

DA MORADIA À PROPRIEDADE

FROM PROPERTY DWELLING

João Pedro Lamana Paiva

Especialista em Direito Registral Imobiliário
Presidente do Colégio Registral do RS

Ex-Presidente do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil – IRIB e da Fundação ENORE-RS
Membro Efetivo da Academia Brasileira de Direito Registral Imobiliário – ABDRI
Oficial Titular do Registro de Imóveis da 1ª Zona de Porto Alegre-RS
cartorio@lamanapaiva.com.br

Data do recebimento: ...

Data da aprovação: ...

Áreas do Direito: Constitucional e Registral Imobiliário

Resumo: O direito de propriedade apresenta muitas faces e cada vez mais se tem percebido a sua relevância não só para o seu titular como também para cada sociedade onde ele reflete, tanto é que parece ser este o fim buscado quando se trata de outros direitos como a posse e a moradia. Esta exposição visa aferir as transformações pelas quais tem passado o ordenamento jurídico brasileiro, iniciando pela Carta Política da República Federativa do Brasil e ultimando na recente regulamentação sobre Regularização Fundiária Urbana (Lei nº 13.465/17 e Decreto nº 9.310/18), no que diz respeito à moradia e à propriedade, direitos conexos e complementares, que devem andar lado a lado. A moradia sem o direito de propriedade perde força e a propriedade deve cumprir sua função social. É chegado o momento de se concretizar a pacificação de conflitos sociais (a Regularização Fundiária contribui para isso) e o aproveitamento racional e adequado do solo urbano.

Palavras-Chave: Moradia – Posse - Propriedade – Processo – Regularização

Abstract: The right of property presents many faces and is increasingly perceived its relevance not only for its owner but also for each society where it reflects, so much so that this seems to be the end sought when it comes to other rights such as tenure and housing. This exhibition aims to assess the transformations undergone by the Brazilian legal system, starting with the Political Charter of the Federative Republic of Brazil and finalizing in the recent regulation on Urban Land Use Regularization (Law nº 13.465/17 and Decree nº 9.310/18), in which respect for housing and property, related and complementary rights, which must go hand in hand. Housing without the right to property loses its power and property must fulfill its social function. The time has come to concretize the pacification of social conflicts (land regularization contributes to this) and the rational and adequate use of urban land.

Keyword: Moradia – Possession – Property – Process - Regularization

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Interconexão dos direitos de moradia e de propriedade. 3. Regularização Fundiária. 4. Objetivo de toda regularização: alcançar a propriedade. 5. Modos de regularização de imóveis. 6. Novo marco legal regulatório? 7. Regularizações Fundiárias Urbanas (Reurbs). 8. Conclusão.

1. INTRODUÇÃO

No ano em que a nossa Carta Política alcança 30 anos, comemorações são realizadas para festejar este marco importante para as instituições. Já estáveis ou em vias de alcançarem tal status, as instituições brasileiras tem demonstrado vigor ao ultrapassarem as barreiras que os fatos lhes impingem.

Importantíssimo marco temporal para os serviços notariais e registrais, pois, pela primeira vez, passaram a estar regidos por dispositivo constitucional específico na parte das Disposições Constitucionais Gerais, mais precisamente no art. 236.

Outra característica da nossa Constituição Federal é o seu caráter semirrígido, embora já tenha sofrido quase mais de um centena de Emendas. Uma delas, a de nº 26, promovida em 2000, que interessa especificamente a esta exposição, serviu para incluir entre os direitos sociais o de moradia. Não foi sem propósito tal reforma.

A partir daí foi possível alcançar novo patamar no enfrentamento dos problemas

relacionados com a moradia. Em 2001, por exemplo, sobreveio o Estatuto da Cidade pela Lei nº 10.257, apresentando nova concepção em decorrência das suas diretrizes gerais (art. 2º), as quais tem conduzido a melhor aplicação do Direito.

Dentre elas é possível citar a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

É possível contar, ainda, com as premissas da gestão democrática; cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social; o planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais; justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos; proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico, entre outras.

Mas, em especial, a Regularização Fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais, bem como a simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais.

Imbuído deste novo espírito é que se tem repensado as cidades. E isso passa obrigatoriamente por enfrentar os gargalos que existem na legislação, razão da criação de leis que visam a incorporação do fato social no mundo jurídico formal, entre elas a Lei nº 11.977/09 e a Lei nº 13.465/17, objeto desta análise, passando, o direito de moradia, a proporcionar outro direito de equivalente envergadura, a propriedade. Por que ambos integram a Constituição, hoje em festa, pensou-se em apresentar algumas reflexões a este respeito, relacionando que a aplicação prática dos efeitos decorrente dos direitos de moradia e de propriedade passa, na proporção dos problemas que exigem uma intervenção estatal diferenciada, pelas formas desenvolvidas de Regularização Fundiária.

Trabalhar com este tema significa dar efetividade aos comandos constitucionais concernentes aos direitos em voga. Para cumprir o que a Constituição Federal estabelece,

que “*A República Federativa do Brasil rege-se [...] pelos seguintes princípios da solução pacífica dos conflitos*” (art. 4º, VII); “*é garantido o direito de propriedade*” (art. 5º, XXII); “*A propriedade atenderá a sua função social*” (art. 5º, XXIII); “*São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, [...]*” (art. 6º); “*É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos*” (art. 23, X); “*Compete aos Municípios promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano*” (art. 30, VIII); “*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*” (art. 182); e, entre outros, “*A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor*” (art. 182, §2º), passando do plano ideológico para concreção da norma, Regularização Fundiária se revela um relevante instrumento.

2. INTERCONEXÃO DOS DIREITOS DE MORADIA E DE PROPRIEDADE

Para o desenvolvimento das cidades como hoje se vislumbra como ideal, com pleno respeito às regras ambientais e urbanísticas e pensando na sustentabilidade e nas futuras gerações (longe de representar a realidade), necessariamente se exige, entre outras, uma mentalidade que procure efetivamente inibir novas irregularidades. Não é mais possível que haja desídia sobre este ponto fundamental, que é o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Aqui veio muito bem a Lei nº 13.465/17 porque, pelos institutos aperfeiçoados da Lei nº 11.977/09, permitirá que se estanque a proliferação do problema e que se permita o acesso de quase todo ¹ imóvel ao sistema registral e ao mercado formal. Isso interessa (i) aos

¹ Há casos em que não se admite a aplicação de Regularização Fundiária, a exemplo das áreas de risco ou contaminadas onde não seja possível remediar os problemas graves existentes; ou, ainda, em áreas consideradas de segurança nacional. Lembrando que até nestes casos é necessário verificar se a intervenção de remoção não é mais prejudicial do que a manutenção do fato consolidado. Neste sentido, o art. 105 do Decreto nº 9.310/18 prevê o seguinte: *Na hipótese de decisão pela remoção do núcleo urbano informal consolidado, deverão ser realizados estudos técnicos que comprovem que o desfazimento e a remoção do*

Municípios, pelo controle urbanístico e pela arrecadação de tributos; (ii) ao posseiro ou ocupante, que passará a ser proprietário e ainda poderá acessar o sistema financeiro, conseguindo, assim, com o seu trabalho e esforço pessoal, promover melhorias na sua vida, no imóvel e, conseqüentemente, na coletividade, materializando a dignidade humana; (iii) à sociedade em geral, que passará a conhecer com precisão os direitos que precisa respeitar, além de que poderá contar com imóveis a um preço mais justo (quanto mais imóveis formais no mercado a tendência é a de que os preços se tornem mais atrativos em decorrência da *lei da oferta e da procura*); e, (iv) ao sistema registral, que poderá, através de seus atos, oportunizar segurança jurídica a todos, e não só à parcela da população que dispõe de recursos.

Não interessa apresentar conceitos fechados acerca da moradia e da propriedade neste momento. No caso, os substantivos perdem espaço aos adjetivos, importando compreender suas funcionalidades. Estabelecer balizas, neste ponto, limitarão o entendimento do problema, que exige uma visão mais abrangente.

Com efeito, percebe-se que o direito à moradia (aspecto social) está intimamente ligado com o direito de propriedade (caráter individual). Não se confundem, mas se correlacionam. Importa a quem tem sua moradia alcançar a propriedade formal, o que pode se dar pela implementação dos institutos previstos na Lei nº 13.465/17. O direito à moradia desconectado da propriedade formal reduz sobremaneira os atributos que a coisa pode gerar (*jus utendi + jus fruendi + jus disponendi*).

O ordenamento jurídico hoje pretende restabelecer esta conexão. Este parece ser o mote da Regularização Fundiária, o de oportunizar que se alcance a propriedade a quem hoje só tem a moradia. O foco fundamental da Regularização Fundiária é, portanto, reconhecer e outorgar propriedade e, para isso, o prévio reconhecimento do exercício da moradia é requisito elementar. Isso é o que se extrai por “titulação” do art. 9º da Lei nº 13.465/17, quando se apresenta o conceito de Regularização Fundiária. Verdadeira interconexão entre as funções sociais da posse, da propriedade e das cidades, na tentativa de se alcançar uma estabilização social, reunificando a realidade fática com a jurídica, quando possível. Considerar que a nova legislação afronta a ordem urbanística e cria *idades de papel* significa não entender o processo dinâmico de uma regularização, além de inobservar os direitos reconhecidos pela Constituição. A atual lei não deve ser aplicável para a situações novas, que não configurem núcleo urbano informal ou núcleo urbano informal consolidado. É isso o que se extrai da existência do marco temporal indicado em diversos

dispositivos (22 de dezembro de 2016).

Para a implantação de uma Regularização Fundiária e expedição da Certidão de Regularização Fundiária haverá a exata coincidência entre a situação fática e o projeto. Haverá uma tentativa de estabilização social a fim de que não se permita que se dissociem a realidade fática da jurídica. Todas as modificações inerentes ao direito de propriedade poderão, após a Regularização Fundiária, continuar acessando o Registro de Imóveis, em face da transformação que a realidade sofre diariamente, averbando-se acessões, registrando-se empreendimentos, contratos ou quaisquer direitos reais, inclusive agora o direito de laje etc. Logo, não há que se falar em *idades de papel*. Ou a melhor opção é manter a *idade sem papel* (entendido como *papel*, aqui, a regularidade formal)?

Basicamente a Lei nº 13.465/17 aprimora os institutos trazidos originalmente pela Lei nº 11.977/07 - jamais combatida, mas prestigiada – e apresenta institutos mais adequados para o fim buscado pela Regularização Fundiária, como a legitimação fundiária e o direito real de laje. Afinal, a participação do Poder Público é fundamental e obrigatória para se alcançar a regularização. E *idades de papel* não existirão porque os registros realizados terão correspondência nos documentos elaborados levando em consideração a situação fática. Enfim, é isso o que representa a regularização, permitir que a situação fática alcance efeitos jurídicos plenos, torne-se situação jurídica regular e, a partir daí, permitir que as situações fáticas e jurídicas andem *pari passu*.

Não se deve utilizar a questão da regularização com viés político e ideológico. Nesta senda, amolda-se à Constituição Federal a pretensão de implementar qualquer Regularização Fundiária, e não o contrário, deixando-a à míngua do sistema formal e de todos os efeitos benéficos que proporciona as situações consolidadas mas não regularizadas.

Afronta a razoabilidade considerar que todas as conquistas constitucionais, administrativas e populares voltadas à democratização do acesso à moradia e à terra estão em risco e sendo desconstruídas em face da novel legislação. Reflexões desta natureza não são verdadeiras e, além de não apresentar plausibilidade jurídica, são excludentes, não contribuem para proteger os mais desfavorecidos, que necessitam da RF.

A Lei nº 13.465/17 pouco inovou o Direito posto. Basicamente repetiu o que constara da Lei nº 11.977/09 e implementou as melhorias tidas por necessárias e só constatadas quando colocadas em prática centenas de regularizações Brasil afora. Que disputas de outra natureza não interfiram na benéfica aplicação da Regularização Fundiária para a população que dela necessita.

A Regularização Fundiária certamente gerará paz, estabilidade e progresso social, ao

contrário do que sustenta quem não a deseja ver implementada, entendendo que ela irá acirrar os conflitos fundiários. Não há demonstração concreta acerca destas infundadas alegações. É preciso que se reflita que conflito pode ser gerado concedendo-se a propriedade para quem hoje só titula posse? Nenhum.

Justifica-se que segurança, e não o contrário, será produzida pela Regularização Fundiária por se permitir que quem alcança a propriedade passará a ter uma representação jurídica confiável da sua condição (matrícula expedida pelo Registro de Imóveis) e a ter disponível melhores condições de acessar o crédito.

O que se pretende quando se ataca a Lei nº 13.465/17 é prestigiar o formalismo, a manutenção do *status quo* sem conseguir vislumbrar que a Regularização Fundiária é uma excepcionalidade que se pretende corrigir agora pela inação do controle estatal no tempo oportuno, recepcionando o fato social e conferindo efeitos jurídicos adequados através do reconhecimento do direito de propriedade a quem se enquadra em situação consolidada (posse).

Continuar impondo condicionantes e restrições a quem há anos se apresenta em situação consolidada não é o melhor caminho. Agora é preciso que se proteja o que o tempo tratou de consolidar. As funções sociais da posse e da propriedade devem andar lado a lado, não devendo haver preponderância entre elas. As funções sociais da posse e das cidades também exigem a aplicação da Regularização Fundiária, e não o contrário.

Constitucional, portanto, a Lei nº 13.465/17.

No mesmo sentido, a exigência de estudos técnicos visando comprovar que as medidas atinentes à Regularização Fundiária implicam na melhoria das condições ambientais é medida que vai ao encontro do que prevê o art. 225, §1º, I da Constituição Federal, quando trata da restauração de processos ecológicos essenciais. Novamente, quando se ataca a Lei nº 13.465/17 por via de consequência se está omitindo de dar a atenção que o problema exige. Combater a Lei nº 13.465/17 implica em acomodar as coisas como estão ao invés de reconhecer que o problema existe e, a partir dos estudos técnicos, procurar recompor o que for possível. Está em conformidade com a Constituição a implementação de Regularização Fundiária.

3. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Regularização Fundiária lato sensu é um conceito aberto e amplo, o qual se relaciona com todos os mecanismos e institutos que visam a adequação e a conformação de um

empreendimento imobiliário ao regramento posto. É muito mais do que constou da Lei nº 11.977/09 e recentemente da Lei nº 13.465/2017 e do Decreto nº 9.310/18.

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

Quando se percebeu a real importância da titulação da terra no Brasil, legislações foram adaptadas para a recepção do fenômeno social que permitiu que muitos cidadãos ficassem à margem do sistema; a Regularização Fundiária também pretende alterar este panorama, reincorporando-os. Exemplificativamente é possível citar a Lei nº 9.785/99, que incluiu os §§ 3º ao 6º no art. 26 da Lei nº 6.766/79, e depois a Lei nº 11.977/09. E este fenômeno de reincorporação ao sistema formal é extremamente positivo. A Regularização Fundiária não se aplica para fenômenos jurídicos novos, como uma invasão, pois isso representa uma ruptura da ordem jurídica, devendo receber os remédios adequados.

A dignidade humana não autoriza mais que parcela significativa da população seja mantida na clandestinidade, na incerteza. A Regularização Fundiária ainda tem outro benefício, o de mitigar a manipulação da população envolvida, retirando dela a opção de escolher, pela sua própria vontade, o seu destino. A titulação e o alcance da propriedade oportunizam maior liberdade aos cidadãos beneficiados.

É certo que o Brasil passa por uma revolução sem precedentes no que concerne à publicidade. E isso é profícuo para o desenvolvimento do País. E transmutar a moradia para propriedade exige obrigatoriamente que se acesse o registro público imobiliário, ao qual está afeta ampla publicidade. A Regularização Fundiária também vai ao encontro de se mitigarem situações clandestinas, oportunizando ampla publicidade através da matriculação de cada parcela regularizada.

O espírito da lei é o de agregar, de trazer, de recepcionar, de aceitar, de permitir que o cidadão que já tem sua moradia possa alcançar o *status* de proprietário. Contratações já ocorriam no mercado informal (sem respaldo algum do Estado, permitindo toda ordem de problemas), mas agora elas poderão acessar o sistema jurídico adequado para alcançarem a proteção esperada. As pactuações sobre imóveis que trafegam apenas no campo obrigacional não são mais suficientes, necessitando o alcance do direito real, via implementação da RF. Novamente aqui o confronto entre Clandestinidade e Publicidade: Qual a melhor opção para o Brasil neste momento?

É certo que o fato social, mais dinâmico que o Direito, permitiu a consolidação de situações irreversíveis, que não oferecem as melhores condições aos seus ocupantes. A referência aqui apresentada relaciona-se com os requisitos urbanísticos e ambientais entre outros.

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

Começamos, portanto, pela titulação e pela propriedade, para então alcançarmos a resolução das demais questões. E, para chegar lá, foram previstos mecanismos para que se implementem melhorias como Estudos Técnicos e Ambientais (incisos III, IV a VIII do art. 30 do Decreto nº 9.310/18) e o Termo de Compromisso (art. 3º, V e §2º do Decreto nº 9.310/18).

O que a Regularização Fundiária pretende é mitigar parte do problema e, quiçá, permitir que o tempo e o esforço humano empreendido numa região permitam a melhoria das condições de vida no local. Não significa que se estará redimindo o Poder Público da obrigação de atender as comunidades carentes, mas sim ir atendendo aos poucos o que for possível. *Aliam-se, na Regularização Fundiária, a reserva do possível com a garantia do mínimo existencial.*

Enfim, temos um assunto amplo e aberto, multidisciplinar, que comporta muita reflexão. Mas o certo é que as novidades da Lei nº 11.977/09 - e que agora avançam com a Lei nº 13.465/17 e Decreto nº 9.310/18 - certamente contribuirão para minimizar parcela do problema existente.

Curial enfatizar que não se fala em Regularização Fundiária no Brasil desde 2009, mas há décadas. Desde que se perceberam os influxos do êxodo rural decorrente do fato histórico conhecido por Revolução Industrial (expansão desordenada do solo), da cobiça dos empreendedores que não quiseram se sujeitar ao regramento estabelecido (principalmente pela perda de área para o Poder Público quando do registro de um loteamento) e da falta de fiscalização e de repreensão necessárias pelos Poderes e Órgãos constituídos - causas que geraram a informalidade ora enfrentada - a Regularização Fundiária tem estado na pauta de governo após governo.

Nesta senda, inegável que *novo marco regulatório surgiu com a Lei nº 11.977/09*, através dos institutos da demarcação urbanística e da legitimação de posse, que recentemente receberam complementações pela Lei nº 13.465/17.

Ressalta-se, em que pese a realidade estabelecida, que é preciso sempre buscar o

cumprimento e a observância dos meios normais (ordinários) de se alcançar a formalidade jurídica (loteamentos, incorporações etc.). O foco deve ser na prevenção, concentrando esforços para viabilizar as regularizações ordinárias e evitar a propagação de situações clandestinas. Isso envolve uma efetiva fiscalização direta pelo Poder Público Municipal, Ministério Público e por toda a sociedade, denunciando casos de desrespeito ao regramento vigente, e, indireta, pelos serviços notariais e registrais, através da qualificação dos títulos apresentados.

Com efeito, o caminho da normalidade é o que deve ser perseguido com o escopo de que as regularizações extraordinárias não se tornem a regra. Tanto isso é verdade que em cada lei publicada sempre se prevê um marco temporal que delimita os casos passíveis de aplicação. Por exemplo, o art. 9º, §2º da Lei nº 13.465/17 e o art. 1º, §2º do Decreto nº 9.310/18 mandam observar as situações consolidadas até 22 de dezembro de 2016 (regra similar ao art. 54, §1º da Lei nº 11.977/09) ². A existência de marcos temporais sinaliza que se deve evitar a proliferação da informalidade. Assim, é com os casos existentes e já consolidados que a norma se preocupa, dispensando a necessária atenção.

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

4. OBJETIVO DE TODA REGULARIZAÇÃO: ALCANÇAR A PROPRIEDADE

Ao tratarmos da regularização de imóveis é necessário ressaltar que o ápice ou o alcance da norma jurídica (CF, Lei nº 6.766/79, Lei nº 9.785/99, Lei nº 10.257/01, Lei nº 10.406/02, Lei nº 11.977/09 e agora Lei nº 13.465/17 etc.) dar-se-á através do registro imobiliário. Portanto, toda regularização de imóveis deverá ter como alvo o acesso de um título hábil ao Fólio Real.

Para cumprir sua missão o Registrador de Imóveis deverá estar muito bem preparado. Mas, também, quem irá formalizar os títulos que acessarão o registro, especialmente os servidores públicos de cada Municipalidade, devem se ater aos princípios registrais

² A questão de haver ou não marco temporal a ser observado para toda Regularização Fundiária será tratada em capítulo próprio.

previstos na Lei dos Registros Públicos – LRP (Lei nº 6.015/73), em especial os da legalidade, continuidade, disponibilidade, especialidade etc.

Vale lembrar que no caso de Regularização Fundiária, a aplicação de alguns princípios dar-se-á com certo abrandamento. Como o sistema estará aberto para relativa flexibilização dos requisitos urbanísticos e ambientais, igualmente isso ocorrerá para a aplicação dos princípios registrais, inclusive os da continuidade e da disponibilidade. Tal abrandamento deverá, porém, permitir a individualização da coisa e do sujeito que com ela mantém vínculo, sob pena de que a regularização se torne inócua por não permitir a proteção esperada.

Por exemplo, a averbação do auto de demarcação urbanística poderá se dar sem a observância plena dos princípios da continuidade e da disponibilidade (poderá envolver inclusive imóvel sem origem tabular). Ainda, o registro do parcelamento poderá superar exigências estabelecidas pelo princípio da especialidade objetiva (distância da esquina, quarteirão etc.).

Os registros das legitimações fundiária e de posse também poderão ser realizados sem a fiel observância da disponibilidade e da continuidade (Município como outorgante de título de legitimação fundiária, reconhecendo a propriedade para os ocupantes, quando o registro indica como proprietária uma terceira pessoa, como por exemplo o loteador faltoso).

Em se tratando de legitimação de posse, a legislação infraconstitucional tratou de observar a Constituição e ressaltar que sua incidência deve se dar em respeito ao art. 183. Vale apresentar colacionar o teor do art. 26 da Lei nº 13.465/17, que segue:

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

§ 1º Nos casos não contemplados pelo art. 183 da Constituição Federal, o título de legitimação de posse poderá ser convertido em título de propriedade, desde que satisfeitos os requisitos de usucapião estabelecidos na legislação em vigor, a requerimento do interessado, perante o registro de imóveis competente.

Calha observar, por pertinente, que o conhecimento sobre a natureza do imóvel é relevante, o que é determinado pela sua destinação ³, e não pela sua localização. Com

³ No âmbito legislativo consultar o art. 4º, I, do Estatuto da Terra; art. 93 do Decreto nº 59.428/66, art. 15 do Decreto-lei nº 57/66 e art. 176, §1º, I, da Lei nº 6.015/73. No judicial aplicar os seguintes julgados: RE 140.773-SP; Apelações 70018107078, 70016028961, 70013177811 e 70019421650 do TJRS; e, principalmente, o REsp 1.112.646-SP (Recursos Repetitivos).

efeito, a regularização dar-se-á mesmo se o imóvel estiver localizado na zona rural, desde que tenha destinação urbana.

Os Municípios foram novamente guindados à presidência de cada Regularização Fundiária em face das competências definidas pela lei quanto ao objeto e à oportunidade de se implementá-las. Neste sentido, em compasso com o que previram o Estatuto da Cidade e a Lei nº 11.977/09, o art. 30 da Lei nº 13.465/17, observando os arts. 30, VIII e 182 da CF, deu prestígio aos Municípios para gerirem e continuarem sendo os principais agentes na implementação das Regularizações Fundiárias.

A nova lei de Regularização Fundiária não usurpou competência alguma dos Municípios, mas, ao contrário, outorgou mais força e efetividade a ela. Falacioso é qualquer argumento em sentido contrário, basta ver os novos objetivos previstos nos incisos do art. 10 e a faculdade de aprovar a Regularização Fundiária, ou não, conferida aos Municípios através do art. 11, §1º. Na hipótese de indeferimento do requerimento de instauração da Reurb, a decisão do Município ou do Distrito Federal deverá indicar as medidas a serem adotadas com vistas à reformulação e à reavaliação do requerimento, quando for o caso (art. 25, parágrafo único do Decreto nº 9.310/18).

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

5. MODOS DE REGULARIZAÇÃO DE IMÓVEIS

Como meios ordinários de regularização de imóveis urbanos temos, a título exemplificativo, o Loteamento e o Desmembramento da Lei nº 6.766/79; o Desdobro/Fracionamento, procedimento simplificado de parcelamento do solo; o Condomínio Edifício, que envolve os institutos da incorporação imobiliária e da instituição de condomínio, previstos tanto na Lei nº 4.591/64 e nos arts. 1.331 e segs. do Código Civil; as regularizações de Imóveis Públicos, decorrentes da aplicação do art. 195-A da Lei nº 6.015/73 e do art. 22 da Lei nº 6.766/79; bem como a regularização de

Áreas Públicas através da Ação Discriminatória prevista na Lei nº 6.383/76.

Por outro lado, como meios extraordinários é possível elencar a lei objeto de atenção neste estudo, que é a Lei nº 13.465/17, relativa às Regularizações Fundiárias de Interesses Social e Específico e a Inominada; a Regularização Fundiária na Amazônia Legal, regida pela Lei nº 11.952/09; a Regularização de Imóveis da União, quando incidem as Leis nº 5.972/73 e 11.481/07; e, a Regularização de Quilombos, disciplinada pelo Decreto nº 4.887/03.

Para os imóveis rurais empregamos como suporte normativo o Decreto-lei nº 58/37, o art. 53 da Lei nº 6.766/79 e o próprio Estatuto da Terra e legislação que o regulamenta ⁴.

6. NOVO MARCO LEGAL REGULATÓRIO?

Até a publicação da MP nº 759/16 vinham sendo bem aplicadas as regularizações criadas pela Lei nº 11.977/09. Hoje temos um novo marco regulatório em face da Lei nº 13.465/17? A resposta é *negativa*, pois a novel legislação tratou de aperfeiçoar os mecanismos criados pela Lei nº 11.977/09, bem como apresentou sensíveis novidades.

A MP nº 759/16 entrou em vigor em 23 de dezembro de 2016. Depois, foi aprovado pelo

⁴ Pelo Estatuto da Terra e legislação correlata a competência para tratar sobre os imóveis rurais é da UNIÃO, através do INCRA. Ao INCRA não toca apenas “parcela” de atribuições sobre os imóveis rurais, mas tudo o que se refere a tais imóveis. SMJ, não há como cindir/dividir as competências entre o INCRA e os Municípios, salvo se advir nova legislação. É preciso segurança para agir, a qual se alcança através das delimitações de competências previstas nas normas. Competências decorrem de atos normativos expressos (não de interpretações).

Os arts. 184 e seguintes da Constituição Federal indicam a competência da UNIÃO para tratar dos imóveis rurais. Tal dispositivo constitucional parece ter recepcionado o ordenamento anterior (Lei nº 4.947/66, Lei nº 4.504/64, Decreto nº 62.504/68, Lei nº 5.709/71, Lei nº 5.868/72 etc.), o qual é complementado por uma vasta legislação que trata de direito agrário, e sempre remetendo ao INCRA tudo o que se relaciona com imóvel rural [ver Lei nº 8.629/93 e Decreto nº 8.738/16 (política rural), Lei nº 10.269/01 e Decreto nº 4.449/02 (georreferenciamento) etc.].

Historicamente é o INCRA o gestor do território rural (Decreto nº 1.110, de 9 de julho de 1970). Isso não pode mudar sem uma alteração legislativa. A revogação de norma administrativa (Instrução INCRA nº 17-b/80) não significa que o INCRA, pelo ordenamento hierarquicamente superior, tenha perdido qualquer atribuição quanto ao controle sobre os imóveis rurais.

A regra do art. 40, §2º do Estatuto da Cidade, quando trata sobre o plano diretor e indica que este instrumento “deverá englobar o território do Município como um todo” não tem força para alterar as competências estabelecidas remetendo aos Municípios aprovar projetos de parcelamento de imóveis rurais.

A competência dos Municípios indicadas tanto no art. 30, VIII, quanto no art. 182, ambos da Constituição Federal, tratando “solo urbano” ou das “cidades”, de modo algum alcança aos Municípios o controle sobre os imóveis rurais.

As competências do INCRA são muito superiores ao mero controle a produtividade do solo rural, razão pela qual o seu parcelamento continua sujeito à prévia manifestação do INCRA.

Congresso Nacional o PL 12/2017 (conversão da MP nº 759/17) em 31 de maio de 2017, resultando na Lei nº 13.465/17, publicada no DOU de 12 de julho de 2017. Em termos de Regularização Fundiária, o art. 73, incisos I e VI da MP nº 759/16 adequou a forma e os conceitos trazidos pela Lei nº 11.977/09 e revogou o seu capítulo III e o capítulo XII (arts. 288-A a 288-G da Lei nº 6.015/1973).

Mas este modelo usou emprestado o cerne criado pela Lei nº 11.977/09 e muitas das formas então previstas, como a fase da demarcação urbanística (averbação e abertura de matrícula), passando pelo parcelamento (registro) e finalizando com a outorga de títulos. É possível sentir que toda a experiência anterior de regularização, ao contrário de ser considerada como um grande equívoco, representou um grande avanço. Refuta-se o entendimento de que a Lei nº 13.465/17 é um retrocesso, porque mantida a espinha dorsal do que se vislumbrou por Regularização Fundiária no Brasil a partir da Lei nº 11.977/09.

7. REGULARIZAÇÕES FUNDIÁRIAS URBANAS (REURBS)

Procedida a introdução e os esclarecimentos pontuando a questão, curial enfrentar o amplo aspecto da Regularização Fundiária Urbana (sem analisar por hora a modalidade rural). Dentro do contexto apresentado do que se refere o instituto como um todo, esta exposição tratará apenas da Lei nº 13.465/17 e do Decreto nº 9.310/18, e especificamente dos casos aplicáveis no meio urbano.

Importa mencionar que a citada norma também alterou outras legislações, como a Lei nº 6.015/73 (art. 216-A) e a Lei nº 9.514/97, assuntos que inicialmente não constaram da MPV nº 759/16. Por exemplo, o art. 216-A da Lei nº 6.015/73 readequando a presunção decorrente do silêncio, agora presumindo a concordância, em compasso com o art. 111 do CC, o que será benéfico para as regularizações. Também trata sobre novos documentos averbáveis, mormente aqueles que geram execuções contra construtoras e incorporadoras que já outorgaram títulos aos seus clientes, os quais não os levaram a registro. Sobre a Lei nº 9.514/97, houve a alteração de diversos dispositivos, ficando regido com maior precisão o valor do imóvel para fins de leilão, o procedimento de intimação (com hora certa) e outras questões relacionadas com os empreendimentos PMCMV e FAR ⁵.

O texto legal da MPV nº 759/16 sofreu intensas críticas, ao passo que, após a conversão em lei, foram apresentadas as Ações Direta de Inconstitucionalidade nº 5.771, 5.787 e

⁵ http://registrodeimoveis1zona.com.br/wp-content/uploads/2017/07/Lei_13465_17.pdf. Acesso em 21.11.2017.

5.883.

As principais críticas são as seguintes ⁶:

1. Exigências urbanísticas foram relegadas em favor de aspectos de mercado.
 2. Permissão para que os assentamentos urbanos sejam regularizados sem intervenções urbanísticas e infraestrutura.
 3. O Projeto de Lei de Conversão 12/2017 dispensa a exigência do Habite-se nos casos de regularização de conjuntos habitacionais localizados em áreas Reurb-S, favelas, cortiços (denominados no texto com o eufemismo de “condomínios urbanos simples”) e construções sobre lajes.
 4. “No substitutivo da MP 759/2016 foram incluídos itens novos que nada tem a ver com regularização fundiária, isto é, com a regularização do que já está feito. Trata-se da permissão para que lei municipal criem “loteamentos de acesso controlado” e “condomínios de lotes” ainda a serem empreendidos. Com tais dispositivos, ao invés de integrar as áreas hoje informais à cidade formal, a MP amplia os “muros” que as separam”.
 5. Contradição com os compromissos assumidos com a ONU - “Os processos desencadeados pela MP 759 não contribuem para a efetiva implementação da Nova Agenda Urbana de forma a tornar as cidades e os assentamentos humanos mais inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. A Nova Agenda foi recém definida pelas Nações Unidas na conferência Habitat III e do qual o Brasil foi um dos signatários”.
- Particularmente quanto aos itens 1 e 2, as situações consolidadas foram estabelecidas muitas vezes sem a observância dos aspectos urbanísticos. Mas isso não significa que por tal fato não se possa ofertar a devida atenção e proteção aos sujeitos que têm sua moradia nestas condições; afinal, não foram eles que deram causa, na maioria das vezes. E mais: A nova legislação prevê a realização de estudos técnicos e ambientais para que se consiga alcançar alguma melhoria nas áreas que serão objeto de regularização.

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

⁶ Textos adaptados da publicação feita por Rosane Tierno, no grupo ibdu@yahoogrupos.com.br, intitulado “Câmara pode retomar na quarta debate da MP da regularização”.

Quanto ao item 3 questiona-se: A falta do Habite-se impediu a concretização da situação atual? É certo que não. Logo, continuar exigindo o Habite-se não é a saída para a resolução da questão. A situação fática consolidou-se mesmo sem o Habite-se, tanto é que isso gerou instituto jurídico novo, o direito de laje.

Com efeito, nas áreas de risco em que não seja possível reestruturar a situação deverá haver a necessária realocação dos moradores para outros locais. Em suma, a situação consolidada que não apresente risco permanecerá como está independentemente de ter ou não o Habite-se. Deve-se autorizar, portanto, a sua regularização, e não impedi-la.

No tocante ao item 4, algumas normas previstas referem-se a regularizações ordinárias, não servindo para situações extraordinárias. De qualquer modo, pela pertinência e aproximação temática, acredita-se que devam ser mantidos os institutos previstos, em especial o Condomínio de Lotes e a Estremação, pois benéficos e que há tempos estavam sendo aplicados em alguns Estados, como por exemplo no Rio Grande do Sul (Projetos More Legal e Gleba Legal), bem como já se encontravam em estudo no Congresso Nacional (PLS nº 208/2015). Ademais, não procede a informação do aumento da separação entre a cidade formal da informal. A aplicação da Regularização Fundiária demonstrará o contrário.

Nesta senda, parece que a compreensão do que a ONU propõe é o que se buscou com a Lei nº 13.465/17, porque esta é inclusiva, e não o contrário. Como justificar que a Lei nº 13.465/17 “cria muros” quando ela veio para outorgar título para quem não tinha? Essa outorga de título inclui, não exclui. O discurso de crítica fundado nas Agendas da ONU também improcede.

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

No presente momento há uma escolha a ser feita: Ou dar respaldo a uma legislação que tem viés protetivo e inclusivo, ou continuar na ilusão, esquecendo que o nosso País tem problemas sérios de todas as ordens e impedindo que um deles – a moradia – possa receber a titulação que sempre mereceu, e só não foi alcançada ou pela falha do Estado em fiscalizar ou em legislar, aliado a presença de agentes que contribuíram para a

degradação de uma situação quando não aceitaram as regras postas e passaram a contrariá-las. O que se tem em pauta hoje é se seremos, nós brasileiros, mais uma vez insensíveis à realidade que se apresentou, fazendo de conta que ela não existe e não dando a atenção necessária, ou aceitá-la e trabalhar para aperfeiçoá-la com os recursos que são possíveis. O que é mais razoável agora? Qual a medida mais justa e proporcional precisará ser respaldada atualmente? Isso porque a lei em questão (Lei nº 13.465/17) é objeto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 5.771, 5.787 e 5.883. Via controle concentrado de constitucionalidade conheceremos a decisão adequada para o Brasil, lembrando que todas as liminares postuladas foram indeferidas. Causa espécie ver, de um lado, a Procuradoria Geral da República propondo ação de inconstitucionalidade e, de outro, Promotores de Justiça abrindo inquéritos civis, promovendo Termos de Ajustamento de Conduta e movendo ações civis públicas contra os Municípios para que regularizem situações consolidadas...

Afinal, quem é que não leva em conta o Plano Diretor quando o faz publicar e alcançar efeitos, mas não orienta, não fiscaliza, não exige seu cumprimento de modo absoluto, não pune quem o descumpra e não coíbe a proliferação de situações tidas por anômalas? Não se vê outros atores no processo de regularização que não os Municípios, diretamente, e o Ministério Público, via controle dos direitos difusos e coletivos.

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

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

Sem pretender analisar os apontados vícios formais por ventura existentes na Lei nº 13.465/17, indicados na manifestação da Procuradoria Geral da República na Exordial da ADI nº 5.771 – DF, no aspecto material é possível inferir que a Lei nº 13.465/17

oportuniza a concretização do direito de propriedade e de sua função social, além de permitir maior preeminência ao direito de moradia. Se há aspectos que merecem ser bem estudados são os relativos à suposta “privatização das terras públicas” (o que demonstra parte da inoperância do Estado em não controlar sequer o que é seu), às questões ambientais na Amazônia e a disposição sobre matéria reservada à lei complementar.

Todavia, tais aspectos não devem permitir que os milhões de brasileiros que moram nas cidades e não têm sua moradia regularizada possam usufruir dos benefícios que a lei a eles confere. A lei não veio para prestigiar, na sua imensa maioria, outros que não os ocupantes de baixa renda, os efetivos beneficiários da Regularização Fundiária urbana.

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

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

É possível afirmar que o direito de moradia que agrega a potência da propriedade representa o direito de moradia ideal. E isso, infelizmente, vem sendo distorcido por

quem pretende não permitir esta evolução a fim de continuar tendo barganha junto à população (via de regra mais carente) como troca de favores (e de votos).

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

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

Uma simples pergunta pode auxiliar no entendimento: Hoje (e ao longo de muitos anos) tais populações receberam a suficiente proteção do Estado? Se sim, ótimo, há problema com a Regularização Fundiária urbana. Mas, se a resposta for negativa, a violação à proporcionalidade está em manter a situação atual e não possibilitar a elevação do direito de moradia ao patamar que confira maior liberdade e igualdade ao seu titular, quando se lhe oportuniza alcançar a titulação. Portanto, viola a proporcionalidade atacar e lutar contra a Regularização Fundiária urbana, salvo melhor juízo.

Por oportuno, é possível implementar a Regularização Fundiária em área de preservação permanente, ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais (art. 11, §2º). Nestes casos, será obrigatória a elaboração de estudos técnicos que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso.

A aprovação municipal do projeto corresponde, além da aprovação urbanística, também, a ambiental (art. 12), se o Município dispuser de órgão ambiental capacitado; se o Município não dispuser de capacidade técnica, a aprovação poderá ser feita pelos Estados (art. 12, §4º). Dessume-se que a melhoria das condições ambientais parece ser condicionante para que se defira a Regularização Fundiária, independentemente se na modalidade de interesse social ou específico (§§1º dos arts. 64 e 65 da Lei nº 12.651/12);

não será possível somente manter a situação existente, mas precisará ser implementada alguma melhoria. Maior razão da constitucionalidade da lei.

Outros equipamentos e melhorias precisarão advir da Regularização Fundiária. O §10 do art. 5º do Decreto nº 9.310/18 indica as melhorias e os respectivos responsáveis pela sua implementação. Dessume-se do citado texto legal que competirá ao Município ou ao Distrito Federal disponibilizar equipamentos e infraestrutura para prestação de serviço público de abastecimento de água, coleta de esgoto, distribuição de energia elétrica, ou outros serviços públicos. A partir daí, os beneficiários da Reurb deverão realizar a conexão da edificação que ocupem à rede de água, de coleta de esgoto ou de distribuição de energia elétrica e adotar as demais providências necessárias à utilização do serviço.

Pode ser realizada a Reurb às margens de reservatórios artificiais de água destinados à geração de energia ou ao abastecimento público. Para tanto, de regra previamente deverá ter sido apurada a Área de Preservação Permanente, somente dispensável tal providência no entorno de reservatórios artificiais (açúdes).

Aplica-se a Regularização Fundiária em núcleos urbanos informais situados na Faixa de Fronteira (art. 3º, §9º do Decreto nº 9.310/18). Igualmente, aplica-se aos imóveis localizados em área rural (art. 11, I e §6º), desde que a unidade imobiliária tenha área inferior à fração mínima de parcelamento prevista no art. 8º da Lei nº 5.868, de 1972. Após a Reurb de núcleos urbanos informais situados em áreas qualificadas como rurais, os Municípios e o Distrito Federal poderão efetuar o cadastramento das novas unidades imobiliárias, para fins de lançamento dos tributos municipais e distritais.

Como se sabe, o imóvel rural se caracteriza pela sua destinação e não pela sua localização. Legislações tributárias prevêm como fator de consideração da natureza do imóvel a localização, mas a jurisprudência tratou de estabelecer qual o critério adequado, prevalecendo o da destinação.

Na Regularização Fundiária esta questão parece estar pacificada em face do que previu o art. 2º, X da Lei nº 11.952/09, com a redação dada pelo art. 4º da Lei nº 13.465/17. Por isso, é importante ressaltar que o imóvel rural pode estar dentro do perímetro urbano (Ex.: Porto Alegre tem imóveis rurais).

Ainda sobre o envolvimento de imóveis rurais, o registro da Reurb independe de prévia averbação de cancelamento do cadastro de imóvel rural junto ao INCRA (art. 44, §4º da Lei nº 13.465/17). Porém, o INCRA, o Ministério do Meio Ambiente e a Receita Federal do Brasil serão notificados pelo Registrador após o registro da Regularização Fundiária

para o cancelamento do registro no Cadastro Ambiental Rural (CAR) e nos demais cadastros (art. 44, §7º).

Por outro lado, *não se aplica a Regularização Fundiária* em áreas indispensáveis à segurança nacional ou de interesse da defesa. Consideram-se áreas indispensáveis à segurança nacional os locais e as adjacências onde o Presidente da República e o Vice-Presidente da República trabalham ou residem oficialmente durante o mandato presidencial, e das infraestruturas críticas, cujas instalações, serviços e bens, se forem interrompidos ou destruídos, provocarão sérios impactos à sociedade e ao Estado, conforme prevê o §10 do art. 3º do Decreto nº 9.310/18.

Como objetivos de uma Regularização Fundiária Urbana, entre outros, é possível apontar (i) garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas; (ii) garantir a efetivação da função social da propriedade; (iii) ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes; (iv) concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo. Na Lei nº 11.977/09 estes objetivos estavam elencados como princípios, agora são tidos como objetivos.

Dessume-se da Lei nº 13.465/17 que existem três (3) modalidades de Regularização Fundiária. São elas: a) Reurb de interesse social - Reurb-S (art. 13, I); b) Reurb de interesse específico - Reurb-E (art. 13, II); e, c) Reurb inominada – Reurb-I (art. 69).

A classificação do interesse visa exclusivamente à identificação dos responsáveis pela implantação ou adequação das obras de infraestrutura essencial (na Reurb-S será o Município o responsável, enquanto na Reurb-E isso será definido no projeto) e ao reconhecimento do direito à gratuidade das custas e emolumentos notariais e registrais (só na Reurb-S há isenção) em favor daqueles a quem for atribuído o domínio das unidades imobiliárias regularizadas.

Com efeito, 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, sendo que não poderá ser superior ao quádruplo do salário mínimo vigente no País (art. 6º do Decreto nº 9.310/18). Acima deste valor, deverá ser estabelecida pelas modalidades E ou I.

Dita classificação poderá ser feita, a critério do Município ou do Distrito Federal, ou, quando for o caso, dos Estados e da União, de forma integral, por partes ou de forma isolada, por unidade imobiliária. Isso significa que em uma única Regularização Fundiária pode haver mais de uma forma de classificação. Neste caso, o projeto compreenderá uma classificação híbrida, incidindo regras diferenciadas por área

regularizada. Num mesmo projeto parte poderá ser classificada como Reurb-S (unidades residenciais, por exemplo) e parte como Reurb-E (unidades não residenciais). Isso exigirá conhecimentos técnicos e jurídicos do operador do Direito envolvido com o problema.

A modalidade conhecida por *Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social* (Reurb-S) é a aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Público municipal ou distrital. Este é um ponto de distinção frente à Reurb-E, a qual aplica-se em áreas onde a concentração assim não pode ser caracterizada.

Interessa observar, neste ponto, a expressão “predominantemente”, pois admite-se que no núcleo urbano informal que se está regularizando haja parcela que não seja de baixa renda, contanto que esta parcela não prevaleça sobre o todo. Caberá ao Poder Público municipal ou distrital fazer esta verificação, se “predominantemente” o caso envolve população de baixa renda, não podendo haver interferência do Registrador de Imóveis nesta questão, salvo se dispuser de prova material em sentido contrário. Interferirá, sim, quando houver abuso de direito no reconhecimento de situação em descompasso com a realidade estabelecida.

O critério objetivo escolhido pelo legislador para definir o conceito de “baixa renda”, o que também é relativo, deriva da composição ou da faixa da renda familiar, cuja definição poderá ser estabelecida em ato do Poder Público municipal ou distrital, consideradas as peculiaridades locais e regionais de cada ente federativo. O comando geral advindo da norma federal, que deverá nortear definições locais, encontra-se previsto no parágrafo único do art. 6º do Decreto nº 9.310/18 e menciona que a renda familiar não poderá ser superior ao quádruplo do salário mínimo vigente no País. Como referência será possível utilizar os parâmetros definidos pelo Decreto nº 6.135/2007 ⁷.

Pode parecer preconceituosa a diferenciação entre as modalidades se se levar em consideração este critério. Porém, salvo melhor juízo, não tinha como o legislador prever de modo diverso. Qual o melhor critério deveria ser utilizado para dispensar ou não formalidades e requisitos? Não se sabe. Portanto, o escolhido atende ao fim a que a lei buscou.

⁷ Art. 4º Para fins deste Decreto, adotam-se as seguintes definições:

...

II - família de baixa renda: sem prejuízo do disposto no inciso I:

- a) aquela com renda familiar mensal **per capita** de até meio salário mínimo; ou
- b) a que possua renda familiar mensal de até três salários mínimos;

O objetivo desta diferenciação se dá pelas isenções e benefícios conferidos à Reurb-S. Por exemplo, na Reurb-S são isentos de custas e emolumentos os atos registrares (arts. 53, 54 e 56 do Decreto nº 9.310/18), além de que a sua aplicação independe da comprovação do pagamento de tributos ou de penalidades tributárias (art. 55 do Decreto nº 9.310/18). Onde incide Reurb-S excepciona-se a incidência do art. 289 da Lei nº 6.015/73, dispensando o Registrador Imobiliário de fiscalizar tributos inerentes aos atos que pratica, por exemplo. Aqui justifica-se o critério escolhido pelo legislador, pois quando os ocupantes apresentarem condições de arcar com tributos e contribuições decorrentes da regularização que lhes beneficiará, certamente que deverão custeá-la, não podendo ser ainda mais beneficiados.

Como se sabe, a aprovação municipal e distrital da Reurb corresponde à aprovação urbanística do projeto de regularização fundiária e à aprovação ambiental, se o Município tiver órgão ambiental capacitado (o Registrador não tem poder para contestar a aprovação). Pois bem, no plano do direito ambiental, essencial que haja um estudo técnico ambiental comprovando que as intervenções da regularização fundiária implicam na melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior.

Dito estudo deverá conter alguns elementos necessários como a caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada; especificação dos sistemas de saneamento básico; proposição de intervenções para a prevenção e o controle de riscos geotécnicos e de inundações; recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização; 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 e das suas áreas de amortecimento, quando for o caso; comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e, demonstração de garantia de acesso livre e gratuito pela população às praias e aos corpos d'água, quando couber.

Em se tratando de Reurb-E os requisitos são ainda mais acentuados, sempre visando ao máximo a proteção da área ocupada e de seus moradores. Denota-se que embora haja certa flexibilização, cuidados foram mantidos pelo legislador pensando no bem-estar coletivo e na proteção do meio-ambiente.

Já a *Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico* (Reurb-E) é aquela aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada como sendo de baixa renda (art. 5º, II do Decreto nº 9.310/18), considerada aquela que percebe valor igual ou superior ao quádruplo do salário mínimo vigente no País (art. 6º do Decreto nº 9.310/18). Trata-se, portanto, de um critério residual, pois o que não se enquadrar como Reurb-S poderá ser por Reurb-E.

Pode envolver regularizações de unidades imobiliárias não residenciais (art. 5º, §6º do Decreto nº 9.310/18). Outrossim, isso não quer dizer que toda unidade não residencial só possa ser regularizada pela Reurb-E. O art. 5º, §5º do Decreto nº 9.310/18 preve que *os Municípios poderão admitir o uso misto de atividades como forma de promover a integração social e a geração de emprego e renda no núcleo urbano informal regularizado*.

Do ponto-de-vista ambiental, quando houver estudo técnico este deverá comprovar que as intervenções da regularização fundiária implicam a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior (art. 4º, §6º do Decreto nº 9.310/18). O citado estudo deverá conter os elementos previstos no art. 65 da Lei nº 12.651/12. Ainda, é condição para a aprovação de uma Reurb-E que os responsáveis pela adoção de medidas de mitigação e compensação urbanística e ambiental celebrem termo de compromisso com as autoridades competentes do Poder Público municipal ou distrital (art. 38, §2º do Decreto nº 9.310/18).

Poderá envolver tanto imóvel particular, quanto público. Conforme art. 9º do Decreto nº 9.310/18, na Reurb-E promovida sobre bem público, se houver solução consensual, a aquisição de direitos reais pelo particular ficará condicionada ao pagamento do valor justo da unidade imobiliária regularizada, a ser apurado na forma estabelecida em ato do Poder Público titular do domínio e não serão considerados o valor das acessões e benfeitorias feitas pelo ocupante e a valorização decorrente da implantação dessas acessões e benfeitorias.

Aqueles que estiverem sobre imóveis da União e que não optarem pela aquisição serão inscritos como ocupantes na Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Importa salientar que as áreas de propriedade do Poder Público registradas no cartório de Registro de Imóveis que sejam objeto de ação judicial que verse sobre a sua titularidade poderão ser objeto de Reurb-E, desde que celebrado acordo judicial ou extrajudicial, com a necessidade de se alcançar a homologação judicial.

Diferentemente da Reurb-S, percebe-se que na aplicação da Reurb-E os ocupantes deverão arcar com todos os custos da regularização (arts. 26, §1º, II e 35, §1º do Decreto nº 9.310/18).

Ainda sobre a Reurb-E, se incidente sobre áreas de riscos geotécnicos, de inundações ou de outros riscos especificados em lei, deverá ser elaborado o estudo técnico a fim de examinar a possibilidade de eliminação, de correção ou de administração de riscos na parcela afetada. Nos casos em que não seja possível a eliminação, correção ou administração, a realocação dos ocupantes do núcleo urbano informal a ser regularizado será providenciada pelo titular de domínio, pelos responsáveis pela implantação do núcleo urbano informal, pelos beneficiários ou pelo legitimado promotor da Reurb. Logo, esta é uma medida que deve ser verificada antecipadamente à apresentação do pedido de regularização.

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 nº 6.766/1979). Está disciplinada no artigo 69, parágrafos 1º e 2º da Lei nº 13.465/17. Chama-se de regularização “inominada” porque tanto na legislação anterior (Lei nº 11.977/09), como na atual (Lei nº 13.465/17), o legislador não atribuiu uma denominação específica a ela. Entretanto, contemplou-a como uma modalidade autônoma, distinta das demais (Reurb-S ou Reurb-E).

Para estes casos não há obstáculo burocrático que impeça a regularização. Por exemplo, o art. 21, §2º, I do Decreto nº 9.310/18 dispensa, inclusive, a elaboração do projeto de regularização fundiária, bem como estudo técnico ambiental, a emissão da Certidão de Regularização Fundiária ou de quaisquer outras manifestações, aprovações, licenças ou alvarás emitidos pelos órgãos públicos.

8. CONCLUSÃO

A cooperação entre todos os agentes envolvidos (Poder Público Municipal, Ministério Público, Defensoria Pública, Notários, Registradores, Advogados e demais operadores do Direito) é fundamental para a implementação de uma Regularização Fundiária, o que consequentemente implica na concreção das disposições constitucionais que tratam dos direitos de moradia e de propriedade.

É preciso estabelecer um novo paradigma objetivando a concretização da propriedade, mas sempre observando as condicionantes previstas na legislação. Isso não significa deixar sem atender as demandas sociais dos que não conseguiram acessar o sistema formal, mas abraça-los de modo a que as situações estabelecidas tornem-se públicas e efetivamente tuteladas.

Para que isso ocorra todos os sujeitos envolvidos neste processo precisam ter postura pró-ativa, apontando caminhos e colocando-se à disposição da comunidade, em especial a preponderantemente de baixa renda, para a resolução dos seus conflitos.

O fato consolidado, como medida excepcional, está posto e precisa ser regularizado, mas, porém, sem descuidar que não se deve ter como regra seguir o caminho das regularizações extraordinárias. É preciso estabelecer uma cultura de manutenção da ordem, evitando-se que novas irregularidades sejam estabelecidas. O meio normal de regularização é o ideal a ser perseguido, mas que se aproveite a oportunidade aberta pelo legislador para que, de uma vez por todas, regularize-se o que está consolidado e se passe a fiscalizar para que o problema não venha a se repetir, atendendo, assim, os anseios da Constituição.

Não é mais possível justificar a manutenção da situação atual, de ampla clandestinidade e irregularidade, pela ausência de diploma normativo tratando da questão. O Brasil agora tem normas suficientes para incorporar todas as situações fáticas consolidadas no ordenamento jurídico formal, o que, como demonstrado, beneficia a todos.

Mas isso demandará muito estudo, preparação e esforço. Nenhuma Regularização Fundiária acontece da noite para o dia; entretanto, se não for iniciado este processo de incorporação das situações consolidadas no sistema formal continuará sendo gerando malefícios para os envolvidos e para a comunidade na qual estão inseridos.

Regularizar implica na melhoria do padrão social e econômico da realidade hoje estabelecida. Significa colocar no foco o problema para então poder enfrenta-lo e vencer.

Temos um desafio importante para poder concretizar os comandos constitucionais em prol do Brasil e dos Brasileiros.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes e FERNANDES, Edésio. Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

_____. Direito à Moradia: instrumentos e experiências de regularização nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas: IPPUR: FASE, 1997.

ALMEIDA, Guadalupe. A MP n. 459 e as ZEIS. Revista de Direito Ambiental e Urbanístico, n. 24, Porto Alegre: Magister, jun./jul. 2009, p. 5-9.

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

FERNANDES, Edésio. Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

FIGUEIREDO NETO, Manoel Valente. A propriedade privada imóvel no século XXI (Private Property Immobile in the Twenty-First Century). Curitiba: CRV, 2017.

FRANCISCO, Caramuru Afonso. Estatuto da cidade comentado. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2001.

LOUREIRO, Francisco Eduardo. Loteamentos clandestinos: prevenção e repressão. Revista de Direito Imobiliário, São Paulo, v. 48, p. 29-46, jan./jun. 2000.

MATTOS, Liana Portilho (org.). Estatuto da Cidade Comentado. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

PAGANI, Elaine Adelina (org.). Urbanismo, planejamento urbano e direito urbanístico: caminhos legais para cidades sustentáveis. André Cardoso Masques ... [et al.] – Uberaba: CNEC Edigraf, 2017.

PAIVA, João Pedro Lamana. Procedimento de Dúvida e a evolução dos sistemas registral e notarial no século XXI. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

_____. Link: <http://registrodeimoveis1zona.com.br/?cat=6>

_____. Co-autoria com Tiago Machado Burtet. Cartilha Regularização Fundiária Urbana. Publicação pelo Colégio Registral do Rio Grande do Sul, 2018.

TRIGUEIRO, André. Cidades e Soluções: como construir uma sociedade sustentável. Rio de Janeiro: LeYa, 2017.

ZAVASCKI, Teori Albino. A tutela da posse na constituição e no novo Código Civil. Revista Brasileira de Direito Constitucional, n. 5, p. 50-61, jan./jun. 2005.