regularizatório. Para Eduardo C. Silveira Marchi (2018, p.117), o direito real de laje é uma das mais importantes novidades, nos últimos cem anos, ao analisar o arquétipo dos direitos das coisas.

Antes mesmo de sua definição, é importante ressaltar que “laje” ou propriedade superficiária – *nomen iuris* atribuído pelo autor – é uma reintrodução dessa figura em nosso ordenamento, uma vez que o autor comenta, ainda que de maneira indireta, a existência desse instrumento nas Ordenações Filipinas, previa-se a possibilidade de separação horizontal da propriedade de uma casa, entre o sobrado ou sótão.

Sua definição foi estampada nos artigos 1.510-A a 1.510-E do Código Civil¹⁵⁶. Foi

¹⁵⁶ 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. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 1º 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. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 2º O titular do direito real de laje responderá pelos encargos e tributos que incidirem sobre a sua unidade. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

inserido no rol de direitos reais no inciso XIII do artigo 1.225 do Código Civil.

Carlos Elias de Oliveira Oliveira (2018, p.6), em artigo sobre esse instrumento, define-o como “uma espécie de Direito Real de Propriedade sobre um espaço tridimensional¹⁵⁷ que se expande a partir da laje de uma construção-base em direção ascendente ou a partir do solo dessa construção em direção subterrânea.”

Eduardo C. Silveira Marchi (2018, p.14-15) chama a atenção de todos os operadores

§ 3º Os titulares da laje, unidade imobiliária autônoma constituída em matrícula própria, poderão dela usar, gozar e dispor. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 4º 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. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 5º Os Municípios e o Distrito Federal poderão dispor sobre posturas edilícias e urbanísticas associadas ao direito real de laje. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 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. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

Art. 1.510-B. É expressamente vedado ao titular da laje prejudicar com obras novas ou com falta de reparação a segurança, a linha arquitetônica ou o arranjo estético do edifício, observadas as posturas previstas em legislação local. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

Art. 1.510-C. Sem prejuízo, no que couber, das normas aplicáveis aos condomínios edilícios, para fins do direito real de laje, as despesas necessárias à conservação e fruição das partes que sirvam a todo o edifício e ao pagamento de serviços de interesse comum serão partilhadas entre o proprietário da construção-base e o titular da laje, na proporção que venha a ser estipulada em contrato. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 1º São partes que servem a todo o edifício: (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

I - os alicerces, colunas, pilares, paredes-mestras e todas as partes restantes que constituam a estrutura do prédio; (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

II - o telhado ou os terraços de cobertura, ainda que destinados ao uso exclusivo do titular da laje; (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

III - as instalações gerais de água, esgoto, eletricidade, aquecimento, ar condicionado, gás, comunicações e semelhantes que sirvam a todo o edifício; e (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

IV - em geral, as coisas que sejam afetadas ao uso de todo o edifício. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 2º É assegurado, em qualquer caso, o direito de qualquer interessado em promover reparações urgentes na construção na forma do parágrafo único do art. 249 deste Código. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

Art. 1.510-D. 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. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 1º O titular da construção-base ou da laje a quem 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. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 2º Se houver mais de uma laje, terá preferência, sucessivamente, o titular das lajes ascendentes e o titular das lajes descendentes, assegurada a prioridade para a laje mais próxima à unidade sobreposta a ser alienada. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

Art. 1.510-E. A ruína da construção-base implica extinção do direito real de laje, salvo: (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

I - se este tiver sido instituído sobre o subsolo; (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

II - se a construção-base não for reconstruída no prazo de cinco anos. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

Parágrafo único. O disposto neste artigo não afasta o direito a eventual reparação civil contra o culpado pela ruína. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

¹⁵⁷ O autor ainda “Esse espaço tridimensional formará um poliedro, geralmente um paralelepípedo ou um cubo. A figura geométrica dependerá da formatação da sua base de partida e também dos limites impostos no ato de instituição desse direito real e das regras urbanísticas. Teoricamente, esse espaço poderá corresponder a um poliedro em forma de pirâmide ou de cone, se isso for imposto no ato de instituição ou em regras urbanísticas. Esse espaço pode ser suspenso no ar quando o direito real for instituído sobre a laje do prédio existente no terreno ou pode ser subterrâneo quando o direito real for instituído no subsolo” (OLIVEIRA, 2018, p.6).

do direito para a falta de ineditismo do instituto jurídico, quer na ciência civilística, quer na romanística. Essa figura é bem conhecida e já existia há muito tempo.

Basicamente, pode-se definir como a criação jurídica imobiliária horizontal na perspectiva da área ou do subsolo, dividindo a propriedade além do aspecto material do solo, mas, sempre, de alguma forma vinculada ao solo¹⁵⁸.

Segundo o jurista, o papel desse instrumento é relevantíssimo, com inúmeras aplicações práticas, destacando-se inclusive o escopo desse trabalho, a regularização fundiária, isto é, além da vertente formal – titularização – surge a possibilidade de inúmeros negócios e investimentos imobiliários de grande valia econômica.

O próprio legislador, a despeito de não incluir a laje como um instrumento, demonstrou preocupação, com a previsão da gratuidade do primeiro registro desse instrumento quando se tratar de espécie de Reurb-S nos termos do inciso VII do artigo 13 da Lei 13.465/2017. Ou seja, ainda que não expressamente previsto no rol, é indiscutível sua importância em um cenário regularizatório.

Vale destacar ainda as aplicações desse instrumento elaboradas pelo autor: (i) regularização fundiária das “vendas das lajes”; (ii) regularização fundiária – ainda de maior e absoluta relevância social da próprias “construções-base”; (iii) desafetação, e desapropriação por interesse social, unicamente da superfície de áreas pertencentes a particulares (iv) construção de edifícios de apartamentos fora do enquadramento legal do condomínio edilício¹⁵⁹ (v) transformação em habitações plurifamiliares, sem a necessidade de instituição de condomínio edilício.

Por fim, a título de análise legislativa, cabe interessante tratamento pelo Decreto 360 de autoria do Executivo Municipal de Ribeirão Preto¹⁶⁰, que inclui o direito real de laje como

¹⁵⁸ Princípio *superficies solo cedit*, trata-se de um paradigma, bem desenvolvido no direito romano que a superfície acede o solo. Com a atual exceção a esse princípio, é possível a propriedade superficiária ou horizontal ter titulares dominiais diferentes.

¹⁵⁹ Como bem aduz Olivar Vitale (2018, p.326): “pontua-se que sem dúvida a legislação pode, e deve aprimorar-se de modo a tornar mais escorreito e cristalino o exercício do direito de laje, mormente no que diz respeito ao seu alinhamento com o instituto da incorporação imobiliária e do condomínio edilício.” Assim, seria possível aplicação da incorporação imobiliária na laje e ousemos inovar também no condomínio urbano simples. O autor ainda destaca um cenário de melhoria de mobilidade urbana, bem como utilização de locais inclusive de imóveis públicos.

¹⁶⁰ Art. 21. Para fins de regularização fundiária, o Poder Público Municipal se utilizará de todos os instrumentos jurídicos permitidos pela Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017 e legislações correlatas, que atendam aos interesses da Administração Pública no uso e ocupação do solo urbano, assim especificados: I – Concessão de direito real de uso; II – Concessão de uso especial para fins de moradia; III – Doação onerosa ou gratuita; IV – Compra e venda; V – Permuta; VI – **Direito real de laje; (grifo nosso)** VII – Legitimação fundiária; VIII – Legitimação de posse. Parágrafo único. O possuidor pode, para o fim de contagem do prazo de ocupação exigido

um instrumento jurídico para regularização.

2.4.19. Usucapião Extrajudicial como modalidade de Reurb- U

A usucapião¹⁶¹ é modo de aquisição originária da propriedade pelo decurso do tempo com a manutenção de uma posse qualificada de determinado objeto. Há previsão expressa de pelo menos três processos possíveis e uma série de modalidades¹⁶². Por não ser escopo científico da pesquisa, não será enfrentada as modalidades e suas vicissitudes, concentrando-nos no processo de usucapião extrajudicial, que é meio para qualquer tipo de modalidade disponível no ordenamento.

A aquisição da propriedade pela usucapião possui três diferentes processos: judicial, administrativa e extrajudicial. É importante entender essa natureza jurídica, pois a usucapião é uma só modalidade de aquisição originária da propriedade, e os três procedimentos aplicam-se a todas as espécies (modalidades) de usucapião previstas no ordenamento jurídico com seus respectivos efeitos. O primeiro processo é a forma mais conhecida de se obter o direito, podendo ser aplicado a todas as espécies de usucapiões, com exceção da Lei 11.977/2009, hoje Lei 13.465/2017.

A usucapião extrajudicial tem caráter opcional ao jurisdicionado, processando-se perante o Registro de Imóveis, é uma das grandes novidades da nova lei processual civil (artigo 1071 que inseriu o artigo 216-A na Lei nº 6.015/1973). É um processo desenvolvido

para a concessão de uso especial, na forma individual ou coletiva, acrescentar sua posse a de seu antecessor, contanto que sejam contínuas. Disponível em: <https://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/files/splan/pdf/habitacao-decreto-360.pdf> acesso em 20/03/2021

¹⁶¹ Henrique Ferraz Mello e Carla Modena Ferrari (2020, p.53-60) ao definirem a usucapião: “Conforme tivemos a oportunidade de expor em outra obra: “Não grassa divergência doutrinária substancial sobre a conceituação de usucapião. A grande maioria entende que a usucapião é uma forma de aquisição originária de domínio que decorre do exercício da posse pública, mansa, pacífica e ininterrupta, com *animus domini*, durante certo período de tempo, com ou sem justo título e boa-fé, conforme o caso, sobre coisa móvel ou imóvel, passível de aquisição, oneração e/ou alienação (*res habilis*). Na usucapião, a propriedade não é adquirida do anterior proprietário, mas contra ele. A propriedade é absolutamente nova e não nasce da antiga. A aquisição se dá a partir da situação de fato consubstanciada na posse longa e qualificada”.

¹⁶²A diversificação de modalidades foi impulsionada pela Constituição Federal de 1988. Conforme aduzem os autores Carla Modena Ferrari e Henrique Ferraz Mello (2020) por exemplo, a usucapião especial urbana foi devidamente regulamentada pelo Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001). Nesse sentido, os autores: “com os olhos voltados para uma dimensão coletiva de largo alcance, incrementada pela crescente necessidade de regularização fundiária em prol das camadas mais carentes, o Código Civil atual imprimiu notada ênfase à substancial finalidade de uso, como são a moradia e o trabalho, que alguns doutrinam como usucapião *posse-trabalho*, qualificando ainda mais a posse e, em contrapartida, com a redução do tempo hábil da usucapião. Podemos citar algumas modalidades de usucapião” (FERRARI E MELLO, 2020, p.108-109). Destacamos as principais modalidades de usucapião previstas no ordenamento jurídico brasileiro: (i) extraordinária; (ii) ordinária, (iii) secundum tabulas; (iv) especial rural; (v) indígena; (vi) especial urbana; (vii) coletiva urbana; (viii) familiar e (xix) em defesa de ação reivindicatória.

em conjunto por advogado ou defensor público, engenheiro, tabelião e registrador imobiliário, que evidencia mais um importante instrumento de desjudicialização.

Havia um procedimento específico no CPC que foi suprimido no novo Código de Processo Civil. A administrativa foi instaurada pela Lei nº 11.977/09, Lei Minha Casa Minha Vida, atualmente revogada pela Lei nº 13.465/17, sendo aplicável a Reurb Social da atual Lei 13.465/2017 por meio do instituto da Legitimação de Posse, com suas especiais características já tratadas anteriormente neste capítulo.

A usucapião extrajudicial é um processo administrativo para a usucapião de bens imóveis. Nesse contexto, o instituto modificou a Lei de Registros Públicos e possibilitou, agora de forma ampla, que o registro da propriedade adquirida em razão de usucapião de bem imóvel seja realizado diretamente no cartório de imóveis, sem depender de processo judicial, o que enalteceu a atividade extrajudicial e possibilitou todas as formas de usucapião admitidas em direito.

Exige-se a ata notarial lavrada por tabelião de notas para fins de deferimento do pedido. O inciso I do artigo 216-A da Lei 6.015/1973 traz que: “a ata notarial lavrada pelo tabelião, atestando o tempo de posse do requerente e seus antecessores, conforme o caso e suas circunstâncias”.

Nesse sentido: “Ata notarial¹⁶³ é o instrumento público pelo qual o tabelião, ou preposto autorizado, a pedido de pessoa interessada, constata fielmente fatos, coisas, pessoas ou situações para comprovar a sua existência ou o seu estado”. (RODRIGUES; FERREIRA. 2013, p. 104).

Para fins de usucapião, judicial ou extrajudicial¹⁶⁴, todos os requisitos legais devem ser devidamente analisados e descritos com o máximo de precisão para facilitar a análise do registrador. Assim, a análise deverá ser das provas documentais, das constatações que o tabelião ou seu preposto fizerem no local, das informações sobre o bem, da narrativa de fatos,

¹⁶³ No mesmo sentido: “A ata notarial é o instrumento público mediante o qual o notário capta, por seus sentidos, uma determinada situação, um determinado fato, e o translada para seus livros de notas ou para outro documento. É a apreensão de um ato ou fato, pelo notário, e a transcrição dessa percepção em documento próprio. A ata notarial decorre do poder geral de autenticação de que é dotado o notário, pelo qual lhe é atribuído o poder de narrar fatos com autenticidade, atribuição essa que se encontra insculpida no art. 6º, III, da Lei n. 8.935/94. Tal atribuição é ínsita ao Tabelião e decorre da natureza jurídica da atividade notarial aliada à fé pública de que é dotado o Tabelião” (BRANDELLI, 2016, p. 53).

¹⁶⁴ “Apesar de, nos termos do entendimento pacífico hoje no Direito brasileiro, tratar-se a atividade registral imobiliária de uma atividade administrativa, sendo, desta forma, a usucapião extrajudicial registral também administrativa, a usucapião assim reconhecida continua sendo forma originária de aquisição, embora sujeita à discussão judicial durante o prazo prescricional de eventual pretensão contraposta” (BRANDELLI, 2016, p. 20).

análise de documentos, análise de provas, entre outras.

Para Andrei Pagnoncelli (2017, p.90-100), a ata notarial, no caso da usucapião extrajudicial, é um instrumento de grande valia, responsável pela criação de alternativa, encampado pelo fenômeno desjudicialização¹⁶⁵ — troca-se a atuação do magistrado pela do registrador, pois os fatos mencionados e coletados mediante a fé pública do tabelião têm poder de gerar prova pré-constituída.

O Art. 216-A da Lei 6.015/1973 prevê que, sem prejuízo da via jurisdicional, é admitido o pedido de reconhecimento extrajudicial de usucapião, que será processado diretamente perante o cartório do registro de imóveis da comarca em que estiver situado o imóvel usucapiendo, a requerimento do interessado, representado por advogado, instruído com a ata notarial lavrada pelo tabelião¹⁶⁶ que atesta o tempo de posse do requerente e de seus antecessores, conforme o caso e suas circunstâncias, aplicando-se o disposto no art. 384 da Lei no 13.105/2015 (Código de Processo Civil).

Sem prejuízo da via jurisdicional, a usucapião extrajudicial tem natureza jurídica, jurisdição voluntária¹⁶⁷ e não administração pública de interesses privados.

¹⁶⁵ Andrei Pagnoncelli (2017, p.92): “Essa forma de prova pré-constituída é a razão pela qual gera confiança às alegações, pois o tabelião agirá na qualidade de pessoa desinteressada na usucapião. Se a lei autorizasse a análise do registrador apenas por meio do requerimento feito pelo advogado, é possível que o instituto não tivesse os frutos que a lei almeja, afinal, o advogado, na qualidade de mandatário do autor, é interessado no pedido e deseja que a usucapião seja deferida. Assim, abriria margem para eventual adulteração ou imposição de provas para facilitar o pedido do autor”.

¹⁶⁶ “O instituto ingressou em nosso ordenamento jurídico em 1994, através da Lei 8.935, conhecida como o Estatuto dos notários e registradores. Foi a lei que regulou as atividades desse serviço público exercido em caráter privado previsto no microsistema constitucional do artigo 236 da CR/88 por meio delegação. No entanto, só foi com advento da Lei 13.105/15, Código de Processo Civil que realmente passou a ser conhecida pelos operadores do direito, especialmente o artigo 384, que previu que existência e o modo de existir de algum fato podem ser atestados ou documentados, a requerimento do interessado, mediante ata lavrada por tabelião. Além disso, o legislador inseriu esse meio de prova como primeira prova típica, demonstrando sua importância e efeito desjudicializador. A ata notarial é o instrumento público pelo qual o tabelião, ou preposto autorizado, a pedido de pessoa interessada, constata fielmente os fatos, as coisas, pessoas ou situações para comprovar a sua existência, ou o seu estado” (FERREIRA e RODRIGUES, 2010, p. 112). Nesse sentido, a ata notarial é instrumento híbrido dotado de fé pública, na qual o notário autentica um fato jurígeno ou não, lavrando-o com caracteres, imagens, sons ou qualquer recurso digital, desde que devidamente arquivado em classificador próprio e específico. Ou seja, referida ata não está limitado ao alfabeto, podendo ser utilizada qualquer recurso eletrônico para utilização futura, dentro do juízo ou não, para formação de conteúdo provatório revestido de fé pública. É um meio prova para auxiliar o livre convencimento do magistrado dentro dos seus planos de cognição, dotada celeridade, economicidade e muito segura, podendo inclusive ser lavrada com certas características de interdisciplinaridade com peritos e profissionais de outras áreas. Trata-se de meio probante com finalidade de instrumentalizar determinado ato jurígeno relevante, minimizando o perecimento ou dificuldade de formação probatória em eventual processo judicial, daí que extraímos seu caráter de efetivação de direitos (TOMASZEWSKI, 2008. p. 7-23).

¹⁶⁷ O reconhecimento da aquisição será administrativo, mas a aquisição continua sendo originária, tal qual tivesse sido declarada pela via jurisdicional. Embora o entendimento no Direito pátrio seja o de tratar-se a função registral de função administrativa, o que pode parecer-nos óbvio dado o pacifismo de tal entendimento entre nós, nunca é demais lembrar que há boa doutrina alienígena que conclui tratar-se a função registral de função

Além da ata notarial devidamente qualificada e instrumentalizada deve conter ainda a planta e o 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.

Deve ainda apresentar certidões negativas¹⁶⁸ dos distribuidores da comarca da situação do imóvel e do domicílio do requerente e o 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 incidam sobre o imóvel.

A recente alteração da Lei 13.465/2017 teve grande valia, ainda que indiretamente teve indicação a modalidade extrajudicial como a preferência do legislador, que deixou a via judicial como medida, pelo menos em princípio, subsidiária. Basta verificar que o regramento da usucapião judicial no CPC/2015 é escasso, tratado como processo comum, e não mais como rito especial. A via administrativa, de outro lado, foi regulamentada em detalhes e minúcias, o que denota, certamente, a preferência da lei, aliás, esse foi o entendimento da 1ª Vara de Registros Públicos – Relação Nº 0563/2017 - Processo 1108505-69.2017.8.26.0100¹⁶⁹.

jurisdicional, de ato de jurisdição voluntária, por razões que se poderiam também aplicar ao Direito brasileiro, o que permitiria levar ainda mais longe as possibilidades e a extensão da intervenção do Registrador de Imóveis nas questões que versem sobre direitos imobiliários (BRANDELLI, 2016, p. 20)

¹⁶⁸ Leonardo Brandelli (2016, p. 57) ao analisar o tema à luz dos efeitos da concentração da matrícula (artigo 54 da Lei 13.097/2015), que será analisado no último capítulo do presente trabalho, demonstra a importância da prévia análise e sua conseqüente dialética, em face do conflito cronológico: “Certamente, as certidões estaduais e as federais da Justiça Federal comum poderão ser úteis para detectar alguma situação que impeça o deferimento, como, por exemplo, a informação de que há uma ação possessória do proprietário tabular contra o possuidor requerente, cuja citação teve o escopo de interromper o prazo prescricional aquisitivo (art. 202, I, do Código Civil), ou uma ação reivindicatória da União contra o requerente da usucapião, por ser o imóvel público. Todavia, parece parar por aí o interesse em tais certidões, de modo que o melhor seria não exigí-las, e deixar que fossem matéria de defesa, cujo ônus seria do impugnante. Parece, mais, parar antes o interesse por tais certidões, na medida em que a Lei n. 13.097/2015, em seus arts. 54, 55, e 56, determina que as ações que possam afetar algum direito constante do registro imobiliário devam estar publicizadas na matrícula do imóvel para que possam produzir efeito contra todos. Despiciendas, assim, parece-nos, tais certidões, mas o fato é que a lei posterior e especial as exige, de modo que deverá o Registrador exigí-las”.

¹⁶⁹ 1ª Vara de Registros Públicos - RELAÇÃO Nº 0563/2017 - Processo 1108505-69.2017.8.26.0100 Retificação de Registro de Imóvel - Registro de Imóveis - Alberto Ferreira de Lima - Pág. 1213 JUÍZO DE DIREITO DA 1ª VARA DE REGISTROS PÚBLICOS JUIZ(A) DE DIREITO TANIA MARA AHUALLI ESCRIVÃ(O) JUDICIAL LEILA FARIA MENDES FURTADO EDITAL DE INTIMAÇÃO DE ADVOGADOS RELAÇÃO Nº 0563/2017 Processo 1108505-69.2017.8.26.0100 - Retificação de Registro de Imóvel - Registro de Imóveis - Alberto Ferreira de Lima - Vistos.1- O CPC de 2015 (art. 1.071) inseriu na Lei de Registros Públicos o art. 216-A, que trouxe para o sistema jurídico brasileiro a usucapião administrativa geral, aplicável para a aquisição de qualquer direito imobiliário usucapível.2- **Essa modalidade extrajudicial passa a ser a regra, deixando a via judicial como medida excepcional. Basta verificar que o regramento da usucapião judicial no CPC/2015 é escasso, tratado como processo comum, e não mais de rito especial. A via administrativa, de outro lado, foi regulamentada em detalhes e minúcias, o que denota, certamente, a preferência da lei. • Ponto muito**

Destaca-se na recente alteração a sobrevida do procedimento extrajudicial, que inicialmente previu a necessidade expressa do proprietário dominial, o que criou dificuldades na sua aplicabilidade prática. O recente arranjo legislativo que corrigiu a falha prevendo o silêncio dos interessados, dentre eles, o proprietário, importará aceitação da usucapião (art. 216-A, § 2º, da Lei 6.015/1973), não sendo necessária a anuência expressa do titular do domínio. Com isso, assemelha-se ao procedimento de retificação, que provou ser um sucesso e afastou, assim, a espécie de negócio jurídico anômalo, quando da aprovação da Lei 13.105/2015 na sua redação original que exigia concordância expressa do proprietário tabular.

Nesse sentido, foi editado pelo Conselho Nacional de Justiça o Provimento 65 do CNJ com intuito de regulamentação e padronização do procedimento para a admissão da usucapião extrajudicial, Note-se, por fim, a possibilidade fática de regularização com esse instrumento de viés individual, ou seja, a Reurb Unilateral como meio efetivo e célere para obtenção da titularização sem a necessidade da participação da municipalidade competente, apresentando dois casos práticos a seguir que a regularização foi alcançada, uma na dimensão urbana (incorporação imobiliária) e outra na dimensão rural.

2.4.20. Exame de casos da Reurb

É preciso salientar, nesse ponto, que os processos administrativos colacionados no presente trabalho foram desenvolvidos com ideia da Reurb Unilateral, que nada mais é que o processo de regularização fundiária sem a participação direta da municipalidade.

Assim, apresenta-se por experiência desse tabelião, que já praticou regularizações de forma individual sem a iniciativa da municipalidade obtendo um excelente resultado no acesso à malha registral e jurídica. Mas antes que se apresenta, deve-se fazer uma reflexão muito importante: quais são os casos possíveis para deflagração da usucapião extrajudicial?

importante é que, na esfera extrajudicial, o silêncio dos interessados, dentre eles, o proprietário, importará aceitação da usucapião (art. 216-A, § 2º, da Lei nº 6.015/73), não sendo necessária a anuência expressa do titular do domínio. 3- Para além dessas considerações técnicas, a experiência mostra que os procedimentos que tramitam nas Serventias Extrajudiciais são notavelmente mais céleres e, ainda assim, alcançando precisamente os mesmos resultados encontrados por meio da via judicial e com a mesma segurança (v.g. inventários, partilhas, divórcios e separações extrajudiciais; retificações imobiliárias administrativas etc.).4- Tudo isto considerado, e na esteira do que determina o art. 5º, LXXVIII, da Constituição Federal de 1988, bem como das balizas fixadas pelo atual Diploma de processo (nomeadamente arts. 3º, § 2º; 4º; 6º e 8º), diga a parte autora se tem interesse na realização da usucapião administrativa. Prazo de 10 dias.5- Em caso positivo, será possível o ingresso na Serventia Imobiliária com o aproveitamento de todos os documentos já trazidos nestes autos.6- Além disso, a opção pela via extrajudicial não levará à extinção da presente ação judicial de usucapião, que apenas será suspensa, aguardando o desfecho do processamento extrajudicial. Intime-se. - ADV: MARCIA MARIA DE QUEIROZ (OAB 251741/SP) DEJ 15/12/2017.

Para essa resposta, será necessário à análise do artigo 13, § 2º, do Provimento 65 do CNJ que assim dispõe: “Em qualquer dos casos, deverá ser justificado o óbice à correta escrituração das transações para evitar o uso da usucapião como meio de burla dos requisitos legais do sistema notarial e registral e da tributação”.

É necessária uma qualificação notarial prévia de todo problema de informalidade, deve verificar-se a possibilidade de instrumentalização por vias ordinárias, e deverá ser afastada a usucapião para não haver nenhum abuso de direito, quando possível a solução de forma ordinária.

Pode-se citar como um abuso de direito a tentativa de burla tributária. Muitas vezes, em face da necessidade de regularização de falecimento de proprietários dominiais e do recolhimento de fatos geradores tributários, adquirentes ardilosos preferem à aquisição da propriedade de forma originária para romper a transferência derivada, o início de uma nova cadeia dominial, afastando assim o devido e necessário recolhimento tributário.

Esse é um dos exemplos, mas pode-se citar outros, como prejuízos aos herdeiros e cônjuges casados pelo regime da comunhão universal de bens (esse regime cria uma espécie de aquisição anômala da propriedade). Assim, é necessário analisar as soluções pelas vias ordinárias, e somente de forma excepcional a utilizar a usucapião, que em um cenário de regularização fundiária pode ser extremamente útil para concretização dos objetivos e diretrizes regularizatórias.

Por outro lado, são muitos os casos que acabam se arrastando por anos na informalidade e geram graves prejuízos à sociedade, especialmente no recolhimento tributário de importantes impostos que custeiam o Estado Brasileiro. É intuitivo que a titulação da propriedade não é apenas para a concretização dos direitos fundamentais. É evidente que regularizar os imóveis, além de atingir direitos fundamentais, também insere esse patrimônio em dimensão tributária, circulação de riqueza e contribui diretamente à obtenção de crédito dos proprietários dos imóveis regularizados, por meio da possibilidade de onerar esses bens as instituições financeiras.

O caso que se apresenta não é o primeiro a ser lavrado e posteriormente registrado, é, inclusive, muito comum na realidade familiar brasileira e remontam à década de 80. É o típico caso de uma união de duas pessoas com filhos, falecido um dos cônjuges/companheiros, é feita a partilha e pagamento das respectivas frações ideais no montante de seus quinhões.

Nesse contexto, os herdeiros mantem uma relação de condomínio ordinário, sem a divisão da propriedade de fato, pelo menos em princípio. É a essência do condomínio voluntário ser extinto. Assim, os herdeiros pretendem individualizar suas frações em área certa e determinada¹⁷⁰, objetivando a abertura de matrícula no registro de imóveis competente, a ideia é criar propriedades autônomas, efetuando uma verdadeira extinção de condomínio.

O Estatuto da Terra só permite a divisão da propriedade rural em área menor que a da FMP (fração mínima de parcelamento) em casos de programas governamentais de apoio à agricultura familiar em que os beneficiários sejam agricultores e não possuam outro imóvel rural ou urbano, dificultando assim casos assemelhados, forçando os herdeiros aos perigosos negócios jurídicos baseados nos contratos de gavetas, procurações públicas com possuidores, compromissos de compra e venda e os mais variados instrumentos particulares. Isto é, esse processo resulta em irregularidades imobiliárias.

Em suma, tanto no problema de desmembramento de pequeno porte urbano, quando na divisão menor que o FMP, poderá ser lavrada a ata notarial, com sua constatação e posterior deflagração junto à serventia imobiliária para solução de todos os envolvidos, sem necessariamente enfrentar o complexo sistema judiciário com sua sobrecarga de serviço, o que garante efetividade e titulação registral, objetivo máximo da Lei de Regularização Fundiária.

Outro exemplo emblemático é a regularização de incorporações imobiliárias. O incorporador não finaliza o empreendimento com a especificação e a individualização das matrículas, o que subtrai o potencial econômico e jurídico da propriedade, resultando em um imbróglgio jurídico e complexo para os adquirentes, na grande maioria, terceiros de boa-fé. Nesse caso, o Provimento 65 do CNJ, sensível a inúmeras incorporações imobiliárias irregulares, previu a possibilidade, na hipótese de a unidade usucapienda localizar-se em condomínio edilício constituído de fato, ou seja, sem o respectivo registro do ato de incorporação ou sem a devida averbação de construção, possibilitando assim sua aquisição e matriculação (abertura de matrícula).

Buscou-se assim, por meio desses dois casos práticos, colacionados os modelos das atas notariais de usucapião nos anexos do presente trabalho, mostrar a necessidade urgente da

¹⁷⁰ Diante do caso concreto, será possível afastar a fraude ao parcelamento do solo urbano, por se tratar de simples desmembramento, que analisando de forma concreta, é o que fará o cumprimento da função social da propriedade e sua respectiva formalização. De outro bordo, fica patente a dificuldade de obter o registro especial, tanto da área urbana, aplicando-se a Lei 6.766/1979, quanto de eventuais áreas rurais, aplicando-se o Estatuto da Terra (Lei 4.504/1964).

criação e aprimoramento da Reurb Unilareral, pois só houve preocupação da titulação, sem a devida cautela do exame profilático dos aspectos urbanísticos e ambientais.

3. CAPÍTULO III – FASES DO PROCESSO ADMINISTRATIVO

3.1. Introdução

Neste capítulo, serão abordadas as fases do processo administrativo da Lei 13.465/2017, alterada pela MP 996/2020 e convertida na Lei 14.118/2021, fases essas previstas nos artigos 28 a 33 da lei.

Antes de ingressar nas fases propriamente ditas, faz-se uma delimitação do sentido específico dos vocábulos que refletem o objetivo do trabalho, para que assim possa atender padrões científicos. Assim, será perquirido a diferença de “procedimento administrativo” e “processo administrativo¹⁷¹”.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello (2018, p. 498), processo administrativo “é instrumento de garantia dos administrados ante as prerrogativas públicas”.

Para José do Santos Carvalho Filho (2019, p. 157) o processo administrativo é uma sequência de atividades interligadas da administração, com previsão legal, que visam alcançar determinado resultado final.

O próprio sumário do autor posiciona topograficamente o tema “Procedimento Administrativo” dentro do tema “Ato Administrativo”, justamente por defender que o procedimento é constituído pela prática de vários atos dentro de uma sistemática contínua e encadeada, não somente por pessoas públicas – *lato sensu* –, mas também por terceiros e particulares em colaboração com o Estado -cartórios-, por exemplo.

Jean Rivero (1981, p. 246-247) destaca a necessidade de não se confundir processo com procedimento. O procedimento é o conjunto das regras que regem a elaboração dos atos administrativos, já o processo está ligado ao contraditório, aos tribunais, ou seja, às partes que participam ativamente na formação do direito administrativo (decisório).

Sem longas digressões históricas sobre o instituto, é necessário destacar as leis

¹⁷¹ Para Maria Sylvia Zanella di Pietro (2017, p.849): “O vocábulo processo, etimologicamente, tem o sentido de marcha para a frente, avanço, progresso, desenvolvimento; seria, na linguagem de José Frederico Marques, um “fenômeno em desenvolvimento”. O processo é sempre forma, instrumento, modo de proceder. Assim, pode-se falar em processo num sentido muito amplo, de modo a abranger os instrumentos de que se utilizam os três Poderes do Estado – Judiciário, Legislativo e Executivo para a consecução de seus fins. Cada qual, desempenhando funções diversas, se utiliza de processo próprio, cuja fonte criadora é a própria Constituição”.

estaduais pretéritas e a Lei Federal 9.784/1999, que hipertrofiou o estudo do processo administrativo. As leis estaduais, São Paulo (Lei 10.777/1998)¹⁷² e Sergipe¹⁷³ (Lei Complementar 33/1996) demonstravam nas ementas sérias dúvidas sobre o termo adequado, processo ou procedimento.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello (2018, p. 498), processo ou procedimento administrativo é uma sucessão itinerária e encadeada de atos administrativos que caminham para um resultado final e conclusivo, indicando ausência de distinção dos conceitos, na medida que o autor em sua definição infere que são as mesmas coisas.

Há um encadeamento dos atos com certa continuidade. Ainda que excepcionalmente possa ser mitigada a continuidade absoluta, há um claro encadeamento para um resultado final.

A Lei 13.465/2017, no Capítulo III, definiu como opção terminológica “Do Procedimento Administrativo”, na medida em que os congressistas optaram por escolher a denominação “procedimento” em vez de “processo”.

Muitos autores ainda divergem sobre o sentido dessas expressões. Para Celso Antônio Bandeira de Mello (2018, p. 500), a nomenclatura mais comum no Direito Administrativo Brasileiro é “procedimento”, expressão inserida na Lei de Regularização Fundiária (13.465/17).

No Brasil, a expressão “processo”¹⁷⁴ tem muita semelhança com a definição de Jean Rivero, na medida em que é utilizada mais para casos contenciosos, uma espécie de “tribunal

¹⁷² LEI Nº 10.177, DE 30 DE DEZEMBRO DE 1998 **Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual** Disponível em: <http://www.usp.br/drh/novo/legislacao/doi1998/lei10177.html#:~:text=Lei%2010.177%2F98&text=Artigo%201%20C2%BA%20%2D%20Esta%20lei%20regula,n%C3%A3o%20tenham%20disciplina%20legal%20espec%C3%ADfica.&text=Artigo%203%20C2%BA%20%2D%20Os%20prazos%20fixados,prevalecem%20sobre%20os%20d%20esta%20lei.> Acesso em 21/01/21

¹⁷³ LEI COMPLEMENTAR Nº 33 DE 26 DE DEZEMBRO DE 1996 **Institui o Código de Organização e de Procedimento da Administração Pública do Estado de Sergipe.** Disponível em: https://setc.se.gov.br/images/arquivos/lei_comp_33.pdf Acesso em 21/21/21

¹⁷⁴ Para Maria Sylvia Zanella di Pietro (2017, p.850-851): “A expressão processo administrativo, na linguagem corrente, é utilizada em sentidos diferentes: 1. num primeiro sentido, designa o conjunto de papéis e documentos organizados numa pasta e referentes a um dado assunto de interesse do funcionário, do administrador ou da administração; 2. é ainda usado como sinônimo de processo disciplinar, pelo qual se apuram as infrações administrativas e se punem os infratores; nesse sentido é empregado no artigo 41, § 1º, da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, quando diz que o servidor público estável só perderá o cargo em virtude de sentença judicial transitada em julgado, mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa ou mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa; 3. em sentido mais amplo, designa o conjunto de atos coordenados para a solução de uma controvérsia no âmbito administrativo; 4. como nem todo processo administrativo envolve controvérsia, também se pode falar em sentido ainda mais amplo, de modo a abranger a série de atos preparatórios de uma decisão final da Administração”.

administrativo”, a título de exemplo, os processos tributários e os processos disciplinares dos servidores públicos.

Ainda para Celso Antônio Bandeira de Mello (2018, p. 500), o termo adequado é processo, sendo procedimento a modalidade ritual de cada processo, adicionando, ainda, a importante noção, com base nos ensinamentos da Maria Sylvia Zanella di Pietro (2017, p.851): “o procedimento é o conjunto de formalidades que devem ser observadas para a prática de certos atos administrativos; equivale a rito, a forma de proceder; o procedimento se desenvolve dentro de um processo administrativo”.

Hely Lopes Meirelles (2016, p.818) corrobora com a doutrina exposta no tocante a diferenciação terminológica entre “Processo e procedimento - Processo é o conjunto de atos coordenados para a obtenção de decisão sobre uma controvérsia no âmbito judicial ou administrativo; procedimento é o modo de realização do processo, ou seja, o rito processual”.

No mesmo sentido da discussão semântica, José Marcelo Ferreira Costa (2004) aponta que o processo administrativo está umbilicalmente ligado às atividades desenvolvidas pelo Estado no exercício regular da função administrativa, perscrutando uma relação jurídica interpessoal dotada de juridicidade, para aplicação/criação do direito, já o procedimento administrativo é o encadeamento lógico-material de atos e fatos jurídicos à medida que se desenvolve a relação processual, do início ao fim.

Independentemente da opção semântica, é inegável que todo ato administrativo é produto de um processo ou procedimento administrativo. No entender de José dos Santos Carvalho Filho (2019, p.157), o procedimento regular é condição de eficácia e validade do ato final. Geralmente é dividido em fases, de modo que em cada uma delas pode haver a verificação da legalidade e seus respectivos controles.

O autor ainda destaca estudos sobre a procedimentalização da atividade administrativa – trajeto percorrido pela administração para consecução dos seus fins – enaltecendo a juridicidade de parâmetros normativos que vinculam agentes e interessados.

Finalmente, o autor ressalva que o procedimento administrativo impede o círculo autoritário da ação estatal, desenvolve a cooperação administrativa e irradia-se como instrumento de democratização e de inserção do cidadão no seio do Estado.

No mesmo sentido, Thiago Marrara (2020, p.87-88) desenvolveu com sapiência sobre o fenômeno da processualização, e afirmou que as transformações na administração pública, como a regulação, a agencificação e a deslegalização hipertrofiaram o processo

administrativo, principalmente pela preocupação da sociedade e do mercado – o capital – com a forma, o conteúdo e o impacto das decisões estatais.

Nesse contexto, não se sabe se a opção legislativa pelo vocábulo “procedimento”, em seu capítulo III, teve o condão de afastar eventual discussão terminológica, ou seja, qual o real alcance hermenêutico da escolha.

Assim, optou-se, no presente trabalho, por não tratar as expressões como sinônimas¹⁷⁵, alinhando o entendimento dos autores citados — **processo** como arcabouço das funções administrativas e **procedimento** como metodologia (estrutura lógica encadeada) para atingimento do resultado final.

Paola de Castro Ribeiro Macedo (2020, p. 191) resume o procedimento administrativo perante o município nas seguintes etapas: instauração (de ofício ou a requerimento de um legitimado); instrução (apresentação de documentos, elaboração de projetos e todo rol previsto na lei); defesa (se houver impugnações) e decisão motivada (decisão de aprovar ou não a Reurb, com a expedição da CRF).

Essas etapas do procedimento administrativo podem ser classificadas em necessárias e eventuais. As necessárias são: deflagração, instrução, decisão e exteriorização. Por sua vez, as eventuais, que nem sempre se fazem presentes, podem ser: integrativa e recursiva (COSTA, 2004, p, 341-364).

Superadas as discussões semânticas, o processo administrativo da regularização fundiária urbana está sistematizado no artigo 28 da Lei da Reurb e envolve os seguintes procedimentos, que serão analisados a seguir: (i) deflagração do processo (ii) classificação do ato jurígeno (iii) notificação, (iv) elaboração e avaliação do projeto regularizatório e (v) decisão conclusiva pela municipalidade.

3.2. Competência

Como dito alhures, a competência para promover a regularização fundiária é dos municípios, e, assim, faz-se necessário breves considerações do arquétipo constitucional de

¹⁷⁵ Não há confusão terminológica, segundo Maria Sylvia Zanella di Pietro (DI PIETRO, 2020, p.851): “Não se confunde processo com procedimento. O primeiro existe sempre como instrumento indispensável para o exercício de função administrativa; tudo o que a Administração Pública faz, operações materiais ou atos jurídicos, fica documentado em um processo; cada vez que ela for tomar uma decisão, executar uma obra, celebrar um contrato, editar um regulamento, o ato final é sempre precedido de uma série de atos materiais ou jurídicos, consistentes em estudos, pareceres, informações, laudos, audiências, enfim, tudo o que for necessário para instruir, preparar e fundamentar o ato final objetivado pela Administração”.

competências.

A criação, a organização e a supressão de distritos é competência dos municípios, com observância da legislação estadual nos termos do artigo 30, IV da Constituição Federal.

Também é competência municipal, promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano – artigo 30, VIII da Constituição Federal. Por relacionar-se com o direito urbanístico, o ordenamento territorial está sujeito a normas federais e estaduais (artigo 24, I da Constituição Federal).

As normas das entidades políticas diversas – União e Estado-membro – deverão, entretanto, ser gerais, em forma de diretrizes, sob pena de tornarem inócua a competência municipal, que constitui exercício de sua autonomia constitucional.

Nota-se, assim, que a Lei 13.465/2017 configura-se como norma geral, ou melhor, segundo Thiago Marrara e André Simionato Castro (2019, p.93), os estados e municípios poderão complementá-las com normas mais detalhadas.

Apesar da competência concorrente dada pelo art. 24, I, da Constituição Federal em direito urbanístico, trata-se de matéria de interesse local, de competência municipal, e deve ser elaborada legislação específica, com base inclusive em características locais.

Sobre o tema, o STF já se manifestou algumas vezes¹⁷⁶. Em julgado recente:

"Essa autonomia revela-se primordialmente quando o Município exerce, de forma plena, sua competência legislativa em matéria de interesse da municipalidade, como previsto no art. 30, I, da CF. Por isso, toda interpretação que limite ou mesmo vede a atuação legislativa do Município deve considerar a primazia do interesse da matéria regulada, de modo a preservar a essencial autonomia desse ente político no sistema federativo pátrio." RE 1.052.719 (rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 25-9-2018, 2ª T)".

A própria Súmula Vinculante 38-STF clarifica, por exemplo, a competência municipal para fixar o horário de funcionamento de estabelecimento comercial.

Por essa lógica, todos os 5570 municípios deveriam ter uma lei específica sobre a regularização fundiária. Essa lei deve tratar do arquétipo administrativo do processo de

¹⁷⁶ ADI 478, rel. min. Carlos Velloso, j. 9-12-1996, P, DJ de 28-2-1997, ADI 512, rel. min. Marco Aurélio, j. 3-3-1999, P, DJ de 18-6-2001. Outros correlatos: ADI 3.731 MC, rel. min. Cezar Peluso, j. 29-8-2007, P, DJ de 11-10-2007; ADI 3.691, rel. min. Gilmar Mendes, j. 29-8-2007, P, DJE de 9-5-2008 e RE 702.848, rel. min. Celso de Mello, j. 29-4-2013, dec. monocrática, DJE de 14-5-2013.

regularização fundiária levando em consideração as circunstâncias fáticas e de direito do respectivo município. Sabe-se que a realidade de cada município é muito diferente, o que invariavelmente dificulta uma legislação única para aplicação em todo território nacional.

Por tudo isso, é preciso perguntar-se, caso o município não tenha lei que discipline o interesse local, qual é a legislação aplicável?

Não havendo lei municipal, será a aplicada a Lei 13.465/2017 e, caso haja necessidade de utilização analógica para questões de processo, será aplicada subsidiariamente a Lei 9.784/1998.

Chama atenção o objetivo do artigo 1º da Lei 9.784/1998 no tocante à proteção dos administrados. A referida lei concretizou inciso LV do artigo 5º da Constituição Federal, uma vez que assegurou vários direitos aos administrados nas suas relações jurídicas com a administração federal, principalmente o contraditório e a ampla defesa.

Odete Medauar¹⁷⁷, em 1993, antes da edição da Lei 9.784/1999 e após a Constituição Federal de 1988, mencionou o pioneiro Themístocles Brandão Cavalcanti sobre abordagem do mesmo assunto, já em 1938, para criação de um código processual administrativo.

Note-se que a referida lei tem âmbito nacional, sempre em caráter subsidiário à legislação do município e do estado. Maria Sylvia Zanella di Pietro (2017) argumenta que embora a lei tenha o nome de “processo administrativo”, não contém apenas normas de processo, mas fundamentalmente normas de direito de material com vetor principiológico constitucional.

A jurista ainda afirma que a lei não estabeleceu um rito específico, fases com encadeamento lógico, como ocorre, por exemplo, nos Códigos de Processo Civil e Processo Penal. Na verdade, trouxe “normas básicas” sobre o processo administrativo no âmbito da administração pública federal direta e indireta.

Por fim, resta claro a aplicação subsidiária da Lei de Processo Administrativo 9.784/1999 no tocante à irradiação dos princípios e à aplicação do encadeamento

¹⁷⁷ “No direito Brasileiro o tema da codificação do processo administrativo recebeu tratamento pioneiro de Themístocles Brandão Cavalcanti, em 1938, não só pela afirmação da ‘necessidade evidente de regular e codificar em um sistema harmônico e uniforme as normas processuais que interessam o andamento dos processos’, mas também por ter preposto um anteprojeto de código do processo administrativo” (MEDAUAR, 1993, p. 155).

“ No Brasil existe base constitucional, mais nítida que em outros ordenamentos, da processualidade administrativa. Daí a importância de uma lei explicitadora geral. Não que seja impossível a incidência direta dos respectivos preceitos, com os desdobramentos assinalados na doutrina e jurisprudência. Contudo, mais claros se revelam tais desdobramentos, para o cidadão, para servidores, que vão operacionalizar os processos, para autoridades superiores, se uma lei geral explicitá-los” (MEDAUAR, 1993, p. 157).

procedimental na medida da sua compatibilidade analógica, destacando-se principalmente os meios de interposição de recursos, que serão analisados no final do capítulo.

3.3. Abertura

O artigo 28 da Lei 13.465/2017 inaugura o processo administrativo, prevendo como etapa necessária a deflagração pelos legitimados ao município em que se situa a área regularizável (artigos 28 e 32). Esta deve ser feita por algum dos entes legitimados, relacionados no artigo 14¹⁷⁸ da Lei da Reurb (públicos ou privados) e no artigo 7º do Decreto 9.310/2018, para iniciar o processo administrativo, que desencadeará uma série de procedimentos. O inciso I do artigo 28 da lei estabelece “requerimento dos legitimados”, requerimento é sinônimo de solicitação, pedido. No entanto, cabe destacar que o município integra a administração pública indireta, assim, pode instaurar, de ofício, a regularização fundiária, tanto em sua vertente social quanto específica.

Os demais legitimados poderão deflagrar seus requerimentos diretamente à municipalidade competente. A Lei da Reurb não exigiu nenhum tipo de pertinência temática para a administração indireta na elaboração do requerimento.

Paola de Castro Ribeiro Macedo (2020, p.173-174) destaca que os legitimados são pessoas ou entes autorizados não só a solicitar a regularização fundiária, mas também a promover o regular andamento dos procedimentos administrativos perante a municipalidade competente.

¹⁷⁸ Dos Legitimados para Requerer a Reurb

Art. 14. Poderão requerer a Reurb:

I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta;

II - os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de 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 - a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e

V - o Ministério Público.

§ 1º Os legitimados poderão promover todos os atos necessários à regularização fundiária, inclusive requerer os atos de registro.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm acessado em 21/21/2021

§ 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.

§ 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.

Para ela, são entes regularizadores, e podem ser divididos em públicos ou privados, mas sempre agirão no interesse de um núcleo urbano. Caso o interesse seja particular, existem outras medidas, por exemplo, a usucapião extrajudicial amplamente deslindada no capítulo anterior.

Todos os atos dos legitimados devem estar pautados na utilidade da regularização. A ideia é que os legitimados tenham mesmo proatividade para a solução e cumprimento de eventuais exigências, tanto do município quanto do Oficial de Registro de Imóveis e demais órgãos integrantes da regularização.

Caso essa proatividade gere custos, nos casos de Reurb E, poder-se-á pleitear o ressarcimento de toda as despesas nas fases do processo administrativo, em direito de regresso, em face dos responsáveis pela implantação dos núcleos urbanos informais, nos termos do artigo 14 § 2º da Lei 13.465/2017.

Michely Freire Fonseca Cunha (2019, p.36-37), aprofunda o debate sobre o rol de legitimados. De acordo com a autora, aplica-se extensivamente o rol de legitimados, por exemplo, a deflagração da Reurb social (S) ou específica (E) por companhias de abastecimento de água.

A Lei 13.465/17 não exige um lapso temporal de constituição da pessoa jurídica, mas obriga a irradiação da pertinência temática, isto é, o objeto da cooperativa deve estar relacionado com as áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária.

Além das pessoas jurídicas de direito público, União, estados, Distrito Federal e municípios, ou entidades da administração pública indireta, que terão um viés na classificação da Reurb S, surgem também no rol os beneficiários individuais ou coletivos que podem atuar diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, as associações de moradores, fundações, organizações sociais, os proprietários dos imóveis, as loteadoras ou incorporadoras, as 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.

A Corregedoria do Estado de São Paulo, por meio das Normas de Serviço dos Cartórios Extrajudiciais, incluiu no rol dos legitimados a Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (Cohab) e a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU), para acabar com eventuais dúvidas sobre as cooperativas habitacionais.

É importante ressaltar que não há necessidade de haver pedido coletivo para iniciar o processo, é possível pedido parcial para sua deflagração.

Cabe uma pergunta nesse início de processo: caso algum “interessado” não previsto no rol de legitimados apresente requerimento por escrito à municipalidade, qual será a consequência processual e o resultado jurídico da solicitação?

A princípio será indeferido o requerimento, no entanto, isso pode gerar uma atuação de ofício pela municipalidade. Caso a municipalidade verifique a necessidade de regularização, poderá ela de ofício instaurar.

Ainda sobre o termo “legitimados”, Thiago Marrara (2018, p.167-171) apontou acerto nesta escolha em vez do termo “interessados”, ao analisa-los na Lei 9.784/1999. Para ele, os legitimados abarcam maior espécie de atores junto à administração pública. Assim, a opção do legislador no inciso I do artigo 28 da Lei 13.465/2017 foi acertada.

Outra questão tormentosa é a legitimidade da Defensoria Pública. É extremamente difícil verificar a hipossuficiência em um núcleo urbano informal, pois é comum termos miscigenação de faixas econômicas, o que não impediria a pertinência temática desse órgão constitucional independente.

Para Luiza Lins Veloso (2019, p.194), a Defensoria serve de instrumento de concretização dos Direitos Humanos e alcança, assim, uma visão coletiva e não mera atuação individual, resultando em acesso à tutela metaindividual. As disposições Constitucionais somadas à Lei 13.465/2017 deixam claro o objetivo de participação da Defensoria Pública nos processos administrativos e judiciais que reverberem o direito de moradia da população hipossuficiente.

Além disso, é possível, no mesmo processo de regularização fundiária, a hibridez das classificações, com os consequentes resultados inerentes ao arcabouço jurídico respectivo.

Por fim, o requerimento que contenha defeitos ou falta de documentos para o regular desenvolvimento do procedimento administrativo, poderá ser sanado pela própria municipalidade, isto é, o órgão competente para processamento do processo administrativo não poderá indeferir de plano sem o devido esforço em pesquisas em seu acervo documental, ou outras atividades que visem sanar, ratificar ou complementar o requerimento.

Nesse requerimento propriamente dito será formulado um pedido de instauração perante o município, que dará início ao processo administrativo de regularização fundiária.

3.4. Classificação

O requerimento deverá conter a modalidade de Reurb desejada, social, específica ou inominada. Para a classificação da Reurb-S (social), a composição ou a faixa de renda familiar poderão ser estabelecidas por ato do Poder Público municipal ou distrital, observadas as peculiaridades locais.

A renda familiar não poderá ser superior ao quántuplo do salário mínimo vigente, de acordo com o Decreto 9.310/2018, no parágrafo único do artigo 6º. O Decreto, no entanto, possibilitou à municipalidade estabelecer por meio de mérito discricionário o mínimo para subsunção na modalidade social.

O estabelecimento da faixa de renda, além de observar as peculiaridades locais, deverá atentar ao consequencialismo administrativo, isto é, o processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresse suas consequências jurídicas e administrativas e prospectar, assim, todas os efeitos dessa estipulação, aplicando um verdadeiro planejamento tributário e administrativo.

Isso porque, na modalidade S da Reurb, toda a elaboração e o custeio do projeto, e da implantação da infraestrutura¹⁷⁹, se necessário, serão de responsabilidade do município. Ou seja, o gestor público que não prognosticar corretamente a faixa, poderá criar passivo de extrema complexidade ao município.

Alteração importante nesse tema foi feita pela Medida Provisória 996/2020, convertida em Lei 14.118/2021 que incluiu no § 2º do artigo 33 da Lei 13.465/2017, a faculdade dos legitimados para promover, às suas expensas, o custeio do projeto e demais documentos técnicos, a fim de agilizar o procedimento e promover maiores oportunidades para efetivação da regularização fundiária.

Ainda sobre a solicitação da Reurb-S, o legitimado deverá requerer: i) a instauração da Reurb em uma das modalidades nos termos do artigo 13, inciso I e II da lei; ii) o deferimento ou indeferimento da modalidade no prazo máximo de 180 dias, sob pena, caso o município fique inerte, de automática fixação da modalidade pleiteada pelo legitimado, sem prejuízo de

¹⁷⁹ Infraestrutura urbana pode ser descrita como o conjunto das instalações necessárias às atividades humanas, tais como rede de esgotos e de abastecimento de água, energia elétrica, coleta de águas pluviais, rede telefônica e gás canalizado'. (ELOY, E. J. S.; CARDOSO, L. R. A., 2011). Disponível em: http://www.pcc.usp.br/files/text/publications/BT_00566.pdf acesso em 28/03/2021.

futura revisão (§ 3º do artigo 30 da Lei 13.465/2017); iii) elaboração do Projeto de Regularização Fundiária e do Projeto Urbanístico nos termos do artigo 35 e 36 da Lei 13.465/2017, ou ainda, e se for o caso, a aprovação do projeto com a definição do responsável pela infraestrutura, já que a gleba objeto da regularização pode ser formada por área de titularidade de ente público e particular, nos termos do inciso III do artigo 28 cumulado com artigo 33 da Lei 13.465/2017; iv) a realização pela municipalidade das obras de infraestrutura essenciais, para regularização; v) eventual elaboração de estudos técnicos em áreas situadas de riscos geotécnicos, de inundações ou de outros riscos especificados em lei nos termos do artigo 39 da Lei 13.465/2017; vi) eventual estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior decorrente da adoção das medidas nele preconizadas nos termos do artigo 64 e 65 da Lei 12.651/2012; vii) o processamento da Reurb, com a expedição das notificações e editais necessários.

Assim, após análise do requerimento, haverá emissão da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) e de eventual Título de Legitimação Fundiária. Juntamente com o Projeto de Regularização Fundiária, será encaminhado para o competente registrador imobiliário, nos termos do artigo 28, VII da Lei 13.465/2017.

Vale ressaltar que para expedição da CRF as obras de implantação de infraestrutura essencial¹⁸⁰, de equipamentos comunitários e de melhoria habitacional, bem como sua manutenção, não precisam estar prontas¹⁸¹, podendo ser realizadas antes, durante ou após a conclusão da Reurb, desde que os prazos estejam definidos e as intervenções especificadas (artigo 36, § 3º, da Lei 13.465/2017).

É necessário anexar os documentos que comprovem a natureza jurídica dos legitimados e todos os outros documentos que se façam necessários para a análise do pleito.

¹⁸⁰ Segundo Luis Felipe Tegon Cerqueira Leite e Mariana Mencio (2017, p.44) a Lei 13.465/2017 ao introduzir a terminologia inovou o sistema normativo, que sempre se referia a infraestrutura básica, como definida na Lei 6.766/1979. A Lei considera a essencialidade da infra quando: Para fins desta Lei, considera-se infraestrutura essencial os seguintes equipamentos: Possui sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual; sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, coletivo ou individual; rede de energia elétrica domiciliar; soluções de drenagem, quando necessário; e outros equipamentos a serem definidos pelos Municípios em função das necessidades locais e características regionais.

¹⁸¹ Com advento da Lei 14.118/2021 e sua Instrução Normativa Nº 2, de 21 de janeiro de 2021 que regulamenta o Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional, integrante do Programa Casa Verde e Amarela, destinado ao atendimento de necessidades habitacionais e a garantia da segurança na posse de moradia de famílias de baixa renda iniciou-se um debate sobre sua precariedade, Isadora Guerreiro alerta sobre a possível privatização e precarização da regularização, principalmente pelo programa de titulação não considerar a execução da infraestrutura urbana. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/normativa-da-regularizacao-fundiaria-do-casa-verde-e-amarela-mais-problemas-a-vista/> acesso em 11/05/2021.

Quando o núcleo urbano informal for de população de média ou alta renda, a modalidade de Reurb não poderá ser a social, mas a específica. No requerimento, serão apresentados praticamente os mesmos documentos já mencionados, com acréscimo dos documentos necessários a provar os direitos reais envolvidos, do rascunho dos ocupantes com potencialidade de titulação, do cronograma de obras, se necessário, e do termo de responsabilidade pela elaboração das obras.

O projeto de regularização fundiária deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir os parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público, quando for o caso.

O legitimado na Reurb-E terá a responsabilidade pela deflagração na serventia imobiliária. Em ambos os casos, Reurb-S e Reurb-E, a municipalidade terá 180 dias para classificar e fixar a modalidade.

Na Reurb-E, diferentemente da Reurb-S, que é responsabilidade do município, o legitimado deverá apresentar o projeto de regularização fundiária com o levantamento planialtimétrico e cadastral georreferenciado, subscrito por profissional competente e acompanhado de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT), que demonstrará as unidades, as construções, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e os demais elementos caracterizadores do núcleo a ser regularizado.

O solicitante deverá; (i) apresentar planta do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou transcrições atingidas, quando for possível e estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental; (ii) elaborar o projeto urbanístico com os memoriais descritivos juntamente com a proposta de soluções para as questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso; (iii) efetuar estudo técnico e estudo ambiental para situações de risco e para as previstas na lei ambiental, quando for o caso, e, finalmente, (iv) apresentar cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, quando houver, definidas por ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária com o termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma físico.

O efetivo requerimento não só inicia o processo administrativo, mas também marca o

início da regularização e estabelece uma série de efeitos jurídicos para os ocupantes do núcleo, como por exemplo, a garantia perante o Poder Público, aos ocupantes dos núcleos urbanos informais situados em áreas públicas a serem regularizadas, da permanência em suas respectivas unidades imobiliárias, preservando-se as situações de fato já existentes até o eventual arquivamento definitivo do procedimento.

3.5. Projeto de Regularização

Os requisitos mínimos do projeto de regularização fundiária estão previstos nos incisos dos artigos 35¹⁸² e 36 da Lei 13.465/2017.

Para Paola de Castro Ribeiro Macedo (2020, p.165-166), não obstante a simplificação dessa lei indicada pelo legislador, essa não é necessariamente a conclusão pessoal da jurista, após análise detalhada. Em outras palavras, a nova Lei de Regularização Fundiária foi mais rígida em relação a sua antecessora.

Isso pode ser verificado ao analisar a parcialmente revogada Lei 11.977/2009, e comparar o artigo 51 com as disposições da Lei 13.465/17. A jurista (MACEDO, 2020. p.165) destaca que a lei anterior exigia alguns elementos mínimos, como a especificação das áreas ou lotes que seriam regularizados, das edificações que seriam relocadas, as vias de circulação existentes ou projetadas, as outras áreas destinadas a uso público, se possível, as medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área

¹⁸² Art. 35. O projeto de regularização fundiária conterá, no mínimo:

- I - levantamento planialtimétrico e cadastral, com georreferenciamento, subscrito por profissional competente, acompanhado de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT), que demonstrará as unidades, as construções, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e os demais elementos caracterizadores do núcleo a ser regularizado;
- II - planta do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou transcrições atingidas, quando for possível;
- III - estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental;
- IV - projeto urbanístico;
- V - memoriais descritivos;
- VI - proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso;
- VII - estudo técnico para situação de risco, quando for o caso;
- VIII - estudo técnico ambiental, para os fins previstos nesta Lei, quando for o caso;
- IX - cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, quando houver, definidas por ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária; e
- X - termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma físico definido no inciso IX deste artigo.

Parágrafo único. O projeto de regularização fundiária deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público, quando for o caso.

ocupada, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei e as medidas previstas para adequação da infraestrutura básica.

Complementando esse raciocínio, é possível verificar na exigência do georreferenciamento medida gravosa que dificulta sua execução, já que, a anterior, não mencionava tal requisito, e nem mesmo a Lei de Parcelamento do Solo a exige para novos parcelamentos do solo.

É possível verificar preocupação com a titulação formal e não material – situação que promove a regularização no papel administrativo, mas sem ingresso no sistema registral, nem alteração fática – a Lei 13.465/17 perquiriu esse objetivo metafísico - no entanto, como já mencionado acima, os artigos 35 e 36 com maiores níveis de exigência, perquirindo assim uma regularização com duas vertentes, a formal/registral e a material/física.

Para Luciana Nicolau Ferrara e Rosana Denaldi (2018, p.70-79), com advento da Lei 13.465/2017 foi possível verificar certo protagonismo no projeto de regularização fundiária, tendo em vista seus vetores urbanísticos e sociais. Segundo as autoras, o Decreto 9.310/2018, que fez correções de redação e conteúdo e conferiu maior importância ao instituto no processo de regularização fundiária.

A elaboração do projeto de regularização fundiária é obrigatória para qualquer Reurb, independentemente do instrumento que tenha sido utilizado para a titulação, exceto na regularização fundiária inominada, hipótese prevista no artigo 69 da Lei 13.465/2017, e quando se tratar de núcleos urbanos já regularizados e registrados cujos ocupantes estejam com a titulação pendente (§ 2º do artigo 21 do Decreto).

Na elaboração do projeto de regularização fundiária, ficará dispensada a apresentação da Anotação de Responsabilidade Técnica - ART ou do Registro de Responsabilidade Técnica – RRT quando o responsável técnico for servidor ou empregado público. A inexistência de lei municipal específica que trate de medidas ou posturas de interesse local, aplicáveis a projetos de regularização fundiária urbana não impedirá a deflagração e o regular desenvolvimento do processo administrativo.

A partir da instauração da Reurb, o município ou o Distrito Federal deverá aprovar o projeto de regularização, sua elaboração e o custeio da implantação da infraestrutura essencial. A Reurb-S será operada sobre área de titularidade de ente público, cabendo ao referido ente público ou ao município, ou ao Distrito Federal a responsabilidade de elaborar o projeto de regularização fundiária, nos termos do ajuste que venha a ser celebrado, e a

implantação da infraestrutura essencial, quando necessária.

Já na Reurb-E, a regularização fundiária será contratada e custeada por seus potenciais beneficiários ou requerentes privados, afastando-se de início os custos para a administração pública direta. No entanto, na Reurb-E sobre áreas públicas, se houver interesse público, o município ou o Distrito Federal poderão elaborar e custear o projeto de regularização fundiária e a implantação da infraestrutura essencial, com cobrança posterior a seus beneficiários.

Essa alteração final foi incluída pelo Decreto 9.597/2018 e, para as autoras Luciana Nicolau Ferrara e Rosana Denaldi (2018, p.73), abriu-se uma possibilidade de onerar o Poder Público.

Por essa razão, a MP 996/2020, convertida na Lei 14.118/2021, limitou essa possibilidade, uma vez que previu na Reurb-E que a regularização fundiária será contratada e custeada por seus potenciais beneficiários ou requerentes privados. Na Reurb-E sobre áreas públicas, se houver interesse público, o município poderá proceder à elaboração e ao custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial, **com posterior cobrança aos seus beneficiários** (Medida Provisória nº 996/2020 convertida em Lei 14.118/2021, artigo 33, § 1º, II e III).

Ou seja, com esse sobressalto legislativo, ainda que o município ou Distrito Federal deflagre a elaboração e o custeio do projeto de regularização com a respectiva implantação da infraestrutura essencial¹⁸³, haverá posterior cobrança aos seus beneficiários, impedindo assim um desvio de finalidade pública.

Voltando aos elementos necessários para o projeto de regularização fundiária, o artigo 30 do Decreto 9.310/2018 dispõe:

Art. 30. O projeto de regularização fundiária conterá, no mínimo:

I - levantamento planialtimétrico e cadastral com georreferenciamento, subscrito por profissional legalmente habilitado, acompanhado de ART ou de RRT, que demonstrará as unidades, as construções, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e os demais elementos caracterizadores do núcleo a ser regularizado; (Redação dada pelo Decreto nº 9.597, de 2018)

¹⁸³ Conforme dito no capítulo II, ao tratar dos objetivos e princípios, a Lei 13.465/2017 estatui que os responsáveis pela implementação das obras e serviços firmarão termo de compromisso (Artigo 35, X) m que nos termos do artigo 21 p 1º, do Decreto nº 9.310/2018 tem força de título executivo extrajudicial. Ou seja, mesmo que a titulação formal acontece previamente, sem a conclusão das obras, há instrumento para forçosamente cumprir o disposto na Lei.

II - planta do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou das transcrições atingidas, quando possível;

III - estudo preliminar das desconformidades e das situações jurídica, urbanística e ambiental;

IV - projeto urbanístico;

V - memorial descritivo;

VI - proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso;

VII - estudo técnico para situação de risco, quando for o caso;

VIII - estudo técnico ambiental, quando for o caso;

IX - cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, quando houver, definidas por ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária; e

X - termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, para cumprimento do cronograma físico, definido no inciso IX.

§ 1º Na regularização de núcleo urbano informal que já possua a infraestrutura essencial implantada e para o qual não haja compensações urbanísticas ou ambientais ou outras obras e serviços a serem executados, fica dispensada a apresentação do cronograma físico e do termo de compromisso previstos nos incisos IX e X do caput.

§ 2º Na hipótese a que se refere o § 1º, constará da CRF que o núcleo urbano regularizado já possui a infraestrutura essencial definida no § 1º do art. 31 deste Decreto e que não existem compensações urbanísticas ou ambientais ou outras obras e serviços a serem executados.

§ 3º O projeto de regularização fundiária considerará as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público.

§ 4º Na Reurb-S, cabe à concessionária ou à permissionária de serviços públicos, mediante provocação do Poder Público competente, a elaboração do cronograma físico de implantação da infraestrutura essencial e a assinatura do termo de compromisso para cumprimento do cronograma. (Incluído pelo Decreto nº 9.597, de 2018)

Logo de início, identifica-se que a descrição da área a ser regularizada deverá ter levantamento planialtimétrico e cadastral georreferenciado, subscrito por profissional competente e acompanhado de Anotação de Responsabilidade Técnica — ART ou Registro de Responsabilidade Técnica — RRT, que demonstrará as unidades, as construções, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e os demais elementos caracterizadores do

núcleo a ser regularizado.

O georreferenciamento consiste na verificação da forma, dimensão e localização do imóvel por meio de métodos de levantamento topográfico. Esse processo resulta na definição dos limites, das características e confrontações de cada imóvel. Essas definições são feitas por meio da descrição das coordenadas dos vértices limitantes referenciadas no Sistema Geodésico Brasileiro.

No caso de imóvel rural, estas coordenadas devem ter precisão posicional fixada pelo Incra, por meio do Sistema de Gestão Fundiária – SIGEF¹⁸⁴. No caso de imóvel urbano, não é necessário.

Como já dito, a Lei 11.977/2009 não exigia requisitos tão complexos para especialização do núcleo urbano informal, o que realmente indica uma maior dificuldade na delimitação da área e das unidades regularizáveis. Aqui, paira relevante questão: a descrição georreferenciada deve ser da totalidade do núcleo ou de forma unitária para cada unidade autônoma?

Para prosseguir com a resposta, é necessário abordar um alargamento das exigências impostas pelo Decreto 9.310/2018, uma vez que trouxe de forma detalhada, nos artigos 28 e 29, os requisitos do levantamento topográfico caracterizado pelo conjunto de: levantamento planialtimétrico cadastral georreferenciado, de que trata o inciso I do caput do art. 35 da Lei nº 13.465, de 2017; outros levantamentos georreferenciados necessários para a elaboração do projeto de regularização fundiária, planta do perímetro, memorial descritivo, descrições

¹⁸⁴ O Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF) é uma ferramenta eletrônica desenvolvida pelo Incra e pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário —MDA para subsidiar a governança fundiária do território nacional. Por ele são efetuadas a recepção, validação, organização, regularização e disponibilização das informações georreferenciadas de limites de imóveis rurais, públicos e privados. O projeto SIGEF foi apresentado pela Câmara Técnica de Ordenamento Territorial, Regularização Fundiária e Gestão Ambiental do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu —PDRS Xingu. O desenvolvimento do projeto é coordenado pela SERFAL/MDA, com especificação em parceria com o Incra, que contribuiu com o conhecimento previamente acumulado para o projeto de certificação automatizada e-Certifica. Por meio do SIGEF são realizadas a certificação de dados referentes a limites de imóveis rurais (§ 5º do art. 176 da Lei 6.015/1973) e a gestão de contratos de serviços de georreferenciamento com a administração pública, compreendendo: Credenciamento de profissional apto a requerer certificação; Autenticidade de usuários do sistema com certificação digital, seguindo padrões da Infraestrutura de Chaves Públicas (ICP-Brasil)[1]; Recepção de dados georreferenciados padronizados, via internet; Validação rápida, impessoal, automatizada e precisa, de acordo com os parâmetros técnicos vigentes;

Geração automática de peças técnicas (planta e memorial descritivo), com a possibilidade de verificação de autenticidade online; Gerência eletrônica de requerimentos relativos a parcelas: certificação, registro, desmembramento, rememoração, retificação e cancelamento; Possibilidade de inclusão de informações atualizadas do registro de imóveis (matrícula e proprietário) via internet, permitindo a efetiva sincronização entre os dados cadastrais e registrais; Gestão de contratos de serviços de georreferenciamento com a administração pública, com acesso para órgãos públicos, empresas, responsáveis técnicos e fiscais; Pesquisa pública de parcelas certificadas, requerimentos e credenciados. Disponível em: <https://sigef.incr.gov.br/documentos/manual/#h.69kro5ec40it> acesso em 06/03/2021.

técnicas das unidades imobiliárias e outros documentos em que se registrem os vértices definidores de limites, com o uso de métodos e tecnologias que estiverem à disposição e que se adequem melhor às necessidades, segundo a economicidade e a eficiência em sua utilização.

Os levantamentos topográficos georreferenciados serão realizados conforme as normas técnicas para serviços topográficos da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT, o disposto no Decreto 89.817/1984 e as normas técnicas da Diretoria do Serviço Geográfico do Exército Brasileiro, e serão acompanhados de ART ou de RRT.

É necessária uma reflexão mitigadora em face da Lei 6.766/1979, que trata do parcelamento do solo urbano: como é que para os loteamentos urbanos devidamente aprovados, não é exigido o georreferenciamento, e para o processo de regularização fundiária, que deveria ter um esforço hermenêutico flexibilizado, é exigido?

O inciso II do artigo em análise, exige a planta do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou das transcrições atingidas, quando possível. A medida é extremamente salutar, uma vez que as informações da cadeia filiatória auxiliarão no direito de propriedade e segurança registral de acordo com os princípios da especialidade objetiva e subjetiva. Esse tema será desenvolvido no próximo capítulo.

O inciso III trata do projeto urbanístico, que deverá indicar no mínimo - as áreas ocupadas; o sistema viário e as unidades imobiliárias existentes e projetadas; as unidades imobiliárias a serem regularizadas e suas características; a área, as confrontações, a localização, o nome do logradouro e o número da designação cadastral, se houver; as unidades imobiliárias edificadas a serem regularizadas e suas características, a área dos lotes e das edificações, as confrontações e a localização.

Na localização, é necessário o nome do logradouro e o número da designação cadastral, quando for o caso; as quadras e as suas subdivisões em lotes ou as frações ideais vinculadas à unidade regularizada; as medidas de adequação para a correção das desconformidades, quando necessárias; as medidas necessárias à adequação da mobilidade, da acessibilidade, da infraestrutura e da relocação de edificações; as obras de infraestrutura essenciais, quando necessárias, e outros requisitos que sejam definidos pelo Poder Público municipal ou distrital (artigo 31 Decreto 9.310/2018).

O Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais - GRAPROHAB¹⁸⁵, órgão integrante da Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo, no Manual de Aprovação de Projetos Habitacionais, prevê como requisitos do projeto urbanístico¹⁸⁶ para aprovação de loteamentos, desmembramentos e conjuntos habitacionais, que podem ser analisados analogicamente para o processo administrativo de regularização.

Juntamente com o projeto, deverá ser elaborado o memorial descritivo, que é um documento que especifica todo o projeto a ser realizado, apresenta uma relação de todos os itens da regularização, das edificações, alterações e eventuais medidas compensatórias, de acordo com os estudos preliminares das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental. Basicamente, o memorial serve para explicar em caracteres (texto) o que está no projeto.

O Manual de Aprovação de Projetos Habitacionais lista os elementos mínimos do memorial descritivo e justificado do empreendimento, dividindo-se em seis capítulos¹⁸⁷: I –

¹⁸⁵ Disponível em: <http://www.habitacao.sp.gov.br/icone/detalhe.aspx?Id=72> Acesso em 11/03/2021.

¹⁸⁶ Para a elaboração do Projeto, deverão ser observados a Lei Federal nº 6.766/79, sua alteração (Lei Federal nº 9.785/99), e os itens abaixo:

1. Projeto em escala 1:1.000, sendo aceitas outras escalas (comerciais, ex.: 1:500, 1:200), caso necessário. O Projeto Urbanístico deverá estar vinculado à Certidão de Conformidade da Prefeitura Municipal por meio de alguma codificação, tal como número da Certidão, número do Processo da Prefeitura, etc., acompanhado de carimbo e assinatura do representante da Prefeitura.
2. Delimitação gráfica do perímetro da área total do empreendimento, apresentando todos os dados existentes, tais como: metragens lineares das linhas do perímetro, rumos ou azimutes, quando existentes na matrícula, identificação dos nomes dos proprietários das áreas vizinhas, etc. Apresentar, também, curvas de nível de metro em metro, com identificação das linhas mestras a cada 5 (cinco) metros, representação gráfica do norte magnético com data (NM) ou norte verdadeiro (NV) e identificação dos pontos de estaqueamento, a cada 20 (vinte) metros, e dos cruzamentos das vias projetadas. Apresentar também o projeto urbanístico, referenciado com as coordenadas UTM, e indicação dos usos/interferências nos recursos hídricos através de suas coordenadas UTM.
3. Todas as áreas resultantes do projeto de parcelamento do solo, deverão ser identificadas com suas características e confrontações, localizações, área, logradouro, número e sua designação cadastral, se houver, tal como fixado no item 3 do inciso II, do § 1º do art. 176 da Lei Federal 10.267/2001.
4. Indicação das faixas non aedificandi em linha tracejada nas porções projetadas exceto quando essas faixas coincidirem com o viário, para obras de saneamento e drenagem.
5. Indicação do sentido de escoamento das águas pluviais.
6. Indicação das vias públicas, dos raios de curvatura bem como de seu desenvolvimento.
7. Indicação das larguras das ruas e dispositivos de retorno.
8. Representação gráfica das ruas adjacentes oficiais (existentes ou projetadas) que se articulam ou confrontam com o plano de loteamento.

Vias projetadas que terminam em Área Verde, Sistema de Lazer e Área Institucional, obrigatoriamente devem ser dotadas de dispositivo de retorno. Atender ao exposto no inciso IV do artigo 4º da Lei Federal nº 6.766/79, alterada pela Lei Federal nº 9.785/99, que dispõe acerca da necessidade de articular as vias do loteamento com as vias adjacentes oficiais, existentes ou projetadas, e harmonizar-se com a topografia local.

9. Indicação das faixas não edificáveis sob as linhas de alta tensão, adutoras, coletoras de esgoto, oleodutos ou gasodutos limítrofes ou no interior dos empreendimentos, bem como as áreas situadas ao longo das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias, determinadas pelas empresas responsáveis.

¹⁸⁷ Manual Completo disponível em: <http://app.habitacao.sp.gov.br/ManualGraprohab/9MemorialDescritivoeJustificativ.html> Acesso em 11/03/2021.

identificação; II – descrição da gleba; III – caracterização do loteamento; IV – especificação do sistema viário; V – infraestrutura e VI – assinaturas.

De acordo com o Decreto 9.310/2018, o memorial descritivo do núcleo urbano informal deve conter no mínimo a descrição do perímetro do núcleo urbano, com indicação resumida de suas características; a descrição técnica das unidades imobiliárias, do sistema viário e das demais áreas públicas que compõem o núcleo urbano informal; a enumeração e a descrição dos equipamentos urbanos comunitários e dos prédios públicos existentes no núcleo urbano informal e dos serviços públicos e de utilidade pública que integrarão o domínio público com o registro da regularização e, quando se tratar de condomínio, as descrições técnicas; os memoriais de incorporação e os demais elementos técnicos previstos na Lei 4.591/1964 .

É válido lembrar que o memorial não é o projeto em si. O memorial tem o objetivo de contar pormenorizadamente todo o desenvolvimento do projeto.

O inciso V do artigo 28 do Decreto vai mais longe que a Lei 13.465/17; exige as descrições técnicas das unidades imobiliárias, o que fará muito sentido na fase registral, em que se abordará a necessidade de atendimento à especialidade objetiva no competente registro de imóveis. No entanto, isso gera altos custos para os promoventes da regularização fundiária.

Como se observa, essa previsão prestigia o fôlio real¹⁸⁸, resultando em segurança jurídica imobiliária, porém, pode se tornar algo utópico ou de difícil concretização. Para Paola de Castro Ribeiro Macedo (2020, p.167), se a descrição georreferenciada do imóvel ou de suas unidades não é necessária nem para registrar um novo loteamento de acordo com a Lei 6.766/1979, por que seria cabível no âmbito da regularização fundiária que, por definição, deveria ser mais desburocratizante.

Além disso, inúmeros municípios ao longo de toda a extensão territorial não têm profissionais habilitados para a execução desse múnus. A autora advoga outras maneiras menos custosas para a descrição do imóvel urbano que também trazem segurança, como por exemplo a Universal Transversa de Mercator¹⁸⁹ (UTM).

¹⁸⁸ Vitor Frederico Kumpel e Carla Modina Ferrari (2020, p.114): “baseados na doutrina alemã, traçam a origem da adoção do fôlio real, isto é, a utilização de páginas específicas para cada bem imóvel, de modo a nelas centralizar a busca das informações sobre a situação jurídica de direito das coisas, à baixa idade média alemã, mencionando o exemplo das pioneiras cidades de Danzig e Munique”.

¹⁸⁹ Universal Transversa de Mercator (UTM) utiliza um sistema de coordenadas cartesianas bidimensional para dar localizações na superfície da Terra. É uma representação de posição horizontal, isto é, é utilizada para identificar os locais na Terra independentemente da posição vertical, mas difere do método tradicional de latitude

Voltando à discussão do aumento de exigências do Decreto 9.310/2018 em face da Lei 13.465/2017, parece ser suficiente apenas a área externa, sem a necessidade de georreferenciamento individual de cada unidade habitável. Cabe ressaltar que, o artigo 47 dessa lei cria uma cláusula geral que possibilita a definição de padrões dos memoriais descritivos, das plantas e das demais representações gráficas, inclusive as escalas adotadas e outros detalhes técnicos, na medida em que esses padrões seguirão as diretrizes estabelecidas pela autoridade municipal ou distrital competente, as quais serão consideradas atendidas com a emissão da CRF. Esse é um ponto que será destacado na qualificação registral, no capítulo IV deste trabalho.

Por fim, cabe mencionar a interação do processo administrativo com a legislação ambiental, uma vez que os artigos 64 e 65 da Lei 12.651/2012 trataram do tema. Esta foi alterada pela Lei 13.465/2017¹⁹⁰, que dispôs que na Reurb-S dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana.

O referido projeto deve incluir estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior. Esse estudo deverá conter, no mínimo, a

e longitude, em vários aspectos. O sistema UTM não é uma simples projeção de mapa. Em vez disso, ele divide a Terra em sessenta zonas, cada uma banda de seis graus de longitude e utiliza uma projeção de Mercator transversa secante em cada zona. A projeção de Mercator utiliza o desenvolvimento do cilindro. Foi concebida pelo cartógrafo belga Gerhard Kremer (1512-1594), mais conhecido pelo seu nome latinizado Mercator. O Sistema Universal Transverso de Mercator (UTM) é baseado na projeção cilíndrica transversa proposta nos Estados Unidos em 1950 com o objetivo de abranger todas as longitudes. As duas principais diferenças entre a projeção de Mercator e o sistema UTM é que, no primeiro, o cilindro é paralelo ao eixo de rotação da Terra esférica, enquanto que, no segundo, o cilindro é perpendicular ao eixo de rotação da Terra elipsoidal. O sistema UTM resulta na composição de 60 fusos distintos que representam a superfície da Terra. Cada fuso tem a amplitude de 6° de longitude. Em latitudes o sistema é limitado pelos paralelos 84 ° N e 80° S, onde as deformações ainda não são significativas. Para latitudes maiores, é utilizada a projeção Estereográfica Polar Universal (sigla em inglês UPS, de Universal Polar Stereographic). Em muitos aparelhos receptores de sinal do Sistema de Posicionamento Global consta a opção de coordenadas UTM/UPS.

Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Universal_Transversa_de_Mercator acesso em 06/03/2021

¹⁹⁰ A aprovação municipal da Reurb corresponde à aprovação urbanística do projeto de regularização fundiária e, na hipótese de o Município ter órgão ambiental capacitado, à aprovação ambiental. (Redação dada pela Lei nº 14.118, de 2021) § 1º 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. 11, independentemente da existência de convênio com os Estados ou a União. § 2º Os estudos referidos no art. 11 deverão ser elaborados por profissional legalmente habilitado, compatibilizar-se com o projeto de regularização fundiária e conter, conforme o caso, os elementos constantes dos arts. 64 ou 65 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. § 3º Os estudos técnicos referidos no art. 11 aplicam-se somente às parcelas dos núcleos urbanos informais situados nas áreas de preservação permanente, nas unidades de conservação de uso sustentável ou nas áreas de proteção de mananciais e poderão ser feitos em fases ou etapas, sendo que a parte do núcleo urbano informal não afetada por esses estudos poderá ter seu projeto aprovado e levado a registro separadamente. § 4º A aprovação ambiental da Reurb prevista neste artigo poderá ser feita pelos Estados na hipótese de o Município não dispor de capacidade técnica para a aprovação dos estudos referidos no art. 11. (BRASIL, 2017).

caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada, a especificação dos sistemas de saneamento básico, a proposição de intervenções para prevenção e controle de riscos geotécnicos e de inundações, a recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização, a comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos, a não ocupação das áreas de risco e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso, a comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta e a garantia de acesso público às praias e aos corpos d'água.

Na Reurb-E, a Lei 13.465/2017, manteve a necessidade de demonstração de melhoria das condições ambientais e das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, e de habitabilidade após a regularização, com a instrução da caracterização físico-ambiental, social, cultural e econômica da área, a identificação dos recursos ambientais, dos passivos e fragilidades ambientais e das restrições e potencialidades da área.

Além disso, a especificação e a avaliação dos sistemas de infraestrutura urbana do saneamento básico implantados, da ocupação consolidada, e de outros serviços e equipamentos públicos, a identificação das unidades de conservação e das áreas de proteção de mananciais na área de influência direta da ocupação, sejam elas águas superficiais ou subterrâneas.

A identificação das áreas consideradas de risco de inundações e de movimentos de massa rochosa, como deslizamento, queda e rolamento de blocos, corrida de lama e outras definidas como situações de risco geotécnico; a indicação das faixas ou áreas em que devem ser resguardadas as características típicas da Área de Preservação Permanente, com a devida proposta de recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização; a avaliação dos riscos ambientais e a demonstração da garantia de acesso livre e gratuito da população às praias e aos corpos d'água, quando couber.

No tocante à regularização ambiental prevista no *caput*, ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água, será mantida faixa não edificável com largura mínima de 15 metros de cada lado e, caso alguma área seja tombada – meio de intervenção do Estado na propriedade privada para proteção de interesse cultural ou ambiental – como patrimônio histórico e cultural, a faixa não edificável poderá ser redefinida de maneira a atender aos parâmetros do ato do tombamento.

Por fim, o projeto de regularização fundiária, que integra também a CRF, é uma

espécie da pós-eficacização de Pontes de Miranda. Trazendo a produção eficaz para terceiros, regularizar é corrigir, construir condições de possibilidade da validade jurídica do ato, negócio, processo ou norma, implementando toda interdisciplinaridade inerente aos aspectos urbanísticos e ambientais.

3.6. Fase Decisória

Após o requerimento, haverá um processamento administrativo, fase na qual a municipalidade emitirá uma decisão sobre a instauração do Processo Administrativo de Regularização Fundiária Urbana.

A primeira formalidade é fixar, no prazo de 180 dias, de maneira fundamentada e após os devidos estudos, a modalidade de Reurb, social ou específica, e analisar o pedido para deferimento ou indeferimento, com vistas à reformulação, se for o caso, ou, ainda, determinar a instauração da Reurb, justificando a necessidade ou não da demarcação urbanística.

O descumprimento do prazo máximo de 180 dias para deferimento ou indeferimento da modalidade, penaliza o ente, no caso de inércia, e implica em automática fixação da modalidade pleiteada pelo legitimado, sem prejuízo de futura revisão (§ 3º do artigo 30 da Lei 13.465/17). O legislador acertou em implementar o silêncio administrativo positivo, sancionando, assim, a administração que não cumprir seu dever.

Para Thiago Marrara, (2020, p.27) o ordenamento jurídico brasileiro, há décadas, reage contra omissões processuais ilícitas da administração pública por meio de esforço hermenêutico constitucional e legal do dever de decidir por normas que conferem ao silêncio das autoridades administrativas o efeito de produzir atos administrativos fictícios.

Para o jurista, a Lei de Liberdade Econômica inovou ao adotar o silêncio positivo como regra geral diante da violação, pela Administração Pública Federal, de prazos de análise de solicitação de atos liberatórios de atividade econômica. Dessa forma, o silêncio positivo obriga a municipalidade a deliberar e, ainda que não o faça naquele momento, a prosseguir no procedimento¹⁹¹, com a possibilidade de revisão posterior da decisão fictícia.

Esse dever decisório está previsto no artigo 32 da Lei 13.465/2017 e no artigo 24 do Decreto 9.310/2018 e deve ser assinado pelo Prefeito ou por quem de direito.

¹⁹¹ A propósito, seria recomendável a manifestação do registrador imobiliário competente para evitar prejuízo ao erário público e judicializações desnecessárias.

Irene Nohara (2018, p.391-392) reforça o dever de decidir na medida em que anota um cenário lamentável nas repartições públicas, de reiterada prática de engavetamento de requerimentos. Apesar da garantia constitucional, a Lei 9.784/1999 acertou em enfatizar esse direito já expresso na Constituição. Assim, a decisão deve ser explícita, expressa e devidamente motivada, observados os prazos legais.

No mesmo sentido, Adilson Abreu Dallari (2020, p.118-120) faz menção à Lei 13.655/2018, que acrescentou alguns artigos na Lei de Introdução ao Direito Brasileiro (LINDB). Esses artigos afetam diretamente a conduta das autoridades no mérito discricionário das decisões.

É necessário que a motivação indique situações concretas e não simplesmente terminologias abstratas, como por exemplo, “interesse público”. É obrigatório ao administrador prognosticar as consequências práticas da decisão, além de ajustar a finalidade e a projeção de medidas alternativas para consecução do ato.

Nesse ponto, o município terá que estabelecer um critério temporal de início dos processos administrativos de regularização fundiária. Isso porque, para os instaurados até 22 de dezembro de 2016, há possibilidade de escolha do arquétipo jurídico do processo administrativo da lei anterior ou da lei nova, de acordo com o melhor interesse público, ou seja, opta-se pela aplicação da Lei 11.977/2009 ou pela aplicação da Lei 13.465/2017, como prevê o artigo 75 desta.

3.6.1. Notificação

Despachada pelo município a instauração da Reurb com a devida fundamentação, será solicitada pela municipalidade ao Registro de Imóveis a realização de buscas e a expedição de certidões para verificar o acervo registral, encampado nos princípios da especialidade objetiva e subjetiva¹⁹².

Ao proceder às buscas necessárias para determinar a titularidade do domínio dos imóveis objeto da regularização, tanto em seu acervo, quanto no registro de imóveis e até em pesquisa nos tabelionatos de notas da circunscrição, o município deve notificar os confinantes

¹⁹² O princípio da **especialidade objetiva registral** refere-se à descrição pormenorizada do bem **imóvel**, tanto no aspecto físico do solo, como as medidas e confrontações, tornando-o único no complexo fundiário do registro de imóveis circunscrição territorial. Já o princípio da **especialidade subjetiva registral** refere-se à exata individualização dos autores que figuram na matrícula imobiliária, geralmente detentores de direitos reais inscritivos no fôlio real.

e terceiros eventualmente interessados, da apresentação da impugnação no prazo de trinta dias, contado a partir da data de recebimento da notificação.

A notificação pode ser por via postal ou ainda pelo Registro de Títulos e Documentos, que muitas vezes é cumulado com o Registro de Imóveis. Nas cidades menores, os cartórios cumulam determinadas especialidades previstas na Lei 8935/1994. Acredita-se nesse formato, ainda que onere um pouco o Poder Público Municipal, visto que o resultado da notificação extrajudicial¹⁹³ é mais efetivo e revestido de fé pública.

A municipalidade ainda fará a notificação por meio da publicação de edital, com prazo de trinta dias, do qual deverá constar, de forma resumida, a descrição da área a ser regularizada, para que os proprietários, os confrontantes não encontrados ou que se recusaram a receber as notificações possam impugnar a regularização no prazo de 30 dias.

A não manifestação dos interessados será interpretada como concordância com o prosseguimento da Reurb. Mais uma vez vale as lições de Thiago Marrara, (2020, p.11) já que o silêncio da administração pública consiste em uma conferência de efeitos jurídicos ao decurso do prazo decisório.

Por meio dessa ficção jurídica, prestigia-se as relações intersubjetivas imediatas, no sentido de que os que não se manifestam, ou porque não têm nenhum tipo de interesse, ou não têm sua esfera de direito atingida.

Em sentido oposto, caso haja impugnação de qualquer interessado, o município pode prosseguir com a regularização da parte não impugnada, pode ainda optar por alterar o projeto, acatando as impugnações, rejeitar de início as impugnações por considerá-las infundadas ou ainda adotar procedimento extrajudicial de composição de conflitos.

Ao rejeitar as impugnações infundadas, deverá o ato administrativo fundamentado¹⁹⁴ demonstrar as razões pelas quais assim as considerou, e dar seguimento à Reurb se o impugnante não apresentar recurso no prazo de quinze dias, contados da data da notificação da decisão de rejeição. Com a interposição do recurso administrativo poderá iniciar o

¹⁹³ A Lei de Registros Públicos – Lei 6.015/1973 -, em seu artigo 160 trata da notificação extrajudicial, competindo ao cartório de registro de títulos e documentos proceder à notificação extrajudicial. Dessa forma, assim exprime: “Art. 160. O oficial será obrigado, quando o apresentante o requerer, a notificar do registro ou da averbação os demais interessados que figurarem no título, documento, ou papel apresentado, e a quaisquer terceiros que lhes sejam indicados [...] Por esse processo, também, poderão ser feitos avisos, denúncias e notificações, quando não for exigida a intervenção judicial” (BRASIL, 1973).

¹⁹⁴ Artigo 24, § 10 do Decreto nº 93.210/18: O Poder Público municipal ou distrital poderá rejeitar a impugnação infundada, por meio de ato fundamentado do qual constem as razões pelas quais assim a considerou, e dar seguimento à Reurb se o impugnante não apresentar recurso no prazo de quinze dias, contado da data da notificação da decisão de rejeição.

procedimento extrajudicial de composição de conflitos.

O Decreto 9.310/2018, nos incisos do § 12 do artigo 24, trouxe um rol exemplificativo de situações que indicam infundadas impugnações: I - não indicar, de forma plausível, onde e de que modo a Reurb avança na propriedade do impugnante; II - não apresentar motivação, ainda que sumária; ou III - versar sobre matéria estranha ao procedimento da Reurb em andamento.

A sistemática dos incisos, muito festejados nos processos de retificação de área¹⁹⁵, foram corretamente implementados, favorecendo assim os legitimados para o regular desenvolvimento do processo administrativo. É inevitável que surgirão outros tipos de impugnação infundada, mas a ideia é que o ato administrativo baseado no consequentialismo, fundamente de forma concreta a impertinência da impugnação, para que assim, gradualmente avancem no objetivo regularizatório.

Ainda sobre as ações possíveis da municipalidade em face de impugnação, foi inserida a possibilidade de deflagrar um procedimento extrajudicial de composição de conflitos. O artigo 27 do Decreto 9.310/2018 versou que os municípios e o Distrito Federal poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito da administração local, inclusive mediante celebração de ajustes com os tribunais de justiça estaduais que detenham competência para dirimir conflitos relacionados à Reurb.

Não há como negar a complexidade de a administração municipal organizar um órgão desse tipo para solução dos casos; isso demanda servidores capacitados e treinamento. Ainda que possam celebrar convênio com os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania — CEJUSCs ou com as câmaras de mediação credenciadas perante os tribunais de justiça, o atendimento é precário.

O primeiro problema é a falta de câmaras e de conhecimento técnico específico para a solução das impugnações, a qual demanda um profissional imparcial e com extremo conhecimento fundiário. O segundo problema é que muitos municípios não contam nem com fórum, imagine com centros desse tipo, o que inviabiliza o procedimento extrajudicial de composição de conflitos nos mais de 5.570 municípios do Brasil.

A despeito do deslocamento de competência para os municípios do processamento dos atos administrativos vinculados à regularização, o legislador perdeu a oportunidade de transferir essa responsabilidade para os cartórios.

¹⁹⁵ Artigo 213 da Lei 6.015/1973.

Não há como discordar de que as serventias extrajudiciais são dotadas de extrema capilaridade nacional, além de independência e competência jurídica para auxiliar nos impasses fundiários, o que gera uma grande economia para o erário público.

A Lei Federal 8.935/1994 estabelece que cada sede municipal disponha de um Oficial de Registro Civil das Pessoas Naturais e cada município de significativa extensão territorial, de um oficial em cada sede distrital (artigo 44, § 2º e § 3º).

Essa previsão garante uma capilaridade extraordinária em nível nacional. Segundo José Renato Nalini¹⁹⁶, em artigo do jornal O Estado de São Paulo veiculado na ARPENPR:

[...] “O Estado é ausente na maior parte dos vilarejos, dos distritos, dos povoados nas diversas unidades federadas. Nesses lugares não há delegado de polícia, nem policial militar, muito menos juiz. Mas ali está o registrador civil, única presença estatal, a servir como conselheiro, como orientador, como pacificador”.

Nesse contexto, todo município conta com um cartório, especificamente um registro civil das pessoas naturais cumulado com o tabelionato de notas, ou seja, mesmo onde não haja qualquer representação do Estado, há um cartório.

Segundo o IBGE¹⁹⁷, o Brasil possui 5.570 cidades, da pequena Serra da Saudade (MG), a menos populosa do Brasil, com apenas 781 habitantes, a metrópole como São Paulo e seus mais de 12 milhões de moradores, amparadas por 13.627 cartórios, segundo pesquisa publicada pela Associação dos Notários e Registradores do Brasil - ANOREG/BR¹⁹⁸. Os Registradores civis somam 7.653 cartórios em funcionamento de acordo com o Portal da Transparência¹⁹⁹, prestando um serviço público de qualidade, onipresente para toda a sociedade brasileira.

Esses números são tão expressivos que comparados à quantidade de agência dos Correios – segundo Agência Brasil²⁰⁰, pouco mais de 6,3 mil agências próprias em todo o país, 4,3 mil comunitárias, mil franqueadas e 127 permissionárias —, demonstram sua superioridade de participação em todos os cantos desse país.

¹⁹⁶ Disponível em: <http://www.anoregpr.org.br/artigo-estadao-registro-civil-precisa-de-mais-atencao-por-jose-renato-nalini/> acesso 08/01/2021

¹⁹⁷ Estudos municipais em 2018. disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101668.pdf> acessado em 25 de janeiro de 2020.

¹⁹⁸ Disponível em: <https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2020/04/Cart%C3%B3rio-em-n%C3%BAmeros-1.pdf> Acesso em 28/01/2021

¹⁹⁹ Disponível em: <https://transparencia.registrocivil.org.br/cartorios> Acesso em 28/01/2021

²⁰⁰ Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2018-10/correios-fecham-41-agencias-partir-de-hoje#:~:text=Atualmente%2C%20os%20Correios%20t%C3%AAm%20pouco,mil%20franqueadas%20e%20127%20permission%C3%A1rias.> Acesso em 28/01/2021

Ainda na pesquisa da ANOREG/BR, a maior capilaridade do país são os cartórios. A título de exemplo, o número de lotéricas é de 13.241; agências dos correios, 12.362; igrejas, 10.802 e delegacias, 4.283.

Os cartórios em geral estão ligados à intersubjetividade. Verifica-se uma interface de concretização de direitos fundamentais em seus serviços públicos delegados pelo Estado no microsistema constitucional do artigo 236 com a sociedade podendo sim contribuir nos processos administrativos de regularização fundiária.

Aliás, para Paola de Castro Ribeiro Macedo (2020, p.190-191), o Provimento nº 67/2018 do Conselho Nacional de Justiça, possibilita a realização da mediação ou conciliação perante o registrador imobiliário. A autora ainda cita que no sistema anterior, a Lei 11.977/2009 previa o registrador como responsável por promover a tentativa de acordo entre o impugnante e o poder público (artigo 57, § 9).

Para autora, é o registrador que tem de fato, todas as condições de mediar ou conciliar uma autocomposição de conflitos, pois é ele que tem independência funcional, imparcialidade e conhecimento técnico jurídico necessário para encaminhar as partes pelo caminho da melhor composição.

Além disso, é o destinatário final da qualificação e registro. Imagine um acordo em alguma câmara ou centro de conflito que não se preocupe com os aspectos registrares, poderá ser qualificado negativamente ao ser prenotado na serventia registral e tornar-se um atraso desnecessário e nada conveniente ao processo administrativo.

Ultrapassadas ou esvaziadas as impugnações, se for o caso, o município proferirá decisão fundamentada para aprovar o projeto nos termos do artigo 12 da Lei 13.465/2017, recentemente alterado pela Lei 14.118/2021, uma vez que a aprovação municipal da Reurb corresponde à aprovação urbanística do projeto de regularização fundiária e, na hipótese de o município ter órgão ambiental capacitado, à aprovação ambiental.

Na decisão administrativa, o município deverá fixar²⁰¹ o cronograma físico dos serviços de implementação e compensação urbanística; indicar as intervenções a serem executadas, se for o caso, conforme o projeto de regularização fundiária aprovado; apresentar o termo²⁰² de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo

²⁰¹ Art. 40. O pronunciamento da autoridade competente que decidir o processamento administrativo da Reurb deverá: I - indicar as intervenções a serem executadas, se for o caso, conforme o projeto de regularização fundiária aprovado; II - aprovar o projeto de regularização fundiária resultante do processo de regularização fundiária; e III - identificar e declarar os ocupantes de cada unidade imobiliária com destinação urbana regularizada, e os respectivos direitos reais (BRASIL, 2017).

cumprimento do cronograma físico; expedir a Certidão de Regularização Fundiária – CRF, que deverá acompanhar a lista de ocupantes das unidades imobiliárias e seus respectivos direitos reais (artigo 41, VI da Lei 13.465/2017).

Nem sempre a decisão terá natureza instauradora, excepcionalmente, pode ser denegatória, e, nesses casos, deverá ser técnica e legalmente fundamentada de modo a permitir, quando possível, a reformulação do projeto e a reavaliação do pedido de aprovação.

Para Michely Freire Fonseca Cunha (2019, p.47) essa modalidade de decisão denegatória é excepcional e limita-se aos casos restritos.

A autora aponta que um dos casos para denegação do pedido de regularização fundiária, é a hipótese de ausência de consolidação do núcleo, aplicável assim ainda a legislação pertinente, seja a Lei do Parcelamento do Solo Urbano (6.766/1979) ou a Lei 4.591/64, Lei de Incorporação Imobiliária, ou ainda a legislação municipal que trata de parcelamento e edificação.

Outra possibilidade de indeferimento é a regularização fundiária que tenha por objeto imóvel acima da fração mínima de parcelamento ou ainda imóvel que esteja cumprindo a função social da propriedade rural. Essa interpretação é contrário *sensu* ao inciso I do artigo 11 da Lei 13.465/2017, pois autoriza a regularização, ainda que em área rural, mas abaixo da fração mínima de parcelamento e em área consolidada.

Eventualmente os imóveis podem estar irregulares por falta de cumprimento de atos registrais ou notarias. É muito comum haver imóveis ainda em transcrição²⁰³, sem a devida abertura de matrícula, contrato de gaveta ou ainda escrituras lavradas há muito tempo sem a as condições de registro.

Nesse contexto de ausência de formalidade legal nos negócios jurídicos de constituição de direitos reais, surge a figura da transferência *per saltum*, uma preocupação tributária. São os casos em que as partes celebram contratos de gaveta, nunca levam a registro e nem se revestem de forma pública. Acontecem inúmeras sucessões de proprietários dominiais, o que resulta em descompasso com a realidade registral e uma ausência de cumprimento legal/tributário, por exemplo, recolhimento de impostos.

Infelizmente, muitos operadores do direito interpretam de forma deturpada a Lei de

²⁰³ “Cumprir observar que, no sistema registral anterior (antes da Lei 6.015/1973) **chamada de transcrição**, as inscrições dos direitos reais não eram feitas de maneira concentrada, por imóvel, e sim de forma esparsa: cada transação era objeto de uma transcrição, de modo que o conhecimento do histórico dos títulos de propriedade do imóvel demandava pesquisa em vários livros. Atualmente, cada imóvel possui uma matrícula própria e todos os títulos que lhe concernem são registrados nesta inscrição original. Dessa forma, basta o exame desta matrícula para conhecer toda a filiação dominial e a realidade jurídica do imóvel concernente” (LOUREIRO, 2012, p. 232). Grifo nosso.

Regularização Fundiária, para que se irradiem formas alternativas e equivocadas que visam evasões fiscais e facilitação de acesso registral.

Nesses casos, há necessidade do poder público municipal, repreender os atos volitivos tendentes a enviesar à aplicabilidade da lei.

Por fim, a decisão administrativa deve ser muito bem fundamentada, como já apontado, especialmente sobre o já enfrentado “consequencialismo” ou “planejamento administrativo”.

Para José Vicente Santos de Mendonça (2018, p.45-56), as consequências jurídicas e administrativas devem ser certas e prováveis e não apenas plausíveis, são estados imediatos e imediatamente futuros associados à interpretação ou à aplicação do Direito. É importante destacar que o administrador deve indicar as consequências mais relevantes, seja em termos econômicos, político-administrativos ou sociais.

Para o autor, o cumprimento dessa exigência necessita técnicas de diálogo intra e extraprocessuais que minimizem a assimetria informacional. Essa consequência não é palpite nem achismo, trata-se de derivação lógico-jurídica ou cogitação empiricamente sustentada.

Finalmente, será expedida a CRF com uma espécie de resumo de todos os procedimentos administrativos, o que será analisado a seguir.

3.7. Expedição da CRF

A Certidão de Regularização Fundiária – CRF - é o ato administrativo de conclusão de todo o processo administrativo perante a municipalidade competente. Essa certidão é dotada de registrabilidade, na medida em que é hábil ao ingresso no Registro Imobiliário.

Certidão²⁰⁴ vem do latim *CERTIFICATIO*, “ato de atestar, tornar certo”, de *CERTUS*, “seguro, fixo, determinado, garantido”, derivado de *CERNERE*, “distinguir, decidir”, originalmente “peneirar, separar”. Para Michaelis²⁰⁵, Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa, “é documento que tem fé pública, emitido por escrivão ou tabelião, com o qual se certifica algo como verdadeiro; atestado, certificado”: “Aquilo era como a certidão de nascimento de uma ação social de grande valor, e ninguém mais do que Paladino deveria ser o pai”.

²⁰⁴ Disponível em: <https://origemdapalavra.com.br/palavras/certidao/> Acesso em 06/02/2021.

²⁰⁵ Disponível em: <http://michaelis.uol.com.br/busca?id=AKG4> Acesso em 06/02/2021.

Walter Ceneviva (2010, p. 92) afirma que a expressão vem do latim, *certitudine* (certeza). É instrumento emitido pelo registrador para afirmar ato ou fato, ou não ocorrência constante de seus registros. Essa ação de certificar é assegurada a quem a lei atribui tal função para confirmar um fato jurígeno relevante.

A Lei 13.465/17 definiu a CRF em dois momentos distintos:

Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se:

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; o nome do núcleo urbano regularizado;(grifo nosso)

Art. 41. A Certidão de Regularização Fundiária (CRF) é o **ato administrativo de aprovação da regularização** que deverá acompanhar o projeto aprovado e deverá conter, no mínimo: grifo nosso.

I - o nome do núcleo urbano regularizado;

II - a localização;

III - a modalidade da regularização;

IV - as responsabilidades das obras e serviços constantes do cronograma;

V - a indicação numérica de cada unidade regularizada, quando houver;

VI - a listagem com nomes dos ocupantes que houverem adquirido a respectiva unidade, por título de legitimação fundiária ou mediante ato único de registro, bem como o estado civil, a profissão, o número de inscrição no cadastro das pessoas físicas do Ministério da Fazenda e do registro geral da cédula de identidade e a filiação.

É necessário identificar a natureza jurídica da CRF, e se há conflito ou não com a Lei 13.465/2017. Observe-se que, no primeiro momento, a CRF é identificada como “**documento expedido pelo Município**” e, no segundo, como “**ato administrativo de aprovação da regularização**”.

Para Paola de Castro Ribeiro Macedo (2020, p. 196), a CRF não tem natureza de ato administrativo, mas apenas de repositório material do ato de aprovação praticado anteriormente pelo município.

A autora prefere definir como documento em vez de ato administrativo, ao passo que afasta a definição de ato administrativo. Essa opção faz sentido ao ponderar-se sobre sua

irradiação e sobre o controle administrativo ou judicial. É inegável que todo ato administrativo é produto de um processo ou procedimento administrativo.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello (2018, p.379), o ato administrativo é um ato jurídico, pois trata-se de declaração que produz efeitos jurídicos. Para o autor, é espécie de ato jurígeno marcado por características que especificam no gênero, atos jurídicos.

Não deixa de ser uma declaração do Estado no exercício de suas funções, revestida de suas prerrogativas públicas. Para o autor, é manifestação mediante providências jurídicas complementares a legislação, afim de dar cumprimento, sujeitos ao controle administrativo e judicial.

Em sentido oposto à complexidade do ato administrativo, a definição de “documento” segundo o dicionário Michaelis²⁰⁶ é qualquer escrito ou impresso que fornece uma informação ou prova, usado para esclarecimento de algo. Ou seja, o alcance do termo “documento” em relação ao arcabouço jurídico é muito mais limitado do que o de “ato administrativo”.

É imprescindível que a CRF tenha natureza de ato administrativo para que possa se irradiar o consequentialismo jurídico ou planejamento administrativo propriamente dito.

José Vicente Santos Mendonça (2018, p.47), ao analisar o artigo 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro –LINDB-, propõe que o consequentialismo jurídico é, por sua vez, postura interpretativa que considera como elemento significativo da interpretação do direito as consequências de determinada opção interpretativa, visto que o Poder Municipal deverá avaliar seu mérito nas decisões de instauração e expedição da CRF.

Para o autor, as consequências jurídicas e administrativas devem ser certas e prováveis e não apenas plausíveis, são estados imediatos e imediatamente futuros associados à interpretação ou à aplicação do Direito. Esse corolário não é palpite e nem achismo, trata-se de derivação lógico-jurídico ou cogitação empiricamente sustentada.

Por outro lado, para Thiago Marrara, é fundamental refletir criticamente sobre esse suposto ineditismo. Para o autor, o consequentialismo é planejamento, e ponto.

A exigência do planejamento estatal justifica-se na própria existência de um Estado Democrático de Direito, uma vez que um Estado pautado na organização e eficiência, e na consecução de metas públicas adotará critérios prévios para prognóstico dos resultados (MARRARA, 2011, p. 02).

²⁰⁶ Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/documento/>
Acesso em 06/02/2021.

Thiago Marrara (2011, p. 02) ainda afirma que o planejamento não se coaduna com o autoritarismo. Na verdade, o Estado que dispensar o planejamento e os estudos científicos que auxiliam na tomada de decisões e na projeção dos efeitos de cada ato administrativo, tenderá, na prática, a tornar-se arbitrário pela negação dos desejos da população inscritos na Constituição Federal e incapaz de fato e de direito de concretizar os interesses públicos primários sob sua tutela.

Em sentido oposto, caso entenda-se que o termo mais correto para identificar a natureza jurídica da CRF é simplesmente “documento”, é possível afastar toda a ideia desenvolvida até agora sobre o consequencialismo na regularização dos atos.

Até porque “documento” tem um potencial hermenêutico muito mais limitado do que o próprio ato administrativo.

Assim, é possível afirmar que a CRF é um ato administrativo complexo que acompanha os principais atos administrativo decisórios e todos os procedimentos de importância para a efetivação do direito. É importante salientar que a CRF é um procedimento administrativo que integra o processo administrativo.

A Certidão de Regularização Fundiária é um documento expedido pelo município ao final do processo da Reurb, constituído do projeto de regularização fundiária aprovado; do termo de compromisso relativo à sua execução e, no caso da legitimação fundiária e da legitimação de posse, da listagem dos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado devidamente qualificados, e dos direitos reais que lhes foram conferidos.

Dentre o rol de atos que integram a CRF, deverão constar os instrumentos de regularização fundiária, do artigo 15 da Lei 13.465/2017, devendo essa informação constar no instrumento indicativo de direito real constituído e a listagem dos ocupantes a serem beneficiados. Estes deverão ser encaminhados ao cartório de registro de imóveis, juntamente com a CRF ou em momento posterior. Paola de Castro Ribeiro Macedo (2020, p. 199) define a listagem de ocupantes como instrumento de concessão ou reconhecimento de direitos reais ou de posse sobre as unidades imobiliárias resultantes da Reurb.

A outorga é unilateral feita pelo município em favor dos moradores de um núcleo urbano informal regularizado. No caso da legitimação fundiária, a CRF ingressa no registro da aquisição de propriedade, dispensadas 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 o poder público atribua domínio por legitimação fundiária aos ocupantes que não tenham constado da listagem inicial, mediante cadastramento complementar.

Com isso, não há prejuízo dos direitos de quem haja constado na listagem inicial, caracterizando-se uma espécie de cindibilidade ulterior registral – tema que será tratado no próximo capítulo.

Segundo o Decreto 9.310/2018 no artigo 10, § 1º, o mínimo de informações na Reurb-S é nome completo, estado civil e número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF. Destaca-se a importância da municipalidade em obter a qualificação completa dos ocupantes para concretização da especialização subjetiva.

Nas demais classificações de regularização fundiária será o nome do ocupante, o estado civil, a profissão, o número de inscrição no CPF, o número da carteira de identidade e a filiação (artigo 38, VI do Decreto 9.310/2018).

É possível verificar mais uma flexibilização quando se fala de Reurb-S, em detrimento da classificação específica, essa é a razão teleológica mesmo, a ideia é sempre pautada na titulação formal/registral, efetuando assim, uma releitura da especialidade subjetiva, analisada mais à frente.

Paola de Castro Ribeiro Macedo (2020, p.199) aponta a listagem como instrumento flexibilizador do procedimento de titulação e especialização subjetiva. A titulação individual é ideal, mas muitas vezes não é factível; é tão complexo esse processo que inviabiliza a regularização. Assim, pode ser realizado de forma global e não individual, o que resulta em um processo administrativo mais célere e conciso.

Na própria listagem é possível ainda outorgar direitos reais de legitimação de posse, legitimação fundiária e os quinze instrumentos previstos no artigo 15 da Lei 13.465/2017, desenvolvidos no capítulo II.

Ademais, é possível especializar frações ideais quando se trata de imóvel sujeito a regime de condomínio geral a ser dividido em lotes com indicação, na matrícula, da área deferida a cada condômino, assim, o município poderá fazer a indicação de forma individual ou coletiva, as unidades imobiliárias correspondentes às frações ideais registradas, sob sua exclusiva responsabilidade, especializando-se assim as áreas registradas em comum.

É muito importante essa atividade do município. Ainda que tenha um controle

posterior pelo Ministério Público, pelo Poder Judiciário ou por eventual interessado, o município tem o poder inclusive de dispensar a outorga de escritura pública para perfazimento do negócio com indicação de quadra e lote.

Ou seja, as novas matrículas das unidades imobiliárias serão abertas mediante requerimento de especialização formulado pelos legitimados de que trata esta lei, caso a informação da listagem não conste do projeto.

Surge daí um questionamento: qual é a importância da escritura e sua dispensabilidade na listagem de ocupantes?

O tema da escritura pública e da atividade notarial como auxiliar no processo administrativo de regularização fundiária será desenvolvido no próximo capítulo, mas é necessário apenas uma ressalva crítica nesse momento.

A escritura pública para Leonardo Brandelli (2011, p.373-391) é o instrumento notarial pelo qual o notário recebe a vontade manifestada pelas partes para que preste assessoria e formalize o ato jurídico adequado; é o ato por meio do qual o tabelião recebe a vontade das partes, qualifica de forma jurídica essa vontade e cria o instrumento adequado a dar roupagem jurídica a ela e a seus consequentes efeitos.

A escritura pública é o título público formado por um notário (tabelião de notas), que atua na condição de assessor jurídico das partes, orientado pelos princípios e regras de direito, pela prudência e pelo acautelamento, captando a vontade das partes e formalizando-a com as devidas intervenções imparciais para formação do negócio jurídico, revestido de fé pública e com o devido prognóstico dos efeitos jurígenos.

Note-se a importante função na formalização desse título e nos efeitos que reverberam em todo o ordenamento, aliás, o notário é profissional de direito, atua com imparcialidade e contribui para a segurança jurídica.

Como dito alhures, a listagem de ocupantes deve reconhecer os direitos reais e apresentar inclusive eventual minuta do instrumento-padrão indicativo do direito real constituído, além da declaração de posse dos originais arquivados e devidamente subscritos pelos beneficiários, nos termos das Normas da Egrégia Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo.

Indo além, Paola de Castro Ribeiro Macedo (2020, p. 201) sustenta ser muito custoso e difícil para a municipalidade desempenhar essa função de verificação da roupagem jurídica

de cada unidade imobiliária. Para a autora, nesse caso, o município seria responsável pela regularização fundiária do solo, de forma global, como já foi dito, e os interessados deflagrariam individualmente na serventia registral seus títulos. Esse seria o objetivo final mesmo, a titulação aos verdadeiros donos.

Não é impossível, mas nos parece utópico atribuir essa função ao registrador. Quem atua diuturnamente na seara registral depara-se com sérios desequilíbrios e com a falta de uniformidade na qualificação registral dos oficiais de registro, tanto no plano estadual quanto federal, na interpretação do direito

Enfim, de forma objetiva, nesse momento é necessário refletir sobre a atribuição de novas responsabilidades à atividade notarial e registral nesse processo. É possível afirmar a melhoria nesse processo se os títulos puderem ser revestidos de fé pública, no aspecto intrínseco e no extrínseco.

3.8. Meios de Controle Administrativo e Judicial

A ideia desse tópico é tratar dos meios de controle no processo administrativo de regularização fundiária, em suas vertentes administrativa e judicial. Os expedientes ou recursos disponíveis na seara registral serão explorados no próximo capítulo.

Como já foi dito, a lei municipal deve prever as fases do processo administrativo e, em face de possíveis irrisignações, os expedientes recursais para revisão e eventual reforma das decisões administrativas.

A Lei 13.465/2017, norma geral em processo administrativo de regularização fundiária, foi silente no quesito de recursos. No entanto, aplicou bem o silêncio administrativo, uma vez que implicou a automática fixação da modalidade de Reurb indicada pelo legitimado em seu requerimento, bem como o prosseguimento do procedimento administrativo, sem prejuízo de futura revisão dessa classificação pelo município, mediante estudo técnico que a justifique.

Caso o município fixe de forma diferente o pedido do legitimado, há possibilidade de recurso ou eventual judicialização? Imaginando que essa decisão deva ser pautada em um planejamento de impacto financeiro?

Essa revisão, mediante estudo técnico e com a devida roupagem administrativa, deve ser deflagrada por interessado e ser dirigida à autoridade que proferiu a decisão. A legislação

local deve prever expressamente o prazo para verificação e processamento.

Note-se que há necessidade de um estudo técnico para revisão do ato administrativo – decisão ou silêncio. Luis Manuel Fonseca Pires (2013, p.205-211), ao analisar o direito comparado sobre discricionariedade técnica, observou uma especial atenção para a aplicação dos conceitos jurídicos indeterminados, na medida em que se exige um filtro interpretativo de critérios técnicos e científicos na produção do ato administrativo.

O autor discorda da parte da doutrina administrativa em que as apreciações técnicas caracterizam uma espécie de discricionariedade administrativa. Para ele, se estão sujeitas ao pleno controle judicial, não há que se falar em “conveniência e oportunidade” para que se afaste o controle do Judiciário. Isto é, toda e qualquer questão técnica e científica, em última análise, é irrestritamente controlável pelo Judiciário.

Em relação à judicialização, caso ainda irresignado o interessado, é possível a impetração de mandado de segurança – artigo 15 da Lei 12.016/2009 – uma vez que autoriza a suspensão da liminar, ou da sentença. Isso sem dúvida é um bom exemplo de características do consequencialismo, pois não haverá análise do mérito do julgador, apenas das consequências da decisão, impedindo a produção de efeitos imediatos. Importante ressaltar que o consequencialismo está ligado ao planejamento, e que isso sempre existiu ou deveria como dito alhures.

Voltando à impugnação administrativa como meio de controle do processo administrativo, inicialmente prevista no arquétipo municipal aplicável, e, não havendo, analogicamente à da Lei 9.784/1999 ou ainda da Lei 13.105/2015.

O Recurso Administrativo é regularmente estudado pela doutrina administrativista como forma de controle dos atos administrativos.

Assevera José dos Santos Carvalho Filho, a respeito do assunto, que: “Recursos administrativos são os meios formais de controle administrativo, através dos quais o interessado postula, junto a órgãos da administração, a revisão de determinado ato administrativo” (2019, p. 1017).

Além disso, detalhar os possíveis recursos administrativos, hierárquicos, próprios ou impróprios, por exemplo na hipótese de impugnação do requerimento, a lei determina que seja empregado meio extrajudicial de solução de conflitos (artigo 31, § 3º), aqui também como técnica para evitar as delongas que decorreriam de processos judiciais, focando especialmente na capacidade dos Registros de Imóveis competentes para apurar e propor soluções

consensuais, além do necessário parecer sobre a retrato jurídico.

Caso a Reurb abranja imóveis situados em mais de uma circunscrição imobiliária, o procedimento será conduzido por cada um dos Oficiais dos Registros de Imóveis competentes. Em linha com o artigo 43, § único da lei, o Provimento nº 51/2017 da Corregedoria Geral de Justiça de São Paulo - CGJSP determina que o trâmite se iniciará perante o oficial da circunscrição em que estiver a maior porção do núcleo urbano regularizado e, após o registro da CRF, o agente promotor iniciará o procedimento nos cartórios competentes pelas demais áreas urbanas envolvidas (ESTADO DE SÃO PAULO, 2017).

O controle judicial será feito de acordo com as consequências inerentes ao ato ou decisão, rompendo o paradigma de retórica principiológica e atingindo um viés prático. Além disso, como a revisão judicial é posterior, quem vê depois vê melhor, contando com certo benefício no momento da invalidação.

A qualificação negativa e consequente nota de devolução da CRF no procedimento registral será analisada no próximo capítulo, junto com o requerimento de requalificação, requerimento de reconsideração e do processo de dúvida registrária.

4. CAPÍTULO IV – FASE REGISTRAL

4.1. Introdução²⁰⁷

Décio Antonio Erpen (1986, p.91-102) afirma que o Direito Registral é indispensável ao universo jurídico, dentro de padrões de segurança e afasta a ideia equivocada de que o sistema de registros públicos é burocrático.

O desembargador gaúcho definiu o sistema registral como ciência autônoma, com roupagem de segurança dos negócios jurídicos contra as relações clandestinas ou informais.

A atividade notarial e registral tem previsão no artigo 236²⁰⁸ da Constituição Federal de 1988, que institui uma função pública exercida em caráter privado. A previsão constitucional dos serviços notariais e de registro demonstrou grande evolução para o ordenamento jurídico brasileiro, ao passo, que profissionalizou a prestação e desonerou o Estado como um todo.

Os defensores da tese de que os notários e registradores não são funcionários públicos alegam que a intenção do constituinte de 1988 foi a de privatizar a prestação dos serviços extrajudiciais ao dispor que estes seriam exercidos em caráter privado. A expressão “caráter privado” conduziria os notários e registradores da seara do direito público para a do direito privado.

Assim, eles deixariam de integrar a estrutura do Estado, sendo alçados à categoria de colaboradores do Poder Público que, atuam em recinto particular e contratam seus empregados sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho.

²⁰⁷ NOSCH, Thomas, “Família multiespécie e dissolução conjugal extrajudicial com custódia de animais sencientes”, 2019, Monografia, (Especialização), Universidade de São Paulo, USP, Faculdade de Direito de Ribeirão Preto.

²⁰⁸ “Art. 236. Os serviços notariais e de registro serão exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.

§ 1º Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário.

§ 2º Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.

§ 3º O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses”.

A classificação de agentes públicos *lato sensu*²⁰⁹ no Direito Administrativo é o perfeito enquadramento dos notários e dos registradores na categoria de particulares em colaboração com o Estado, a exemplo das concessionárias de serviço público, como leciona Maria Sylvia Zanella di Pietro (2017). Essa categoria inclui as pessoas físicas que prestam serviço ao Estado, sem vínculo empregatício, com ou sem remuneração, mediante delegação do Poder Público de serviços notariais e registrais.

É notável a hibridez do regime aplicado às notas e registro. Ou seja, trata-se de uma previsão constitucional expressa de exercício privado de funções públicas²¹⁰.

Essa hibridez da função exercida pelos notários e registradores é desenvolvida por Luis Paulo Aliende Ribeiro (2009, p.47-48), que explora o binômio tenso serviço público e gestão privada²¹¹. Adicione-se a ideia de que os registros públicos, se objetivam a satisfação de interesses privados, é notório seu interesse misto, direito público na forma, direito privado, no objeto material (DIP, 2010, p.19-27).

Muito embora este não seja o tema do presente trabalho, é importante trazer um panorama sobre o perfil desses profissionais tão importantes no cenário jurídico atual e futuro, inclusive na prevenção de novas irregularidades fundiárias.

Em outros termos, compete ao delegado toda a administração da sua delegação, em uma conformação típica da atividade empresarial privada, consoante ao que se confere nos artigos 20 e 21 da Lei 8.935/1994²¹².

²⁰⁹ Hely Lopes Meirelles (2016, p.80) ao propor sua classificação, faz referência: “Oswaldo Aranha Bandeira de Mello e seu talentoso filho, Celso Antônio Bandeira de Mello, são, entre nós, os autores que mais se aprofundaram no estudo dos *órgãos* e agentes públicos, respectivamente no livro *Princípios Gerais de Direito Administrativo*. Ambos classificam os agentes públicos em três categorias: agentes políticos, servidores públicos e particulares em colaboração com o Poder Público.

²¹⁰ Nesse sentido, alguns doutrinadores sustentam que esse microsistema constitucional seria uma cláusula pétrea, protegida pelos direitos análogos aos de Canotilho, pela importância e segurança jurídica dessas atividades. Poderíamos levantar hipótese em que a municipalidade tutelasse o registro de imóveis e alguma secretaria formalizasse a vontade das partes do negócio jurídico por instrumento particular. Seria possível a proteção da vontade das partes ante a primazia dos interesses políticos? Essa temerária situação causaria um abalo no desenvolvimento e na circulação de riquezas em nosso país.

²¹¹ Luis Paulo Aliende Ribeiro (2009 p.119-120) também discorre sobre a face privada e pública desses agentes: “A gestão privada começa no gerenciamento administrativo, financeiro e de pessoal dos serviços delegados notariais e de registro, cuja autonomia está expresso no artigo 21 da Lei Federal n. 8935/94 e se completa com o pleno exercício da atividade jurídica dos notários e registradores, característica peculiar destas profissões oficiais ou profissões públicas independentes”.

²¹² Art. 20. Os notários e os oficiais de registro poderão, para o desempenho de suas funções, contratar escreventes, dentre eles escolhendo os substitutos, e auxiliares como empregados, com remuneração livremente ajustada e sob o regime da legislação do trabalho.

§ 1º Em cada serviço notarial ou de registro haverá tantos substitutos, escreventes e auxiliares quantos forem necessários, a critério de cada notário ou oficial de registro.

§ 2º Os notários e os oficiais de registro encaminharão ao juízo competente os nomes dos substitutos.

§ 3º Os escreventes poderão praticar somente os atos que o notário ou o oficial de registro autorizar.

Denota-se tão evidente essa natureza jurídica, que o próprio Supremo Tribunal Federal já se posicionou nesse sentido:

[...] o STF possui entendimento consolidado de que a atividade notarial e de registro é essencialmente distinta da atividade exercida pelos poderes de Estado, de modo que o titular da serventia extrajudicial não é servidor e com este não se confunde (...). Os serviços notariais e de registro possuem regime jurídico de caráter privado, enquanto as serventias do foro judiciais fazem parte do quadro único de servidores do Poder Judiciário local. São, pois, atividades essencialmente distintas que não podem, em face da Constituição, ser equiparadas ou assemelhadas (mesmo que sob o rótulo de serventias mistas) por legislação infraconstitucional, sob pena de afronta à exigência de simetria funcional ou não recepção²¹³.

A esse respeito, Marcia Rosália Schawarzer (2008) afirma que o grande diferencial quanto a tais empregados é que a remuneração que recebem não é paga pelos cofres públicos, mas por aqueles que fazem uso do serviço, uma vez que a delegação não transforma o delegado em servidor público, mas o investe de poder e fé pública para a prática de atos considerados como função pública.

Esta é a posição pacífica do STF:

Regime jurídico dos servidores notariais e de registro. Trata-se de atividades jurídicas que são próprias do Estado, porém exercidas por particulares mediante delegação. Exercidas ou traspassadas, mas não por conduto da concessão ou da permissão, normadas pelo *caput* do art. 175 da Constituição como instrumentos contratuais de privatização do exercício dessa atividade material (não jurídica) em que se constituem os serviços públicos. A delegação que lhes timbra a funcionalidade não se traduz, por nenhuma forma, em cláusulas contratuais. A sua delegação somente pode recair sobre pessoa natural, e não sobre uma empresa ou pessoa mercantil, visto que de empresa ou pessoa mercantil é que versa a Magna Carta Federal em tema de concessão ou permissão de serviço público. Para se tornar delegatária do Poder Público, tal pessoa natural há de ganhar habilitação em concurso público de provas e títulos, e não por adjudicação em processo licitatório, regrado, este, pela Constituição como antecedente necessário do contrato de concessão ou de permissão para o desempenho de serviço público. Cuida-se ainda de atividades estatais cujo exercício privado jaz sob a exclusiva fiscalização do Poder Judiciário, e não sob órgão ou entidade do Poder Executivo, sabido que por órgão ou entidade do Poder Executivo é que se dá a imediata fiscalização das empresas concessionárias ou permissionárias de serviços públicos. Por órgãos do Poder Judiciário é que se marca a presença

§ 4º Os substitutos poderão, simultaneamente com o notário ou o oficial de registro, praticar todos os atos que lhe sejam próprios exceto, nos tabelionatos de notas, lavrar testamentos.

§ 5º Dentre os substitutos, um deles será designado pelo notário ou oficial de registro para responder pelo respectivo serviço nas ausências e nos impedimentos do titular.

Art. 21. O gerenciamento administrativo e financeiro dos serviços notariais e de registro é da responsabilidade exclusiva do respectivo titular, inclusive no que diz respeito às despesas de custeio, investimento e pessoal, cabendo-lhe estabelecer normas, condições e obrigações relativas à atribuição de funções e de remuneração de seus prepostos de modo a obter a melhor qualidade na prestação dos serviços.

²¹³ MS 28.440-ED-AgR, rel. min. Teori Zavaski, julgamento em 19-6-2013, Plenário, DJE de 7-2-2014.

do Estado para conferir certeza e liquidez jurídica às relações interpartes, com esta conhecida diferença: o modo usual de atuação do Poder Judiciário se dá sob o signo da contenciosidade, enquanto o invariável modo de atuação das serventias extraforenses não adentra essa delicada esfera da litigiosidade entre sujeitos de direito. Enfim, as atividades notariais e de registro não se inscrevem no âmbito das remuneráveis por tarifa ou preço público, mas no círculo das que se pautam por uma tabela de emolumentos, jungidos estes a normas gerais que se editam por lei necessariamente federal. (...) As serventias extrajudiciais se compõem de um feixe de competências públicas, embora exercidas em regime de delegação a pessoa privada. Competências que fazem de tais serventias uma instância de formalização de atos de criação, preservação, modificação, transformação e extinção de direitos e obrigações. Se esse feixe de competências públicas investe as serventias extrajudiciais em parcela do poder estatal idônea à colocação de terceiros numa condição de servil acatamento, a modificação dessas competências estatais (criação, extinção, acumulação e desacumulação de unidades) somente é de ser realizada por meio de lei em sentido formal, segundo a regra de que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei. (...) Tendo em vista que o STF indeferiu o pedido de medida liminar há mais de dez anos e que, nesse período, mais de setecentas pessoas foram aprovadas em concurso público e receberam, de boa-fé, as delegações do serviço extrajudicial, a desconstituição dos efeitos concretos emanados dos Provimentos 747/2000 e 750/2001 causaria desmesurados prejuízos ao interesse social. Adoção da tese da norma jurídica 'ainda constitucional'. Preservação: a) da validade dos atos notariais praticados no Estado de São Paulo, à luz dos provimentos impugnados; b) das outorgas regularmente concedidas a delegatários concursados (eventuais vícios na investidura do delegatário, máxime a ausência de aprovação em concurso público, não se encontram a salvo de posterior declaração de nulidade); c) do curso normal do processo seletivo para o recrutamento de novos delegatários²¹⁴.

Por fim, cumpre destacar o pensamento de Luis Paulo Aliende Ribeiro (2009, p.119-120), que considera imprescindível a modelagem constitucional do tema. Para o autor, o

²¹⁴ ADI 2.415, Rel. Min. Ayres Britto, julgamento em 10-11-2011, Plenário, *DJE* de 9-2-2012.) Vide: ADI 4.140, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 27-11-2008, Plenário, *DJE* de 20-9-2009. Ainda destacam-se os seguintes julgados:

“Não está, na Constituição, que aos Estados se reserva, em lei, regular a matéria do ingresso e da remoção; antes decorre do art. 236 e parágrafos da Lei Magna que a lei federal, para todo o País, definirá os princípios básicos a serem seguidos na execução dos serviços notariais e de registro.” (ADI 2.069-MC, Rel. Min. Néri da Silveira, julgamento em 2-2-2000, Plenário, *DJ* de 9-5-2003).

"Tabeliães e oficiais de registros públicos: aposentadoria: inconstitucionalidade da norma da Constituição local que, além de conceder-lhes aposentadoria de servidor público, que – para esse efeito não são – vincula os respectivos proventos às alterações dos vencimentos da magistratura: precedente (ADI 139, *RTJ* 138/14)." (ADI 575, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 25-3-1999, Plenário, *DJ* de 25-06-1999.) No mesmo sentido: AI 668.533-AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 25-10-2011, Primeira Turma, *DJE* de 23-11-2011. Vide: RE 565.936-AgR, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 26-10-2010, Segunda Turma, *DJE* de 29-11-2010.

“Numa frase, então, serviços notariais e de registro são típicas atividades estatais, mas não são serviços públicos, propriamente. Inscrevem-se, isto sim, entre as atividades tidas como função pública *lato sensu*, a exemplo das funções de legislação, diplomacia, defesa nacional, segurança pública, trânsito, controle externo e tantos outros cometimentos que, nem por ser de exclusivo domínio estatal, passam a se confundir com serviço público.” (ADI 3.643, voto do Rel. Min. Ayres Britto, julgamento em 8-11-2006, Plenário, *DJ* de 16-2-2007).

exercício da atividade notarial e registral revela hipótese singular de descentralização administrativa por colaboração. São palavras do autor:

A modelagem constitucional dessa singular forma de descentralização administrativa por colaboração, em que é outorgado a pessoa física, profissional do direito, o exercício de atividades jurídicas e materiais - e que atribui a notários e registradores o exercício, em caráter privado, de função pública delegada pelo Estado, deve considerar, para a definição de responsabilidade extracontratual desses profissionais e do Estado a atuação decorrente do gerenciamento administrativo, financeiro e pessoal da correspondente unidade, do que resulta o oferecimento aos usuários de um serviço em que nada difere dos demais prestados pelos órgãos e estes integram a Administração, direta ou indireta; sua situação jurídica, que não se confunde com nenhuma outra atividade estatal e demanda independente para o juízo prudência de qualificação; os efeitos do descumprimento, pelo Estado, do mandamento constitucional de que as delegações não permaneçam vagas por mais de seis meses.

Superadas essas noções introdutórias da natureza jurídica dos delegatários, é necessário um desenho do direito administrativo registral, para que se possa introduzir, ainda que de forma sumária, a importância e a necessidade das atividades extrajudiciais na regularidade – ou irregularidade – fundiária.

Denota-se, segundo Ricardo Dip (2010, p.28-31), que essa ciência autônoma tem o condão de garantir as situações jurídicas particulares, assim, é possível a identificação do caráter jusprivado registral. Paraphrasing Lopez Medel, em sua obra *Teoría del registro de la propiedad como servicio público*, para quem afirma que os registros públicos são serviços eminentemente públicos, defendendo previamente o caráter civil dos direitos que incorporam ao Registro e os que derivam dele, por efeitos refratários ao sistema extrajudicial, não precisamente atos administrativos, mas que emanam de um órgão engendrado de uma roupagem administrativa.

Por questões metodológicas, manter-se-á no escopo proposto, e apresentar-se-á apenas um panorama do sistema registral, destacando seus princípios e como isso reverbera no cotidiano registral, invertendo um pouco a lógica das obras registrais à medida que se desenvolve o caminho de um título registrável – especialmente a CRF – mencionando-se os principais princípios registrais e dialogando com eles. Também será analisada em linhas gerais a função social do extrajudicial – atividade notarial e registral - na regularização fundiária.

Far-se-á uma breve explicação da tramitação da CRF junto ao Registro de Imóveis competente, detalhando a prenotação, a qualificação e o registro definitivo, isto é, todo o

percurso registral.

Detalhar-se-á ainda as possibilidades de controle do processo registral, tanto pelo procedimento previsto na Lei de Registros Públicos — suscitação de dúvida — que é eminentemente administrativo, quanto pela eventual judicialização do controle do processo administrativo, inclusive a dúvida inversa.

4.2. Panorama Registral

Após introdução da natureza jurídica da atividade, avança-se no panorama registral, que é de suma importância para a regularização fundiária, haja vista que todo o processo administrativo da regularização fundiária desaguará no registro de imóveis competente, para sua qualificação, daí a importância de dialogar com o destinatário final do processo desenvolvido pela municipalidade.

Além disso, neste capítulo, percorre-se o título – registrável -, apresentando os princípios afetos a cada atividade registral, rompe-se um paradigma dos sumários de obras afetas ao sistema registral – geralmente é desenvolvido um rol dos principais princípios – com escopo de percorrer o sistema registral, ou seja, à luz de toda mitigação do sistema normativo implementada pela lei e explorar todas as fases registrais da qualificação ao registro da titulação.

Não é objeto do presente trabalho regressar aos aspectos históricos da origem do problema fundiário no Brasil e na formação da propriedade, mas cabe fazer breves considerações.

Oswaldo Aranha Bandeira de Melo (1945, p.17-19), ao tratar da origem da propriedade²¹⁵ no Brasil, dialoga com J. O. de Lima Pereira (1932, p.5-13) no estudo da formação da propriedade afirmando que a propriedade particular no Brasil deriva originariamente do Estado.

²¹⁵ J. O. de Lima Pereira (1932, p.5-13): "Verifica-se, assim, que os bens imóveis no Brasil, a princípio propriedade exclusiva do Estado, passaram a constituir duas grandes classes em relação às pessoas a que pertencem: a dos bens públicos e a dos bens particulares. O direito de propriedade do poder público sobre os bens da primeira classe, como a sua posse, preexiste como regra geral, tendo por si uma presunção *ius et de jure*. Ao contrário, o domínio e posse dos bens da segunda classe devem ser provados, para que cesse aquela presunção, e isso porque a propriedade particular constitui exceção à referida regra *gemi* da dominialidade pública". "A propriedade particular, portanto, no Brasil, dimana originariamente do Estado, através das doações, impregnada dos princípios do direito ibérico e não dos preceitos do direito romano. Incorrem, conseqüentemente, em grandes enganos aqueles que procuram resolver as questões atinentes à propriedade pública em a nossa Pátria, socorrendo-se exclusivamente das lições romanistas, com desconhecimento das normas jurídicas ibéricas".

Isso se dá ao descobrimento do Brasil, como propriedade estatal, Afrânio de Carvalho (1998, p.1-6) menciona que o Rei de Portugal, como descobridor, adquiriu a posse a título originário. Por meio de doações, feitas pelo Estado em *cartas de sesmarias*, primeiro pelos donatários das capitanias, depois pelos governadores e capitães-generais, houve uma espécie de parcelamento de terras de natureza pública que viriam a constituir o domínio privado.

Esse modelo²¹⁶ durou até 1850, e só então foi criada a Lei 601/1850 e seu Regulamento 1.318/1854. Durante todo esse período o uso e ocupação do solo foi executado sem o mínimo de estrutura jurídica e social, o que criou uma série de problemas fundiários. Com a citada lei e seu regulamento, legitimou-se a aquisição da posse, desmitificando as propriedades de domínio público e as de natureza particular que fossem levadas ao livro da Paróquia Católica (registro do vigário).

O registro do vigário, segundo Marcelo Augusto Santana de Melo (2016, p.100-101), tinha o objetivo de legitimar a posse que fosse levada ao livro da Paróquia Católica, separando-as do domínio público, tendo o caráter obrigatório o registro da posse dos possuidores de terras devolutas. Poder-se-ia vislumbrar uma primeira grande tentativa de regularização fundiária ou pelo menos o ensaio do que seria. No entanto, esse raciocínio não prospera pela natureza desse “registro”, que demonstra cunho eminentemente declaratório e não opera a transferência da propriedade, o que seguramente afasta o registro do vigário do

²¹⁶ Nesse sentido, João Camilo Rodrigues de Oliveira (2021, p.21), ao citar Kumpel e Modina explorou o momento histórico e o hiato legislativo gerador de irregularidades: “A seguir, adentra-se no período em que a posse era o elemento determinante das relações de senhorio entre as pessoas e os imóveis, gerando um profundo caos em termos de organização e distribuição: a era do “império da posse”, na expressão de V. F. Kumpel e C. Modina Ferrari. De acordo com os juristas, o estado das coisas imóveis no Brasil, a partir de 17 de Julho de 1822, englobava quatro situações distintas: i. sesmeiros com títulos legítimos, ii. possuidores de terras em regime sesmarial sem confirmação de sua legitimidade, iii. apossadores de terras sem quaisquer títulos e iv. terras devolutas. A mercantilização da terra, processo acelerado pela crise do trabalho escravocrata, induziu à transformação que levou ao processo de progressiva abstração e absolutização do direito de propriedade imobiliária, em meados do Século XIX, de modo que o direito nacional se afastava, cada vez mais, da figura da posse e da necessidade de cultivo como sustentáculo central das relações estabelecidas entre as pessoas e as terras. Este conjunto de metamorfoses históricas, em que se conjugaram fatores sociais, econômicos e legislativos, tem um de seus maiores acontecimentos a partir da entrada em vigor da Lei 601 de 1850 (Lei de Terras) e do decreto que a regulamenta, de 1854, por meio dos quais se tentou iniciar uma revolução positiva no estado das coisas, isto é, no caos possessório que se aprofundara no país com o fim do regime sesmarial. Com esse novo regramento, buscou-se, por meio dos vigários, figura social espalhada por todos os cantos do império, controlar estatisticamente a situação do apossamento do território, além de legitimar tais ocupações sob a égide dos requisitos da produtividade e da moradia. Sagrou-se, no artigo primeiro, que “ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra”. Foi possível, a partir de então, buscar uma separação efetiva entre a posse privada e a propriedade pública das terras, bem como coibir a aquisição de terras devolutas pela ocupação simples; além disso, a partir de 1855, passou a exigir, sob pena de nulidade, a lavratura de escritura pública para efetivar a transferência de bens com valores superiores a 200 mil réis.” A escolha do registro do vigário foi pela capilarização disponível das Igrejas. Busca-se por meio da presença em cada de distrito uma autoridade vinculada ao Estado para chancelar e garantir a segurança jurídica. Nota-se ainda em 1955, a inclusão da escritura pública pautada na fé pública e necessidade de se obter segurança nas relações jurídicas, sancionando o eventual descumprimento a pena de nulidade.

registro de imóveis que se conhece.²¹⁷

Vicente Abreu Amadei (2020, p.50-51) aponta que no Brasil o registro e a propriedade estão umbilicalmente conectados em suas transformações e acompanharam a mudança de regime jurídico que a Lei de Terras (601/1850) impôs em nosso país. Cronologicamente, à consolidação das propriedades privadas, veio a instituição do registro predial: para além do Registro geral de hypothecas (1843), o Registro Geral (1864), acolhendo a transcrição de títulos de transmissão do domínio privado com fins, efeitos e formatação bem diversos dos Registros Paroquiais (1854) que controlavam apenas as declarações de posse.

O registro geral de hipotecas (1843), de acordo com Afrânio de Carvalho (1998, p.3-4), foi necessário para regularizar os imóveis, para que fossem base formal para o crédito, uma vez que nosso país de enorme extensão territorial, concentrava sua economia sobretudo na agricultura. Esta Lei então, objetivava não proteger a propriedade, e sim o crédito, até por isso a questão terminológica possa ter influenciado o legislador à época — registro de hipotecas, ao invés de registro de imóveis.

Note-se que o posterior registro geral rompeu a ideia exclusivamente possessória do registro do vigário e o objetivo único do crédito do registro da hipoteca, almejando um registro de títulos de transmissão, com efeitos e formatação de direito privado, caracterizando assim o registro de imóveis como repositório de segurança jurídica.

Antes do sistema de registro geral, aplicava-se o regime das Ordenações Filipinas (como também das Manuelinas), a qual previa como *modus operandi* da transferência imobiliária, a tradição e não o acordo de vontades celebrado no contrato. Não se exigia nenhuma formalidade essencial, sendo o notário responsável por lavrar os autos de posse, na conclusão o contrato e com a efetiva entrega do bem, havia a transmissão²¹⁸.

A Lei 1.237, de 1864, que criou o chamado Registro Geral, tanto Afrânio de Carvalho (1998, p.5-6), quanto Marcelo Augusto Santana de Melo (2016, p.101-103), afirmam que essa lei é o verdadeiro antecedente do Registro de Imóveis, pois, conforme indica o nome, atraía todos os direitos reais imobiliários para sua competência.

²¹⁷ Nesse sentido, hipertrofiando esse pensamento, Ivan Jacopetti do Lago (2021, p.173): “O Registro do Vigário não tinha valor como título de domínio, apenas consignando as declarações de posse. Por isso, nada valia como documento de domínio. Acolhia declarações de proprietários, mas também as prestadas por posseiros. Portanto, não se pode em nenhuma hipótese afirmar que acrescenta qualquer valor ao domínio, ou que o prova. Contudo, por vezes se faz confusão a esse respeito, dando-se a entender que o registro prova uma posse legítima, lastreada na propriedade, o que não é verdade. Antes de mais nada, é importante que se diga: o Registro do Vigário nada tem que ver com o Registro de Imóveis. Seu conteúdo não diz nada sobre a situação jurídica dos imóveis, nem mesmo no precário nível da posse. Na verdade, o seu objeto não é a posse, mas sim declarações acerca da posse”.

²¹⁸ IV, 5, parágrafo 1º.

Marcelo Augusto Santana de Melo (2016, p.101-103), apoiado na doutrina de João Afonso Borges (1960, p.16), considera que a verdadeira publicidade das transmissões imobiliárias teve seu marco legal após a citada lei. Assim, essa lei substituiu a tradição pela *transcrição*, como modo de transferência, continuando o contrato a gerar apenas obrigações pessoais, conforme as lições do autor, fundado em Lafayette Rodrigues Pereira, o ato transcritivo²¹⁹, em essência, é a tradição solene do imóvel alienado.

De acordo com Vitor Frederico Kümpel e Carla Modina Ferrari (2020, p.401-406), o vocábulo *transcrição*, no Código Civil de 1916, referia-se ao ato de registro imobiliário destinado à transmissão da propriedade e à constituição dos demais ônus reais, além de ser relativo aos títulos descritos no artigo 532 do mesmo Código. Por sua vez, Ivan Jacopetti do Lago (2020, p.89-96) explica que em sua essência nada mais seria do que a tradição solene do imóvel alienado. Portanto, em síntese, até a transcrição²²⁰ do título, o domínio continuava a ser do alienante.

Com esse sistema foi possível maior publicidade das propriedades e suas transações, além de uma maior segurança jurídica no tráfego imobiliário dos domínios privados. Segundo Vicente Abreu Amadei (2020, p.50-51), com a hipertrofia do domínio privado, tanto nos aspectos rurais, como nos urbanos, fruto da expansão urbanística e da formação das cidades, a

²¹⁹ Nesse sentido, Afrânio de Carvalho (1998, p.4) leciona a importância do lastro jurídico e da mutação do sistema: “A troca de uma pela outra importou em enorme avanço em benefício da publicidade, porque a tradição, real ou simbólica, uma vez efetuada, não deixa vestígio permanente, ao passo que a transcrição deixa o seu sinal indelével na tábua do livro no qual é lançada, franqueada à consulta do público. Demais, a tradição assenta apenas à propriedade, sem alcançar a hipoteca, enquanto a transcrição converge a ambas. Ao inovar, criou o *Registro Geral*, de que o país tanto precisava, para recolher os títulos de transmissão de imóveis entre os vivos e os de constituição de ônus reais (art. 7º). A criação do registro permitiu pôr certa ordem em uma e outra categoria de atos, já exigindo como título de ambas a escritura pública, já impondo à segunda um limite indelével, pela enumeração taxativa dos gravames que a compõem. Conquanto houvesse controvérsia acerca dos efeitos da transcrição, por dizer a lei que a “transmissão não opera seus efeitos a *respeito de terceiros* senão pela transcrição”(art. 8.º), o que induzia a pensar que, antes desta, operava pela tradição entre as próprias partes, o certo é que, por ser o domínio um direito absoluto, não pode existir entre as próprias partes e deixar de existir a respeito de terceiros. Se, por declaração expressa da Lei, não existe a respeito de terceiros antes da transcrição, daí decorre que também não existe entre as próprias partes”.

²²⁰ Em brilhante artigo científico, Moacyr Petrocelli de Ávila Ribeiro (2019, p. 216-217) esmiúça didaticamente esse sistema: “Em breve panorama, pode-se dizer que o sistema anterior se fundava nas *transcrições*, que eram lançadas no Livro 03. Esse sistema era de cunho pessoal ou cronológico-pessoal. Basicamente, os títulos “eram recepcionados nos livros em ordem cronológica e com base na titularidade, de modo que em uma transcrição era possível haver mais de um imóvel. Para melhor compreensão do sistema anterior, imagine-se, a título de ilustração, que em determinado formal de partilha havia cinco imóveis que foram atribuídos, cada um, a um dos cinco herdeiros. Essa transmissão *causa mortis* teria sido inscrita integralmente em uma única transcrição. Posteriormente, se um desses herdeiros alienasse fração ideal de seu imóvel a terceiro, seria feita nova transcrição e, assim, sucessivamente, para cada transmissão, não havendo qualquer preocupação com a matriz imobiliária. Veja-se que, no sistema anterior, para aferir a atual titularidade de determinado imóvel, não raro, era (ou ainda é) imprescindível colacionar inúmeras transcrições. ” O que com alteração para o sistema do fôlio real, concentrou as informações da matrícula de cada imóvel, promovendo assim uma espécie de concentração de todos os atos e a facilitação da análise de encadernamento registral, o que resultou em maior segurança para a sociedade e em circulação de riqueza.

evolução registral foi nítida ao transmutar de Registro Geral para Registro de Imóveis²²¹ no Código Civil de Beviláqua (1916), destacando-se o efeito constitutivo de direito real e gerador de presunção de domínio.

Ivan Jacopetti do Lago (2020, p.203) informa que o Código Civil de 1916 foi decisivo para que fosse firmada a arquitetura sistêmica registral que vigorou no Brasil ao longo de todo século XX e parte do século XXI.

Avançando um pouco mais aos dias atuais, segundo Vicente Abreu Amadei (2020, p.51), após (1928²²²), alcança, em seu universo, a corrente da continuidade de títulos e inscrições, com a obrigatoriedade do registro do formal de partilha e da carta de adjudicação por sucessão *causa mortis*. Sua organização interna ganha sistematização (1939²²³), remodelação e salto qualitativo (1976), com fólio real (matrículas) e sólidos princípios registrários, que serão abordados adiante.

Os avanços da tecnologia e das novas ferramentas digitais irradiam-se no registro predial, o que muda o perfil descritivo dos imóveis (v.g. “*rumo e grau*” e “*georreferenciamento*”) e cria registros eletrônicos (2009) e fluxo cada vez mais intenso de certidões e títulos em meio digital.

Por fim, e com o correto ajuste do sistema registral, em (2015²²⁴), a proteção aos adquirentes de boa-fé, em regime de fé pública registrária (não apenas de legitimação registrária ou de presunção relativa de domínio). A propósito, convém colacionar contribuição de Marcelo Augusto Santana de Melo (2016, p.222-224) sobre a concentração da

²²¹ A título de curiosidade histórica, Pontes de Miranda informa que “o registro de imóveis tem sua origem no direito medieval; mais precisamente, no testemunho judicial germânico. Foi o remate de evolução técnica que começou pelo fingimento de litígio entre vendedor e comprador, para que se desse, judicialmente, a transcrição. Depois, passou a ser ato de jurisdição voluntária” (PONTES DE MIRANDA, 1953, p.130).

²²² O Decreto nº 18.542/28, que regulamentou a Lei nº 4.827/24, por seu art. 234, que o princípio da continuidade foi definitivamente estabelecido, não escapando do Registro de Imóveis as aquisições por usucapião e por sucessão *causa mortis*, e, assim, os registros dessas aquisições (ainda que declaratórios do domínio) tornaram-se necessários à regular disponibilidade do imóvel. Nesse momento foi legalmente instituído o princípio da continuidade registral, que será analisado ainda nesse capítulo sob a ótica da regularização fundiária.

²²³ O Decreto nº 4.857/39, conhecido como Regulamento de 1939, que disciplinou os registros públicos.

²²⁴ Com respeito a esse tema, é oportuna e necessária a reflexão de Moacyr Petrocelli de Ávila Ribeiro (2019, p.220): “Pelo princípio da concentração, todos os atos (ou fatos) que tenham algum reflexo sobre a propriedade imobiliária devem, compulsoriamente, constar da matrícula, diminuindo sobremaneira situações ocultas e clandestinas. Tem sido voz corrente na doutrina afirmar que a Lei 13.097/2015 concretizou o princípio da concentração no sistema registral brasileiro. Até mesmo a exposição de motivos da Lei 13.097/2015 refere-se à adoção do princípio da concentração. Parece, no entanto, que não é este o melhor raciocínio. Seria mais oportuna a menção expressa à adoção da fé pública registral. A concentração na matrícula, como sustentado alhures, já existia desde a inauguração do sistema do folio real, com a Lei 6.015/1973. *Brevitatis causa*, o que a Lei 13.097/2015 fez foi, a pretexto da concentração na matrícula, potencializar os efeitos oriundos do Registro de Imóveis. O princípio da concentração, em realidade, reforça os efeitos gerados pelo Registro Imobiliário. Em outras palavras, a concentração na matrícula não é um fim em si, mas o instrumento – o meio – utilizado para concretizar o princípio da fé pública registral no ordenamento jurídico brasileiro”.

matrícula²²⁵, de suma importância para evolução e desenvolvimento do Registro de Imóveis no Brasil em que o autor faz importante referência à enorme contribuição do Registrador João Pedro Lamana Paiva – idealizador do artigo 54 da Lei 13.097/2015 –, mas também a crítica na medida em que a ampliação dos atos inscrivíveis nas matrículas imobiliárias poderia gerar alguns dissabores²²⁶.

Antes de definir-se o instituto do registro de imóveis, é necessário apresentar as classificações já desenvolvidas pela doutrina brasileira sobre sua natureza administrativa, muito bem sistematizadas por Vicente Abreu Amadei (2020, p.36), que buscou, como instituição, demonstrar a compreensão de diversas categorias institucionais: “órgão da fé

²²⁵ Vale expor a reflexão crítica desse tema elaborada por Marcelo Augusto Santana de Melo (2012, p.22-23), apoiado na doutrina espanhola registral: “O Registrador Imobiliário João Pedro Lamana Paiva defende que: “[...] nenhum fato jurígeno ou ato jurídico que diga respeito à situação jurídica do imóvel ou às mutações subjetivas, pode ficar indiferente à inscrição na matrícula. Além dos atos traslativos de propriedade, das instituições de direitos reais, a ela devem ocorrer os atos judiciais, os atos que restringem a propriedade, os atos constritivos (penhoras, arrestos, sequestros, embargos), mesmo de caráter acautelatório, as declarações de indisponibilidade, as ações pessoais reipersecutórias e as reais, os decretos de utilidade pública, as imissões nas expropriações, os decretos de quebra, os tombamentos, comodatos, as servidões administrativas, os protestos contra a alienação de bem, os arrendamentos, as parcerias, enfim, todos os atos e fatos que possam implicar a alteração jurídica da coisa, mesmo em caráter secundário, mas que possa ser oponível, sem a necessidade de se buscar alhures informações outras, o que conspiraria contra a dinâmica da vida.” Segundo o conceituado Registrador, na 2.ª Jornada Ibero-Americana de Derecho Registral, efetivada em Cuba, de 16 a 19 de maio de 2001, a delegação brasileira deu especial ênfase ao princípio da concentração, merecendo destaque na relatoria final, onde se fez consignar a seguinte passagem: “*Estudiar la propuesta del Delegado brasileño con relación al principio de la concentración de los actos administrativos y judiciales de manera que estén contenidos en el folio real a fin de poseer una verdadera historia de la finca*”. A ideia lançada precisa ser desenvolvida porque atrai para o Registro de Imóveis qualquer informação relevante do imóvel, jurídica e até fática, mesmo que para finalidade meramente declaratória. O princípio ainda não foi totalmente aceito e difundido, pois é tratado como efeito ou característica do Registro de Imóveis já que se trata de vocação natural do órgão a publicidade de fatos jurídicos ligados à propriedade, efeito esse corroborado em virtude da territorialidade, de forma que entendemos impossível afastar a discussão da taxatividade dos atos registrários. Destarte, deixar ao arbítrio do registrador imobiliário ou demais órgãos operadores do direito o entendimento de fato relevante juridicamente para se dar publicidade por meio de averbação, é temeroso para a segurança jurídica e deve ser afastado de pronto. “*No debemos tampoco convertir nuestros Registros en un conglomerado de informaciones que no tengan verdadera trascendencia. Se trata de incorporar al Registro únicamente la información que sea útil y además de la forma más clara posible y con una duración determinada según los casos para facilitar su cancelación.*” Entendemos que o princípio ou efeito da concentração é de suma importância para a evolução e desenvolvimento do Registro de Imóveis no Brasil, demonstrando ser o trabalho desenvolvido pelo registrador gaúcho verdadeiro marco no direito registral brasileiro”.

²²⁶ Nessa ordem de ideias, precisas são as colocações de Moacyr Petrocelli de Ávila Ribeiro (2019, p.220): “A concentração de atos e fatos jurídicos imobiliários na matrícula não é nova. Por mais que nos dias atuais tenha sido alçada à categoria de princípio registral – e de fato o é –, percebe-se com nitidez que o sistema do folio real, inaugurado com a Lei 6.015/1973, foi ontologicamente concebido para a matrícula concentrar todas as repercussões e vicissitudes que a unidade imobiliária sofrera em sua existência jurídica. O ponto fulcral do cânone da concentração reside na necessidade de se reunir todas as informações imobiliárias em um único *locus*, de modo que todo aquele que queira entabular alguma relação jurídica que envolva a unidade imobiliária se socorra apenas da publicidade registral, ou seja, da certidão da matrícula. Não necessitando, assim, diligenciar em distribuidores judiciais, tabelionatos de protesto nem qualquer outra entidade ou repartição. Esse proceder facilita o tráfico imobiliário, gera segurança para as relações econômicas e desonera a contratação de crédito. No contexto contemporâneo, portanto, e imprescindível que o sistema registral concentre o maior número de informações sobre o imóvel”.

pública (ALMEIDA, 1997), ofício público²²⁷ (PONTES DE MIRANDA, 1953 e CARVALHO, 1997), serviço público (DIP, 2005), função pública delegada à profissional independente, cartório (JACOMINO²²⁸) ou serventia extrajudicial (KIKUNAGA, 2019)²²⁹.

Por fim, apoiado em definição de Marcelo Augusto Santana de Melo (2016, p.61-67) e na doutrina exposta no parágrafo anterior, em persecução da definição ideal do registro de imóveis, pode-se concluir que é uma função pública exercida em caráter privado por profissional do direito – registrador²³⁰ – que assenta títulos públicos e privados, outorgando-lhe oponibilidade de terceiros, com ampla segurança jurídica no controle prévio e posterior, encampado em uma juridicidade – legalidade ampla, normas no sentido de regras e princípios – dotada de publicidade, segurança e eficácia das relações jurídicas envolvendo os imóveis, garantida presunção relativa e extrema confiabilidade na circulação de riquezas²³¹.

4.2.1. Matrícula Imobiliária (fólio real)

Superada a definição e caracterização do registro de imóveis, é necessário definir a matrícula imobiliária – fólio real –, base formal do sistema registral e publicitário. Ao final do processo administrativo e posterior deflagração registral (o percurso será apresentado a seguir), com a qualificação positiva da CRF, desencadear-se-á o ato final e o resultado perquirido pela Reurb, a titulação, isto é, a abertura da matrícula ou simplesmente alteração na matrícula já existente, o que gerará o acesso à propriedade formal daquela área irregular.

²²⁷ “O termo registro possui duas acepções: a primeira, de ofício público, em que se dá a publicidade dos direitos reais; a segunda, do ato ou assento praticado em livro desse ofício para realizar o referido fim” (CARVALHO, 1998).

²²⁸ Segundo Sérgio Jacomino (2013, p. 27): “Com acento na perspectiva histórica, na tradicional denominação do *locus* da atividade profissional e na etimologia da palavra (*charta+orius*, indicando “àqueles que lidam com papéis”). Lástima que a bela palavra cartório venha experimentando nos dias que correm um obtuso desprestígio, a tal ponto de ter sofrido violento expurgo, com ares de saneamento, da própria Lei 8.935/1994, na qual a ela já não se acha qualquer referência”.

²²⁹ “De forma objetiva, o registro de imóveis pode ser definido como ‘a serventia extrajudicial cuja competência é constituir, transferir, modificar e extinguir direitos reais sobre imóveis’ (KIKUNAGA, 2019, p. 98).

²³⁰ Nesse sentido, Ricardo Dip assevera que o “... registrador, atuando como guardião jurídico da propriedade privada e, assim, como garante mediato das liberdades concretas do povo – incluso em face do Estado – exerce função social essencialmente ordenada à segurança jurídica. E não se pode falar seriamente em função social da propriedade imobiliária se não se respeitar a função social de maior guardião, o registrador de imóveis”. (DIP, 2003). Segundo as Normas da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo, no item 1: “O Registro de Imóveis é atividade exercida em caráter privado por profissionais do Direito, mediante delegação do Poder Judiciário, outorgada por meio de concurso público de provas e títulos, e está sujeito ao regime jurídico e procedimentos estabelecidos na Constituição Federal, na legislação e nos atos normativos que definem sua competência, atribuições, organização e funcionamento”.

²³¹ Em evento do Instituto de Registro de Imóveis do Brasil em 2013, Fernando P. Méndez González destaca que o mercado imobiliário é fonte de riquezas para uma Nação, gerando empregos, tributos etc. Citando o relatório *From plan to market, World Development Report*, elaborado pelo Banco Mundial em 1996.

Assim, fólio real²³², em outras palavras, é a matrícula, repositório de todas as informações imobiliárias. O sistema registral vigente tem o fólio real (folha real) como suporte para existência jurídica do imóvel, sendo que todas as mutações jurídico-reais são lançadas sequencialmente na mesma base jurídica.

Pode-se dizer, que a matrícula é o verdadeiro é uma espécie de prontuário médico do imóvel, ou seja, nela são lançadas todas as vicissitudes do imóvel em sua existência jurídica de forma individualizada e detalhada com alterações principais ou acessórias.

Essa individualização é a inteligência do princípio da unitariedade matricular, geradora de segurança jurídica e publicitária. Como dito alhures, o sistema registral anterior à Lei 6.015/1973 era pessoal e não real. Segundo Francisco José de Almeida Prado Ferraz Costa Junior (2020, p.161-169), as inscrições se estruturavam segundo fatos inscritíveis, ainda que dissessem respeito a uma parte ideal ou a uma pluralidade de imóveis. O problema desse sistema era o fato de a situação jurídica do imóvel dispersar-se em uma pluralidade de inscrições lançadas em livros diversos, o que tornava trabalhosa a tarefa de conhecer o *status* jurídico do imóvel e analisar seu encadeamento registral e aumentava o risco de erro ao publicizar as relações jurídicas.

Segundo o autor, a Lei nº 6.015/1973 foi disruptiva ao adotar o sistema de fólio real, em que a unidade lógica do Registro se assenta na figura do imóvel, recebendo cada qual matrícula própria²³³, na qual se concentram todas as inscrições que lhe são relativas, proporcionando assim, maior segurança e certeza da publicidade de atos e fatos jurídicos relacionados a essa base formal naquele momento histórico²³⁴.

João Camilo Rodrigues Oliveira (2021, p.26-28), corroborando essa análise matricular, apontou problemas da forma anterior de escrituração. A coexistência de diversos

²³² Vitor Frederico Kumpel e Carla Modina Ferrari (2019, p.114): “baseados na doutrina alemã, traçam a origem da adoção do fólio real, isto é, a utilização de páginas específicas para cada bem imóvel, de modo a nelas centralizar a busca das informações sobre a situação jurídica de direito das coisas, à baixa idade média alemã, mencionando o exemplo das pioneiras cidades de Danzig e Munique em 1357. Além disso, eram identificados pelo nome dos proprietários, princípio da especialidade que trate-se adiante”.

²³³ Nesse sentido, Francisco José de Almeida Prado Ferraz Costa Junior (2020, p. 162): “A matrícula, enquanto unidade lógica do registro, está regida pelo princípio da unitariedade, que se expressa no ditado de que deve haver um imóvel para cada matrícula e uma única matrícula para cada imóvel”.

²³⁴ Como bem explica João Camilo Rodrigues de Oliveira (2021, p.27-28): “O desenvolvimento econômico e o inchaço urbano experimentados pelo país nos anos que antecederam a Lei de Registros Públicos tornaram patente a necessidade de mudança no regime de escrituração e disposição das informações registraes, indo muito além de uma medida esotericamente voltada aos atores jurídicos; de fato, conforme visto, a Lei transformou os registros públicos no Brasil em diversos sentidos, mas não há dúvidas que o núcleo essencial, ao menos na seara imobiliária, deu-se a partir da implementação do sistema de fólio real, fato que permitiu uma ordenação das situações jurídicas de direito das coisas muito mais eficiente e segura²³⁴. Desde então a descoberta da situação jurídico-real por “pesquisa de irradiações” (a expressão é de Afrânio de Carvalho) tem se tornado cada vez mais rarefeita, à medida que cada vez mais imóveis vão ganhando o suporte matricular”.

livros, com diferentes aplicações, tornava excessivamente arriscado o procedimento de coleta e apresentação das informações registrais, além da morosidade pela necessidade de análise e verificação de várias transcrições e fichas auxiliares.

Entende-se por este princípio a inevitabilidade de haver mais de uma matrícula para o mesmo imóvel²³⁵, bem como da abertura de matrícula de parte ideal de imóvel, consoante interpretação do artigo 176, § 1º, inciso I da Lei 6.015/1973. Essa análise é de suma importância para abertura e regularização das matrículas, isso porque, ao final da regularização, só haverá Reurb, se houver titulação; em outras palavras, abertura ou disponibilidade de matrícula para os beneficiários integrantes do núcleo urbano informal.

De acordo com Moacyr Petrocelli de Ávila Ribeiro (2019, p.216), a matrícula é protagonista do enredo imobiliário contemporâneo. O autor afirma em síntese, que a matrícula é o *gene* de um dado imóvel, ou seja, a tábua em que se expressa a realidade física e jurídica²³⁶ de um espaço territorial²³⁷.

Em suma, todo imóvel que exista no mundo fático – mundo sensível – deve existir no mundo jurídico; mesmo que ainda esteja em transcrição, é necessário descobrir suas origens, perscrutar se esse processo faz parte do múnus do registrador imobiliário.

Por fim, ao regularizar um núcleo informal, o final de todo processo administrativo, composto do capítulo II e III, é abertura das matrículas individuais; só assim haverá

²³⁵ Marcelo Augusto Santana de Melo (2012, p.17), apoiado nas lições de Ricardo Dip, desenvolve essa ideia de “cada imóvel”: “A expressão “cada imóvel” contida no referido artigo 176 da Lei 6.015/73 significa unidade territorial com continuidade de área, contornos definidos e gleba individualizada. Dessa forma, é expressamente vedada a abertura de matrícula envolvendo parte ideal de imóvel, o que era possível no sistema das transcrições, onde se era transcrito o título que muitas vezes envolvia parte ideal de imóvel, devendo ser recomposto o imóvel todo para se abrir a matrícula, ou mais claramente, segundo o Conselho Superior da Magistratura, referida recomposição “[...] é semelhante à feitura de uma colcha de retalhos, reúne as expressões aritméticas das partes e os seus titulares atuais: é físico-jurídica” (Apel. Cível nº 003183-0).” Aqui cabe um destaque mitigador, que será analisado na qualificação registral, basicamente, essa ideia de recomposição imediata, na Reurb foi afastada, a ideia é regularizar e titular, depois retificamos.

²³⁶ Conforme se extrai das imprescindíveis lições de Afrânio de Carvalho: “Na verdade, se se negasse o caráter dominial, portanto, jurídico da matrícula, daí se seguiria que o ato de inscrição subsequente [...] deixaria de ter objeto. O ato transmissivo ou operativo subsequente seria nulo por carência de objeto, já que a existência deste depende da *conjunção físico-dominial* de caracteres. [...] do contrário, quando, lançada na matrícula se pretendesse inscrever uma hipoteca, esta, como qualquer outro direito real, ficaria suspensa no ar, sem base dominial onde descansar. [...] ao entender a matrícula como primeira inscrição, em vez de deixá-la solta no mundo da irrelevância, dá-lhe o único significado que ela pode assumir para tornar útil todo o contexto da lei registral. Não há motivo para duvidar do seu caráter jurídico, porque é ela que define, em toda sua extensão, modalidades e limitações, a situação jurídica do imóvel” (CARVALHO, 1998, p. 355-356).

²³⁷ O autor ainda complementa: “Além disso, em segundo plano, é na matrícula que serão lançadas as vicissitudes jurídicas do imóvel a cuja descrição se lançará com primazia. A propósito, cumpre ressaltar que os atos lançados na matrícula são os previstos em lei. Daí dizer que hoje, exclusivamente, ingressam no folio real *averbação* ou *registro*. Não há outro ato possível justamente pela ausência de anteparo legal. Pela incrível didática, convém adotar o conceito de matrícula proposto por Maria Helena Leonel Gandolfo: ‘Se trata de um ato de registro, no sentido lato, de que dá origem a individualidade do imóvel na sistemática brasileira, possuindo um atributo dominial derivado, quase sempre da transcrição da qual se originou’ (RIBEIRO, 2019, p.218).

regularização no plano formal – titulação -, sem afastar a importância da interdisciplinaridade urbanística e ambiental que integra essa relação híbrida.

4.2.2. Processo de registro no cartório

O início do processo registral se dá no momento da apresentação do título (dotado de registrabilidade, a CRF, por exemplo) no cartório de registro de imóveis competente. Extraem-se dois pontos importantes: o primeiro, é que em regra, o registrador não age de ofício – princípio da instância –, e segundo, é que o cartório competente para prática inscritiva, é o do território afetado – competência registral²³⁸.

O princípio da instância ou rogação²³⁹, segundo Francisco José de Almeida Prado Ferraz Costa Junior (2020, p.107-114), o registrador, via de regra, não age de ofício, dependendo a deflagração do processo de registro da provocação registral. No mesmo sentido, corrobora Afrânio Carvalho (1998, p.269-294), e identifica terminologicamente a opção pelo termo *instância* em vez de *rogação*, na medida em que aquela deriva do direito alemão. Chamada costumeiramente de princípio de instância, a ação do registrador deve ser solicitada pela parte ou pela autoridade. Basicamente é a necessidade de postulação do registro.

Sem solicitação ou instância da parte ou da autoridade, o registrador não pratica os atos do seu ofício, isso porque, Miguel Maria Serpa Lopes (1997, p.98) demonstra, a ineficiência desse princípio pode gerar a inobservância do princípio da prioridade²⁴⁰,

²³⁸ O requerimento deve ser direcionado e apresentado ao Registro de Imóveis competente, que é aquele da circunscrição onde se encontra a gleba. Prevalece, pois, o princípio de territorialidade e fora da competência do Registro de Imóveis, pela situação do imóvel, o registro é nulo (AMADEI, 2020, p. 173). Salvo raríssimas exceções, por exemplo, a hipoteca de linha férrea. Nesse mesmo sentido, Vitor Frederico Kumpel e Carla Modina Ferrari (2020), ensinam que o local do registro está vinculado à territorialidade e, segundo os atos enumerados no artigo 167 e 169 da Lei 6.015/1973, serão efetuados no cartório da situação do imóvel. A título de exemplo, as Normas da Egrégia Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo, no Capítulo XX, item 10: “Todos os atos enumerados no item acima são obrigatórios e deverão ser efetuados no cartório da situação do imóvel, salvo as averbações, que serão efetuadas na matrícula ou à margem do registro a que se referirem, ainda que o imóvel tenha passado a pertencer a outra circunscrição, e os registros relativos a imóveis situados em comarcas ou circunscrições limítrofes, que serão feitos em todas elas, devendo constar dos registros tal ocorrência”.

²³⁹ De acordo com Francisco José de Almeida Prado Ferraz Costa Junior (2020, p.108): “O princípio da instância ou rogação está consagrado em diversas passagens da Lei de Registros Públicos. Logo de início, no título das disposições gerais, o art. 13, inc. II, reza que os atos de registro são praticados a requerimento verbal ou escrito dos interessados. Mais à frente, já no título próprio do registro imobiliário, no art. 217, lê-se que o registro e a averbação poderão ser provocados por qualquer pessoa, incumbindo-lhe as despesas respectivas. Finalmente, o art. 246, § 1º, da Lei de Registros Públicos dispõe que determinados atos averbatórios se praticam mediante requerimento escrito do interessado, com firma reconhecida, instruído, evidentemente, com documento hábil. ”

²⁴⁰ Para Marinho Dembinski Kern (2020, p.123): “O princípio da prioridade é uma norma que tem por finalidade tanto ordenar o procedimento registral, estipulando o que deve ser analisado e registrado em primeiro lugar,

decorrente da apresentação e lançamento no protocolo, sem o que ela se tornaria sem efeito, gerando sérios problemas de insegurança na ordem de prenotação.

De acordo com Lei 6.015/1973 e as lições de Vicente Abreu Amadei (2020, p.73-82), pode-se realizar de dois modos a recepção dos títulos pelo registrador. O primeiro, com prenotação ou inscrição no Protocolo (Livro 1)²⁴¹, e essa é a regra, e o resultado final do dia é a apresentação do título ao seu registro. Para o registro, deve-se assegurar a prioridade e a preferência, assim, todos os títulos tomarão, no Livro Protocolo, o número de ordem que lhes competir em razão da sequência rigorosa de sua apresentação. Esse procedimento garante a segurança jurídica, devendo o número de ordem determinar a prioridade do título, e está a preferência dos direitos reais, ainda que apresentados pela mesma pessoa mais de um título simultaneamente²⁴².

O segundo modo é sem a devida prenotação, apresentado, pois, apenas para exame e cálculo dos emolumentos (e não para registro), como facultado nos artigos 11 e 12 da Lei 6.015/1973. É uma possibilidade única de avaliação da aptidão registrária e do valor dos emolumentos, sem conferência da prioridade e preferência, podendo inclusive pôr em risco a perda do direito real caso outro título seja prenotado como no primeiro modo.

O autor ainda conclui que, uma vez apresentado e recepcionado (com ou sem prenotação), o título será qualificado (examinado em juízo de qualificação registrária²⁴³) pelo

quanto graduar os direitos reais contraditórios, excluindo aquele posterior incompatível e prorrogando o grau daquele compatível”.

²⁴¹ Segundo as NSCGJ/SP, no Capítulo XX: “23. O Livro Protocolo servirá para o apontamento (prenotação) de todos os títulos apresentados diariamente, com exceção daqueles que o tiverem sido, a requerimento expresso do interessado, apenas para exame e cálculo dos respectivos emolumentos. ” e “24.1. Apresentado ao cartório, o título será imediatamente protocolizado e tomará o número de ordem que lhe competir, em razão da sequência rigorosa de sua apresentação. É vedado o recebimento de títulos para exame sem o regular ingresso no Livro de Protocolo ou de Recepção de Títulos.”

²⁴² Art. 182 - Todos os títulos tomarão, no Protocolo, o número de ordem que lhes competir em razão da sequência rigorosa de sua apresentação. (Renumerado do art. 185 com nova redação pela Lei nº 6.216, de 1975).

Art. 183 - Reproduzir-se-á, em cada título, o número de ordem respectivo e a data de sua prenotação. (Renumerado do art. 185 parágrafo único para artigo autônomo com nova redação pela Lei nº 6.216, de 1975).

Art. 184 - O Protocolo será encerrado diariamente. (Incluído pela Lei nº 6.216, de 1975).

Art. 185 - A escrituração do protocolo incumbirá tanto ao oficial titular como ao seu substituto legal, podendo, ser feita, ainda, por escrevente auxiliar expressamente designado pelo oficial titular ou pelo seu substituto legal mediante autorização do juiz competente, ainda que os primeiros não estejam nem afastados nem impedidos. (Renumerado do art. 186 com nova redação pela Lei nº 6.216, de 1975).

Art. 186 - O número de ordem determinará a prioridade do título, e esta a preferência dos direitos reais, ainda que apresentados pela mesma pessoa mais de um título simultaneamente. (Renumerado do art. 187 com nova redação pela Lei nº 6.216, de 1975).

²⁴³ Segundo o Capítulo XX das Normas da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo: “22. Deverá o Registrador proceder ao exame exaustivo do título apresentado e ao cálculo integral dos emolumentos, expedindo nota, de forma clara e objetiva, em papel timbrado do cartório que deverá ser datada e assinada pelo preposto responsável. A qualificação deve abranger completamente a situação examinada, em todos os seus

oficial de registro e seus prepostos capacitados para tanto, que o auxiliam nesse múnus, os quais, com juridicidade e técnica, verificam a adequação, ou não, do título, para a inscrição na tábua registral – matrícula -, atentos às exigências legais.

Como conclusão desse processo é emitida uma qualificação positiva, por meio do registro *lato sensu* na matrícula e a efetiva inscrição da relação jurídica consistente no título levado a registro, ou uma qualificação negativa devidamente fundamentada para que o interessado possa cumpri-la ou eventualmente suscitar dúvida registral.

Antes que se avance um pouco mais no processo administrativo registral, é importante destacar logo de início alguns princípios basilares do registro de imóveis – instância e prioridade - e a alteração negativa da Lei 13.465/2017 em face da Lei 11.977/2009 que prejudicou a segurança jurídica imobiliária no processo de regularização fundiária.

Na Lei 11.977/2009, já revogada, a regularização fundiária era desenvolvida perante o Registro de Imóveis, com a prenotação prorrogada desde o início, assegurando o direito de prioridade ao procedimento. De acordo com Marcelo Augusto Santana de Melo (2012, p.25), o Registro de Imóveis foi designado na sistemática anterior como destinatário final da regularização fundiária, com o dever jurídico de presidir o processo e verificar o conjunto legislativo para adequação e acesso ao direito de propriedade.

No entanto, a atual sistemática da Lei 13.465/2017 é presidida pelo município, sem a garantia da prenotação registral, que somente nascerá no momento da apresentação da CRF perante o registrador competente, lembrando que a emissão da CRF é depois de todo o processo administrativo desenvolvido, o que leva considerável lapso temporal. Denota-se a importância de entender o que é a prenotação e o direito de prioridade registral.

Assim, todo título será prenotado, apresentado formalmente no balcão do registro de imóveis – fisicamente ou digitalmente –, receberá um número de ordem que será lançado cronologicamente no Livro Protocolo. Esse controle garante a preferência dos direitos reais envolvidos. Pode-se citar como exemplo uma pessoa que vende o imóvel para dois compradores: quem é o dono do imóvel? A resposta está em quem efetuar a prenotação e tiver a qualificação positiva com a consequente registrabilidade²⁴⁴ da escritura pública primeiro. Note-se que o efeito da concentração é fundamental para segurança jurídica que envolve a fé

aspectos relevantes para a prática do ato, complementação ou seu indeferimento, permitindo quer a certeza correspondente à aptidão registrária (Título apto), quer a indicação integral das deficiências para a inscrição registral e o modo de suprimento (Título não apto), ou a negação de acesso do registro (Título não apto). Se qualquer dessas informações for prejudicada pela falta de documentos entre os apresentados, a circunstância deverá ser expressamente mencionada”.

²⁴⁴ Aquele velho ditado do dia a dia cartorário, inteligência do artigo 1.245 do Código Civil: “Quem não registra não é dono! ”.

pública registral e a circulação de riquezas e crédito no país.

Assim, estando prenotado o título, está garantido o direito de preferência, ou seja, o potencial direito real tem “preferência” em relação a qualquer outro que seja prenotado posteriormente, caracterizando-se uma espécie de fila registral, só pode ingressar o próximo quando finalizado o anterior. Assim, enquanto tiver no prazo de qualificação, em regra 15 dias, há uma prorrogação dos efeitos – prioridade²⁴⁵ do acesso registral - e a garantia é retroativa, isto é, qualificado positivamente, a data do registro é retroativa à data da prenotação.

Afrânio Carvalho (1998, p.181-203), ao desenvolver o tema apoiou-se no princípio da especialidade, que será desenvolvido no próximo tópico. Graças ao princípio de prioridade, os direitos inscritos no registro ganham estabilidade e segurança, liberando-se do risco da contradição. Para o autor, é a prioridade, afinal de contas, em sanção das regras de publicidade, que mandam levar a registro as mudanças de titular da propriedade e as onerações desta, beneficiando o diligente e punindo o retardatário.

Apresenta-se um grave problema na sistemática atual da regularização fundiária, tendo em vista que sendo a municipalidade quem preside o processo administrativo de regularização fundiária, não há que se falar em prenotação registral, que somente será deflagrada após a emissão da CRF e conseqüente ato registral de apontamento, o que não se traduz em prioridade e preferência registral para os beneficiários da regularização, o que afasta a segurança jurídica e pode prejudicar o processo administrativo registral.

Nesse sentido, aliás, Paola de Castro Ribeiro Macedo (2020, p.207-210) aponta que as buscas realizadas pelo Poder Público Municipal no início do processo administrativo podem estar defasadas devido aos negócios jurídicos, formais ou informais, e às constrições judiciais ou voluntárias que acontecem todos os dias nas Centrais Eletrônicas. Dessa forma, pode haver necessidade de refazer uma série de procedimentos, como novas notificações e avaliação dos titulares dominiais que poderá levar ao insucesso da regularização.

Por fim, nota-se a importância do registrador como cerne da regularização, o que demonstra urgência na vinculação premonitória registral, que resulta em imediata celeridade e segurança jurídica.

²⁴⁵ Conforme ensinamento de Afrânio de Carvalho (1998, p.181): “o princípio da prioridade significa que, num concurso de direitos reais sobre um imóvel, estes não ocupam todos o mesmo posto, mas se graduam ou classificam por uma relação de precedência fundada na ordem cronológica do seu aparecimento: *prior tempore potior jure*. Conforme o tempo em que surgirem, os direitos tomam posição no registro, prevalecendo os anteriormente estabelecidos sobre os que vierem depois”.

4.2.3. Princípio da acessibilidade registral regularizatória

O escopo do trabalho é o processo administrativo da Reurb e não propriamente o estudo registral. No entanto, é perceptível, que a conclusão da Reurb completa, apenas se dá com a eficacização registral, ou seja, com a titulação garantida, matrículas disponíveis para mercado financeiro e todo o seu potencial garantidor dos direitos da propriedade com a tutela dos aspectos urbanísticos e ambientais, que a cada alteração da legislação regularizatória perde sua importância.

Assim, nesse subtópico, desenvolvem-se os efeitos do princípio da acessibilidade registral regularizatória e o início da qualificação registral da certidão de regularização fundiária no registro de imóveis, abordando alguns princípios fundamentais que reverberem no nosso *iter* processual registral.

É importante trazer a reflexão de um princípio não difundido na doutrina, nem na registral muito menos da administrativa, que seria o princípio da acessibilidade regularizatória, tecnicamente, é um vetor axiológico de análise para mitigação de todos os princípios registrares, baseados em uma acessibilidade da Reurb e a necessidade de sua nova configuração, propõe-se esse princípio como um supra princípio, capaz de irradiar como uma norma hipotética fundamental ao tocar a matéria de regularização fundiária.

Essa releitura, capaz de criar uma nova configuração, deve ser feita a partir da reflexão do atual cenário da qualificação registral dos registradores, que até para títulos hígidos, sofre dura qualificação negativa pelos registradores de imóveis brasileiros.

De acordo com George Takeda (2016, p.105-118) que trouxe importante prognóstico no embate com o princípio da eficiência e segurança jurídica no registro, o autor dialogou baseado no princípio da eficiência, que a recusa da prática do ato equivaleria a eficiência zero, ou seja, acarretando o completo não atendimento desse princípio essencial e com isso a segurança jurídica. Para o autor, a única coisa que justificaria a qualificação negativa, é criar a insegurança jurídica²⁴⁶.

Assim, para o registrador, a recusa da prática de um ato de registro, que tenha pequenas irregularidades, mas que não coloca o título ao degrau da insegurança jurídica, pode

²⁴⁶ Marinho Dembinski Kern (2020, p.33) apoiando-se em Canotilho: “A segurança é uma necessidade inarredável da vida humana, especialmente perante o terror que o homem sente diante da insegurança de sua existência, da imprevisibilidade e da incerteza¹. Como bem ressalta Canotilho, a segurança é imprescindível a que o homem possa conduzir, planejar e conformar suas atividades, de molde a poder viver de maneira autônoma e responsável, razão pela qual, desde há muito, se compreende que os princípios jurídicos da segurança jurídica e da proteção à confiança são elementos constitutivos da ideia de Estado de Direito”.

aí sim, criar um risco à segurança jurídica bem maior do que existiria caso fosse registrado, devendo por óbvio ser registrador o título, ainda que pendente de ato saneatório futuro.

Levado essa reflexão em situação de normalidade, pode-se dobrar seu potencial hermenêutico ao ingressar no campo da regularização fundiária, pelo simples fato de sua natureza saneadora e ratificadora.

Por isso, é necessário um filtro mitigador de acessibilidade registral para que possa ter uma melhor interpretação da lei e os demais atos normativos, visto que a finalidade da regularização fundiária é titular e adequar os aspectos urbanísticos e ambientais. Fomentando por completo a necessidade de uma crítica e releitura dos princípios registrares em face de uma situação excepcional imobiliária (regularização fundiária).

Nesse contexto ainda, a título de exemplo do vetor mitigador, pode-se citar: os atos de que trata a regularização fundiária urbana independem da comprovação do pagamento de tributos ou penalidades tributárias, sendo vedado ao oficial de registro de imóveis exigir sua comprovação; os Estados que tem convênio com a Associação dos Registradores de Imóveis do Estado de São Paulo - ARISP, poderão prenotar a certidão por meio de documento eletrônico estruturado²⁴⁷, 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).

Por fim, os padrões dos memoriais descritivos²⁴⁸, 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 o que mitiga por fundamentalmente o princípio da especialidade objetiva - analisado à seguir – ao passo que fica comprovado o espírito de acessibilidade registral e de outro bordo, indica o inevitável esforço hermenêutico dos operadores do direito para atingimento de sua finalidade.

4.2.4. Qualificação registral da CRF

Neste subtópico, desenvolve-se a qualificação registral da certidão de regularização fundiária no registro de imóveis, abordando alguns princípios fundamentais que reverberam

²⁴⁷ Item 273, cap. XX, Normas de Serviço CGJ/SP.

²⁷³ A CRF e os documentos que a compõem serão apresentados independentemente de requerimento e preferencialmente pela via eletrônica através da Central de Serviços Compartilhados dos Registradores.

²⁴⁸ Artigo 47 da Lei 13.465/17, cita a jurisprudência administrativa uma vez que a irresignação do oficial na qualificação registral não pode ingressar no mérito administrativo do ato em si (CRF).

no processo administrativo registral.

A Lei 13.465/2017, ao tratar da atuação da atividade notarial e registral do processo administrativo de Regularização Fundiária, prevê nas disposições gerais sanção aos cartórios que não cumprirem suas obrigações a efetivação da regularização, que retardarem ou não efetuarem o registro de acordo com as normas previstas nesta lei, por ato não justificado, sujeitando-se às sanções previstas no art. 44 da Lei 11.977/2009, observado o disposto nos §§ 3º-A e 3º-B do artigo 30 da Lei 6.015/1973.

Além disso, em caso de qualificação negativa da CRF, o oficial deverá fundamentar em nota devolutiva²⁴⁹ os motivos que ensejaram a qualificação negativa ao ingresso na malha registral. Com efeito, a lei é clara ao exigir que a qualificação negativa seja feita nos termos da Lei 13.465/17, isto é, toda qualificação registral deve ter um filtro hermenêutico nas mitigações jurídicas da lei, aplicando-se cabalmente o princípio da acessibilidade registral regularizatória, reverberando na flexibilização dos institutos registrais, exigindo certa resiliência jurídica para o processo de regularização fundiária urbana, especialmente nesta fase registral.

Apresentadas essas ideias introdutórias, fala-se do processo administrativo registral propriamente dito.

Após a recepção na serventia imobiliária e sua devida prenotação, a CRF será autuada e ganhará um número de ordem, em seguida, a qualificação registrária e sua automática prorrogação até o final do processo registral²⁵⁰, como dito alhures. Por terem aptidão registral, as Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo - NSCGJ/SP, no Capítulo XX, item 274, exigem da CRF o seguinte:

I - Descrição em breve relato dos requisitos do art. 41 e dos demais

²⁴⁹ De acordo com Vicente Amadei (2020, p.84-85) sobre os aspectos da nota devolutiva: “Negativa à qualificação registrária, não haverá registro, mas o título será igualmente devolvido, acompanhado de uma nota devolutiva, que destacará, resumidamente, os motivos do óbice ao ato de registro. Nota devolutiva, portanto, é o documento oficial do Registro Imobiliário que atesta os motivos pelo qual o título não satisfaz as formalidades legais para sua inscrição predial. Seus principais atributos são (i) a formalidade, ou a natureza escrita e oficial do documento, segundo as exigências normativas do serviço registrário; (ii) a universalidade, ou a completude na indicação de todos os óbices ao registro, reflexo da necessidade de integralidade da qualificação registral; (iii) motivação, ou fundamentação de cada um dos vícios obstativos da inscrição pretendida; (iv) orientação, ou indicação de eventuais exigências a serem satisfeitas, para superar os óbices suscetíveis de regularização, para viabilizar o registro; (v) a narração dessa fundamentação e/ou orientação com (v.i) clareza na indicação dos óbices e exigências, bem como (v.ii) objetividade, ou forma resumida, na exposição dos fundamentos de cada óbice, e de cada exigência formulada. Não se olvide, como já exposto, que toda prenotação tem prazo de validade e, portanto, as notas devolutivas devem ser referidas no Protocolo e, satisfeita a exigência nesse prazo, o reingresso do título será lançado na mesma prenotação, aproveitando-se, assim, o seu prazo de validade e, portanto, seus efeitos ainda persistentes”.

²⁵⁰ Art. 44. Recebida a CRF, cumprirá ao oficial do cartório de registro de imóveis prenotá-la, autuá-la, instaurar o procedimento registral e, no prazo de quinze dias, emitir a respectiva nota de exigência ou praticar os atos tendentes ao registro (Lei 13.465/2017).

- documentos mencionados nos arts. 35 e 36, todos da Lei n. 13.465, de 2017.
- II - Declaração da consolidação do núcleo urbano informal nos termos do inciso III do art. 11 da Lei 13.465, de 2017, indicando as unidades imobiliárias regularizadas que se encontram ocupadas.
- III - Declaração se a aprovação Municipal, além da urbanística, contempla a aprovação ambiental nos termos do art. 12 da Lei n. 13.465, de 2017.
- IV - Planta aprovada do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou transcrições atingidas, salvo se impossível a sua identificação.
- V - Memórias descrevendo a gleba, a área objeto da regularização se for parcial, as unidades imobiliárias, áreas públicas e demais áreas previstas no Projeto Urbanístico.
- VI - Projeto urbanístico contendo as áreas ocupadas, o sistema viário, áreas públicas, quadras e unidades imobiliárias, existentes ou projetadas, inclusive de eventuais áreas já usucapidas.
- VII - listagem com nomes dos ocupantes que tiverem adquirido a respectiva unidade por título de legitimação fundiária ou mediante ato único de registro, bem como o estado civil, a profissão, o número de inscrição no cadastro das pessoas físicas do Ministério da Fazenda e do registro geral da cédula de identidade e a filiação.

A CRF ainda indicará a modalidade de organização²⁵¹ do núcleo como parcelamento do solo, ou condomínio edilício ou de lotes, ou conjunto habitacional, bem como a existência de lajes e de condomínios urbanos simples, considerando-se atendidas as exigências legais pertinentes a esses institutos.

O prazo para análise dos documentos apresentando e conferência dos incisos acima expostos são de quinze dias, confrontando-os com base em todo arcabouço jurídico e requisitos legais, para, então, qualificá-los negativamente, com a expedição de nota devolutiva solicitando documentos ou providências faltantes; ou positivamente, com a prática dos atos de registro.

Nas duas hipóteses, qualificação positiva ou negativa, o processo registral deverá ser concluído no prazo de sessenta dias, prorrogável uma única vez, por igual período, mediante justificativa do registrador²⁵².

²⁵¹ O registro da CRF produzirá efeito de instituição e especificação de condomínio, quando for o caso, regido pelas respectivas disposições legais, facultada aos condôminos a aprovação de convenção condominial. Além disso, no caso de legitimação fundiária, atribui-se a propriedade plena no registro.

²⁵² Art. 44. Recebida a CRF, cumprirá ao oficial do cartório de registro de imóveis prenotá-la, autuá-la, instaurar o procedimento registral e, no prazo de quinze dias, emitir a respectiva nota de exigência ou praticar os atos tendentes ao registro.

§ 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.

A confrontação do arcabouço jurídico e dos requisitos legais provém dos princípios da legalidade, continuidade e especialidade, este último, tanto na vertente objetiva, como na subjetiva. É necessário a intelecção desses princípios.

Por princípio da legalidade²⁵³ Marinho Dembinski Kern (2020, p.197) entende que é a exigência de que ingressem na matrícula somente os fatos e atos jurídicos que estejam de acordo com a legislação. A mera apresentação de um título ao cartório não garante, *ipso facto*, seu registro. Dessa maneira, é inevitável que o título agasalhe todas as exigências legais para sua devida inscrição.

O autor ainda complementa que o referido princípio cria a obrigação de o registrador realizar um exame prévio, baseado em uma juridicidade legal de todos os títulos que lhe são apresentados, e de somente praticar os registros e averbações quando essa constatação resultar positiva; caso contrário, a prática do ato é recusada, mediante nota de devolução, na qual as exigências necessárias e as razões da impossibilidade, momentânea ou definitiva, são devidamente apontadas, para que os interessados possam cumprir ou suscitar dúvida registral (artigo 198²⁵⁴ da Lei 6.015/1973). Essa atividade é diária na qualificação dos títulos, também executada na análise da CRF.

§ 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.

§ 3º O registro da CRF dispensa a comprovação do pagamento de tributos ou penalidades tributárias de responsabilidade dos legitimados.

§ 4º O registro da CRF aprovado independe de averbação prévia do cancelamento do cadastro de imóvel rural no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

§ 5º 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.

§ 6º 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 (BRASIL, 2017).

²⁵³ Segundo as lições de Afrânio de Carvalho (1998, p.226), a qualificação registral é um mecanismo que assegura e aplica o princípio da legalidade: “[...] cumpre interpor entre o título e a inscrição um mecanismo que assegure, tanto quanto possível, a correspondência entre a titularidade presuntiva e a titularidade verdadeira, entre a situação registral e a situação jurídica, a bem da estabilidade dos negócios imobiliários. Esse mecanismo há de funcionar como um filtro que, à entrada do registro, impeça a passagem de títulos que rompam a malha da lei, quer porque o disponente careça da faculdade de dispor, quer porque a disposição esteja carregada de vícios ostensivos. O exame prévio da legalidade dos títulos é que visa a estabelecer a correspondência constante entre a situação jurídica e a situação registral, de modo que o público possa confiar plenamente no registro.

²⁵⁴ Art. 198 - Havendo exigência a ser satisfeita, o oficial indicá-la-á por escrito. Não se conformando o apresentante com a exigência do oficial, ou não a podendo satisfazer, será o título, a seu requerimento e com a declaração de dúvida, remetido ao juízo competente para dirimí-la, obedecendo-se ao seguinte: (Renumerado do art 198 a 201 "caput" com nova redação pela Lei nº 6.216, de 1975).

I - no Protocolo, anotar o oficial, à margem da prenotação, a ocorrência da dúvida;

II - após certificar, no título, a prenotação e a suscitação da dúvida, rubricará o oficial todas as suas folhas;

III - em seguida, o oficial dará ciência dos termos da dúvida ao apresentante, fornecendo-lhe cópia da suscitação e notificando-o para impugná-la, perante o juízo competente, no prazo de 15 (quinze) dias;

IV - certificado o cumprimento do disposto no item anterior, remeter-se-ão ao juízo competente, mediante carga, as razões da dúvida, acompanhadas do título (BRASIL, 1973).

Ao analisar o potencial registral da CRF, Paola de Castro Ribeiro Macedo (2020, p.209), alerta que o registrador tem o dever de estar atento ao atendimento do princípio da legalidade e segurança jurídica, especialmente se:

“(i) as matrículas e transcrições indicadas na CRF da área regularizada e seus confrontantes estão corretas; (ii) todos os titulares de direitos reais sobre a área regularizada e seus confrontantes foram notificados; (iii) há notícia da publicação de edital; (iv) o Município outorgou licenciamento urbanístico e ambiental; (v) há declaração da realização dos estudos técnicos referidos nos arts. 35 e 36 da Lei nº 13.465/17; (vi) há áreas usucapidas dentro do projeto de regularização; (vii) todas as eventuais impugnações foram resolvidas; (viii) os estudos de melhoria da condição anterior em áreas ambientalmente sensíveis foram realizados; (ix) existem ações judiciais versando sobre a titularidade do imóvel objeto da regularização, que possam interferir no registro; e (x) há correspondência entre plantas aprovadas e memoriais descritivos.

Feita a qualificação e o resultado negativo, é elaborada nota de exigência com a devida fundamentação para cumprimento, requerimento de requalificação, requerimento de reconsideração e/ ou suscitação de dúvida²⁵⁵.

O cumprimento das exigências é o caminho natural e ordinário; apontados os vícios – sanáveis ou não – além de eventuais documentos faltantes, é feito o cumprimento e reapresentado com todos os documentos, desde que esteja dentro do prazo, com isso, é prorrogável a prioridade e a prenotação registral. Para parte da doutrina registral, a nova apresentação é a chamada requalificação.

Segundo Vicente Abrei Amadei (2020, p.82-87), é ato de requalificar, ou seja, qualificar novamente, reapresentando o título desqualificado, com cumprimento das exigências formuladas pelo registrador em nota de exigência, o título será necessariamente requalificado, aproveitando a prenotação vigente.

O requerimento de reconsideração registral, como um ato de ofício do apresentante, será direcionado para o registrador para que seja requalificado o título, sem nenhum tipo de satisfação. Aliás, essa ideia existe no Judiciário, como o juízo de retratação — o sistema é o mesmo e visa aclarar ou indicar algum defeito ou erro na interpretação do negócio jurídico²⁵⁶,

²⁵⁵ Marcelo Benacchio e Josué Modesto Passos (2020, p.39-40) apontam como definição da dúvida: “nesse sentido *material*, a lei concede ao interessado, ainda na esfera administrativa, a possibilidade de insurgir-se mediante um remédio jurídico processual, ou seja: mediante uma ação (em sentido processual), de natureza judicial-administrativa, iniciada pelo oficial de registro de imóveis, a requerimento de quem de direito, e destinada a fazer com que o Poder Judiciário decida da legalidade da exigência que se fez como condição para o deferimento e a lavratura da inscrição.”

²⁵⁶ A título de exemplo, tive uma situação em que foi lavrado inventário extrajudicial no período após a decretação da inconstitucionalidade do artigo 1790 do Código Civil pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Essa decisão foi responsável pela equiparação do regime sucessório do cônjuge ao companheiro, aplicando-se integralmente o artigo 1.829 CC. Assim, prenotado o inventário, o registrador de imóveis devolveu o título sem

solicitando ou indicando ao registrador imobiliário o caminho ou o equívoco na qualificação registrária. Finalmente a suscitação de dúvida, que pode solicitada diretamente no registro de imóveis, obtendo natureza administrativa²⁵⁷ e sendo julgada pelo Juiz Corregedor Permanente, ou deflagra-se ação de natureza jurisdicional, com pedido expresso de prenotação no cartório competente, chamada de dúvida inversa²⁵⁸. Ambas têm o condão de uma reanálise do título pela autoridade judiciária para verificar o potencial registral, podendo nesse caso ser ordenado o registro independentemente da vontade subjetiva do registrador imobiliário.

Caso tenha sido qualificado positivamente²⁵⁹, haverá abertura de matrícula, quando for o caso, que poderá ser individual ou global, haverá a inscrição dos direitos reais indicados na CRF junto à matrícula dos respectivos lotes, dispensada a apresentação de título individualizado.

Ao analisar os memoriais, o oficial estará diante da inteligência do princípio da especialidade objetiva²⁶⁰, que nada mais é do que definir de forma específica o imóvel, não

atentar-se para recente decisão do STF, fundamentando-se na aplicação do artigo 1.790 do CC, já declarado inconstitucional. Dessa forma, recepcionada a nota devolutiva, foi feito um requerimento de reconsideração para que fosse corretamente interpretado e realizada nova qualificação registral, obtendo êxito em seguida.

²⁵⁷ Vicente Abreu Amadei (2020, p. 84-86) aponta que: “as requalificações registrárias ocorrem em processos administrativos, geralmente atrelados aos chamados Juízos Corregedores, nas situações em que o interessado na inscrição predial obstada pelo registrador, inconformado com a desqualificação registrária, requer e provoca nova qualificação, que se realiza no Juízo competente para a requalificação, em controle de legalidade da decisão do registrador. Assim, por exemplo, no Estado de São Paulo, (i) quando o dissenso entre o interessado e o registrador for sobre a prática de ato de registro *stricto sensu*, esse processo administrativo é o de dúvida registrária (art. 198 da Lei nº 6.015/1973), de competência resolutiva do Juízo Corregedor Permanente, com eventual e possível recurso de apelação ao Conselho Superior da Magistratura, que a julga; (ii) quando, contudo, tal dissenso é alheio à prática de ato de registro, referentes, por exemplo, à abertura de matrícula ou à prática de ato de averbação, haverá apenas processo administrativo ordinário no Juízo Corregedor Permanente, com eventual e possível recurso administrativo ao Corregedor Geral de Justiça, que o julga”.

²⁵⁸ Vicente Abreu Amadei (2020, p.85-86) diferencia as hipóteses de dúvidas registrais: “Embora a Lei contenha previsão apenas da dúvida suscitada pelo oficial registrador ao seu Juiz Corregedor, mediante requerimento que lhe feito pelo apresentante do título desqualificado (art. 198 da Lei nº 6.015/73), a doutrina (embora não uníssona) e a jurisprudência têm admitido, por razões de economia processual e celeridade, a chamada “*dúvida inversa*”, i.e., aquela apresentada diretamente ao Juiz pelo interessado na prática do ato de registro”.

²⁵⁹ De acordo com as NSCGJ/SP, no Capítulo XX:

“293. Qualificada a CRF e não havendo exigências nem impedimentos, identificadas ou não transcrições ou matrículas da área ocupada pelo núcleo urbano, o Oficial de Registro de Imóveis abrirá a matrícula matriz com a descrição do memorial descritivo da gleba apresentado com o projeto de regularização, constando “proprietários indicados na matrícula de origem” ou “proprietários não identificados”, se o caso, fazendo as respectivas averbações nas transcrições ou matrículas atingidas, total ou parcialmente, independentemente de retificação, unificação ou apuração de disponibilidade e remanescente, ainda que supere a área disponível nos registros identificados e, por fim, procederá ao registro da CRF na matrícula nova.

294. Registrada a CRF, o Oficial de Registro de Imóveis abrirá as matrículas individualizadas para as unidades imobiliárias resultantes do projeto de regularização aprovado, transportando os dados constantes da matrícula matriz referentes ao “registro anterior” e “proprietário” e, em seguida, registrará os direitos reais indicados na CRF, dispensada a apresentação de título individualizado”.

²⁶⁰ Segundo Afrânio de Carvalho (1998, p.203): “o princípio de especialidade significa que toda inscrição deve recair sobre um objeto precisamente individuado. Esse princípio, consubstancial ao registro, desdobra o seu

abrindo possibilidade de engano em relação ao objeto real, na sua dimensão objetiva e na dimensão subjetiva em relação ao objeto pessoal. Trata-se da correta e completa qualificação dos integrantes da relação jurídica, tanto do título como da matrícula, garantindo a segurança jurídica dos envolvidos.

Apoiado na doutrina de Miguel Maria de Serpa Lopes, Francisco José de Almeida Prado Ferraz Costa Junior (2020, p.172-178), ensina que a especialidade objetiva é um dos mais importantes requisitos do registro, porque está destinada a representar e desempenhar papel de grande relevo, no sentido de dar ao registro imobiliário um dos principais fundamentos da segurança, a certeza da propriedade, razão pela qual preconiza uma postura mais enérgica na fiscalização de sua observância por parte do registrador.

Corroborar-se, nesse sentido, Naila de Rezende Khuri (2017, p.253-294), que preconiza o atendimento do princípio da especialidade objetiva ao registrador na medida em que deve avaliar o memorial descritivo²⁶¹ da gleba apresentada com o projeto de regularização fundiária e averbá-la na matrícula existente anteriormente ao registro do projeto, independentemente de provocação ou qualquer retificação da base formal, não se preocupando com a apuração do remanescente, visto que será desnaturado o imóvel na sua especialidade objetiva, aliás, aqui fica evidente a irradiação do princípio supra regularizatório.

Não há como analisar o princípio da especialidade registral sem obrigatoriamente explorar a inteligência do princípio da continuidade registral²⁶², isso porque esse último apoia-

significado para abranger a individualização obrigatória de: a) todo imóvel que seja objeto de direito real, a começar pelo de propriedade, pois a inscrição não pode versar sobre todo o patrimônio ou sobre um número indefinido de imóveis; b) toda dívida que seja garantida por um direito real, pois a quantia não pode ser indefinida, mas certa, expressa em moeda nacional”.

²⁶¹ Segundo Paola de Castro Ribeiro Macedo (2020, p.210): “Além disso, devem ser analisadas as questões envolvendo a especialidade objetiva, ou seja, relacionadas à descrição do imóvel. A descrição da área regularizada e suas respectivas unidades imobiliárias, em clara opção legislativa, deve ser realizada com **georreferenciamento**, conforme as normas técnicas para serviços topográficos da ABNT, de acordo com o Decreto nº 89.817/1984, e normas técnicas da Diretoria do Serviço Geográfico do Exército Brasileiro (art. 35 da Lei nº 13.465/17 e arts. 28 e 29 do Decreto nº 9.310/18). Note-se que não é necessária certificação da descrição pelo INCRA, nem mesmo se a área regularizada estiver localizada no perímetro rural. Enquanto essa determinação legal não for declarada inconstitucional por supostamente afrontar a autonomia municipal (art. 30, I e VIII, da CF), deve ser integralmente observada pelo Município”.

²⁶² A definição, tantas vezes lembrada, de Afrânio de Carvalho (1998, p.253), nos ensina que: “o princípio de continuidade, que se apoia no de especialidade, quer dizer que, em relação a cada imóvel, adequadamente individuado, deve existir uma cadeia de titularidade à vista da qual só se fará a inscrição de um direito se o outorgante dele aparecer no registro como seu titular. Assim, as sucessivas transmissões, que derivam umas das outras, asseguram sempre a preexistência do imóvel no patrimônio do transferente. Ao exigir que cada inscrição encontre sua procedência em outra anterior, que assegure a legitimidade *daí* transmissão ou da oneração do direito, acaba por transformá-la no elo de uma corrente ininterrupta de assentos, cada um dos quais se liga ao seu antecedente, como o seu subsequente a ele se ligará posteriormente. Graças a isso o Registro de Imóveis inspira confiança ao público. O encadeamento de titularidades, em que se apoia a confiança do público, recebe o nome de princípio de continuidade. Esse nome, contudo, tem variantes na linguagem, conforme a expressão legal usada em cada país para traduzir o princípio, sendo este intitulado no Direito alemão de *inscrição prévia do prejudicado em seu direito*, no Direito francês, inspirado tardiamente no antecedente, de *efeito relativo da*

se naquele para que haja uma cadeia adequadamente desenvolvida de direitos reais e titulares, o que gera uma cadeia sucessória de transferência de titularidade (CARVALHO, 1998, p.253-259).

Para o atendimento do espectro subjetivo, o oficial fará as notificações dos titulares de domínio e confrontantes; caso faltem algum, deverá devolver o título para que seja regularizado. Nesses casos de qualificação negativa, será devolvida a CRF para que possa ser retificada ou expedida CRF's complementares.

O oficial de registro fica dispensado de providenciar a notificação dos titulares de domínio, dos confinantes e de terceiros eventualmente interessados, desde que o município declare ter cumprido o disposto no artigo 31 da Lei 13.465/2017 e não sejam localizadas matrículas ou transcrições além daquelas indicadas na CRF.

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. Convidará 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, importarão em anuência ao registro e a perda de eventual direito de que o notificado titularize sobre o imóvel objeto da Reurb.

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, mas muito aconselhado pela fé pública das notificações extrajudiciais.

As notificações serão consideradas cumpridas quando comprovada a entrega no endereço constante da matrícula ou transcrição. Ausente este, ou incompleto, publicar-se-á edital.

publicidade, designação manifestamente imprópria ao passo que no Direito brasileiro foi desde o começo conhecido como *registro do título anterior*. ” Mais recentemente, sustentou Josué Modesto Passos (2014, p.39):“(...) no direito brasileiro, princípio da continuidade é o princípio de direito registral imobiliário: a) segundo o qual, ressalvadas umas poucas e restritas exceções, e estando pressuposto um certo imóvel já existente no registro, um ato de disposição concernente a um direito real imobiliário e ligado a uma aquisição derivada só pode ser inscrito se o disponente do direito transmitido previamente constar do registro imobiliário como o legitimado para dispor; e b) que impõe que o oficial de registro exija que o interessado faça ingressar e ser inscrito o título anterior (‘aquele em que aparece como adquirente aquele que no título submetido a exame aparece como transmitente (...) é aquele cujo registro dá disponibilidade ao titular do direito’); e c) cuja inobservância leva à nulidade da inscrição; e d) que tem por finalidades permitir a legitimação registral e fazer com que o registro de imóveis retrate a realidade jurídica das transmissões de direitos imobiliários de direito privado)”.

A ausência de qualificação completa do proprietário do imóvel, na matrícula ou transcrição, não impede sua notificação nos termos da Lei 13.465/2017, desde que identificável, sendo dispensada a prévia averbação dos dados faltantes para efeito de prosseguimento do registro da Reurb, uma vez que a ideia é baseada no supra princípio, criando certo grau de plasticidade nesses princípios. Só assim será possível atingir o resultado.

Aplica-se o §10 do artigo 213 da Lei 6.015/1973, a todas as hipóteses em que haja pluralidade de proprietários ou confrontantes, em situação de condomínio, notificando-se apenas um dos proprietários de cada matrícula.

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 dias.

A publicação do edital poderá ser feita no Diário Oficial do Município ou em meio eletrônico disponível na internet, de livre acesso ao público.

O prazo comum de 30 dias para impugnação terá início no primeiro dia útil que seguir ao considerado como data da publicação do edital.

O edital conterá 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 pela Reurb, e explicitará as consequências da não oposição ao pedido no prazo.

Se houver impugnação, o oficial intimará o município e o agente promotor, se diverso, para que se manifestem no prazo de 10 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 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 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 dias, encaminhará os autos ao Juiz Corregedor Permanente.

Consideram-se infundadas as impugnações já examinadas e refutadas em casos iguais ou semelhantes pelo Juízo Corregedor Permanente ou pela Corregedoria Geral da Justiça; as 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; as que não contêm

exposição, ainda que sumária, dos motivos da discordância manifestada; as que ventilam matéria absolutamente estranha ao pedido formulado.

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 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.

Ultrapassado esse procedimento de notificações e eventuais impugnações dentro do processo administrativo, a qualificação deverá se ater à especialidade objetiva e à caracterização específica do espaço territorial que está sendo afetado no processo administrativo de regularização urbana.

Essa análise compreende a exaustiva busca do encadeamento filiatório, isto é, fazer buscar em todas as transcrições para perscrutar a origem daquele espaço territorial. Caso inexistente a origem formal, deverá ser aberta a matrícula com a descrição do perímetro do núcleo urbano informal, trazendo a informação de “proprietário” e “registro anterior” são inexistentes ou “não identificados”²⁶³. É preciso profilaxia e muita cautela nessa pesquisa, para que não ocorra sobreposição de áreas e registros (MACEDO, 2020, p.207-214).

Paola de Castro Ribeiro Macedo (2020, p.208-214) nos alerta sobre a dificuldade no que tange à qualificação registral baseada na especialidade objetiva, e respectiva descrição não coincidente com a matrícula ou transcrição existente, o que é muito comum, tendo em vista que a descrição do núcleo deverá ser georreferenciada.

Dessa forma para atendimento ao princípio da especialidade objetiva, 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. Vale lembrar que em situações de normalidade,

²⁶³ Art. 51. 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. Parágrafo único. 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. 52. Registrada a CRF, será aberta matrícula para cada uma das unidades imobiliárias regularizadas. Parágrafo único. 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 (BRASIL, 2017).

ou seja, sem a irradiação do princípio da acessibilidade registral, o oficial exigirá uma retificação de área, com base no artigo 213, II, da Lei 6.015/1973, em obediência ao princípio da especialidade objetiva, o que é dispensada no caso da Reurb.

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.

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.

A autora ainda complementa que, ao abrir nova matrícula, registrador fará a averbação do destaque nas matrículas de origem, sem necessidade de apuração de remanescente, nas seguintes situações: (i) a área da Reurb é inferior à área da matrícula (artigo 46, § 3º); (ii) há dúvidas quanto à extensão da gleba matriculada, em razão da precariedade da descrição (art. 46, § 1º); e (iii) o núcleo regularizado abrange duas ou mais matrículas, total ou parcialmente (artigo 44, § 2º), mesmo que sejam de proprietários diferentes.

Feito esse controle de juridicidade envolvendo todos os princípios registrais, supera-se essa qualificação registral prévia e ingressa-se na prática do ato do registro da regularização fundiária na matrícula aberta para essa finalidade ou na matrícula existente, que teve sua nova descrição devidamente averbada. Esse registro deverá ser adaptado aos direitos reais e efeitos correspondentes da área regularizada.

Registrada a CRF, o Oficial de Registro de Imóveis abrirá as matrículas individualizadas para as unidades imobiliárias resultantes do projeto de regularização aprovado, transportando os dados constantes da matrícula matriz referentes ao “registro anterior” e “proprietário” e, em seguida, registrará os direitos reais indicados na CRF, dispensada a apresentação de título individualizado. Assim, se o núcleo for composto de lotes, o registro da regularização, com a respectiva cobrança de custas e emolumentos na Reurb-E, será realizado como parcelamento do solo, podendo as edificações ser averbadas concomitantemente, ou em momento posterior, a cargo dos respectivos beneficiários (artigo 31, § 3º, Decreto 9.310/2018).

No caso da Reurb-S, a averbação das edificações poderá ser efetivada a partir de mera notícia, a requerimento do interessado, da qual constem a área construída e o número da unidade imobiliária, dispensada a apresentação de habite-se e de certidões negativas de tributos e contribuições previdenciárias (artigo 63, da Lei 13.465/2017).

Além disso, na Reurb-S promovida sobre bem público, o registro do projeto de regularização fundiária e a constituição de direito real em nome dos beneficiários poderão ser feitos em ato único, a critério do ente público promovente. Nesses casos, serão encaminhados ao cartório o instrumento indicativo do direito real constituído, a listagem dos ocupantes que serão beneficiados pela Reurb e respectivas qualificações, com indicação das respectivas unidades, ficando dispensadas a apresentação de título cartorial individualizado e as cópias da documentação referente à qualificação de cada beneficiário²⁶⁴.

Além disso, na Reurb-S, serão isentos de custas e emolumentos registraes e da comprovação do pagamento de tributos ou penalidades tributárias os seguintes atos: registro da regularização fundiária, abertura das matrículas das unidades, averbação de construção residencial até o limite de setenta metros quadrados, registro do primeiro direito sobre a unidade imobiliária e o fornecimento da primeira certidão pós-registro²⁶⁵. Para o registro do título aquisitivo, somente farão jus a tal isenção os títulos apresentados no prazo máximo de um ano, contados da emissão do título ou da regularização fundiária nos termos do artigo 56 do Decreto 9.310/2018.

Com o registro da 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.

Uma vez registrada a CRF que tenha por objeto gleba cadastrada como rural, o Oficial de Registro de Imóveis, após o registro da CRF e criação da titulação, notificará o Incra, o

²⁶⁴ Art. 17. Na Reurb-S promovida sobre bem público, o registro do projeto de regularização fundiária e a constituição de direito real em nome dos beneficiários poderão ser feitos em ato único, a critério do ente público promovente.

Parágrafo único. Nos casos previstos no **caput** deste artigo, serão encaminhados ao cartório o instrumento indicativo do direito real constituído, a listagem dos ocupantes que serão beneficiados pela Reurb e respectivas qualificações, com indicação das respectivas unidades, ficando dispensadas a apresentação de título cartorial individualizado e as cópias da documentação referente à qualificação de cada beneficiário (BRASIL, 2017).

²⁶⁵ Art. 13. A Reurb compreende duas modalidades:

I - Reurb de Interesse Social (Reurb-S) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; e

II - Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo.

§ 1º Serão isentos de custas e emolumentos, entre outros, os seguintes atos registraes relacionados à Reurb-S:

I - o primeiro registro da Reurb-S, o qual confere direitos reais aos seus beneficiários;

II - o registro da legitimação fundiária;

III - o registro do título de legitimação de posse e a sua conversão em título de propriedade;

IV - o registro da CRF e do projeto de regularização fundiária, com abertura de matrícula para cada unidade imobiliária urbana regularizada;

V - a primeira averbação de construção residencial, desde que respeitado o limite de até setenta metros quadrados;

VI - a aquisição do primeiro direito real sobre unidade imobiliária derivada da Reurb-S;

VII - o primeiro registro do direito real de laje no âmbito da Reurb-S; e

VIII - o fornecimento de certidões de registro para os atos previstos neste artigo. (BRASIL, 2017)

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.

Sobre a titulação²⁶⁶ na Reurb, registrada a CRF e restando unidades imobiliárias não tituladas pela listagem que as compõe, os atuais compradores, compromissários ou cessionários poderão requerer o registro dos seus contratos, padronizados ou não, apresentando o respectivo instrumento ao Oficial de Registro de Imóveis competente. Na qualificação registral²⁶⁷ dessas unidades que não integraram a CRF, será possível a regularização diretamente no Oficial Registro de Imóveis.

Além disso, o município poderá, a qualquer tempo, apresentar listagens complementares para a titulação das unidades imobiliárias faltantes ou que não integraram a CRF. Mais uma vez, destaca-se a reavaliação do princípio da cindibilidade registral ulterior à regularização fundiária, Vale destacar importante princípio registral que se aplica analogicamente com o filtro mitigador da regularização fundiária, o princípio da cindibilidade, que de acordo com Vitor Frederico Kümpel e Carla Modena Ferrari (2020, p.253-257), cindibilidade significa dividir ou parcelar. Essa construção é sobretudo jurisprudencial administrativa²⁶⁸, interligada com sistema do fôlio real.

²⁶⁶ Normas da Corregedoria do Estado de São Paulo

²⁶⁷ Segundo as NSCGJ/SP: para a qualificação referida no item 303 e seguintes, o Oficial de Registro de Imóveis poderá exigir que o interessado apresente, além do título da transmissão: a) prova de que habita de boa fé o imóvel há mais de 10 anos sem interrupção e oposição; b) certidão de inexistência de ação que verse sobre direitos da propriedade indicada no instrumento. São documentos aptos a demonstrar a boa-fé referida na alínea "a", do item 310.1, dentre outros, os relativos ao Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU, alvará de construção emitido pela Municipalidade, contas de água, luz e telefone, correspondências e quaisquer comprovantes de residência.

²⁶⁸ Segundo pesquisa jurisprudencial elaborada por Francisco José de Almeida Prado Ferraz Costa (JUNIOR, 2020, p.115), foram colacionados julgados antes da vigência e pós vigência de 1973: “Cf., no sistema do Decreto nº 4.857/39, negando a impossibilidade da cisão do título formal, CSMSP – Apel. nº 247.698, j. 10/12/1975. Já na vigência da Lei 6.015/73, admitindo a cisão, CSM, Apel. nº 285.948, DJ 16/01/1980. Constou desse último aresto: “*Já não quadra ao vigorante sistema de registro imobiliário, fundado em ato básico de cadastramento do corpo físico, a que se vinculam os fatos, atos e negócios jurídicos correspondentes que adentram o Registro, o princípio pretoriano da incindibilidade do título, a que se aferrou o Oficial suscitante (in Ag. pet.247.698). Tal orientação irradiava-se da circunstância de o velho regime centrar-se em ato de transcrição dos instrumentos apresentados, que a jurisprudência invocada, talvez por razões de segurança, demandava se fizesse por inteiro. (...) Ora, o sistema vigente, introduzido da Lei 6.015, de 31.12.73, caracteriza-se pela transformação radical do ato básico do registro imobiliário, que, deixando de ser a reprodução textual dos instrumentos, passou ao cadastramento ou retrato físico do imóvel, expresso em linguagem escrita. A matrícula é nada mais, nada menos, que a expressão da individualidade da coisa, enquanto centro de todas as demais referências da história de suas mutações objetivas e subjetivas. O conteúdo do título é o meio de transmissão daquelas características que a lei reputa essenciais aos fins a que se presta a matrícula. Já não é o objeto de um ato reflexivo ou transcritivo. Não poderia, destarte, aquele princípio convir, ‘sic et simpliciter’, à sistema fundamentalmente diverso, que a, premissas faleceram (sic). A cindibilidade dos títulos, na medida em que significa autonomia dos*”

Diferentemente do que era pensado no passado por Afrânio de Carvalho (1998, p.322-323) que defendia sua proibição, contudo, a orientação que prevaleceu, foi a da jurisprudência paulista, que fixou entendimento no sentido de que, com o abandono do sistema de fôlio pessoal em favor do sistema de fôlio real, a unidade lógica do registro deixa de ser o negócio jurídico para converter-se no imóvel, de modo a tornar possível, em determinados casos, cindir o título para inscrevê-lo parcialmente (JUNIOR, 2020, p.155-122).

Josué Modesto Passos (2016), que com brilhantismo desenvolveu releitura da inadequada, mas já consagrada denominação “princípio da cindibilidade”, assentando, em seu lugar, a expressão “regra de cisão do título formal”. Essa expressão encaixa perfeitamente nas ideias da qualificação da CRF e suas vicissitudes.

Para deflagração dessa regularização parcial registral, os compromissos de compra e venda, as cessões e as promessas de cessão valerão como título hábil para aquisição da propriedade, quando acompanhados da respectiva prova de quitação das obrigações do adquirente e serão registrados nas matrículas das correspondentes unidades imobiliárias resultantes da regularização fundiária.

O registro de transmissão da propriedade poderá ser obtido, ainda, mediante a comprovação idônea, perante o oficial do registro de imóveis, da existência de pré-contrato, promessa de cessão, proposta de compra, reserva de unidade imobiliária ou de outro documento do qual constem a manifestação da vontade das partes, a indicação da fração ideal, a unidade imobiliária, o preço e o modo de pagamento, e a promessa de contratar.

A prova de quitação dar-se-á por meio de declaração escrita ou recibo assinado pelo loteador, com firma reconhecida, ou com a apresentação da quitação da última parcela do preço avençado.

Equivale à prova de quitação a certidão emitida pelo Distribuidor Cível da Comarca de localização do imóvel e da comarca do domicílio do adquirente, se diversa, em que conste a inexistência de ação judicial que verse sobre a posse ou a propriedade do imóvel contra o adquirente ou seus cessionários, após 5 anos do vencimento da última prestação (artigo 206, § 5º, I do Código Civil).

Quando constar do título que o parcelador foi representado por procurador, corretor de imóveis ou preposto, deverá ser apresentada a respectiva prova da regularidade de sua representação, na data do contrato. Na ausência ou imperfeição da prova de representação o Oficial de Registro de Imóveis notificará o titular de domínio e o parcelador, se diversos, para

corpos físicos considerados, é hoje a regra, que apenas excepcionalmente e por razões específicas não incidirá”.

oferecimento de impugnação no prazo de 15 dias, sob pena de proceder-se ao registro do título (Lei 6.766/1979, artigo 27, “*caput*”).

Derivando a titularidade atual de uma sucessão de transferências informais, o interessado deverá apresentar cópias simples de todos os títulos ou documentos anteriores, formando a cadeia possessória, e a certidão da negativa do fórum da Comarca, de cada um dos adquirentes anteriores.

No caso do parágrafo anterior, o Oficial de Registro de Imóveis realizará o registro do último título, mencionando em seu conteúdo que houve transferências intermediárias, independentemente de prova do pagamento do imposto de transmissão intervivos e, se for o caso, do laudêmio, é vedado ao oficial do registro de imóveis exigir sua comprovação (Lei 13.465, Art. 13, § 2º).

Quando a unidade imobiliária derivar de matrícula matriz em que não foi possível identificar a exata origem da parcela matriculada, bastará que no instrumento apresentado haja coincidência do nome do alienante com o de um dos antigos proprietários indicados nas matrículas de origem²⁶⁹.

Há ainda que se destacar, a mitigação do princípio da especialidade subjetiva, no caso de omissão no título, os dados de qualificação do adquirente poderão ser complementados por meio da apresentação de cópias simples da cédula de identidade (RG) ou documento equivalente, ou do CPF, da certidão de casamento e de eventual certidão de registro da escritura de pacto antenupcial ou de união estável, e declaração firmada pelo beneficiário, constando sua profissão e residência, dispensado o reconhecimento de firma.

Há também a mitigação na especialidade subjetiva, no caso de a descrição do imóvel constante do título de transmissão ser imperfeita em relação ao projeto de regularização fundiária registrado, mas não haver dúvida quanto à sua identificação e localização — o interessado poderá requerer seu registro, de conformidade com a nova descrição, com base no disposto no art. 213, §13, da Lei 6.015/1973, devendo ser executado o registro.

Caso o título de transmissão ou a quitação ostentem imperfeições relacionadas à

²⁶⁹ As NSCGJ/SP são claras nesse sentido da flexibilização, a medida que Apresentados por cópias, ou ausente o reconhecimento de firma nos documentos, instrumentos particulares sem todas as exigências legais, o Oficial de Registro de Imóveis providenciará a notificação dos seus subscritores para impugnação no prazo de 15 (quinze) dias e exigirá apresentação da certidão prevista no item 303.5, de cada um deles. Decorrido o prazo sem impugnação, o Oficial de Registro de Imóveis efetivará a transmissão imobiliária, arquivando uma cópia do título, os comprovantes de pagamento e as respectivas certidões. É dispensada a notificação das partes dos contratos informais intermediários que formam a cadeia possessória mesmo se ausente o reconhecimento de firma nos títulos de transmissão, quando decorridos mais de dez anos da data do instrumento, conforme item 310, III. Se a documentação for microfilmada em conformidade com a Lei nº 5.433/1968 ou armazenada em mídia digital na forma prevista no art. 38, da Lei nº 11.977/2009, poderá ser devolvida ao apresentante.

especialidade ou à continuidade registrária, o Oficial de Registro de Imóveis, seguindo o critério da prudência e à vista dos demais documentos e circunstâncias de cada caso, verificará se referidos documentos podem embasar o registro da propriedade, aplicando-se mais uma vez a mitigação pró-registro de forma que possibilite a prudente atividade registral na consecução da regularização fundiária.

Nos termos da Normas de Serviço de Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo, não se consideram óbices à qualificação de unidades imobiliárias não tituladas pela listagem que as compõe, no caso de unidades que ficaram fora da CRF: I - a ausência do formal de partilha de bens, da assinatura do cônjuge, da certidão de casamento com averbação da separação ou divórcio, ou do pacto antenupcial, do transmitente, quando decorridos mais de dois anos da data da celebração do negócio jurídico com o adquirente, ou seus antecessores; II - a ausência de indicação no título do número do CPF ou do CNPJ dos alienantes anteriores, exceto do último adquirente; III - a ausência do reconhecimento de firma de que trata o art. 221, II, da Lei nº 6.015, de 1973, quando decorridos mais de dez anos da data do instrumento, para registro de compromissos de compra e venda, cessões e promessas de cessão, pré-contrato, promessa de cessão, proposta de compra, reserva de unidade imobiliária ou outro instrumento do qual constem a manifestação da vontade das partes e a respectiva conversão em propriedade.

De outro bordo, Paola de Castro Ribeiro Macedo (2020, p.131-133) nos ensina que em se tratando de condomínio edilício, o registro da Reurb equivalerá à instituição e especificação do condomínio, sendo facultativo, nesse caso, o registro de convenção condominial. Já a regularização de conjuntos habitacionais que podem ser constituídos de parcelamento do solo com unidades edificadas isoladas, parcelamento do solo com edificações em condomínio, condomínios horizontais ou verticais, ou ambas as modalidades de parcelamento e condomínio, as unidades resultantes da regularização de conjuntos habitacionais serão atribuídas aos ocupantes reconhecidos, salvo quando o ente público promotor do programa habitacional demonstrar que há obrigações pendentes, caso em que as unidades imobiliárias regularizadas serão a ele atribuídas com a aprovação e registro dos conjuntos habitacionais que compõem a Reurb ficam dispensadas a apresentação do habite-se e, no caso de Reurb-S, as respectivas certidões negativas de tributos e contribuições previdenciárias.

Ademais, os gravames e indisponibilidades das matrículas de origem deverão ser transportados para as matrículas das unidades, salvo se houver outorga de legitimação fundiária aos ocupantes do núcleo, que é considerada pela lei como aquisição originária

(artigo 23, § 3º da Lei 13.465/2017).

Como já defendeu-se anteriormente, também podem ser utilizados os institutos do condomínio de lotes, condomínio urbano simples, direito real de laje, loteamento de acesso controlado, novidades legislativas trazidas pela Lei nº 13.465/2017.

Por fim, se, ainda assim, a qualificação for negativa, o Oficial de Registro de Imóveis encaminhará, de ofício, a nota devolutiva fundamentada e os documentos que a acompanhem ao Juiz Corregedor Permanente que, de plano ou após instrução sumária, decidirá se os documentos estão habilitados para registro, aplicando-se, no que couber. Para a validação do título de transmissão, o Juiz Corregedor Permanente poderá determinar a produção de prova pelo interessado ou a notificação do titular de domínio ou do empreendedor.

Por fim, há possibilidade de regularização é a especialização de frações ideais, na hipótese em que a área original do núcleo contenha o registro de inúmeras frações ideais, formando um imenso condomínio civil entre os proprietários. Poderá o município apresentar, sob sua exclusiva responsabilidade, de forma individual ou coletiva, a especialização dessas frações ideais, indicando quais unidades devem ser atribuídas a quais proprietários em razão da respectiva fração²⁷⁰.

As normas da Corregedoria do Estado de São Paulo editaram provimento administrativo para regulamentação da especialização²⁷¹.

²⁷⁰ 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 a informação prevista no **caput** deste artigo 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 (BRASIL, 2017).

²⁷¹ Quando se tratar de imóvel sujeito a regime de condomínio geral a ser dividido em unidade imobiliárias 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.

Na hipótese de a informação prevista no item anterior não constar do projeto de regularização fundiária aprovado pelo Município, as novas matrículas das unidades imobiliárias serão abertas mediante requerimento de especialização formulado pelo interessado, dispensada a outorga de escritura pública para indicação da quadra e da unidade imobiliária. Considera-se interessado, para fins de requerer a especialização da fração ideal, o seu titular, o adquirente por meio de contrato ou documento particular ou seus sucessores. O adquirente, por meio de instrumento público não registrado, ou por contrato ou documento particular, poderá, no mesmo ato, requerer a especialização de fração ideal e o registro da transferência para seu nome. A especialização de fração ideal pode ser requerida pelo cônjuge ou companheiro sobrevivente, desde que não casados pelo regime da separação de bens, ou por qualquer um dos herdeiros enquanto não for promovido o inventário e a partilha dos bens.

O interessado apresentará requerimento dirigido ao Oficial de Registro de Imóveis, instruído com os seguintes documentos: I. - anuência dos confrontantes da fração do imóvel que pretende localizar, expressa em instrumento público ou particular, neste caso, com as assinaturas dos signatários reconhecidas por semelhança; II. - a identificação da fração, em conformidade com o projeto de REURB registrado, por meio de certidão atualizada expedida pelo Município; e III. - certidão de lançamento fiscal ou de simulação do valor venal.

Em arremate do processo administrativo registral, as matrículas das unidades abertas para lotes, casas, apartamentos e unidades comerciais deverão ser registradas os direitos reais atribuídos²⁷² na listagem de ocupantes, se esta for apresentada conjuntamente com a Certidão de Regularização Fundiária, dispensada a apresentação de título individualizado.

As matrículas relativas a unidades não adquiridas nos termos indicados na listagem permanecerão em nome do titular de domínio constante da matrícula matriz. Poderão ser objeto de titulação por listagem complementar ou caracterizadas como unidades desocupadas e não comercializadas, ficando o titular original com sua livre disponibilidade (art. 54 da Lei 13.465/2017). Como já dito alhures, na Reurb-S, há um forte fomento da isenção e facilitação econômica dos encargos financeiros; ora a municipalidade, ora o cartório de registro assumirá o impacto financeiro. Já na Reurb-E, as custas e emolumentos, bem como as obrigações tributárias, deverão ser exigidas na forma da lei, de acordo com os atos a serem praticados.

Após os registros, averbações e aberturas competentes, deverá o Oficial de Registro cumprir algumas obrigações acessórias. No caso dos imóveis situados em área rural, deverão ser notificados da regularização o Incra, o Ministério do Meio Ambiente e a Secretaria da Receita Federal, para que cancelem os registros existentes no Cadastro Ambiental Rural e demais cadastros relacionados a imóveis rurais nos termos do artigo 44, § 7º, da Lei 13.465/2017.

Por fim, são inaugurados todos os fólhos reais – matrículas imobiliárias – com todo o potencial econômico e de acesso aos direitos da propriedade, que envolvem uma série de

Não apresentadas as anuências previstas no inciso I do *caput* deste item, o Oficial seguirá o rito previsto no item 290. Não apresentada a certidão prevista no inciso II do *caput* deste item, o Oficial do Registro de Imóveis fará publicar, em jornal de circulação local, em resumo, edital do pedido de especialização, podendo esse ato ser impugnado no prazo de 15 (quinze) dias contados da data da publicação. Findo o prazo sem impugnação, o Oficial praticará os atos cabíveis. Se houver, seguir-se-á o disposto no item 292, no que couber.

Findo o prazo sem impugnação, o oficial abrirá nova matrícula para a fração destacada e averbará o destaque na matrícula matriz; se houver impugnação, seguirá o rito previsto no item 292. Quando os dados pessoais dos requerentes titulares da fração ideal, constantes no requerimento de especialização ou no instrumento particular de transferência, forem os mesmos da matrícula, é vedado ao Oficial de Registro de Imóveis.

²⁷² Paola de Castro Ribeiro Macedo (2020, p. 212-213): “O registro dos direitos reais dos beneficiários pode se revestir de quaisquer das modalidades previstas na Lei nº 13.465/17 ou no Decreto nº 9.310/18 (art. 42, § 2º, do Decreto nº 9.310/18). Assim a Municipalidade poderá indicar, na listagem de ocupantes, entre outros, os seguintes direitos reais, passíveis de registro: (i) legitimação fundiária, sendo propriedade plena e originária (art. 23 da Lei nº 13.465/17), para imóveis públicos ou particulares; (ii) legitimação de posse, conversível em direito de propriedade (art. 25 da Lei nº 13.465/17), somente para imóveis particulares; (iii) especialização de frações ideais já registradas na matrícula da gleba original (art. 46 da Lei nº 13.465/17); (iv) alienação de imóvel pela administração pública municipal diretamente para o seu detentor, nos termos da alínea “f” do inciso I do art. 17 da Lei nº 8.666/93; (v) concessão de uso especial para fins de moradia, para imóveis públicos, regulada pela Medida Provisória nº 2.220/2001; (vi) concessão de direito real de uso, em área pública ou particular, de acordo com o Decreto-Lei nº 271/1967; (v) compra e venda, desde que a declaração da Municipalidade seja munida dos compromissos de venda e compra, cessões ou promessas de cessão firmados pelos proprietários originais, que valerão como título hábil à aquisição da propriedade, se acompanhados por termo de quitação das obrigações dos adquirentes (art. 52, parágrafo único, da Lei nº 13.465/2017)”.

vertentes para concretização dos direitos fundamentais afetos à propriedade propriamente dita e à cidade como meio para realização da dignidade da pessoa humana.

5. CONCLUSÃO

1. Segundo informações do Departamento de Assuntos Fundiários Urbanos apresentadas pelo Ministério das Cidades, países em desenvolvimento possuem entre 40% e 70% da população das grandes cidades vivendo em imóveis informais, o que demonstra um déficit na regularização fundiária.
2. No Brasil, cerca de 50% dos imóveis urbanos detêm alguma informalidade ou irregularidade fundiária. Dessa forma, são aproximadamente 100 milhões de pessoas vivendo em imóveis irregulares, sem uma estrutura urbanística e totalmente marginalizados do acesso ao potencial econômico da propriedade formal.
3. Com o advento da Lei 13.465/2017, perscrutou-se um novo modelo de regularização, fundamentado em forte articulação de titulação formal e absorção de espaços rurais passíveis de regularização fundiária.
4. Segundo o Ministério das Cidades, esse novo marco legal, a Lei 13.465/2017, foi considerada desburocratizante, na medida em que simplifica, agiliza e destrava os processos da regularização fundiária urbana. Com isso, amplia-se a possibilidade de acesso da população de baixa renda à terra urbanizada e promove-se o resgate da cidadania. Promove-se, ainda, a hipertrofia do mercado imobiliário, com novas matrículas resultando em crescimento econômico.
5. Pode-se considerar o primeiro marco da regularização fundiária a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que, no seu Capítulo VIII, apresentou um procedimento de regularização fundiária até então único na legislação brasileira. Era muito criticada pois não se criou um fluxograma exposto de desenvolvimento processual administrativo, o que fez surgir uma série de dúvidas na sua aplicação. Mesmo com a colaboração do registrador, o feito era totalmente responsabilidade do judiciário, o que ainda prejudicava a celeridade do processo.
6. Mesmo com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001, infelizmente, assiste-se à perpetuação e ao aprofundamento das desigualdades com vários fatores possíveis, destacando-se principalmente: i) planos diretores sem a roupagem jurídica necessária à operacionalização de todos aqueles instrumentos urbanísticos; ii) planejamento urbano municipal sem considerar a região metropolitana; iii) interesses políticos antagonicos, destacando-se dentro do capitalismo, os movimentos sociais

e o empresariado; iv) instabilidade política local; v) falta de participação democrática da população local em decorrência da forte influência dos grupos econômicos; vi) parâmetros elitistas de parcelamento do solo urbano, que dificultam o acesso registral e jurídico dos núcleos informais ou assentamentos irregulares; vii) a falta de boa-fé na discricionariedade dos processos administrativos; viii) a difícil subsunção e a consequente flexibilização da legislação notarial e registral no caso concreto.

7. Além disso, é possível extrair ainda uma total falta de preocupação com o planejamento urbano prévio, na medida em que do conjunto total das cidades brasileiras (5.570 municípios), 533 informaram que o Plano Diretor estava em fase de elaboração. Considerando apenas os municípios com mais de 20.000 habitantes, sendo 1.762 os que necessitavam elaborar o Plano Diretor, apenas 175 (9,9%) contavam com o instrumento. Destes, 76 afirmaram que o plano estava em andamento. Esses dados são exemplos de que Estatuto não é aplicado, e muitos municípios ainda padecem de planejamento urbanístico, o que acarreta a constante necessidade de regularizar. Quem não planeja está fadado a regularização.

8. Fica evidenciado, ao analisar os instrumentos de planejamento urbano, a falta de preocupação com a expansão urbanística, pois apenas 51,5% dos municípios brasileiros têm Plano Diretor (MUNIC 2018).

9. A Lei 11.977/2009 foi o diploma legislativo mais importante até então visto sobre o tema de regularização fundiária. Rompeu paradigmas, irradiou-se de forma interdisciplinar e trouxe reais possibilidades de solução para concretização da moradia. Estabeleceu o protagonismo do registrador imobiliário nesse processo. A título de exemplo, no Estado de São Paulo, sob a égide da Lei 11.977/2009, foi o ano em que se registrou o maior número de regularizações – 576 núcleos, enquanto em 2017 foram 470; em 2018, 515; e em 2019, 517. No entanto, é importante atualizar os dados estatísticos, que, por enquanto, demonstram um aumento no número de regularizações, obtendo seu recorde em 2020, com o marco de 600 regularizações. De outro bordo, neste ano de 2021 tem-se um número inexpressivo, apenas 106 regularizações até a última consulta no portal em 19/06/2021.

10. Mesmo cientes que a Lei 13.465/2017 é uma lei federal dotada de forte carga de normas gerais, apresenta-se uma minuta anexo, baseada na minuta do Município de São Paulo com algumas adequações para auxiliar os gestores e o legislativo dos municípios do Brasil para confecção de sua lei.

11. É necessária uma análise crítica da atual regularização e do risco da nova Lei, PCVA, uma vez que a regularização titula, mas não garante moradia digna, cidade formal, mas não do

ponto de vista material (implementação urbana e ambiental).

12. É necessário ainda coibir e proibir o incentivo à criação de novos núcleos urbanos informais, por meio do urgente planejamento urbanístico (local).

13. É imprescindível para isso a releitura de todos os institutos jurídicos em face da urbanização. É latente que o aumento das irregularidades é fruto de uma anomalia hermenêutica por partes dos operadores do direito e principalmente do sistema notarial e registral que devem acessar esses fatos jurídicos, muitas vezes desprezados com uma verdadeira marginalização jurídica.

14. É indiscutível a importância dos registradores e notários na participação desse processo; os primeiros porque estão ligados a questões urbanísticas e devem deixar de praticar atos formais sem a interdisciplinaridade cabível, os segundos por poderem entabular Reurb's Unilaterais, dialogando com o registro, o Ministério Público e o município. Ambos os delegatários de serviço público devem efetuar uma releitura de suas atividades, encampados pelo supra princípio da regularização fundiária de acessibilidade.

15. É importante ainda trazer uma reflexão sobre um princípio não difundido na doutrina, nem na atividade registral, muito menos na administrativa — o princípio da acessibilidade regularizatória. Tecnicamente é um vetor axiológico de análise para mitigação de todos os princípios registrais, baseada na acessibilidade da Reurb e na necessidade de sua nova configuração; é emergente a necessidade de interagir com esse supraprincípio.

16. Transferência imediata da presidência do processo administrativo para o Registrador de Imóveis. Denota-se a importância do registrador como cerne da regularização, o que demonstra urgência da vinculação premonitória registral, o que resultará em imediata celeridade e segurança jurídica.

17. Deve-se desenvolver melhor a modalidade de Reurb U, para que as autoridades dialoguem no processo administrativo e se concretize a regularização de forma plena.

18. Por fim, capacitar os municípios e os registradores não só do ponto de vista jusreal, mas principalmente engajá-los na necessidade humana e econômica da efetivação desse direito.

19. Conclui-se assim, tratar-se de tema interdisciplinar, pois envolve políticas públicas e o desafio de assegurar a dignidade humana em todas as suas dimensões; mora-se na cidade e não simplesmente numa casa — e a cidade é condição de possibilidade (ou entrave) da efetivação de todos os direitos fundamentais humanos.

6. REFERÊNCIAS

AFONSO DA SILVA, José. **Direito Urbanístico e Meio Ambiente**. In: MILARÉ, Édís; MACHADO, Paulo Affonso Leme (Org.). (Doutrinas essenciais): Direito Ambiental III. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 1177-1186.

AGUIAR, Joaquim Castro; **Direito da cidade**, Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

AHUALLI, Tânia Mara; BENACCHIO, Marcelo. (Coord.) **Direito Notarial e Registral: Homenagem às Varas de Registros Públicos da Comarca de São Paulo**. São Paulo: Quartier Latin, 2016.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. 2ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores. 2015.

ALMEIDA JÚNIOR, João Mendes de. **Órgãos de fé pública**. 2ª Edição. São Paulo: Saraiva, 1963.

AMADEI, V, A, ALMEIDA PEDROSO, A.G e BARROS MONTEIRO FILHO. **Primeiras Impressões sobre a Lei n. 13.465/17 São Paulo** . “Sistematização e Teoria da Regularização Fundiária, 2017. Disponível em: http://www.arisp.com.br/lei_n13465_2017.pdf. Acesso em 20 dez. 2019.

AMADEI, Vicente Celeste; AMADEI, Vicente de Abreu. **Como Lotear uma Gleba: O Parcelamento do solo Urbano em Todos os Seus Aspectos essenciais (Loteamento e Desmembramento)**, 4a. Ed., Campinas, Millenium, 2014.

AMADEI, Vicente de Abreu. **A fé pública nas notas e nos registros**. In: YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato; FIGUEIREDO, Marcelo; AMADEI, Vicente de Abreu (org.). **Direito notarial e registral avançado**. São Paulo: Ed. RT, 2014.

ANDRADE, Darcy Bessone de Oliveira. **Direitos Reais**. São Paulo: Saraiva, 1998.

ASCENSÃO, José de Oliveira. **Direito Civil: Reais**. 5ª Ed. Coimbra: Coimbra, 2000. Atlas SA, 2017.

AZEVEDO, José Mario Junqueira de. **Manual dos tabeliães**. São Paulo: Saraiva, 1975.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 34ª edição. São Paulo: Malheiros, 2018.

BEDESCHI, Luciana. **Qualificar a Participação da Comunidade na Regularização Fundiária de Interesse Social: Elementos Normativos Complementares**. In: Regularização Fundiária Urbana. LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana (Coord.). São Paulo: Letras Jurídicas, 2019.

BENACCIO E MODESTO, Marcelo e Josué in: **A Dúvida no Registro de Imóveis**-- 1. ed. -- São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2020. -- (Coleção Direito Imobiliário ; vol. III / coordenação Alberto Gentil de Almeida Pedroso.

BITENCOURT, Eurico. **Subsídios para a atualização da lei federal de processo administrativo**. In: Marrara, Thiago; Bitencourt, Eurico (org.). Processo administrativo brasileiro: estudos em homenagem aos 20 anos da Lei Federal de Processo Administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

BONDUKI, Nabil. **A luta pela Reforma Urbana do Brasil: do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo**. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2017.

BOVINO, A.; COURTIS, C. **Por uma dogmática conscientemente política**. In.: COURTIS, C. Desde otra mirada. Buenos Aires: Eudeuba, 2009

BRANDELLI, Leonardo e MAZITELI, Celso in: **Condomínio e Incorporação Imobiliária** / 1. ed. -- São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2020. -- (Coleção Direito Imobiliário ; vol. III / coordenação Alberto Gentil de Almeida Pedroso.

BRANDELLI, Leonardo. **Teoria geral do direito notarial**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BRASIL, Procuradoria Geral da República. 2017. Processo Nº 220.490/2017-AsJConst/SAJ/PGR - Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 13.465/2017, conversão da Medida Provisória 759/2016. “Regularização fundiária” rural e urbana e na Amazônia Legal, liquidação de créditos a assentados da reforma agrária, alienação de imóveis da União.

BRASIL. Congresso Nacional. **Proposta de Emenda à Constituição nº 13, de 2019**. Altera o art. 156 da Constituição Federal, para estabelecer critérios ambientais para a cobrança do Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana e desonerar a parcela do imóvel com vegetação nativa. Disponível em: < <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/135609>> . Acesso em: 29 out. 2019. Texto Original.

BRASIL. Constituição 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivi_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 mar. 2020.
BRASIL. **Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018**. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm. Acesso em: 12 dez. 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2019**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Lei/11977.htm. Acesso em: 27 dez. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Regularização Fundiária. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em: 10 dez. 2020.

BRASIL. Presidência da República. “EMI nº 00020/2016 MCidades MP CCPR” de 21 de dezembro de 2016. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf. Acesso em março de 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Regularização Fundiária. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5771**. Relator: Ministro Luiz Fux. j. 30 ago. 2017. Disponível em: www.mpf.mp.br/pgr/documentos/ADI5771regularizaofundiria.pdf Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Regularização Fundiária. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5787**. Relator: Ministro Marco Aurélio. J. 30 ago. 2017. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=312891937&ext=.pdf> Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Regularização Fundiária. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5883**. Relator: Ministro Dias Toffoli. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5342200> Acesso em: 10 mar. 2020.

CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva: Almedina, 2018.

CARMO, Fernanda. **Princípios constitucionais do ordenamento do território**, Sociologia, Problemas e Práticas [Online], NE | 2016/2017, Disponível em: <http://journals.openedition.org/spp/2620> acesso em 10 mar de 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 33. Ed. Rev, amp e atualizada– Rio de Janeiro: Gen/Atlas, 2019.

CARVALHO, Afrânio de. **Registro de imóveis**, 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

CASTELLS, Manuel. **A Questão urbana**. 3º. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CASTRO, A. S. **A lei de perímetro urbano e seu impacto no desenvolvimento da cidade e do campo: análise do município de Ribeirão Preto (SP)**. Dissertação (Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Direito) Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, 2017.

CENEVIVA, Walter. **Lei dos registros públicos comentada**. 20.ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CILENTO, Bruna Pimentel. **Demarcação Urbanística e Legitimação de Posse na Regularização Fundiária de Interesse Social: aplicação no assentamento São Bento do Recreio (Valinhos/SP)**. Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de Tecnologias, Pós-Graduação em Urbanismo, 2017.

COSTA, José. **O aspecto semântico do processo e do procedimento no direito administrativo brasileiro**. R. Dir. Adm., Rio de Janeiro, 237, p. (341-364,), Jul./Set. 2004.

CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana REURB**. Editora Juspodivm. 2019. Salvador/BA.

DALLARI, Adilson Abreu, **Processo administrativo brasileiro: estudos em homenagem aos 20 anos da Lei Federal de Processo Administrativo** / Eurico Bitencourt Neto, Thiago Marrara (Coord.). – Belo Horizonte : Fórum, 2020.

DENALDI, Rosana e FERRARA, Luciana. **O projeto de regularização fundiária urbana: requisitos e aplicação frente às demandas da urbanização de interesse social.** In: Regularização Fundiária Urbana. LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana (Coord.). São Paulo: Letras Jurídicas, 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; **Direito administrativo**– 30.ed. Rev., atual e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DIP, Ricardo Henry Marques. **Direito Administrativo Registral.** São Paulo: Saraiva, 2010.

DIP, Ricardo Henry Marques. **Prudência notarial.** São Paulo: Quinta Editorial, 2012.

DIP, RICARDO. **A Natureza e os Limites das Normas Judiciárias do Serviço Extrajudicial:** Quartier Latin, 2013.

DIP, Ricardo. **Sobre a crise contemporânea da segurança jurídica.** Revista de Direito Imobiliário 54/33. São Paulo: RT, jan.-jun. 2003.

EGUREN, Rafael Arnaiz. **Urbanismo y Registro.** In: DIP, Ricardo; JACOMINO, Sérgio (Org.). Direito Comparado. (Doutrinas essenciais: Direito Registral).VIII. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. P. 1190-1205.

ELOY, E. J. S.; CARDOSO, L. R. A. **Parâmetros e conceitos dos custos de infra-estrutura em uma cidade média.** São Paulo: EPUSP, 2011. 15 p. (Boletim Técnico da Escola Politécnica da USP, Departamento de Engenharia de Construção Civil, BT/PCC/566.

ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. **Conceito de princípios constitucionais: elementos teóricos para uma formulação dogmática constitucionalmente adequada.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999. estudo introdutório Alexandre Travessoni Gomes Trivisonno. – 1. ed. –]Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2014.

FERNANDES, E. 2007. “**Constructing the ‘right to the city’ in Brazil**”. Social & Legal Studies, v.16, n.2, pp.201-19 Disponível em: <<http://mundoreal.org/wp-content/uploads/2010/12/Edesio-Fernandes-Constructing-The-Right-to-the-City-in-Brazil.pdf>>. Acesso em 13 jul. 2020.

FERNANDES, Edesio em **Direito Urbanístico**, org. Edésio Fernandes, ed. Del Rey, Belo Horizonte, 1998.

FERNANDES, Edésio. **Regularização da Terra e Moradia.** Rio de Janeiro: Delta, 2002.

FERNANDES, Edésio. **Regularização de assentamentos informais na América Latina. Foco em políticas fundiárias.** Lincoln Institute of Land Policy, 2012. Disponível em: <<http://www.iabrij.org.br/morarcarioca/wp-content/uploads/2012/12/3-Regularization-of-Informal-Settlements-Portuguese.pdf>>. Acesso em: 5 out. 2020.

FERNANDES, Edésio; **ESTATUTO DA CIDADE, MAIS DE 10 ANOS DEPOIS: razão de descrença, ou razão de otimismo?.** Rev. UFMG, Belo Horizonte, v. 20, n.1, p.212-233, jan./jun. 2013.

FERRAZ, Patrícia André de Camargo. **Regularização Fundiária e Desenvolvimento Econômico Sustentado**. In: Regularização Fundiária. NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (Coord.). São Paulo: Forense, 2014.

GALHARDO, João Baptista “**O Registro do Parcelamento do Solo Para Fins Urbanos**”, IRIB / safE, Porto Alegre, 2004.

GRAU, Eros Roberto. **Direito urbano**. São Paulo: Revista dos Tribunais.1983.

HARVEY, David. – **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume Editora, 2006.

HARVEY, David. (2013). **Os limites do capital**. São Paulo: Boitempo.

HARVEY, David. **O ajuste espacial: Hegel, Von Thünen e Marx**. In: HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2006.

HENTZ, Thaíssa Carvalho in: “**Aplicabilidade da regularização fundiária urbana a partir da lei nº 13.465/2017: direito de propriedade e o sistema registral imobiliário**”, 2020, Monografia, (Graduação), Faculdade Ibmec Instituto Damásio de Direito

HERMANY, Ricardo; VANIN, Fábio Scopel. **Análise crítica das mudanças promovidas pela medida provisória n. 759/2016 na regularização fundiária do Brasil**. In: Revista de Direito da Cidade, v. 9, no 2, p. 482- 517, abr./jun. 2017. Disponível em < <http://www.e-publicacoes.uerj.br/ojs/index.php/rdc/article/view/27233>.<http://jornalggn.com.br/blog/luisnassif/as-enchentes-e-o-planejamento-urbano-por-raquel-rolnik>. acesso em 19 de outubro de 2020
IBGE 2018. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/25278-ibge-divulga-as-estimativas-da-populacao-dos-municipios-para-2019>>. Acesso em: 12/11/2019.

JACOMINO, Sérgio, **Vésperas do Notariado Brasileiro: um passeio histórico às fontes medievais**. In: Doutrinas Essenciais – Direito Registral, vol. VII. 2ª ed. São Paulo: RT, 2013.

JÚNIOR GUIMARÃES, João Lopes. **Direito urbanístico, Direito de Vizinhança e defesa do Meio ambiente Urbana**. In: MILARÉ, Édís; MACHADO, Paulo Affonso Leme (Org.). Meio Ambiente Urbano. III. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. P. 550-565. (Doutrinas essenciais: Direito Ambiental).

KERN DEMBINSKI e COSTA JUNIOR , Marinho e Franciso in: **Princípios do Registro de Imóveis Brasileiro** -- 1. ed. -- São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2020. -- (Coleção Direito

KHURI, Naila de Rezende. **A legitimação de posse na dimensão registraria da regularização fundiária**. 2016. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC-SP.

KHURI, Naila de Rezende. **O novo instituto da legitimação fundiária na regularização fundiária urbana. Primeiras reflexões sobre a Lei 13.465, de 11 de julho de 2017**. In: DEL GUÉRCIO NETO, Arthur; DEL GUÉRCIO, Lucas Barelli (Coord.). São Paulo: YK Editora, 2017.

KIKUNAGA, Marcus. **Direito Notarial e Registral à luz do Código de Defesa do Consumidor: visão estruturada da atividade extrajudicial**. São Paulo: Lepanto, 2019

KUMPEL, V. F; BORGARELLI, B.A; MARCHI SILVEIRA, E.C (Coord.). **Regularização Fundiária Urbana: Estudos sobre a Lei nº. 13.465/2017**. Editora YK. 2019. São Paulo.

KÜMPEL, Vitor Frederico, e Ávila Borgarelli, Bruno de, “**Condomínio de Lotes**”: **Regime Jurídico e Aspectos Registrais**, in Silveira Marchi, Eduardo C., Kümpel, Vitor Frederico, e Ávila Borgarelli, Bruno de (coord.), *Regularização Fundiária Urbana – Estudos sobre a Lei n.º 13.465/2017*, São Paulo, YK, 2019.

KÜMPEL, Vitor Frederico, e Ávila Borgarelli, Bruno de, “**Da Moradia à Propriedade**”, in Lamana Paiva, João Pedro., Kümpel, Vitor Frederico, e Ávila Borgarelli, Bruno de (coord.), *Regularização Fundiária Urbana – Estudos sobre a Lei n.º 13.465/2017*, São Paulo, YK, 2019.

KÜMPEL, Vitor Frederico, e FERRARI, Carla Modina, **Tratado Notarial e Registral – vol. 5 - Ofício de Registro de Imóveis**, tomo I, São Paulo, YK, 2020.

KÜMPEL, Vitor Frederico, e FERRARI, Carla Modina, **Tratado Notarial e Registral – vol. 5 - Ofício de Registro de Imóveis**, tomo II, São Paulo, YK, 2020.

LEFEBVRE, Henri. **A vida cotidiana no mundo moderno**, São Paulo, Ed. Ática, 1980.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LEITE, Carlos. **Cidades Sustentáveis, Cidades Inteligentes: desenvolvimento sustentável num planeta urbano**. Porto Alegre: Bookman, 2012.

LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana. **Princípios e Objetivos da Regularização Fundiária Urbana**. In: Regularização Fundiária Urbana. LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana (Coord.). São Paulo: Letras Jurídicas, 2019.

LINS, Luciana Luiza in: **Projeto de Regularização** In: Regularização Fundiária Urbana. LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana (Coord.). São Paulo: Letras Jurídicas, 2019.

LOPES, Cacilda. **As influências das legislações de parcelamento do solo na produção dos espaços urbanos**. Dissertação (Mestrado). 2001. Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, p. 94-95 apud SAULE JÚNIOR, Nelson. A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2004.

MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. **Regularização Fundiária Urbana e seus Mecanismo de Titulação dos Ocupantes V**. In: Alberto Gentil de Almeida Pedrosa (Org.). . (Direito Imobiliário). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020

MACIEL, Renata; SCHORR, Janaína Soares; **O DIREITO A POSSUIR UM ESPAÇO URBANO E A (IN)EFICÁCIA DO ESTADO: UMA ANÁLISE DO CONTEXTO ATUAL BRASILEIRO**. 2015. Disponível em: <

<http://www.egov.ufsc.br:8080/portal/sites/default/files/491-2077-3-pb.pdf>>. Acesso em 06 setembro 2020.

MAFFINI, Rafael; HEINEN, Juliano. **Análise acerca da aplicação da lei de introdução às normas do direito brasileiro no que concerne à interpretação de normas de direito público**. RDA, v. 277, 2018.

MAIA, Paulo Carneiro . **Sesmarias**. In: DIP, Ricardo; JACOMINO, Sérgio (Org.). Registro Imobiliário: Temas Atuais. II. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. P. 457-469. (Doutrinas essenciais: Direito Registral).

MARICATO, Ermínia **Metrópole, legislação e desigualdade**, estudos avançados 17 (48), 2003.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar, e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, Otília Beatriz Fiori; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos. Coleção Zero à esquerda, Petrópolis, Vozes, 2000.

MARICATO, Erminia. **Para entender a crise urbana**, Brasília, CaderNAU-Cadernos do Núcleo de Análises Urbanas, v.8, n. 1, 2015, p. 11-22. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/cnau/article/viewFile/5518/3425>. Acesso em: 04 agosto. 2020.

MARICATTO, Ermínia. **As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias**. p.124. Disponível em: <http://labcs.ufsc.br/files/2011/12/07.-MARICATO-E.-As-id%C3%A9ias-fora-do-lugar-e-olugar-fora-das-id%C3%A9ias.pdf>. Acesso em 19 de outubro de 2020.

MARRARA, Thiago e Simionato, André, **O processo administrativo de regularização fundiária urbana na Lei 13.465/2017**, in Silveira Marchi, Eduardo C., Kümpel, Vitor Frederico, e Ávila Borgarelli, Bruno de (coord.), *Regularização Fundiária Urbana – Estudos sobre a Lei n.º 13.465/2017*, São Paulo, YK, 2019.

MARRARA, Thiago. **A autorização fictícia no direito administrativo**. Revista de Direito Administrativo, v. 251, 2009.

MARRARA, Thiago. **Administração que cala consente? Silêncio administrativo, ato fictício e aprovação tácita**. FERRAZ, Sérgio (org.). Lei de Liberdade Econômica comentada. 2020.

MARRARA, Thiago. **Atividade de planejamento na administração pública: o papel e o conteúdo das normas previstas no anteprojeto da nova lei de organização administrativa**. Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, nº 27, jul./set. 2011

MARRARA, Thiago. **Bens públicos, domínio urbano, infraestruturas**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

MARRARA, Thiago. **Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM): O que mudou em seu regime jurídico desde a Constituição de 1.988 até a Lei 13.465/2017?** In: Revista de Direito da Cidade, vol. 11, nº 1. ISSN 2317-7721. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/35670> acesso em 19 jan 2020.

MARRARA, Thiago. **Princípios do Processo Administrativo**. Revista Digital de Direito Administrativo, Ribeirão Preto, vol.7, 1, p. (85-116.), 2020. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/166131>. Acesso em 10 jan 2021.

MARRARA, Thiago. **Transporte público e desenvolvimento urbano: aspectos jurídicos** (...) Revista Digital de Direito Administrativo, v. 2, n. 1, p. 120-136, 2015. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/84691>. Acesso em 15 nov 2019.

MARRARA, Thiago; NOHARA, Irene Patrícia. **Processo administrativo: Lei 9.784/1999 comentada**. 2 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo. Thomson Reuters Brasil, 2018.

MASSONETTO, Luís Fernando. **Aspectos críticos da Lei nº 13.465/17: a legitimação fundiária como mecanismo de aquisição originária da propriedade urbana e a desconstrução das competências federativas da política urbana constitucional**, in Silveira Marchi, Eduardo C., Kumpel, Vitor Frederico, e Ávila Borgarelli, Bruno de (coord.), *Regularização Fundiária Urbana – Estudos sobre a Lei n.º 13.465/2017*, São Paulo, YK, 2019.

Medauar O. **A força vinculante das diretrizes da política urbana**. In: Temas de direito urbanístico 4. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado; 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes, **Direito Municipal Brasileiro**, 16ª edição, atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2016. 42ª edição.

MELO, Marcelo Augusto Santana de. **O direito à moradia e o papel do registro de imóveis na regularização fundiária**. In: Revista de direito imobiliário, v. 69, p. 9-48. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MELO, Marcelo Augusto Santana de; **Teoria geral do registro de imóveis: estrutura e função**/ Porto Alegre: Ed Sergio Antonio Fabris. 2016.

MELO, Marcelo Augusto Santana. **Papel do registro de imóveis na regularização fundiária**. In: DIP, Ricardo; JACOMINO, Sérgio (org.). Doutrinas Essenciais. v. III. Direito registral. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MENDONÇA, José Vicente Santos de. **Art. 21 da LINDB - Indicando consequências e regularizando atos e negócios**. Revista de Direito Administrativo, v.277, Rio de Janeiro, p. 43-61, nov. 2018.

MODESTO PASSOS, Josué **Aspectos da cisão do título formal nos julgados do Conselho Superior da Magistratura de São Paulo**, in *Arisp Jus*, edição setembro-dezembro de 2016.

MODESTO PASSOS, Josué; **A arrematação no registro de imóveis: Continuidade do registro e natureza da aquisição**, São Paulo, Revista dos Tribunais, 2014.

MORAES, Bernardo B. Queiroz de. Parte Geral: **código civil: gênese, difusão e conveniência de uma ideia**: São Paulo: Ed. YK, 2018.

NOHARA, Irene Patrícia. **Reforma administrativa e burocracia**. Atlas.2019.

NOHARA, Irene. **Processo administrativo eletrônico**. In: Marrara, Thiago; Bitencourt, Eurico (org.). *Processo administrativo brasileiro: estudos em homenagem aos 20 anos da Lei Federal de Processo Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

NOSCH, Thomas, “**Família multiespécie e dissolução conjugal extrajudicial com custódia de animais sencientes**”, 2019, Monografia, (Especialização), Universidade de São Paulo, USP, Faculdade de Direito de Ribeirão Preto.

OLIVEIRA, Swarai Cervone, “**Jurisdição voluntária: perspectiva atual à luz da teoriageral e da instrumentalidade do processo civil reflexos sobre o âmbito de aplicação da discricionariedade judicial**”, 2011, Tese, (Doutorado), Universidade de São Paulo, USP, Faculdade de Direito de São Paulo.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *World Cities Report 2016*. p. 01. Disponível em: <http://wcr.unhabitat.org/main-report/>. Acesso em: 06 nov. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *World's Cities in 2018*. p. 01. Disponível em: https://www.un.org/en/events/citiesday/assets/pdf/the_worlds_cities_in_2018_data_booklet.pdf. Acesso em: 06 nov. 2019.

PAGNOCELLI, Andrei, “**Usucapião extrajudicial como forma de regularização fundiária**”, 2017, Dissertação, (Mestrado), Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE – Francisco Beltrão.

PAIVA, João Pedro Lamana. **Usucapião Extrajudicial de acordo com o Provimento nº 65/2017 CNJ**. Acessado no site: www.lamanapaiva.com.br em 08/10/20.

PAIVA, João Pedro Lamana; BURTET, Tiago Machado. **Regularização Fundiária Urbana, Lei 13.465/17 e Decreto 9.310/2018**. Porto Alegre: Colégio Registral do Rio Grande do Sul, 2018.

PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida, coordenador- **Regularização Fundiária: Lei nº 13.465/2017**. 1ª Edição. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

PEREIRA, Caio Mário da Silva, **Condomínio e Incorporações** –atualização por Sylvio Capanema de Souza; Melhim Namen Chalhub. – 13ª edição - Rio de Janeiro: Forense, 2018.
PEREIRA, Caio Mário da Silva, **Instituições de direito civil** – atualizado Caitlin Mulholland – 18ª edição - Rio de Janeiro: Forense, 2014.

PERLINGIERI, Pietro. **O direito civil na legalidade constitucional**. Trad. Maria Cristina de Cicco. Rio de Janeiro: Renovar, 2008;

PETROCELLI DE ÁVILA RIBEIRO, Moacyr, **A matrícula: paradigmas para o sistema de registro eletrônico de imóveis**, in RDI 86 (jan.-jun. 2019).

PETROCELLI de Ávila Ribeiro, Moacyr, **O Condomínio Urbano Simples no Registro de Imóveis**, in Silveira Marchi, Eduardo C., Kumpel, Vitor Frederico, e Ávila Borgarelli, Bruno

de (coord.), *Regularização Fundiária Urbana – Estudos sobre a Lei n.º 13.465/2017*, São Paulo, YK, 2019.

PINTO, Victor Carvallho. **Regularização de Assentamentos Urbanos em Zona Rural: O Princípio da Eficiência na Ocupação do Solo como Critério de Conveniência e Oportunidade**, In: Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para aplicação da Lei n. 13.465/2017. LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana (Coord.).

PIRES, Luis Manuel Fonseca. **Controle judicial da discricionariedade administrativa; Dos conceitos jurídicos indeterminados às políticas públicas**. – Belo Horizonte : Fórum, 2013.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Direito das Coisas: propriedade, aquisição da propriedade imobiliária**. (Coleção Tratado de Direito Privado: parte especial, 11). Atual. Por Luiz Edson Fachin. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Tratado de Direito Privado*: pessoas físicas e jurídicas. Atualizad por Judith Martins-Costa, Gustavo Haical e Jorge Cesar Ferreira da Silva. São Paulo: Ed. RT, 2012.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Tratado de direito privado: direito das obrigações, fontes e espécies**. Atualizado por Nelson Nery Jr. E Rosa Maria de Andrade Nery. São Paulo: Ed. RT, 2012.

PORFÍRIO, Francisco. "**Imanência e transcendência**"; *Brasil Escola*. Disponível em: <https://brasilestola.uol.com.br/filosofia/imanencia-transcendencia.htm>. Acesso em 28 de abril de 2021.

RIBEIRO, Luis Paulo Aliende **Regulação da função pública notarial e de registro**. São Paulo: Saraiva, 2009.

RINALDI, Giovanna Truffi; GRUBER, Rafael Ricardo. **Abandono de Imóvel e Processo Administrativo de Arrecadação: Estudos das Inovações Legislativas e de Poder-Dever dos Municípios para a Máxima Efetividade da Função Social do Imóvel Urbano**. In: Regularização Fundiária – Lei 13.465/2017. PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida (Coord.). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

RIVERO Jean. **Direito administrativo**. Trad. portuguesa. Coimbra: Almedina, 1981.

RIZEK, Cibele Saliba, GONÇALVES Ana Luiza Vieira, **Lei nº 13.465: regularização fundiária no Brasil - novas injunções, revista de pesquisa em arquitetura e urbanismo iau-usp v18_2020**.

ROLNIK, Raquel "**É preciso entender a moradia como direito**". [Entrevista concedida a] FÁBIO PRIKLADNICKI . GauchaZH, Porto Alegre, p 04, 12 dez. 2015. disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2015/12/raquel-rolnik-e-preciso-entender-a-moradia-como-direito-4929291.html>. Acesso em 10

ROLNIK, Raquel **Entrevista com Raquel Rolnik [São Paulo, 26_08_2008] | por Manoel Lemes da Silva Neto**.

ROLNIK, Raquel. Artrose: **Relatoria da Onu**. In: BLOG pessoal, 23 out. 2009. Disponível

em: <https://raquelrolnik.wordpress.com/tag/urbanizacao/>. Acesso em: 11/07/2020.

ROLNIK, Raquel. **Democracia no fio da navalha: limites e obstáculos para a implementação de uma reforma urbana no Brasil.** *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais* (ANPUR), v. 11, p. 31-50, 2009. Disponível em: <http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/2194063PB.pdf>. Acesso em: 30 de junho de 2019.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças.** São Paulo: Boitempo, 2015, p. 151-152.

ROLNIK, Raquel. **O que é a cidade?** São Paulo: Brasiliense, 1995. (Coleção Primeiros Passos; 203).

ROLNIK, Raquel. **Dez anos do Estatuto da Cidade: das lutas pela reforma urbana às cidades da Copa do Mundo.** In: RIBEIRO, Ana Clara T.; VAZ, Lilian V.; SILVA, Maria Lais P. (Org.). *Leituras da cidade.* Rio de Janeiro: ANPUR; Letra Capital, 2012.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças.** São Paulo: Boitempo, 2015.

ROLNIK, Raquel: **Tratados sobre mudanças climáticas devem incluir proteção à moradia dos mais pobres.** Acessado: <https://raquelrolnik.wordpress.com/tag/urbanizacao/> em 10/10/2019 - Declaração divulgada na ONU em 23/10/09.

SANTIN, Janaína Rigo; MATTIA, Ricardo Quinto. **Direito urbanístico e Estatuto da Cidades.** In: MILARÉ, Édís; MACHADO, Paulo Affonso Leme (Org.). *Meio Ambiente Urbano. (Doutrinas essenciais: Direito Ambiental. III. P. 532-548.* Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

SANTOS, Francisco José Rezende dos. **Princípio da prioridade.** In: DIP, Ricardo; JACOMINO, Sérgio (Org.). *Evolução histórica.* 2. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. P. 769-796. (Doutrinas essenciais: Direito Registral).

SANTOS, Milton. **A cidade como centro da região.** Salvador/BA: Livraria Progresso Editora, 1959.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção.** São Paulo: Hucitec, 1996.

SAULE JUNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004.

SAULE JUNIOR, Nelson. **Direito à cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis.** São Paulo: Max Limonad, 1999.

SCHWARZER, Marcia Rosália. **Curso de direito notarial e registral: da origem a responsabilidade civil, penal e trabalhista.** São Paulo: Nuria Fabris, 2008

SERPA LOPES, Miguel Maria de. **Tratado dos Registos Públicos.** 6º Ed. Rio de Janeiro:

Brasília Jurídica, I, II, III e IV. 1997.

SILVA, João Teodoro da. **Ata Notarial Sua utilidade no cenário atual Distinção das Escrituras Declaratórias**. In: SOUZA, Eduardo Pacheco Ribeiro de (coord.), *Ideal Direito Notarial e Redistral*. São Paulo: Quinta Editorial, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
SILVEIRA MARCHI, Eduardo C., **Direito de Laje – Da Admissão Ampla da Propriedade Superficiária no Brasil**, YK, São Paulo, 2018.

SILVEIRA MARCHI, Eduardo C., **Guia de Metodologia Jurídica – Teses, monografias e artigos**, 3ª. ed., São Paulo, YK, 2017.

STOLZE, Pablo.; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo curso de direito civil: direitos reais**. Vol. 5. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

STRECK, L.Luiz, **Do pamprincipiologismo à concepção hipossuficiente de princípio Dilemas da crise do direito Brasília** a. 49 n. 194 abr./jun. 2012.

SUNDFELD, Carlos Ari. O estatuto das cidades e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (org.). **Estatuto da cidade: Comentários à Lei Federal 10.257/2001**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

TACHIZAWA, T.; MENDES, G. **Como fazer monografia na prática**. 12ª. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2015.

TEJADA, Manuel Espejo Lerdo de. **Registro e Urbanismo**. In: DIP, Ricardo; JACOMINO, Sérgio (Org.). *Direito Comparado*. VIII. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. P. 952-1006. (Doutrinas essenciais: Direito Registral).

The World's Cities in 2018. Disponível em: <https://www.un.org/en/events/citiesday/assets/pdf/the_worlds_cities_in_2018_data_booklet.pdf>. Acesso em: 12/11/2019.

TIERNO, Rosane de Almeida. **Legitimação de Posse e Legitimação Fundiária na Lei 13.465/2017**. In: Regularização Fundiária Urbana. LEITE, Luis Felipe Tegen Cerqueira;

TRINDADE APARECIDO, T. **Direitos e Cidadania: Reflexões sobre o Direito à Cidade**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 87, p. 139-64, 2012. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/ln/n87/07.pdf>>. Acesso em 13 jul. 2020.

VELOSO, Luiza Lins, LEITE, Luis Felipe Tegen Cerqueira; MENCIO, Mariana (Coord.). **Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para aplicação da Lei n. 13.465/2017**. A atuação da defensoria pública na regularização fundiária urbana. São Paulo VISCARDI, Cláudia. *O teatro das oligarquias: uma revisão da “política do café com leite”*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

VITALE, Olivar, **Direito Imobiliário e Urbanístico** : Temas Atuais Editora Foco Jurídico. Indaiatuba/SP 1ª Edição Ano: 2019.

7. ANEXOS

Anexo I – Minuta da Lei da Reurb²⁷³

ÍNDICE

CAPÍTULO I - DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Seção I – Dos conceitos e definições aplicáveis

Seção II - Dos objetivos da Reurb

Seção III - Dos instrumentos da Reurb

Seção IV –Das atribuições da Coordenadoria de Regularização Fundiária da Secretaria Municipal

CAPÍTULO II – DAS DISPOSIÇÕES ESPECIAIS

Seção I - Da Regularização Fundiária em Áreas de Preservação Permanente, Áreas de Proteção aos Mananciais e Proteção e Conservação Ambiental

Seção II - Dos Conjuntos/Empreendimentos Habitacionais

Seção III - Da regularização das edificações no âmbito da Reurb

CAPÍTULO III - DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DA REURB

Seção I - Das fases do processo da Reurb

Seção II – Do Requerimento da Reurb

Seção III – Classificação da Reurb

Seção III - Do Projeto de Regularização Fundiária

Seção IV - Da Notificação dos Interessados e da Resolução de Conflito pelo Extrajudicial

Seção V - Da Constituição dos Direitos Reais aos Beneficiários

Seção VI - Da Expedição da CRF

CAPÍTULO IV DA ISENÇÃO E REMISSÃO DE TRIBUTOS E PREÇOS PÚBLICOS NA REURB-S

²⁷³ A minuta apresentada neste trabalho foi inspirada na minuta da Projeto de Lei da Regularização Fundiária Urbana do Município de São Paulo. Disponível: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/minuta\(1\).pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/minuta(1).pdf) Acesso em 05/04/2021.

CAPÍTULO V - DA RESPONSABILIDADE PELO PARCELAMENTO IRREGULAR E DO RESSARCIMENTO AO ERÁRIO PÚBLICO

CAPÍTULO VI - DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

MINUTA

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº _____, de 2021

Dispõe sobre a Regularização Fundiária de núcleos urbanos no Município de _____ e dá outras providências.

A Câmara Municipal do Município de _____, no uso das atribuições que lhe são conferidas por lei, FAZ SABER e APROVA a seguinte Lei:

CAPÍTULO I - DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Seção I – Dos conceitos e definições aplicáveis

Art. 1. A presente Lei estabelece as normas, os processos e os procedimentos para a Regularização Fundiária Urbana – Reurb de núcleos urbanos informais consolidados no Município de _____, com fundamento nos objetivos, diretrizes e princípios estabelecidos na Lei Federal nº 13.465 de 11 de julho de 2017 e Lei 14.118 de 13 de janeiro de 2021.

Art. 2. A Reurb abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais necessárias à incorporação dos núcleos urbanos informais e núcleos urbanos informais consolidados, ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

Art. 3. A Reurb dos núcleos urbanos informais deverá submeter-se os princípios que regem a Política de Desenvolvimento Urbano previstos no Plano Diretor Estratégico, Lei nº _____, de _____), entre eles: *(opcional, caso a municipalidade tenha lei nesse sentido)*

I. a função social da cidade;

II. a função social da propriedade urbana e da posse;

III. a equidade e a inclusão social e territorial;

IV. o direito à cidade e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado;

V. a gestão democrática da cidade.

VI. titulação mais eficiente.

VII. cautela nas Reurb's unilaterais.

VIII. intermediação consultiva registral.

Art. 3 (SEM PREVISÃO NO PLANO DIRETOR). A Reurb dos núcleos urbanos informais deverá submeter-se os seguintes princípios:

I. a função social da cidade;

II. a função social da propriedade urbana e da posse;

III. a equidade e a inclusão social e territorial;

IV. o direito à cidade e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado;

V. a gestão democrática da cidade.

VI. titulação mais eficiente.

VII. cautela nas Reurb's unilaterais.

VIII. intermediação consultiva registral prévia.

Art. 4. Entende-se como núcleo urbano para os fins desta lei, o assentamento humano, ou a área destinada a assentamento humano com uso e características urbanas ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural, localizado em áreas públicas ou privadas, composto, a exceção da área destinada de assentamento humano, de no mínimo 5 edificações e/ou 2 ou mais lotes.

I. 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, podendo ser favelas, núcleos urbanizados, loteamentos, conjuntos/empreendimentos habitacionais, vilas, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município

II. 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, podendo ser favelas, núcleos urbanizados, loteamentos, conjuntos/empreendimentos habitacionais, vilas, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município

III. núcleo urbano informal de uso não residencial: assentamento caracterizado pelo parcelamento do solo irregular ou clandestino, em que há predomínio da destinação não residencial, tais como estabelecimentos industriais, institucionais, comerciais, de serviços, centros comunitários e templos de qualquer culto.

IV. núcleo urbano de projeção - áreas ocupadas ou vazias, indicadas para a promoção de provisão habitacional de interesse social e ou habitação de mercado popular vinculadas à programas habitacionais geridos ou em parceria com o Município, utilizadas preferencialmente para reassentamento de famílias, em aluguel social, removidas em função de obras de urbanização ou atendimento de demanda cadastrada.

§1º. A Reurb promovida mediante legitimação fundiária somente poderá ser aplicada para os núcleos urbanos comprovadamente existentes, na forma desta Lei, até 22 de dezembro de 2016.

§2º. Poderão ser regularizados os núcleos urbanos independentemente do tipo de zoneamento estabelecido pelo Município.

§3º. O número de unidades ou lotes previstos no caput deste artigo, poderá ser menor desde que tecnicamente justificado pela Secretaria ou Procuradoria do Município.

Art. 5. Para os fins desta Lei, consideram-se:

I. Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S): procedimento aplicável ao núcleo urbano para fins de moradia, ocupado predominantemente por população de baixa renda e classificado pelo Município como de interesse social, nos termos do artigo 34 desta Lei;

II. Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico (Reurb-E): procedimento aplicável ao núcleo urbano não classificado como de interesse social.

III. Regularização Fundiária Urbana Unilateral (Reurb-U): procedimento aplicável ao núcleo urbano seja social ou específico, sem a participação ativa da municipalidade na deflagração do processo. A fiscalização municipal é urbanística e ambiental.

IV. Infraestrutura Essencial: infraestrutura a ser executada no âmbito da Reurb antes da expedição do Certificado de Regularização Fundiária, ou mediante apresentação de termo de compromisso de execução de obras acompanhado de cronograma, quando as obras forem pontuais não caracterizando urbanização integral e desde que não haja alteração do parcelamento;

V. Beneficiário: pessoa a quem se destina a constituição dos direitos reais;

VI. Projeto de Regularização Fundiária: documento que contempla o conjunto de elementos necessários à regularização fundiária do núcleo urbano, incluindo o diagnóstico da situação jurídica, urbanística, ambiental e social, a indicação das ações necessárias para a regularização e o respectivo projeto urbanístico;

VII. Certidão de Regularização Fundiária (CRF): documento que certifica a aprovação da Reurb, constituído pelo Projeto de Regularização Fundiária e, sempre que possível, pela listagem dos beneficiários com a respectiva indicação dos direitos reais que lhes são atribuídos, bem como pelo termo de compromisso de execução de obras e cronograma físico de implantação de obras de infraestrutura essencial, quando for necessário, além de outras exigências apontadas pelo Projeto de Regularização Fundiária;

Seção II - Dos objetivos da Reurb

Art. 6. São objetivos da Reurb para fins de moradia:

I. ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a garantir a permanência dos moradores nos próprios núcleos urbanos informais consolidados que vierem a ser regularizados, assegurada a habitabilidade e a melhoria das condições urbanísticas, sociais e ambientais;

II. articulação entre a Política de Habitação, de Meio Ambiente, de Saneamento Básico e de Mobilidade Urbana, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltada à integração social e à geração de emprego e renda;

III. a participação dos interessados em todas as fases da Reurb;

IV. estimular a resolução extrajudicial de conflitos;

V. integrar os núcleos urbanos informais objeto de regularização às redes de infraestrutura instaladas e aos serviços disponíveis na cidade;

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

VII. incentivar o comércio e os serviços locais, especialmente os instalados em fachadas ativas, junto às ruas;

VIII. garantir aos beneficiários da Reurb, sempre que possível, o direito de propriedade pelo instrumento de legitimação fundiária ou, na sua impossibilidade, a segurança da posse através dos demais instrumentos previstos nesta Lei, valendo-se sempre que possível de listagem para fins de titulação das famílias moradoras dos núcleos urbanos informais consolidados;

IX. prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais.

X. garantir a manifestação registral prévia no processo administrativo.

XI. exigir a manifestação prévia da municipalidade nas hipóteses de Reurb U.

Art. 7. A Reurb de núcleos urbanos de uso não residencial deve atender aos objetivos dessa Lei e principalmente auxiliar a integração habitacional.

Seção III - Dos instrumentos da Reurb

Art. 8. São instrumentos de constituição de direitos reais aos beneficiários da Reurb a serem utilizados pelo Poder Público Municipal, de acordo com a situação de cada núcleo urbano, aqueles definidos no Estatuto da Cidade, Lei 10.257, de 11 de julho de 2011, da Medida Provisória nº 2.220, de 04 de setembro de 2001 e da Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017.

§1º. A Legitimação Fundiária é o instrumento prioritário a ser utilizado pelo Município àqueles que, no âmbito da Reurb de núcleos urbanos atenderem aos requisitos do § 1º do artigo 23 da Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017.

§2º. Não sendo possível a aplicação da legitimação fundiária, pelo não atendimento de quaisquer dos requisitos previstos no §1º do artigo 23 da Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017, poderá o Município utilizar os demais instrumentos previstos na Lei Federal de regência.

§3º. Não sendo possível a aplicação da legitimação fundiária, pelo não atendimento de quaisquer dos requisitos previstos no §1º do artigo 23 da Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017, poderá o Município utilizar os demais instrumentos previstos na Lei 13.465/2017 sem prejuízo de todos outros aplicáveis a titularização dominial.

§4º. Entende-se como interesse público, para a aplicação da legitimação fundiária aos beneficiários da Reurb de núcleo urbano de uso não residencial, as unidades imobiliárias:

I. destinadas ao reassentamento de comércios, serviços ou micro e pequenas empresas.

II. destinadas às organizações da sociedade civil, reconhecidas pelo Poder Público.

III. reconhecidas pelo órgão competente como imprescindíveis para alcançar os objetivos do desenvolvimento econômico sustentável e que de alguma forma cumpram a função social da cidade.

Art. 9. No caso de áreas públicas municipais, o órgão competente pela Reurb poderá rescindir os títulos de Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia – CUEM ou Concessão de Direito Real de Uso – CDRU, anteriormente outorgados aos seus moradores, com o objetivo de viabilizar as obras de urbanização do núcleo a ser regularizado.

§1º. Somente poderão ser rescindidos os contratos relativos a imóveis situados em áreas efetivamente necessárias à implementação das obras de que trata o "caput" deste artigo, o que deverá ser justificado em procedimento administrativo próprio.

§2º. O beneficiário de contrato rescindido na forma do "caput" deste artigo deverá ter garantido seu direito à moradia, e receberá atendimento provisório por meio de auxílio aluguel até o atendimento habitacional definitivo, preferencialmente na área objeto da intervenção.

§3º. Caso não seja viável o atendimento nos termos do § 2º deste artigo, o morador poderá receber indenização pelas benfeitorias realizadas na área objeto da intervenção a título de atendimento habitacional definitivo.

Art. 10. A garantia do direito à moradia e a indenização previstas no artigo 9º desta Lei aplicam-se igualmente aos moradores removidos por obras de urbanização que não tenham títulos outorgados, mas preencham os requisitos da Medida Provisória nº 2.220, de 04 de setembro de 2001.

Art. 11. Fica o Executivo Municipal autorizado, a alienar por decreto, de forma onerosa, aos beneficiários da Reurb-E, os lotes resultantes da regularização fundiária de núcleos urbanos implantados em áreas públicas municipais, dispensados os procedimentos exigidos pela Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e Lei 14.133/2021.

§1º. Poderá ser aplicado o disposto neste artigo aos beneficiários da Reurb-S, quando não preenchidos os requisitos da legitimação fundiária, previstos no §1º do artigo 23 da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.

§2º. A renda obtida com a alienação prevista no caput deste artigo integralizará o Fundo Municipal de Habitação. (já criado ou não) ?

Art. 12. São institutos e instrumentos jurídicos previstos na Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017 e na Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), que poderão ser empregados no âmbito da Reurb:

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

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

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

IV. o consórcio imobiliário, nos termos do artigo 46 da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001;

V. a arrecadação de imóveis abandonados, nos termos dos artigos 1.276 da Lei Federal nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil) e 64 e 65 da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017;

VI. o condomínio urbano simples, nos termos do Capítulo VII da Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017;

VII. o direito de laje, nos termos do Título XI do Livro III da Lei Federal nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil);

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

IX. o condomínio de lotes, nos termos do Título XI do Livro III da Lei Federal nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil);

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

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 Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993;

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

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

Art. 13. Para fins de Reurb de núcleos urbanos fica dispensada a desafetação das áreas públicas municipais.

Seção IV–Das atribuições da Coordenadoria da Secretaria de Regularização Fundiária Municipal

Art. 14. O processamento e aprovação da Reurb ficam atribuídos à Secretaria Municipal de Regularização Fundiária, por meio da Coordenadoria de Regularização Fundiária.

Parágrafo único. A Coordenadoria de Regularização Fundiária é o órgão técnico da Secretaria Municipal competente por coordenar, analisar, deferir ou indeferir os requerimentos de Reurb, instruir o processo de Reurb, aprovar e emitir o Certificado de Regularização Fundiária.

Art. 15. Cabe a Coordenadoria de Regularização Fundiária:

I. propor e processar de ofício a Reurb-S;

II. processar os pedidos de Reurb- E e Reurb - S;

III. classificar o núcleo urbano como Reurb - S ou Reurb – E ou indeferir o requerimento nos termos do §2º do artigo 30 da Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017, dando publicidade à classificação ou ao indeferimento;

IV. analisar os impactos urbanísticos e ambientais na Reurb-U

V. analisar os documentos apresentados pelo requerente, e elaborar comunique-se, se necessário;

VI. notificar os proprietários, confrontantes e eventuais terceiros interessados sobre o processamento da Reurb;

VII. exigir manifestação prévia consultiva do Registrador Imobiliário para avaliação da mais do melhor instrumento para titulação

VIII. aprovar a Reurb;

IX. expedir a CRF;

X. dar publicidade aos atos envolvendo o processamento da Reurb;

XI. consultar, quando necessário, outros órgãos do Município,

§1º. A Secretaria Municipal atuará nos casos de Reurb-S como agente promotor desde que os núcleos, cabendo elaborar todos os elementos técnicos necessários para a sua promoção, dentre eles:

I. o Projeto de Regularização Fundiária, com todos os estudos técnicos previstos nesta lei e na Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017, inclusive com manifestação prévia consultiva do registrador imobiliário.

II. cadastramento, quando necessário, dos beneficiários do núcleo urbano a serem atendidos pela regularização com elaboração da respectiva listagem;

III. os atos para registro da Certidão de Regularização Fundiária – CRF da Reurb-S, junto à respectiva Serventia de Registro de Imóveis.

§2º. Nos casos de núcleos com incidência ambiental determinar a elaboração do Estudo Técnico Ambiental que subsidie a aprovação ambiental da Reurb.

§3º. Nos casos de núcleos em que forem necessárias obras pontuais para a garantia da operação da infraestrutura essencial, encaminhar para vistoria e avaliação da Coordenadoria Físico Territorial da Secretaria Municipal ou engenheiro responsável.

§4º. Nos casos em que se verificar a existência de risco e/ou necessidade de obras de urbanização, nos núcleos de Reurb-S, o processo será encaminhado à Coordenadoria Físico Territorial para vistoria, avaliação e indicação no planejamento estratégico e orçamentário da Secretaria Municipal.

§5º. Caberá à Coordenadoria Físico Territorial da Secretaria Municipal, a análise e avaliação dos projetos apresentados pelos requerentes, bem como o acompanhamento do cumprimento do Termo de Compromisso.

§6º. O Termo de Compromisso para Execução de Obras deverá ser firmado entre o requerente da Reurb, a Coordenadoria de Regularização Fundiária e a Coordenadoria Físico Territorial.

CAPÍTULO II - DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DA REURB

Seção I - Das fases do processo da Reurb

Art. 16. O procedimento da Reurb deverá observar as seguintes fases:

I. requerimento do legitimado;

II. autuação do processo administrativo;

III. análise e classificação da Reurb; notificação dos proprietários, dos confrontantes e eventuais terceiros interessados, conforme previsto nesta lei;

IV. elaboração do Projeto de Regularização Fundiária;

V. elaboração do estudo técnico ambiental com emissão de parecer sobre a viabilidade da regularização, nos casos de núcleos com incidência ambiental;

VI. despacho do órgão competente pela Reurb, autorizando a emissão da CRF, nos termos do §1º deste artigo;

VII. expedição da CRF pelo órgão competente pela Reurb;

VIII. expedição da CRF em conjunto com o Secretário de Habitação quando se tratar de regularização de núcleo com Incidência ambiental

IX. registro da CRF, junto ao Oficial de Registro de Imóveis competente;

X. notificação do legitimado da Reurb-E para protocolar a CRF perante o Oficial de Registro de Imóveis competente;

XI. despacho declarando o cumprimento do Termo de Compromisso de Execução de Obras, quando houver, acompanhado de laudo de vistoria.

§1º. O despacho previsto no inciso VII do caput deste artigo conterà:

I. informação de que a regularização pretendida contempla apenas a aprovação urbanística ou se contempla a aprovação urbanística e ambiental;

II. informação de que a regularização contemplará abertura de matrícula da gleba, registro do parcelamento e/ou titulação do beneficiários;

III. indicação da necessidade ou não da execução de obras;

IV. aprovação da constituição dos direitos reais em favor dos beneficiários, quando possível;

V. declaração de que as notificações dos proprietários, confrontantes e terceiros interessados foram realizadas;

VI. determinação da expedição da CRF;

Art. 17. Os beneficiários dos núcleos urbanos informais objeto da Reurb deverão ter sua participação assegurada por meio de diferentes formas de representação social, inclusive pela indicação de representantes para acompanhamento do processo de regularização fundiária.

Seção II–Do Requerimento da Reurb

Art. 18. São legitimados para requerer a Reurb:

I. o Município de São Paulo, diretamente ou por meio de suas entidades da administração pública indireta;

II. os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de 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, os loteadores ou os incorporadores do imóvel objeto da Reurb;

IV. a Defensoria Pública, quando presentes beneficiários hipossuficientes no núcleo urbano;

V. o Ministério Público;

VI. a União, o Estado, diretamente ou por meio de suas entidades da administração pública indireta, quando o núcleo ocorrer em área de sua propriedade.

§1º. O processo de Reurb será iniciado por provocação dos legitimados ou de ofício pelo Município.

§2º. Os legitimados previstos neste artigo poderão, para os casos de REURB –S:

I. apresentar quando do requerimento, ou informar que apresentarão todos os elementos técnicos necessários a realização da Reurb-S;

II. requerer ao Município que este elabore parte ou todos os elementos técnicos necessários a Reurb-S;

§3º. O Município atuará como legitimado proponente na Reurb-E, somente no caso de interesse público justificado, sem prejuízo de avaliação a posteriori.

Art. 19. No requerimento de instauração da Reurb deverá constar a qualificação completa de seu subscritor, acompanhado dos elementos necessários para a delimitação e identificação do núcleo urbano, com a indicação do histórico de formação e dos prováveis responsáveis pela sua implantação, bem como da sugestão de classificação acompanhada, se for o caso, dos elementos caracterizadores do interesse social e sempre garantir a prévia manifestação consultiva do registrador imobiliário.

§1º. O requerimento apresentado por pessoa jurídica deverá ser instruído com seus atos constitutivos e demais documentos comprobatórios da sua regularidade e da legitimidade do requerente, além de sua qualificação completa.

Art. 20. O legitimado requerente que, protocolar seu pedido de Reurb-S responsabilizando-se por apresentar os elementos técnicos indicados no art. 26 desta lei, terá seu pedido analisado pelo órgão responsável pela Reurb, devendo ser comunicado, por meio de correspondência com aviso de recebimento ou de forma eletrônica que garanta a comprovação do recebimento, quanto à decisão da classificação do núcleo urbano ou, quanto à necessidade de eventuais ajustes ou complementação da documentação apresentada.

§1º. O não atendimento pelo legitimado proponente do comunicado para ajuste ou complementação da documentação no prazo de 60 dias acarretará no indeferimento e arquivamento do pedido.

§2º. Respondido o comunicado pelo legitimado proponente, o órgão responsável pela Reurb deliberará a classificação do núcleo urbano ou indeferirá o pedido, determinando o seu arquivamento.

Art. 21. Na Reurb-E o legitimado proponente será responsável pela produção de todos os elementos técnicos necessários ao Projeto de Regularização Fundiária, previstos no art. 26 desta lei, inclusive pelos custos de execução de eventuais obras ou qualquer outra medida compensatória que o Município julgar necessária para a aprovação da Reurb-E.

Parágrafo único. O requerimento de Reurb-E deverá conter declaração assinada pelo legitimado proponente em que conste, de forma expressa, que se responsabiliza pela elaboração do Projeto de Regularização Fundiária e pelo registro da CRF, arcando com todos os custos envolvidos na Reurb.

Seção III – Classificação da Reurb

Art. 22. A classificação da Reurb será efetuada pelo órgão competente pela Reurb de acordo com as seguintes modalidades:

I. Regularização Fundiária de Interesse Social (Reurb-S): aplicável aos núcleos urbanos de vinculação ou os núcleos urbanos para fins de moradia ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos:

- a) de áreas públicas ou particulares situadas em ZEIS, ZC-ZEIS, ZMIS e ZMISa, nos termos do Plano Diretor Estratégico e da Lei de Uso e Ocupação do Solo; ou
- b) de áreas públicas ou particulares, declaradas de interesse social para fins de regularização fundiária.

II. Regularização Fundiária de Interesse Específico (Reurb-E): aplicável aos núcleos urbanos para fins de moradia ocupados por população não qualificada na modalidade caracterizada no inciso I deste artigo, ou aos núcleos urbanos informais de uso não residencial.

Art. 23. A classificação do núcleo urbano como Reurb-S não implica na sua inclusão automática no planejamento estratégico e orçamentário da Secretaria Municipal.

Art. 24. Qualquer que seja a classificação dada ao núcleo urbano, a conclusão da Reurb confere direito de regresso àqueles que suportarem os seus custos e obrigações contra os responsáveis pela implantação do núcleo urbano informal, assim como o direito de reembolso junto àqueles que, beneficiados pela regularização, não tenham compartilhado os seus custos.

Art. 25. No mesmo núcleo urbano poderá haver unidades imobiliárias classificadas como Reurb-S ou Reurb-E, independentemente da classificação geral do núcleo.

Seção III - Do Projeto de Regularização Fundiária

Art. 26. O Projeto de Regularização Fundiária será composto no mínimo por:

I. levantamento planialtimétrico e cadastral, com georreferenciamento, subscrito por profissional competente, acompanhado de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT), que indicará no perímetro da área, as construções, o sistema viário, os equipamentos urbanos, a infraestrutura urbana, os acidentes geográficos, as áreas vazias, os confrontantes, as testadas do lado oposto do viário e os demais elementos caracterizadores do núcleo urbano a ser regularizado;

II. estudo da situação fundiária do núcleo urbano, dados cadastrais existentes, ações judiciais e legislações incidentes;

III. planta do perímetro do núcleo urbano com a sobreposição das matrículas e/ou transcrições atingidas, quando possível e indicação dos confrontantes;

IV. estudo preliminar da condição urbanística, ambiental e situações de risco;

V. diagnóstico da situação jurídico-fundiária, social, urbanística e ambiental do núcleo urbano a ser regularizado;

VI. estudo técnico da situação de risco, quando for o caso;

VII. estudo técnico ambiental, quando for o caso;

VIII. propostas de solução para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso;

IX. projeto urbanístico, nos termos do artigo 27 desta Lei;

X. cronograma físico de implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, quando necessárias;

XI. termo de compromisso assinado pelo legitimado proponente da Reurb assumindo a execução do cronograma definido no inciso X deste artigo;

XII. proposta de execução do Projeto de Regularização Fundiária por etapas, quando for o caso.

XIII. manifestação do registrador imobiliário sobre a forma mais adequada para titulação em face da condição jus-real.

§2º. O projeto de regularização fundiária de núcleo urbano deverá considerar as características da ocupação e da área efetivamente ocupada, ainda que em detrimento de projetos/planos aprovados anteriormente por SERLA ou RESOLO, para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos para o núcleo urbano a ser regularizado, como largura e alinhamento das vias de circulação, dispensando-se as exigências relativas ao percentual de áreas destinadas ao uso público e tamanho dos lotes, assim como outros parâmetros urbanísticos municipais.

§3º. A proposta de execução por etapas prevista no inciso XI deste artigo constitui-se na divisão do núcleo urbano em perímetros para o planejamento e a execução fracionados do projeto, se necessário e conveniente ao interesse público.

Art. 27. O projeto urbanístico, denominado também de planta de Área Urbanizada - AU ou Área Urbanizada Pública - AUP, deverá conter, no mínimo: a indicação de:

I. quadras, lotes e sistema viário existentes ou projetados;

II. áreas destinadas a equipamentos públicos e espaços livres, quando for o caso;

III. títulos confrontantes;

IV. áreas eventualmente usucapidas;

V. quadro de áreas;

VI. quadro de coordenadas.

Parágrafo único. As plantas e os memoriais descritivos deverão ser assinados por profissional legalmente habilitado, dispensada a apresentação de 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), quando o responsável técnico for servidor ou empregado público.

Art. 28. Para fins desta Lei, consideram-se como infraestrutura essencial:

- I. sistema de abastecimento de água potável;
- II. sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, coletivo ou individual;
- III. rede de energia elétrica domiciliar;
- IV. limpeza urbana e coleta de resíduos sólidos;
- V. soluções de drenagem, quando necessárias.
- VI. pavimentação, quando necessárias;

Art. 29. Os padrões dos memoriais descritivos, das plantas e das demais representações gráficas, inclusive as escalas adotadas e outros detalhes técnicos, bem como o cronograma de execução das obras, seguirão as diretrizes técnicas gerais expedidas pela Coordenadoria de Regularização Fundiária da Secretaria Municipal.

Art. 30. Para a aprovação da Reurb de núcleos urbanos, que contenham áreas de riscos geotécnicos, de inundações ou outros riscos, deverão ser elaborados estudos técnicos a fim de examinar a possibilidade de eliminação, de correção ou monitoramento dos riscos existentes na parcela por eles afetada.

§1º. Caso sejam identificadas parcelas do núcleo urbano em que os riscos não comportem eliminação, correção ou monitoramento, os moradores deverão ser realocados, como garantia do seu direito à moradia.

§2º. O núcleo urbano com incidência de risco poderá ser regularizado por etapas, sendo facultado ao Poder Público prosseguir com as ações de regularização na parcela onde não incida risco.

Art. 31. A Reurb de núcleos urbanos, com incidência de áreas de preservação permanente, de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção e recuperação de mananciais, dar-se-á com a aprovação do estudo técnico ambiental, pela Secretaria Municipal, elaborado no âmbito do Projeto de Regularização Fundiária.

§1º. O procedimento de aprovação ambiental descrito no caput deste artigo, ocorrerá exclusivamente no âmbito da regularização fundiária e não se confunde com o procedimento de licenciamento para implantação de novos conjuntos habitacionais, condomínios, loteamentos, desdobros, conjuntos comerciais, entre outros, de competência da Secretaria Municipal de Licenciamento ou outra que existir no plano Estadual.

Art. 32. O Estudo Técnico Ambiental aplica-se somente à parcela do núcleo urbano situado na área de preservação permanente, de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção e recuperação de mananciais e será elaborado conforme previsto nos artigos 64 e 65 da Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012.

§1º. A porção do núcleo urbano, não afetada pela incidência ambiental, não será objeto do estudo técnico.

§2º. No caso de núcleo onde existir APP preservada, mesmo que seja confrontante, é obrigatória a apresentação de um parecer ambiental atestando a preservação, sendo dispensada a elaboração de Estudo Técnico Ambiental.

§3º. Se houver interesse público, a parte afetada pela ocupação da incidência ambiental, poderá ter seu projeto aprovado e levado a registro separadamente.

Art. 33. No caso da Reurb abranger unidade de conservação de uso sustentável que, nos termos da Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000, se admitida a regularização, será exigida também a anuência do órgão gestor da unidade.

Seção IV - Da Notificação dos Interessados e do Núcleo de Solução de Conflitos

Art. 34. Caberá à Coordenadoria de Regularização Fundiária, durante a elaboração do Projeto de Regularização Fundiária, notificar os titulares de domínio, o loteador, quando identificado, os confinantes e os terceiros eventualmente interessados para, se desejarem, apresentarem impugnação no prazo de trinta dias (30), contados da data do recebimento da notificação que pode ser por instrumento particular ou dotado de fé pública por meio do Registro de Títulos e Documentos da Comarca.

§1º. A notificação será feita por via postal, com aviso de recebimento, no endereço que constar no processo administrativo, ou preferencialmente, por notificação extrajudicial por meio do TD da Comarca, na matrícula ou transcrição, ou na base cadastral municipal, considerando-se efetuada quando comprovada a entrega em quaisquer desses endereços.

§2º. A notificação será feita por edital, no qual deverá constar, de forma resumida, a descrição da área a ser regularizada, com prazo de trinta dias, contados da data da notificação, quando os indicados no caput deste artigo, se recusarem a receber a mesma ou não forem localizados.

§3º. A ausência de impugnação dos indicados neste artigo será interpretada como concordância com o processo da Reurb.

§4º. Ficam dispensadas as notificações dos proprietários e dos confinantes previstas neste artigo caso já tenham sido realizadas no âmbito do procedimento de demarcação urbanística ou caso já tenham firmado termo de anuência.

Art. 35. Na hipótese de apresentação de impugnação dentro do prazo especificado no artigo 34 desta Lei, caberá à Coordenadoria de Regularização Fundiária analisar e apreciar os motivos da impugnação, decidindo sobre o prosseguimento da Reurb.

Parágrafo único. Somente será admitida impugnação fundamentada, subscrita por legítimo interessado com sua completa identificação, qualificação e comprovação de domicílio.

Art. 36. Serão consideradas infundadas as impugnações que:

I. não contenham exposição, dos motivos da discordância manifestada;

II. indicarem matéria absolutamente estranha ao procedimento de Reurb;

§3º. Rejeitada a impugnação e transcorrido o prazo de quinze dias da notificação do impugnante, sem que este apresente recurso, a Coordenadoria de Regularização Fundiária prosseguirá com a regularização pretendida.

§4º. Em caso de apresentação de recurso, não sendo o Município o legitimado proponente da Reurb, o respectivo legitimado será intimado a apresentar contrarrazões no prazo de trinta (30) dias.

§5º. Admitida a impugnação ou no caso de apresentação de recurso, poderá ser encaminhado, procedimento extrajudicial de composição de conflitos.

Art. 37. O Núcleo de Solução de Conflitos da Secretaria Municipal, poderá ser acionado pela Coordenadoria de Regularização Fundiária para apoio à resolução consensual das impugnações apresentadas pelos notificados e dos conflitos entre os possíveis beneficiários do procedimento de titulação no âmbito da Reurb.

§1º. É possível a utilização dos cartórios extrajudiciais para composição consensual das questões fundiárias.

Seção V - Da Constituição dos Direitos Reais aos Beneficiários

Art. 38. A constituição dos direitos reais aos beneficiários se dará mediante o envio de listagem ao Oficial de Registro de Imóveis, que deverá indicar, no mínimo:

I. a unidade imobiliária de acordo com a planta de parcelamento do solo ou com a especificação de condomínio;

II. os direitos reais constituídos, de forma individual para cada beneficiário;

III. o nome civil completo e o CPF dos beneficiários e de seus eventuais cônjuges ou companheiros;

§1º. O órgão responsável pela Reurb poderá apresentar listagem complementar ao Oficial de Registro de Imóveis competente, para os casos de beneficiários que não tenham constado da listagem inicial.

§2º. Na hipótese de reconhecimento por listagem de direito real não derivado de legitimação fundiária, a CRF será acompanhada da minuta do instrumento-padrão e de declaração do Município de que os títulos originais foram subscritos por seus beneficiários e se encontram arquivados.

§3º. A Legitimação Fundiária poderá ser outorgada em núcleos constituídos, por áreas da União, do Estado, ou de empresa com controle acionário do Poder Públicos, desde que esses órgãos tenham sido notificados durante o processo de Reurb.

§4º. À exceção da Legitimação Fundiária, os demais instrumentos de titulação poderão ser encaminhados ao Oficial de Registro de Imóveis, diretamente pelos beneficiários.

Art. 39. A listagem de que trata esta Seção será divulgada aos beneficiários do núcleo urbano previamente ao seu envio ao Oficial de Registro de Imóveis para conhecimento e apresentação de eventuais correções ou impugnações, no prazo de quinze dias, a contar da sua publicação no Diário Oficial do Município.

§1º. Transcorrido o prazo previsto neste artigo sem a apresentação de correções ou impugnações, a listagem seguirá ao competente Oficial de Registro de Imóveis para os atos de registro.

§2º. No caso de haver pedido de correção ou impugnação, as unidades imobiliárias questionadas serão incluídas em listagem complementar, após a resolução das divergências apresentadas.

Seção VI - Da Expedição da CRF

Art. 40. A Certidão de Regularização Fundiária (CRF) é o documento que materializa a aprovação jurídica, urbanística e/ou ambiental do Projeto de Regularização Fundiária, e deverá conter:

- I. o nome e a localização do núcleo urbano;
- II. a modalidade da regularização;
- III. o número de lotes do núcleo urbano;
- IV. a indicação da existência de infraestrutura essencial;
- V. a indicação de que a regularização é apenas urbanística ou se é urbanística e ambiental
- VI. a indicação dos responsáveis pela execução das obras e serviços constantes no cronograma, se for o caso.

Parágrafo único. A CRF deverá ser acompanhada dos seguintes documentos:

- I. Projeto de Regularização Fundiária;
- II. Despacho final de aprovação do Projeto de Regularização Fundiária, devidamente publicado no diário oficial do município;
- III. Listagem dos beneficiários, quando for caso, a critério do Município.

Art. 41. A expedição da CRF dar-se-á por meio eletrônico e físico.

Parágrafo Único. Quando a CRF emitida for para a regularização urbanística e ambiental será assinada conjuntamente pelo Procurador Municipal e Secretário de Habitação.

Art. 42. Implantadas as obras de infraestrutura essencial previstas no Projeto de Regularização Fundiária, a Coordenadoria de Regularização Fundiária, solicitará vistoria pela Coordenadoria Físico Territorial que avaliará se o termo de compromisso foi cumprido.

§1º. Após a vistoria da Coordenadoria Físico Territorial, o processo deverá ser encaminhado para a Coordenadoria de Regularização Fundiária que emitirá relatório informando se o Termo de Compromisso foi devidamente cumprido.

§2º. Caso ocorra descumprimento do termo de compromisso, o compromissário deverá ser notificado para apresentar justificativa fundamentada, no prazo de 15 dias, sob pena de aplicação das sanções previstas no termo de compromisso.

Art. 43. A CRF e os documentos que a acompanham, serão levados à registro junto ao Oficial de Registro de Imóveis competente, no prazo de trinta dias de sua expedição.

Parágrafo Único. No caso de Reurb-E, o legitimado proponente será notificado a retirar a CRF para protocolá-la perante o Oficial de Registro de Imóveis, no prazo de trinta dias contados de sua retirada, devendo apresentar o protocolo ao órgão competente pela Reurb, sob pena de cancelamento da CRF.

Seção II – Dos Conjuntos / Empreendimentos Habitacionais

Art. 44. A regularização fundiária dos Conjuntos/Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social - EHIS e Empreendimentos de Habitação de Mercado Popular (EHMP), produzidos pela Administração Pública Direta ou Empresa com Controle Acionário do Poder Público.

Art. 45. Para atendimento do previsto no artigo 48 da Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017, a expedição da CRF para os empreendimentos habitacionais deverá conter os elementos técnicos necessários para a especificação de condomínio, com a indicação das unidades imobiliárias autônomas e das frações ideais no terreno correspondentes a cada uma delas, expressas em percentuais.

Art. 46. Não será exigido em qualquer fase da Reurb, ou por qualquer dos órgãos da administração municipal,

I – certidões de tributos municipais;

II – contribuições previdenciárias;

III – os certificados previstos na Lei Municipal nº XXXX - Código de Obras e Edificações.

Parágrafo único – As dispensas acima incluem a apresentação de certidões negativas ou de isenção.

Art. 47. Fica o Executivo Municipal autorizado a doar, por meio de escritura pública, para outro órgão da Administração Pública Direta ou Indireta, de qualquer esfera de governo, os

imóveis públicos com ou sem benfeitorias, objeto de programas habitacionais de interesse social, devendo constar da escritura de doação os encargos do donatário, o prazo para seu cumprimento, cláusula de encargo com consequente modulação eficaz e avaliação.

§1º. O valor da avaliação será preferencialmente aquele previsto no Valor Venal de Referência - VVR.

§2º. Nos casos em que não for possível apurar o VVR, o valor do imóvel poderá ser calculado por meio de avaliação realizada por profissional técnico habilitado.

§3º. Fica atribuída à Secretaria Municipal de Habitação a competência para representar o Município nos atos de lavratura das escrituras de transferência dos imóveis tratados neste 28 artigo e para providenciar as averbações e registros necessários junto a competente Serventia de Registro de Imóveis.

§4º. Os atos de averbação e registro poderão ser realizados pela donatária, as suas expensas.

Art. 48. A Secretaria Municipal de Habitação deverá instruir processos administrativos visando à atribuição de número de contribuinte individualizado para lotes ou unidades habitacionais de conjuntos habitacionais de interesse social de promoção pública, após a manifestação de irreversibilidade, independentemente da regularidade dos mesmos.

§ 1º O desdobro fiscal será implementado pela Secretaria da Fazenda, de acordo com a legislação pertinente.

§ 2º A existência de débitos anteriores não impedirá o desdobro fiscal, devendo esse ser cobrado, pelas vias ordinárias, do loteador ou do proprietário da gleba.

CAPÍTULO IV - DA ISENÇÃO E REMISSÃO DE TRIBUTOS E PREÇOS PÚBLICOS NA REURB-S

Art. 49. Os núcleos urbanos enquadrados como Reurb-S ficam isentos dos seguintes tributos:

I. Imposto sobre Transmissão de Bens imóveis (ITBI), incidente sobre a aquisição do primeiro direito real de unidade imobiliária derivada da Reurb-S;

II. Taxa de Licença para Obras, Construção, Arruamentos e Loteamentos incidente sobre a regularização dos núcleos urbanos informais.

Art. 50. As regularizações implementadas pela Reurb-U deverão preencher todos os requisitos tributários, ambientais e urbanísticos.

Art. 51. Ficam remidos os créditos tributários, constituídos ou não, inscritos ou não em Dívida Ativa, ajuizados ou não, relativos à Taxa de Licença para Obras, Construções, Arruamentos e Loteamentos vigorando a partir do ano fiscal seguinte a aprovação desta lei.

Art. 52. A Municipalidade regulamentará em decreto a isenção da cobrança de preços públicos relativos aos serviços de regularização fundiária, prestados pelo Município, os núcleos urbanos enquadrados como Reurb-S.

CAPÍTULO V - DA RESPONSABILIDADE PELO PARCELAMENTO IRREGULAR E DO RESSARCIMENTO AO ERÁRIO PÚBLICO

Art. 53. A conclusão da Reurb, em quaisquer das modalidades previstas nesta lei, confere direito de regresso àqueles que suportaram os seus custos e obrigações em face dos responsáveis pela formação e implantação do núcleo urbano informal

Art. 54. A Reurb promovida pelo Município ensejará a tomada de providências judiciais em face dos responsáveis pela implantação do núcleo urbano, se conhecidos, para ressarcimento das importâncias despendidas com a regularização.

Parágrafo único. Para atendimento do previsto neste artigo, deverá ser autuado processo administrativo, instruído com todas as informações necessárias à propositura da ação judicial.

Art. 55. O Município, quando concluir a Reurb, levantará judicialmente as eventuais prestações depositadas, com os respectivos acréscimos de correção monetária e juros, nos termos do § 1º, do artigo 38 da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, a título de ressarcimento das importâncias despendidas.

Parágrafo único. Caso as importâncias despendidas não sejam integralmente ressarcidas, caberá ao Município pleitear judicialmente do loteador a parte faltante, aplicando-se o disposto neste Capítulo.

Art. 56. Serão objeto de ressarcimento ao Município as importâncias relativas a:

- I. Projetos e obras de infraestrutura urbana que tenham sido executadas pelo Município;
- II. Elementos técnicos relacionados no art. 26 desta lei;
- III. Taxas, tarifas e preços públicos devidos no âmbito do processo de regularização fundiária;
- IV. outros gastos comprovadamente realizados.

Art. 57. Caso o loteador do núcleo urbano não promova a Reurb, os danos urbanísticos e ambientais ocasionados pela sua implantação irregular poderão ser avaliados e cobrados do responsável a título de indenização.

CAPÍTULO VI - DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 58. As glebas parceladas para fins urbanos anteriormente a 19 de dezembro de 1979, que não possuam registro e que estejam implantadas e integradas à cidade, poderão ter a sua situação jurídica regularizada pelo órgão responsável pela Reurb, conforme o previsto no artigo 69, da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.

§1º. Para a regularização prevista neste artigo, o órgão responsável pela Reurb deverá expedir documento declaratório de que o parcelamento foi implantado antes de 19 de dezembro de 1979 e que está integrado à cidade.

§2º. Considera-se integrado à cidade o parcelamento que possua infraestrutura essencial, nos termos do art. 28 desta Lei, e serviços públicos disponíveis.

§3º. Os parcelamentos sem aprovação municipal e implantados em desconformidade com a planta original, que foram inscritos, averbados ou regularizados para fins registrários, conforme o previsto nos Provimentos nº 02/80 e 03/82 do Juízo Corregedor Permanente dos Cartórios da Capital, poderão ter a situação jurídica regularizada pelo disposto neste artigo, desde que preenchidos seus requisitos.

§4º. Para a expedição da Declaração de que trata o **§1º** deste artigo, deverá o interessado apresentar a planta de parcelamento do solo e os respectivos memoriais descritivos a serem levados a registro junto à Serventia de Registro de Imóveis competente e assinar termo de compromisso que, após efetuado o registro, apresentará certidão das matrículas abertas.

Art. 59. De acordo com o previsto no artigo 74, da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, poderão ser regularizados os núcleos urbanos informais envolvidos em demanda judicial que verse sobre direitos reais de garantia ou constrições judiciais, bloqueios e indisponibilidades, ressalvada a hipótese de decisão judicial específica que impeça a análise, a aprovação e o registro do projeto de regularização fundiária urbana.

Art. 60. Na eventual manifestação do Município para fins dos art. 213, inciso II, ou 216-A, § 3º da Lei Federal nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, serão observados os prazos neles estabelecidos, considerando-se como divisa do logradouro aquele efetivamente adotado na sua implantação, prevalecendo esse sobre o originalmente previsto na planta, devendo observarem ainda qualquer lesão a função social da cidade.

Parágrafo Único. Em caso de aparente sobreposição de prédios objeto da Reurb, quando do confronto da planta apresentada com aquelas de posse da administração, em especial, se elaboradas com base em levantamentos aerofotogramétricos, deverão, previamente à manifestação do Município, ser realizadas diligências junto ao imóvel para a constatação da situação real, podendo ser aceitas, para tanto, as diligências e verificações feitas pelo Oficial de Registro de Imóveis nos termos dos artigos 213, § 12, e 216-A, § 15, da Lei Federal nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.

Art. 61. No caso de áreas públicas municipais, o Executivo Municipal poderá converter por ato unilateral, os títulos de Concessão de Uso Especial para fins de Moradia - CUEM ou Concessão de Direito Real de Uso – CDRU, anteriormente outorgados, em instrumento de legitimação fundiária, desde que não exista pendência de obras.

Art. 62. Na análise de qualquer requerimento de Reurb, a SEHAB, deverá observar a existência de Processos de Regularização Fundiária em andamento, de Projetos de Urbanização em andamento, de obras em andamento, de projetos de requalificação urbana.

§1º. Constatada a existência de quaisquer das situações indicadas no caput deste artigo, caberá ao órgão responsável pela Reurb, elaborar relatório informando sobre a possibilidade ou não de continuidade da regularização pretendida, apontando, especialmente, o impacto que a pretensa regularização pode causar ao projeto em andamento, após manifestação do órgão responsável pelo Programa/Projeto.

§2º. O relatório deverá ser submetido ao Secretário Municipal de Habitação que deliberará sobre a continuidade do processo ou sobre seu indeferimento.

Art. 63. Fica o Executivo Municipal autorizado a criar programa de incentivo para que a iniciativa privada execute pequenas obras de adequação de infraestrutura essencial ou melhorias ambientais e urbanísticas em núcleos objeto de Reurb, a serem indicados pelo Poder Público.

Art. 64. O condomínio urbano simples e o direito real de laje serão regulamentados por Decreto Municipal vinculado à criação de programa de Assistência Técnica.

Art. 65. Os serviços notariais e de registro solicitados pela municipalidade ou órgãos de sua administração indireta ficam isentos do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS, correspondente à parcela que compõe, a esse título, os emolumentos nos termos do artigo 19, parágrafo único, item 1, da Lei Estadual nº 11.331, de 26 de dezembro 2002.

Parágrafo único. O valor correspondente aos emolumentos devidos pela municipalidade ou órgãos de sua administração indireta pela prática dos serviços notariais e de registro poderão ser compensados com o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS, na forma estabelecida pela Secretaria Municipal da Fazenda.

Art. 66. Fica autorizada a Secretaria Municipal da Habitação – a efetuar todos os atos registrais necessários para regularizar a base fundiária de núcleos urbanos de vinculação, indicados para a construção de unidades ou empreendimentos habitacionais vinculados aos Programas Habitacionais ou Empreendimentos Habitacionais, sob a responsabilidade ou em parceria com a SEHAB, incluindo as Parcerias Público Privadas de Habitação, bem como dos demais núcleos urbanos previstos nesta lei.

§1º. A SEHAB poderá solicitar abertura de matrícula de área pública municipal, retificar, unificar, entre outros atos registrais imprescindíveis à viabilização da matrícula necessária à incorporação de empreendimento habitacional de interesse social ou a sua regularização.

§2º. O exposto no caput deste artigo visa exclusivamente regularizar a base fundiária para viabilizar a aprovação dos empreendimentos, sua regularização e/ou sua comercialização, sendo que caberá à SEHAB, a atuação, desde o ingresso dos pedidos até o atendimento de notas devolutivas e o efetivo registro.

§3º. Ficam dispensados o projeto de regularização fundiária e a emissão da CRF para a regularização da base fundiária de empreendimentos habitacionais.

§4º. No caso de empreendimentos vinculados à programas de produção habitacional, poderá o Secretario Municipal de Habitação autorizar a incorporação.

Art. 67. Para a regularização dos Núcleos Urbanos de Vinculação, poderá ser utilizado o instrumento da Demarcação Urbanística, previsto na Lei Federal 13.465, de 11 de julho de 2017.

Art. 68. Os Processos de Regularização Fundiária em andamento na Secretaria Municipal de Habitação, poderão ser convertidos em Reurb.

Art. 69. O procedimento administrativo da Reurb seguirá, no que couber, o rito previsto na Lei XXXXXX, que estabelece normas comuns aplicáveis aos processos administrativos no âmbito da Administração Municipal.

Art. 70. Poderão ser regularizadas, as edificações situadas em loteamentos ou assentamentos com regularização técnica ou em lotes registrados no Serviço de Registro de Imóveis competente ou respectivo cadastramento fiscal, desde que comprovada a existência da edificação no Mapa Digital da Cidade (MDC), com exceção daquelas situadas total ou parcialmente em áreas não edificáveis.

Art. 71. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

O primeiro modelo trata de regularização de unidades autônomas em uma incorporação imobiliária, deflagrado de forma unilateral e o segundo de roupagem rural, chácaras de recreio em um verdadeiro condomínio pro-diviso.

ANEXO II – REGULARIZAÇÃO DE INCORPORAÇÃO

- ATA NOTARIAL DE USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL -

Livro n. X

páginas XXXX

Saibam quantos este público instrumento de **ATA NOTARIAL DE USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL** virem, que aos XXXX dias do mês de OUTUBRO do ano de DOIS MIL E VINTE (**XX/10/2020**), neste distrito de Cachoeira de Emas, Município e Comarca de Pirassununga, Estado de São Paulo, neste Tabelionato de Notas, sediado na Rodovia Euberto Nemésio Pereira de Godoy, nº 170, perante mim, Tabelião, que esta subscreve, compareceu neste serventia como **SOLICITANTE: NOME COMPLETO**, brasileiro, ESTADO CIVIL, PROFISSÃO, portador da cédula de identidade n. X-SSP/SP e inscrito no CPF/MF sob n. X, residente e domiciliado nesta cidade na rua X, n. X, número X, Edifício Christiano II. Foi requerida a lavratura da presente **ATA NOTARIAL**, nos termos do artigo 1.071, inciso I, do novo Código de Processo Civil; e, artigo 216-A da Lei 6.015/73. Compareceu ainda neste ato na qualidade de **ADVOGADA** do **SOLICITANTE Dra NOME COMPLETO**, brasileira, ESTADO CIVIL, advogada, portadora da cédula de identidade número XXX-SSP/SP e inscrita no CPF/MF sob número XX e na OAB/SP sob número XX, com escritório profissional na rua Henrique Dias, n. 601, Sumaré/SP, CEP: 13172-707. Pelo solicitante foi-me dito sob pena de responsabilidade civil e criminal, que todos os documentos foram apresentados nos originais para a lavratura deste ato, e que esses são autênticos e verdadeiros. Os presentes identificados e reconhecidos por mim, pela documentação pessoal que me foi apresentada, de cujas identidades e capacidades jurídicas dou fé. **E perante mim Tabelião foi solicitado a presente ATA NOTARIAL DE JUSTIFICAÇÃO DE POSSE PARA FINS DE USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL, a fim de constituir prova material com presunção de verdade, nos termos dos artigos 215 e 217, do Código Civil, que estabelecem:** *"Art. 215. A escritura pública, lavrada em notas de tabelião, é documento dotado de fé pública, fazendo prova plena e Art. 217. Terão a mesma força probante os traslados e as certidões, extraídos por tabelião ou oficial de registro, de instrumentos ou documentos lançados em suas notas"* e *"artigo 216-A da Lei 6.015/73"*. **I) DA POSSE, COISA E TEMPO:** Foi solicitado o comparecimento deste Tabelião à Rua José Benini, n. 2.536, sendo ali constatados uma série de fatos jurígenos; **II) BREVE HISTÓRICO DO EMPREENDIMENTO:** O EDIFÍCIO CHRISTIANO II situado à Rua José Benini, n. 2.536, foi edificado em uma gleba de terras, designada área "A", composta de 10.112,66 (dez mil cento e

doze vírgula sessenta e seis) metros quadrados, localizada no perímetro urbano nesta cidade, com frente para já citada rua, pela empresa **MACAW INCORPORADORA LAH LTDA**, sociedade empresária limitada, com sede na cidade de Barueri/SP, na Avenida Andrômeda, n. 885, 17º andar, sala 1.704, Alphaville Centro Industrial e Empresarial, portadora do CNPJ/MF sob n. 06.189.743/0001-38, conforme consta da matrícula número 26.811 do Oficial de Registro de Imóveis desta comarca, adquirido por força da escritura de compra e venda lavrada em 05/10/2006, no Segundo Cartório de Notas desta comarca, no livro número 353, páginas 335/338, devidamente registrada no R. 2 da citada matrícula, e pelo instrumento particular de 24/06/2008, promoveu a incorporação do empreendimento imobiliário “**CONDOMÍNIO RESIDENCIAL GUSMÃO**”, constituído de 4 (quatro) edifícios: Edifício Alice (já especificado), Edifício Christiano I (já especificado), Edifício Christiano II (pendente de regularização fundiária), e Edifício Alexandre (pendente de solução jurídica), conforme projeto aprovado pela Prefeitura Municipal local, em 14/05/2008, bem como alvará de construção n.º 210/2008, expedido em 14/05/2008, tudo conforme registro da incorporação realizado no R. 6 na matrícula número 26.811 CRI local. Trata-se de instrumento de regularização fundiária, visando exclusivamente as 32 (trinta e duas) unidades autônomas do Edifício Christiano II, nos termos do artigo 15, inciso II, da Lei de Regularização Fundiária (13.465/17); **III DO DIREITO DA MORADIA E NOVA LEI DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**: considerando todos objetivos da Reurb-E, na perspectiva de solução individual, principalmente: a identificação dos núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, objeto do presente instrumento, 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; criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes; promover a integração social e a geração de emprego e renda; estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade; garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas; garantir a efetivação da função social da propriedade; ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes; concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo; prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais; conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher;-franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária. O presente instrumento visa concretizar direitos fundamentais estampados em nossa Constituição Federal, destacando-se principalmente o direito a moradia e direito de propriedade; especialmente a abertura da matrícula individual pelos solicitantes, haja vista a dificuldade da obtenção da mesma individualizada impedindo o acesso pleno ao exercício de

seu respectivo direito. A Reurb cuida de titulação dominial que permitirá a abertura das matrículas para cada unidade, medida necessária para o bem jurídico o qual vai alcançar toda potencialidade econômica na medida que vai permitir o acesso ao crédito habitacional; **IV)- DA FORMA DE AQUISIÇÃO:** – *O solicitante comprova que adquiriu o imóvel abaixo mencionado através da proposta de reserva datada de 29/12/2009, ratificada através da escritura de compra e venda lavrada nesta serventia aos 18/06/2020, no livro número 092, páginas 197/200, na qual declaram os solicitantes possuírem a posse mansa e pacífica desde 29/12/2009, cumprindo a função social da propriedade nos termos do artigo 182 da Constituição Federal. Dessa forma, foi recolhido aos cofres públicos o IPTU, imposto de competência municipal, demonstrando assim uma conduta de proprietário efetivando o direito fundamental de propriedade do seguinte imóvel:* APARTAMENTO n. 61, localizado no sexto andar, do “EDIFÍCIO CHRISTIANO II”, na rua José Benini, n. 2.536, nesta cidade e comarca de Pirassununga/SP, contendo 03 dormitórios, sendo 01 suíte, sala de estar e jantar conjugada, cozinha, área de serviço, banheiro social, banheiro da suíte, banheiro de empregada e varanda, área útil de 82,4725 metros quadrados, área comum de 16,60416 metros, no total de 99,07666 metros quadrados e a fração ideal de 0,913876%, imóvel esse melhor descrito e caracterizado na matrícula acima mencionada. O referido imóvel encontra-se cadastrado junto a Prefeitura Municipal de Pirassununga/SP, sob n. 6887.027.004.005.25-1, lançado com valor venal neste exercício em R\$61.605,89 (sessenta e um mil, seiscentos e cinco reais e oitenta e nove centavos). As partes atribuem o valor de **R\$205.000,00 (duzentos e cinco mil reais)**, para efeitos fiscais; **V)** O solicitante declara que o mesmo está na posse do imóvel acima descrito há mais de «10» (**dez anos**), tendo em vista os títulos aquisitivos acima, sem qualquer interrupção ou oposição de terceiros e que desconhecem a existência de quaisquer ações cíveis reais, pessoais ou reipersecutórias ajuizadas em face do **SOLICITANTE** ou de qualquer membro de sua família; **VI)** O **SOLICITANTE** declarou que nunca teve qualquer tipo de contestação ou impugnação por parte de quem quer que seja, sendo a sua posse mansa, pacífica e contínua e, portanto, sem oposição e ininterrupta durante todo esse tempo de «10» («**dez**») **anos**, se inserindo na hipótese de usucapião ordinário, nos termos do artigo 1.238, parágrafo único; **VII)** Que o **SOLICITANTE** declara que a todo momento age como possuidor desde que entrou no imóvel, agindo como o próprio dono, exercendo “*animus domini*” e “*opinium domini*”. Pelo **SOLICITANTE** foi-me apresentado ainda, para comprovação do seu lapso temporal de posse, o seguinte documento: **1º) COMPROVANTES DE LAPSO TEMPORAL DE POSSE: Escritura de compra e venda lavrada nesta serventia aos 20/01/2020, no livro número 092, páginas 197/200; 2º) CERTIDÃO NEGATIVA DE FEITOS AJUIZADOS RELATIVAS A AÇÕES CÍVEIS REAIS, PESSOAIS E REIPERSECUTÓRIAS:** Expedida por meio eletrônico – Poder Judiciário do Estado de São Paulo – pedido de



Imagem de partes integrantes do condomínio:
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX



- Pela **ADVOGADA** do **SOLICITANTE** foi-me dito e declara por este ato notarial que prestou assistência jurídica ao mesmo e que acompanhou integralmente a lavratura da presente **ATA NOTARIAL**. Finalmente, o **SOLICITANTE**, parte integrante deste ato, declara sob as penas da lei: **1º**) Que todas as declarações prestadas nesta **ATA NOTARIAL** são verdadeiras, sendo informado sobre as sanções cíveis e criminais em caso de falsa declaração; **2º**) Que requerem e autorizam ao Senhor Oficial do Cartório de Registro de Imóveis competente, a prática de todos os atos registraes em sentido amplo, nos termos do artigo 1.071, do Código de Processo Civil e artigo 216-A da Lei 6.015/73; **3º**) Que o **SOLICITANTE** foi instruído por sua advogada, tendo ciência de todos os termos do artigo 1.071, do Código de Processo Civil, que prevê este procedimento, nos seguintes termos: “*Art. 1.071. O Capítulo III do Título V da Lei no 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos), passa a vigorar acrescida do seguinte art. 216-A: - Art. 216-A. Sem prejuízo da via jurisdicional, é admitido o pedido de reconhecimento extrajudicial de usucapião, que será processado diretamente perante o cartório do registro de imóveis da comarca em que estiver situado o imóvel usucapiendo, a requerimento do interessado, representado por advogado, instruído com: I - ata notarial lavrada pelo tabelião, atestando o tempo de posse do requerente e seus antecessores, conforme o caso e suas circunstâncias; II - 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*

reais e de outros direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo e na matrícula dos imóveis confinantes; III - certidões negativas dos distribuidores da comarca da situação do imóvel e do domicílio do requerente; IV - 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". **Portanto as partes declaram: I- ter ciência que a presente ata notarial é instrumento utilizado como pré-requisito para ser deflagrado o procedimento de usucapião administrativo junto ao Oficial de Registro de Imóveis competente, não garantindo o domínio do imóvel, o qual deverá ser verificado pelo Oficial na qualificação no ingresso da presente no fôlio real; II- que o presente instrumento não irá resolver eventuais problemas com edificações pendentes, convenção do condomínio, tais como relacionados à ação civil pública, bem como indisponibilidades, que deverão ser solucionados pelos condôminos/solicitantes em momento oportuno, isentando essa Serventia de qualquer responsabilidade nas esferas civil, criminal e administrativo;** 4º) Que aceitam esta ATA NOTARIAL em todos os seus termos e conteúdo. - **COMUNICAÇÃO À CENSEC:** Conforme artigo, 7º, do Provimento nº 18/2012, do Conselho Nacional de Justiça, será procedido o cadastro do presente ato notarial no prazo legal junto à CENSEC - Central Notarial de Serviços Eletrônicos Compartilhados. - **CENTRAL DE INDISPONIBILIDADE DE BENS:** Nos termos do Provimento da CGJSP nº 13/2012, foi efetuada a consulta na Central de Indisponibilidade de bens em nome de XXX na data 23/10/2020 às 12:48:42, código da consulta nº dc1f.4816.44b5.f230.3bc2.54ee.d6ec.97d5.c2d7.48d4; a qual indicou resultado negativo. **ACEITAÇÃO, REQUERIMENTO E REGISTRO IMOBILIÁRIO:** As partes aceitam a presente escritura em todos os seus termos, requerendo e autorizando o Oficial de Registro de Imóveis a prática de todos os atos necessários ao aperfeiçoamento desta. E, por estarem assim justos e contratados, pediram-me os contratantes que lhes lavrasse o presente instrumento, a qual depois de feita, foi integralmente lida em voz alta e clara a todos os presentes, bem como que foi lida pelas próprias partes, que a aceitaram por achá-la em tudo conforme, outorgaram e assinam, de forma presencial ou digital nos termos do Provimento 100/2020 do CNJ, perante mim, do que dou fé. Eu, _____, Thomas Nosch Gonçalves, Tabelião, digitei, conferi, subscrevi, dou fé e assino com as partes contratantes. Cachoeira de Emas/SP. **Custas e Emolumentos:** Ao Tabelião: R\$1.787,08; Ao Estado: R\$507,91; A Secretaria da Fazenda: R\$347,62; Ao Município: R\$53,61; Ao Ministério Público: R\$85,78; Ao Fundo Reg. Civil: R\$94,06; Ao Tribunal de Justiça: R\$122,65; Às Santas Casas: R\$17,87 – Total: R\$3.016,58. THOMAS NOSCH GONÇALVES – TABELIÃO

- ATA NOTARIAL DE USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL -

Livro n. 050

fls.

254/265

Saibam quantos este público instrumento de **ATA NOTARIAL DE USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL** virem, que aos VINTE E SEIS dias do mês de FEVEREIRO do ano de dois mil e dezoito (**26/02/2018**), em diligência ao endereço residencial do **SOLICITANTE: Y GUIGUER, brasileiro, casado, funcionário público, portador da cédula de identidade n. 25.X3-SSP/SP e inscrito no CPF/MF sob n. X, e sua mulher X X GXR, brasileira, casada, funcionária pública, portadora da cédula de identidade n. 18.742.767-SSP/SP e inscrita no CPF/MF sob n. X, casados pelo regime da comunhão parcial de bens, na vigência da Lei 6.515/77, residentes e domiciliados nesta cidade na rua Benedito da Silva Pinto, n. 432, Vila Brás**, foi requerida a lavratura da presente **ATA NOTARIAL**, nos termos do artigo 1.071, inciso I, do novo Código de Processo Civil. Compareceu ainda neste ato na qualidade de **ADVOGADO** dos **SOLICITANTES: DR. XXX, brasileiro, solteiro (conforme declarou), maior, advogado, portador da cédula de identidade n. X-SSP/SP e inscrito no CPF/MF sob n. X, e na OAB/SP sob n. X, residente e domiciliado nesta cidade na Rua X, n. X, Centro**. Pelos solicitantes me foi dito sob pena de responsabilidade civil e criminal, que todos os documentos foram apresentados nos originais para a lavratura deste ato, e que esses são autênticos e verdadeiros. Os presentes identificados e reconhecidos por mim, pela documentação pessoal que me foi apresentada, de cujas identidades e capacidades jurídicas dou fé. - **E perante mim, Substituto do Oficial, pela presente ATA NOTARIAL DE JUSTIFICAÇÃO DE POSSE PARA FINS DE USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL, a fim de constituir prova material com presunção de verdade, nos termos dos artigos 215 e 217, do Código Civil, que estabelecem: "Art. 215. A escritura pública, lavrada em notas de tabelião, é documento dotado de fé pública, fazendo prova plena e Art. 217. Terão a mesma força probante os traslados e as certidões, extraídos por tabelião ou oficial de registro, de instrumentos ou documentos lançados em suas notas"; foi solicitado o comparecimento deste**

Substituto do Oficial, à CHÁCARA Gx, localizada no final da Rua X, n. X, sendo ali constatados os seguintes fatos: I) Desde a data de **15/08/2006 (quinze de agosto de dois mil e seis)**, os **SOLICITANTES**, através do Contrato de Cessão de Direitos e Obrigações, celebrado entre X e sua mulher Y, e os solicitantes, comparecendo ainda com interveniente anuente C, possuem e ocupam o imóvel rural adquirido, constituído por: Um Imóvel rural, denominado CHÁCARA Gx, situado no município e comarca de Pirassununga, é delimitado por um polígono irregular, cuja descrição inicia no vértice AUPU-P-1206, de coordenada LONG: -47°24'31,836", LAT: -21°59'08,847", e ALTITUDE: 613,05 metros, situado na divisa do remanescente do Sítio Santa Cruz, que tem como ocupante X Pinheiro e Maria X, com a Chácara V conforme planta anexa. Deste segue confrontando com a Chácara Vitória, matriculada sob nº 35.065 no CRI de Pirassununga, de propriedade de X e outros, com o seguinte azimute e distância: 134°14' e 38,70 metros, até o vértice AUPU-P-1207, de coordenada LONG: -47°24'30,869", LAT: -21°59'09,725", e ALTITUDE: 613,17 metros. Deste segue confrontando com o remanescente do Sítio Santa Cruz, oriundo das Matrículas nº 3.181 e 3.182 do CRI de Pirassununga, que tem como ocupante Lurdes Pinheiro da Silva e João Venceslau da Silva, com os seguintes azimutes e distâncias: 221°27' e 90,79 metros, até o vértice AUPU-P-1208, de coordenada LONG: -47°24'32,964", LAT: -21°59'11,937", e ALTITUDE: 613,55 metros; 221°19' e 12,29 metros, até o vértice AUPU-P-1209, de coordenada LONG: -47°24'33,247", LAT: -21°59'12,237", e ALTITUDE: 613,57 metros; 221°31' e 91,39 metros, até o vértice AUPU-P-1210, de coordenada LONG: -47°24'35,359", LAT: -21°59'14,461", e ALTITUDE: 614,37 metros; 221°38' e 4,29 metros, até o vértice AUPU-V-1624, de coordenada LONG: -47°24'35,459", LAT: -21°59'14,565", e ALTITUDE: 614,36 metros. Deste segue confrontando com o Lote 05 da Quadra H do Jardim Residencial San Martinho, situado à Rua X, S/N, matriculado sob nº 33.416 no CRI de Pirassununga, de propriedade de Empreendimentos Matão Novo Mundo LTDA, objeto do Cadastro Municipal nº XX0, com o seguinte azimute e distância: 314°08' e 2,07 metros, até o vértice AUPU-P-1211, de coordenada LONG: -47°24'35,511", LAT: -21°59'14,518", e ALTITUDE: 614,38 metros. Deste segue confrontando com o Lote 04 da Quadra H do Jardim Residencial

San Martinho, situado à X, nº 1.331, matriculado sob nº X no CRI de Pirassununga, de propriedade de Empreendimentos Matão Novo Mundo LTDA, objeto do Cadastro Municipal nº X, com o seguinte azimute e distância: 314°12' e 10,00 metros, até o vértice AUPU-P-1212, de coordenada LONG: -47°24'35,760", LAT: -21°59'14,292", e ALTITUDE: 614,46 metros. Deste segue confrontando com o Lote 03 da Quadra H do Jardim Residencial San Martinho, situado à Rua X, S/N, matriculado sob nº 33.414 no CRI de Pirassununga, de propriedade de Ferrarezi Desenvolvimento Urbano LTDA, objeto do Cadastro Municipal nº 6887.043.058.003.00-6, com o seguinte azimute e distância: 314°09' e 9,99 metros, até o vértice AUPU-V-1625, de coordenada LONG: -47°24'36,010", LAT: -21°59'14,065", e ALTITUDE: 613,36 metros. Deste segue confrontando com o Lote 02 da Quadra H do Jardim Residencial San Martinho, situado à Rua Lucy de M. S. Kettelhut, S/N, matriculado sob nº 33.413 no CRI de Pirassununga, de propriedade de Charles Rodrigues Santos, objeto do Cadastro Municipal nº 6887.043.058.002.00-9, com o seguinte azimute e distância: 314°12' e 10,00 metros, até o vértice AUPU-P-1213, de coordenada LONG: -47°24'36,260", LAT: -21°59'13,839", e ALTITUDE: 614,36 metros. Deste segue confrontando com o Lote 01 da Quadra H do Jardim Residencial San Martinho, situado à Rua Lucy de M. S. Kettelhut, nº 1.301, matriculado sob nº 33.412 no CRI de Pirassununga, de propriedade de Empreendimentos Matão Novo Mundo LTDA, objeto do Cadastro Municipal nº 6887.043.058.001.00-1, com o seguinte azimute e distância: 314°09' e 13,41 metros, até o vértice AUPU-P-1214, de coordenada LONG: -47°24'36,596", LAT: -21°59'13,535", e ALTITUDE: 614,29 metros. Deste segue confrontando com a Rua Joaquim Methner (antiga Rua 01 do Jardim Residencial San Martinho), com os seguintes azimutes e distâncias: 314°15' e 2,96 metros, até o vértice AUPU-P-1215, de coordenada LONG: -47°24'36,669", LAT: -21°59'13,468", e ALTITUDE: 614,16 metros; 314°08' e 7,15 metros, até o vértice AUPU-P-1216, de coordenada LONG: -47°24'36,848", LAT: -21°59'13,306", e ALTITUDE: 614,22 metros; 314°25' e 5,23 metros, até o vértice AUPU-P-1217, de coordenada LONG: -47°24'36,978", LAT: -21°59'13,187", e ALTITUDE: 613,96 metros. Deste segue confrontando com o Lote 10 da Quadra B do Jardim Residencial San Martinho, situado à Rua Joaquim Methner, nº 1.633, matriculado sob nº

33.322 no CRI de Pirassununga, de propriedade de Ferrarezi Desenvolvimento Urbano LTDA, objeto do Cadastro Municipal nº 6887.043.052.010.00-3, com o seguinte azimute e distância: 314°26' e 22,55 metros, até o vértice AUPU-V-1626, de coordenada LONG: -47°24'37,539", LAT: -21°59'12,674", e ALTITUDE: 613,89 metros. Deste segue confrontando com o Lote 04 da Quadra D do Jardim Ferrarezi, situado à Rua Lisette Wegmuller, nº 1.482, matriculado sob nº 17.518 no CRI de Pirassununga, de propriedade de José Carlos Antonio da Silva e Gersa Oliveira dos Santos Antonio, objeto do Cadastro Municipal nº 6887.043.004.004.00-7, com o seguinte azimute e distância: 56°39' e 3,41 metros, até o vértice AUPU-P-1218, de coordenada LONG: -47°24'37,440", LAT: -21°59'12,613", e ALTITUDE: 613,60 metros. Deste segue confrontando com o Lote 03 da Quadra D do Jardim Ferrarezi, situado à Rua Lisette Wegmuller, nº 1.492, matriculado sob nº 27.032 no CRI de Pirassununga, de propriedade de Santa Cruz Empreendimentos Imobiliários S/C LTDA, e, que tem como ocupante Neli Ramos dos Santos, objeto do Cadastro Municipal nº 6887.043.004.003.00-0, com o seguinte azimute e distância: 56°31' e 10,16 metros, até o vértice AUPU-P-1219, de coordenada LONG: -47°24'37,145", LAT: -21°59'12,431", e ALTITUDE: 613,61 metros. Deste segue confrontando com o Lote 02 da Quadra D do Jardim Ferrarezi, situado à Rua Lisette Wegmuller, nº 1.502, matriculado sob nº 15.295 no CRI de Pirassununga, de propriedade de Benedito de Oliveira Arantes e Maria das Graças Junior Arantes, objeto do Cadastro Municipal nº 6887.043.004.002.00-2, com o seguinte azimute e distância: 56°35' e 11,09 metros, até o vértice AUPU-P-1220, de coordenada LONG: -47°24'36,822", LAT: -21°59'12,232", e ALTITUDE: 613,51 metros. Deste segue confrontando com o Lote 01 da Quadra D do Jardim Ferrarezi, situado à Rua Lisette Wegmuller, nº 1.514, matriculado sob nº 14.836 no CRI de Pirassununga, de propriedade de Benedito de Oliveira Arantes e Maria das Graças Junior Arantes, objeto do Cadastro Municipal nº 6887.043.004.001.00-5, com o seguinte azimute e distância: 56°33' e 13,50 metros, até o vértice AUPU-P-1221, de coordenada LONG: -47°24'36,429", LAT: -21°59'11,990", e ALTITUDE: 613,50 metros. Deste segue confrontando com a Rua Raimundo Rivas de Carvalho Lima, com os seguintes azimutes e distâncias: 57°39' e 7,22 metros, até o vértice AUPU-P-1222, de coordenada LONG: -47°24'36,217", LAT: -21°59'11,865", e

ALTITUDE: 613,63 metros; 54°46' e 4,44 metros, até o vértice AUPU-P-1223, de coordenada LONG: -47°24'36,090", LAT: -21°59'11,782", e ALTITUDE: 613,62 metros; 56°42' e 2,19 metros, até o vértice AUPU-V-1627, de coordenada LONG: -47°24'36,027", LAT: -21°59'11,742", e ALTITUDE: 613,60 metros. Deste segue confrontando com o remanescente do Sítio Santa Cruz, oriundo das Matrículas nº 3.181 e 3.182 do CRI de Pirassununga, que tem como ocupante Camilo Mendes Pinheiro e Maria Elizabete Ferraz Pinheiro, com os seguintes azimutes e distâncias: 57°02' e 3,55 metros, até o vértice AUPU-P-1224, de coordenada LONG: -47°24'35,923", LAT: -21°59'11,680", e ALTITUDE: 613,56 metros; 56°26' e 35,28 metros, até o vértice AUPU-P-1225, de coordenada LONG: -47°24'34,898", LAT: -21°59'11,046", e ALTITUDE: 613,20 metros; 54°12' e 3,81 metros, até o vértice AUPU-P-1226, de coordenada LONG: -47°24'34,790", LAT: -21°59'10,973", e ALTITUDE: 613,24 metros; 57°58' e 3,72 metros, até o vértice AUPU-P-1227, de coordenada LONG: -47°24'34,680", LAT: -21°59'10,909", e ALTITUDE: 613,29 metros; 52°12' e 53,32 metros, até o vértice AUPU-P-1228, de coordenada LONG: -47°24'33,211", LAT: -21°59'09,847", e ALTITUDE: 613,23 metros; 52°03' e 50,04 metros, até o vértice AUPU-P-1206, vértice inicial desta descrição. Perfazendo assim, uma **área de 1,1732 hectares**, e um **perímetro de 522,56 metros**. Todas as coordenadas aqui descritas estão georreferenciadas através do método transporte de coordenadas PPP (Posicionamento por Ponto Preciso); e encontram-se representadas no Sistema SGL, referenciadas ao Meridiano Central 45° WGr, tendo como o Datum SIRGAS2000. O referido imóvel está devidamente cadastrado no INCRA, em área maior sob nº 619.060.006.203-0, com a denominação: Sítio Santa Cruz – com área total: 12,8000 ha – classificação fundiária: Minifúndio – data da última atualização: 08/11/2002 – indicação para localização do imóvel rural: Bairro Dos Cristovãos – Município: Pirassununga/SP – módulo rural: 9,7345 – N módulos rurais: 1,13 – Módulo fiscal (ha): 18,0000 – N módulos fiscais: 0,7100 – FMP (ha): 3,00 – áreas do imóvel rural (ha) registrada: 0,0000 – Posse a Justo Título: 12,8000 – nome dados do detentor (declarante): X – CPF: X – nacionalidade: brasileira – % de detenção do imóvel: 18,00 – total de condôminos deste imóvel: 10 – dados do controle data de lançamento:

15/12/2016 – número do CCIR: 1X0 – data de geração: 03/10/2017 – tudo conforme Certificado de Cadastro de Imóvel rural - CCIR 2015/2016. Cadastrado junto à Secretária da Receita Federal com a área de 12,8 hectares sob n. 0.787.958-0, lançado com valor venal total do imóvel de R\$77.000,00 (setenta e sete mil reais) conforme I.T.R./2016, correspondendo ao imóvel acima o valor de R\$7.061,14 (sete mil e sessenta e um reais e quatorze centavos). As partes atribuem o valor de R\$75.000,00 (setenta e cinco mil reais), para efeitos fiscais. **II) Que segundo informações prestadas pelos confrontantes do imóvel acima descrito, sendo alguns destes também os TITULARES DE DIREITOS REAIS do imóvel objeto das matrículas abaixo citadas, identificados e reconhecidos por mim, pela documentação pessoal que me foi apresentada, de cujas identidades e capacidades jurídicas dou fé; Os declarantes me informaram que os mesmos estão na posse do imóvel acima descrito há mais de «11» («onze») anos, sem qualquer interrupção ou oposição de terceiros e que desconhecem a existência de quaisquer ações cíveis reais, pessoais ou reipersecutórias ajuizadas em face dos SOLICITANTES ou de qualquer membro de sua família; III) Que o imóvel acima está localizado em área rural conforme descrição acima, tudo em conformidade com a planta, memorial descritivo e anotação de responsabilidade técnica – ART, apresentada nestas Notas; IV) **Que o referido imóvel pertence à: X, conforme constam nas matrículas n. 3.181 e 3.182, ambas do Oficial de Registro de Imóveis desta comarca, de origem do imóvel usucapiendo expedida pelo Oficial de Registro de Imóveis desta comarca, permanecendo arquivada eletronicamente no Servidor deste Tabelionato, V) O SOLICITANTE declarou que nunca teve qualquer tipo de contestação ou impugnação por parte de quem quer que seja, sendo a sua posse mansa, pacífica e contínua e, portanto, sem oposição e ininterrupta durante todo esse tempo de «11» («onze») anos, se inserindo na hipótese de usucapião ordinário comum, nos termos do artigo 1242, do Código Civil Brasileiro; VI) Que o SOLICITANTE declara que a todo momento agiu como possuidor desde que entrou no imóvel, agindo como se fosse o próprio dono, o qual destina com a finalidade exclusiva de moradia; VII) Foi realizado por este Substituto do Tabelião a diligência até o imóvel para constatação e verificação:****

**a) Frente do Imóvel, vista do final da Rua Raimundos Rivas de Carvalho
Lima:**





b)- Interior do imóvel, olhando para a Rua Joaquim Methner (entre os muros “chapiscados”, na primeira imagem à esquerda, e na segunda à direita):





c)- Interior do imóvel, olhando para os fundos (mostrando as edificações):



Pelos **SOLICITANTES** me foi apresentado ainda, para comprovação do seu lapso temporal de posse, os seguintes documentos: **1º) DECLARAÇÃO DE IMPOSTO DE RENDA:** Foi apresentada a declaração de imposto de renda ano calendário 2006 dos **SOLICITANTES**, comprovando que desde a aquisição do imóvel, o mesmo está inserido na declaração; **2º) COMPROVANTES DE LAPSO TEMPORAL DE POSSE:** 2.1- Certidão emitida pela Elektro datado de 05/01/2018, instruída com uma conta atual; 2.2- Certidão emitida pelo SAEP – Serviço de Água e Esgoto de Pirassununga/SP datado de 22/12/2017, instruída com uma conta atual;

2º) PLANTA ATUALIZADA DO IMÓVEL COM ANOTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE TÉCNICA: Foi apresentada ainda a planta atualizada do imóvel, com seu respectivo memorial descritivo e anotação de responsabilidade técnica – ART nº 28027X34 – CREA/SP nº X, assinada pelo engenheiro responsável **XI**, em data de **27 de Outubro de 2017**; **3º) CERTIDÃO NEGATIVA DE FEITOS AJUIZADOS RELATIVAS A AÇÕES CÍVEIS REAIS, PESSOAIS E REIPERSECUTÓRIAS:** Expedida por meio eletrônico – Poder Judiciário do Estado de São Paulo - Certidão nº 8086282, em data de 07/02/2018 em nome de **X**; e, **CERTIDÃO NEGATIVA DE FEITOS AJUIZADOS RELATIVAS A AÇÕES CÍVEIS REAIS, PESSOAIS E REIPERSECUTÓRIAS** Expedida por meio eletrônico – Poder Judiciário do Estado de São Paulo - Certidão nº 024905594, em data de 07/02/2018 em nome de **R**. Certifica que, consultando a base de dados do Sistema de Gerenciamento de Processos do Poder Judiciário do Estado de São Paulo (E-Jud, SIEP, PROJUDI e PJe) até a presente data e hora, nada consta contra os **SOLICITANTES**; **4º) CERTIDÃO NEGATIVA DE DÉBITOS RELATIVOS AO IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE TERRITORIAL RURAL** sob n. **45C6.A0E2.6E27.CAD8**, emitida em **19/12/2017**, válida até **17/06/2018**, do NIRF n. **0X0**, a qual foi confirmada sua autenticada pelo site www.receita.fazenda.gov.br, e fica arquivada nesta serventia na pasta própria de **CND Receita Federal n. 01/2018**; **5º) CERTIDÕES DE CITAÇÃO DE AÇÕES REAIS, PESSOAIS E REIPERSECUTÓRIAS E DE ÔNUS REAIS EM NOME DOS TITULARES DE DIREITOS REAIS E CONFRONTANTES:** Expedidas pelo Oficial de Registro de Imóveis da Comarca de Pirassununga, em data de 26/02/2018. - Pelo **ADVOGADO** dos **SOLICITANTES** me foi dito e declara por este ato notarial que prestou assistência jurídica ao mesmo e que acompanhou integralmente a lavratura da presente **ATA NOTARIAL**. Finalmente, os **SOLICITANTES** deste ato declaram, sob as penas da lei: **1º)** Que todas as declarações prestadas nesta **ATA NOTARIAL** são verdadeiras, sendo informado sobre as sanções cíveis e criminais em caso de falsa declaração; **2º)** Que requerem e autorizam ao Senhor Oficial do Cartório de Registro de Imóveis competente, a prática de todos os atos registrais em sentido amplo, nos termos do artigo 1.071, do Código de Processo Civil; **3º)**

Que os **SOLICITANTES** foram instruídos por seu advogado de todos os termos do artigo 1.071, do Código de Processo Civil, que prevê este procedimento, nos seguintes termos: *“Art. 1.071. O Capítulo III do Título V da Lei no 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos), passa a vigorar acrescida do seguinte art. 216-A: - Art. 216-A. Sem prejuízo da via jurisdicional, é admitido o pedido de reconhecimento extrajudicial de usucapião, que será processado diretamente perante o cartório do registro de imóveis da comarca em que estiver situado o imóvel usucapiendo, a requerimento do interessado, representado por advogado, instruído com: I - ata notarial lavrada pelo tabelião, atestando o tempo de posse do requerente e seus antecessores, conforme o caso e suas circunstâncias; II - 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 reais e de outros direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo e na matrícula dos imóveis confinantes; III - certidões negativas dos distribuidores da comarca da situação do imóvel e do domicílio do requerente; IV - 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”;* e 4º) Que aceita esta **ATA NOTARIAL** em todos os seus termos e conteúdo. - **COMUNICAÇÃO À CENSEC:** *Conforme artigo, 7º, do Provimento nº 18/2012, do Conselho Nacional de Justiça, será procedido o cadastro do presente ato notarial no prazo legal junto à CENSEC - Central Notarial de Serviços Eletrônicos Compartilhados.* - **CENTRAL DE INDISPONIBILIDADE DE BENS:** Nos termos do Provimento da CGJSP nº 13/2012, foi efetuada a consulta na Central de Indisponibilidade de bens em nome de **X** na data 26/02/2018 às 10:19:42, código da consulta nº 97c8. dfb7. 69d4. 1ff9. 595c. 6904. fc1c. f74b. 3e8f. 609d, a qual indicou resultado negativo; e, em nome de **X** na data 26/02/2018 às 10:22:21, código da consulta nº 4454. b7ce. 2ce7. 1409. cebc. b877. 1342. ad90. 8fa1. f032, a qual indicou resultado negativo. - **DOI:** Emitida a Declaração sobre Operação Imobiliária (DOI), conforme Instrução Normativa da Secretaria da Receita Federal. - **ACEITAÇÃO, REQUERIMENTO E REGISTRO IMOBILIÁRIO:** As partes aceitam a presente escritura em

todos os seus termos, requerendo e autorizando o Oficial de Registro de Imóveis a prática de todos os atos necessários ao aperfeiçoamento desta, pelo que solicitaram e responsabilizaram a tabeliã para que encaminhasse e propusesse tudo ao fim de que se registre a presente. Eu, _____, (Nicholas Cenzi Nunes), Substituto do Tabelião, conferi, subscrevi, dou fé e assino com as partes contratantes. Custas e Emolumentos: Ao Tabelião: R\$ X; Ao Estado: RX; Ao Ipesp: R\$ X; Ao Município: R\$ X; Ao Ministério Público: R\$ X; Ao Fundo Reg. Civil: R\$ X; Ao Tribunal de Justiça: R\$ X; Às Santas Casas: R\$ X – Total: R\$ X.