

- MORE LEGAL V -

Uma experiência de sucesso da CGJ-RS como estratégia para a regularização do solo urbano

João Pedro Lamana Paiva

Registrador de Imóveis da 1ª Zona de Porto Alegre

Presidente do Conselho Deliberativo do ONR

Finalidade do More Legal V

Pelo artigo 5º, da Constituição Federal, inciso XXII “é assegurado/garantido o direito de propriedade”. Já o inciso XXIII, estabelece que “a propriedade atenderá sua função social” e o MORE LEGAL V visa atender esse princípio constitucional.

Também, pretende solucionar um problema social, mitigando o número de propriedades informais, atribuindo um título dominial ao possuidor do terreno que se encontra em situação consolidada.

Breve Histórico

Através de medida arrojada e inovadora em meados da década de 90 a Corregedoria Geral da Justiça do Estado do Rio Grande do Sul publicou um Provimento facilitando a Regularização de Imóveis, rompendo até mesmo com os Princípios Registrais, a fim de recepcionar o fato social consolidado.

Este projeto foi idealizado pelo brilhante Desembargador Décio Antonio Erpen, quando Corregedor-Geral da Justiça, e consolidado através dos Provimentos nº 39/95-CGJ e nº 1/98-CGJ.

A matéria foi submetida ao Excelso Pretório, porque o Provimento não poderia romper com o quanto decorre das Leis Federais (o poder de orientar/normatizar o funcionamento dos serviços notariais e registrais conferido ao Poder Judiciário tem limite na Lei), tendo sido confirmada a sua legalidade em face da função social da norma.

A partir daí diversos outros Estados incorporaram em suas normas administrativas tal mecanismo de regularização, vindo depois a gerar transformação profunda na legislação federal, resultando no que hoje conhecemos pela Lei nº 13.465/17.

Ao longo de décadas, após perceber diversas necessidades e em decorrência da transformação que vinha acontecendo na concepção do tema “Regularização Fundiária” a norma inicialmente projetada foi sendo adaptada, vindo a gerar a publicação de outros Provimentos tratando sobre as versões do More Legal, a saber: Projeto More Legal II, Projeto More Legal III, Projeto More Legal IV. Até que amadureceu e deixou de ser um “Projeto”, agora fundamentado na própria Lei nº 13.465/17:

More Legal V.

DETALHE RELEVANTE: Pela Lei nº 13.465/17 o Poder Judiciário não estaria diretamente envolvido com regularizações fundiárias. Esse é o mote do MORE LEGAL V, permitir regularizações também via Poder Judiciário, na omissão do Poder Executivo.

Sempre com o propósito de gerar a necessária transformação do mundo jurídico pela realidade fática estabelecida e consagrada (situação consolidada como será visto adiante).

Conceito de “situação consolidada”

Considera-se situação consolidada aquela em que o prazo de ocupação da área, a natureza das edificações existentes, a localização das vias de circulação ou comunicação, os equipamentos públicos disponíveis, urbanos ou comunitários, dentre outras situações peculiares, indique a irreversibilidade da posse titulada que induza ao domínio.

Para a confirmação de situação jurídica consolidada será valorado, pelo Juiz, qualquer documento proveniente do poder público.

Consolidação Normativa Notarial e Registral (CNNR)

Art. 737 - A regularização fundiária de núcleos urbanos informais consolidados, a ser promovida pelo Poder Judiciário, obedecerá ao disposto neste título.

§ 1º - A regularização fundiária urbana pelo More Legal V tem como objetivos a promoção do direito à moradia adequada, a incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e o desenvolvimento sustentável das cidades.

§ 2º - Consideram-se núcleos urbanos informais os loteamentos, desmembramentos e outras formas de assentamentos urbanos irregulares e clandestinos, ou nos quais 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.

§ 3º - Consideram-se consolidados os núcleos urbanos informais de difícil reversão, em razão do tempo da ocupação, da natureza das edificações, da localização das vias de circulação e da presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Juiz.

§ 4º - Na aferição da condição de núcleo urbano informal consolidado, serão valorizados quaisquer documentos provenientes do Poder Público ou apresentados pelos legitimados para requerer a regularização.

§ 5º - Em caso de dúvida ou lacuna decorrente da interpretação das disposições deste título, deverá o Juiz decidir de acordo com as normas previstas na Lei nº 13.465/2017.

Novidades do More Legal V

O More Legal foi alterado em virtude da edição de novas Leis, especialmente a Lei 11.977/2009 e, atualmente, a Lei nº 13.465/2017.

Por ele, tudo o que o Poder Executivo pode implementar através da Lei nº 13.465/17 agora também pode pelo Magistrado.

Até o advento do More Legal V, de regra as regularizações serviam apenas para efetivar o parcelamento do imóvel conforme a realidade fática estabelecida, não servindo como titulação. Agora isso mudou.

Pelo More Legal V a decisão (sentença) que deferir a regularização terá o efeito de reconhecimento do direito real ao beneficiário, do mesmo modo como ocorre com a Lei nº 13.465/17.

Isso representa um grande avanço!

Reurb x More Legal

REURB	MORE LEGAL
PROCEDIMENTO DESJUDICIALIZADO: <i>Fase Administrativa (Município) e Fase Registral (Registro de Imóveis)</i>	PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO JUDICIALIZADO (jurisd. voluntária)
Não participam Juiz e MP	Participam Juiz e MP
Art. 11, §2º: Regularização em áreas de preservação permanente e unidades de conservação	Art. 743, §4º da CNRR: A regularização fundiária pelo More Legal V de núcleo urbano informal situado em área de risco geotécnico, de inundação ou de outros riscos especificados em lei dependerá da realização de estudos técnicos para examinar a possibilidade de eliminação, de correção ou de administração de riscos na parcela por eles afetada, e da implantação das medidas neles indicadas. Ver também o art. 745, §2º.
Serve para REGULARIZAÇÃO e TITULAÇÃO .	Agora também serve para REGULARIZAÇÃO e TITULAÇÃO .

Procedimento de regularização

Demais nuances específicas do More Legal V deverão ser analisadas caso a caso, confrontando com as previsões específicas contidas na norma administrativa.

(Ver arts. 737 ao 752 da Consolidação Normativa Notarial e Registral – Prov. 001/2020 da CGJRS), os quais deixo de apresentar na sua integralidade em face do tempo disponibilizado para esta apresentação.

Legitimados a requerer

Art. 738 - Nas Comarcas do Estado do Rio Grande do Sul, a autoridade judiciária competente poderá autorizar ou determinar o registro do núcleo urbano informal consolidado.

Parágrafo único - Poderão requerer a regularização fundiária:

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.

Art. 740 - Com o requerimento de regularização fundiária, o legitimado deverá juntar:

I - o projeto de regularização fundiária, devidamente aprovado pelo Município;

II - certidão atualizada da matrícula ou certidão da situação jurídica atualizada do imóvel objeto da regularização, se houver;

III - certidão negativa de registro do imóvel, na hipótese de regularização de área sem procedência registral;

IV - listagem identificando os sujeitos de direito com nome completo, nacionalidade, estado civil e número do CPF, vinculados com cada parcela objeto da regularização, para fins de reconhecimento do seu direito através do expediente de regularização.

Parágrafo único - O projeto de regularização fundiária de que trata o inciso I deste artigo deverá atender às exigências contidas no artigo 35 da Lei nº 13.465/2017.

Art. 744 - O pedido de regularização do núcleo urbano informal será apresentado perante o Juiz de Direito Diretor do Foro, nas Comarcas do interior, ou na Vara de Registros Públicos, onde houver.

§ 1º - Autuado o pedido, incumbirá ao Juiz a análise do preenchimento das condições para o processamento da regularização fundiária pelo More Legal V.

§ 2º - Não sendo caso de aplicação do More Legal V, o Juiz indeferirá o pedido e extinguirá o procedimento, cabendo recurso de apelação da decisão.

§ 3º - Se a qualquer momento da tramitação o Juiz concluir que não estão presentes as condições para a regularização fundiária do núcleo urbano informal pelo More Legal V, poderá extinguir o procedimento, cabendo recurso de apelação da decisão.

§ 4º - O procedimento será regido pelas normas que regulam a jurisdição voluntária, aplicando-se, no que couber, os preceitos das Leis nºs 6.015/73 e 13.465/17.

Art. 750 - Transitada em julgado a decisão, será o Registro de Imóveis competente comunicado eletronicamente para o respectivo cumprimento.

Art. 750-A - No registro da regularização de núcleos urbanos informais pelo More Legal V, deverão ser aplicadas as regras para registro da regularização fundiária urbana previstas na Lei nº 13.465/2017.

Art. 750-B - O procedimento de registro tramitará em prenotação única, no prazo de 20 (vinte) dias úteis, podendo ser prorrogado por igual período.

Art. 750-C - A qualificação realizada pelo Registro de Imóveis será meramente formal, não lhe cabendo impugnar a decisão, devendo cumpri-la nos exatos termos do determinado, ressalvada eventual necessidade de esclarecimento complementar sobre a forma de seu cumprimento, devendo, neste caso, observar o que preveem os arts. 436 e 437 desta CNNR.

Art. 750-D - A apresentação da decisão transitada em julgado, ou do respectivo mandado, legitima a prática de todos os atos necessários ao registro da regularização e a titulação dos seus beneficiários, se assim decidido pelo Juiz.

Art. 751 - A decisão judicial que deferir a regularização valida a descrição do imóvel que constitui o núcleo urbano informal constante do projeto, independentemente da aplicação de prévio procedimento retificativo ou demarcatório.

Emolumentos

Art. 739 - O More Legal V permitirá a regularização fundiária de interesse social, que compreende os núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, e a regularização fundiária de interesse específico, aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não compreendida como de baixa renda.

§ 1º - O requerimento da regularização fundiária deverá conter a classificação do núcleo urbano a ser regularizado, nos termos do caput deste artigo, podendo a autoridade judiciária acolher a classificação proposta ou determinar aquela que entender adequada ao caso.

§ 2º - À regularização fundiária de interesse social, aplicam-se as isenções previstas no artigo 13, § 1º, da Lei nº 13.465/2017.

§ 3º - Nos casos do parágrafo anterior, o ressarcimento dos emolumentos pelo Funore será realizado mediante utilização do EQLG20.

Benefícios da Regularização Fundiária: coibir a propriedade informal; regularizar qualquer imóvel, ainda que rural, ou em condomínio sobre área determinada; a regularização da totalidade da área, ou a subdivisão de apenas uma quadra ou mais; a simplificação documental, tanto sobre o imóvel, como do beneficiário; conferir o direito de propriedade para quem detém apenas título de posse, podendo aliená-lo ou onerá-lo (com acesso ao crédito); a proteção jurídica dos adquirentes; atualizar o cadastro das Municipalidades, para fins tributários; o incremento da economia, pela inserção de novos negócios no Mundo Jurídico Formal; a Segurança Jurídica e a Paz Social geradas pelo Sistema Registral Imobiliário.

Condicionante para a aplicação do More Legal V

Havendo processo judicial discutindo direito real sobre o imóvel, para implementar uma regularização será preciso autorização do respectivo juízo (aplicação do art. 74 da Lei nº 13.465/17).

A decisão judicial sempre prevalecerá sobre a administrativa (a decisão oriunda da aplicação do More Legal V tem cunho administrativo – jurisdição voluntária).

Localização de parcela (estremação) no More Legal V

A instrumentalização do ato, será por meio de escritura pública declaratória na qual a estremação é realizada mediante a intervenção de todos os confrontantes da parcela a localizar, inclusive com possibilidade de retificação (art. 756 e seguintes) e posterior ingresso da escritura no Registro de Imóveis.

A matéria ganhou evidência em face da **Lei nº 13.465/17**, através do seu **art. 45**, que assim previu:

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:

Atenção!!! Matéria de extrema relevância!!!

Novamente a CGJ/RS largando na frente na aplicação do Provimento nº 158 do CNJ: Programa Permanente de Regularização Fundiária Plena de Núcleos Urbanos Informais e Favelas - “solo seguro – favela.

Projeto Terra: você é dono do seu imóvel?

Após a publicação do Provimento nº 34/2023-CGJRS (More Legal V) em setembro de 2023 foi publicado, em dezembro de 2023, o Provimento nº 158 do CNJ, tratando sobre o Programa Permanente de Regularização Fundiária Plena de Núcleos Urbanos Informais e Favelas - “Solo Seguro – Favela”.

A partir daí o Tribunal de Justiça, cumprindo sua missão de atuar pelas Regularizações Fundiárias Urbanas, publicou a Resolução nº 1517/2024-COMAG, em agosto de 2024, gerando, depois, a publicação do Provimento nº 61/2024-CGJ/RS em novembro de 2024, a fim de adequar a legislação administrativa a tudo quanto decorre do Provimento nº 158 do CNJ.

Projeto Mortos, Incertos e Não sabidos foi desenvolvido na Comarca de Tramandaí-RS, pela Juíza de Direito, Dra. Laura Ullman Lopez, com objetivo de promover a regularização fundiária dos lotes urbanos, de áreas consolidadas visando realizar a quitação/regularização do tributo municipal, atualizar o cadastro perante o ente público e extinguir os executivos fiscais.

À época a Comarca contava com mais de 70 mil execuções fiscais em andamento.

Estrutura funcional do Núcleo de Regularização Fundiária Urbana

Art. 2º O Núcleo de Regularização Fundiária Urbana terá a seguinte estrutura funcional:

Corregedora-Geral da Justiça, que exercerá a função de Coordenadora do Núcleo;

II - um Juiz-Corregedor designado para atuar na matéria Notarial e Registral;

III - dois Servidores da Assessoria de Correição Extrajudicial;

IV - o Juiz de Direito designado para atuar no Projeto Estadual; e

V – Três Registradores de Imóveis indicados pela Corregedora – Geral da Justiça (atualmente 4 Registradores).

Pela Resolução nº 1517/2024-COMAG foi criado o Núcleo de Regularização Fundiária, vinculado à Corregedoria Geral da Justiça do Estado.

O **art. 3º** da **Resolução nº 1517/2024-COMAG** assim prevê:

Art. 3º Constituem atribuições do Núcleo: coordenar as ações desenvolvidas pelo Projeto Estadual, desenvolvendo estratégias de atuação para Regularização Fundiária em Nível Estadual;

II - prestar apoio técnico ao Juiz de Direito designado para atuar no Regime de Exceção do Projeto;

III - estabelecer etapas do procedimento de Regularização Fundiária;

IV - definir as atividades de cada etapa do procedimento de Regularização Fundiária, estabelecendo os fluxos a serem observados no projeto;

V - propor ao Tribunal de Justiça a celebração de Termo de Cooperação institucional para viabilizar a extensão da regularização fundiária urbana a todo o Estado do Rio Grande do Sul.

Hoje o Rio Grande do Sul conta com instrumento normativo robusto para enfrentar as necessidades decorrentes de toda regularização fundiária urbana, conferindo amplos poderes ao Juízo que enfrentará a matéria.

Trata-se do "Projeto Terra - Você é dono do seu Imóvel?", incorporado pelo Provimento nº 61/2024-CGJRS.

Em face do Provimento nº 61/2024-CGJRS conferiu-se ampla autonomia ao Juízo que intervirá nas regularizações, até mesmo visando ao alcance da máxima efetividade dos processos, que não vinha sendo alcançada porque não havia propriedade formal em nome de quem responde por execuções fiscais de IPTU, por exemplo.

Importante destacar que o funcionamento do "Projeto Terra - Você é dono do seu Imóvel?", consta de regulamento próprio, constante do referido Provimento.

De acordo com a Resolução, a Corregedora-Geral da Justiça designou um Juiz de Direito para atuar no regime de exceção, que funcionará pelo prazo de 1 (um) ano.

Findo o prazo, deverá a Corregedoria-Geral da Justiça verificar se já necessidade de renovação.

Criou-se uma Vara Especializada, em regime de exceção (art. 4º da Resolução nº 1517/2024-COMAG), sendo que para atuação no Projeto foi designada a Juíza de Direito, Dra. Laura Ullmann López, que irá atuar em todas as Comarcas do Estado.

Obs.: Os processos jurisdicionais e administrativos deverão tramitar pelo e-Proc, em perfil próprio criado para o regime de exceção.

O regime de exceção no âmbito do primeiro grau de jurisdição do TJ/RS, denominado "Projeto Terra - Você é dono do seu imóvel?", que tem a finalidade de processar e julgar processos de regularização fundiária urbana, conferindo-lhe atribuições de natureza:

I - Jurisdicional, denominada "REURB titulatória", que confere ao Juiz de Direito designado para atuar no Projeto a competência para processar e julgar processos judiciais que versarem sobre pedidos de regularização fundiária urbana, que observará procedimento a ser definido por ato do Núcleo de Regularização Fundiária da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado do Rio Grande do Sul; e,

II - Administrativa, denominada "REURB Plena", que confere ao Juiz de Direito designado para atuar no Projeto a competência administrativa para coordenar ações voltadas à implementação da regularização fundiária urbana junto aos municípios do Estado do Rio Grande do Sul, desenvolvendo ações sociais, urbanísticas, jurídicas e ambientais para regularização de núcleos urbanos informais consolidados.

Fase 1 – Admissibilidade Procedimento - REURB Titulatória

Recebida a petição inicial será determinada a citação do proprietário registral e a intimação do município para informar a situação tributária do imóvel.

Efetivada a citação do proprietário registral é designada audiência conciliatória visando a regularização da propriedade de acordo com a situação fática do imóvel. Na mesma audiência será prolatada sentença com determinação de expedição de mandado de registro dirigido ao Oficial do Registro de Imóveis da situação do imóvel, bem como ao Município para atualização dos dados cadastrais.

Na REURB plena a formalização do pedido ocorre da mesma forma que na REURB Titulatória.

Após, o Juiz de Direito irá verificar a viabilidade da contemplação do núcleo urbano informal, com auxílio dos Registradores de Imóveis que integram o Núcleo de Regularização Fundiária Urbana e do Registrador de Imóveis da situação do imóvel, de acordo com critérios de complexidade e necessidade da regularização;

O Núcleo decidirá sobre o processamento do pedido, e, em entendendo viável, encaminhará ao E-proc para as diligências necessárias.

Procedimento - REURB Plena

Em prosseguimento será criado um Grupo de Trabalho composto pelo Juiz de Direito designado para atuar no Regime de Exceção, pelo Registrador de Imóveis da situação do imóvel, representantes do Município, moradores do Núcleo e dos entes Públicos ou Privados responsáveis pelo fornecimento dos serviços básicos de água, esgoto e energia elétrica.

OBSERVAÇÃO

No caso de litígio o processo será extinto sem resolução do mérito, facultado o ajuizamento de ação na esfera cível. Recebido o e-mail para primeira análise pelo MM. Juiz-Corregedor da matéria extrajudicial o expediente será autuado junto ao SEI (Serviço Eletrônico Integrado);

Fase 2 - Judicial

1 - Elaborado o expediente os autos serão encaminhados ao Ministério Público para parecer e após serão conclusos ao Juiz(a) de Direito para decisão final. Ultimado, o feito será encaminhado ao Oficial do Registro de Imóveis da situação do imóvel para registro.

Obs.: Nesta fase o Juiz(a) de Direito poderá realizar audiência conciliatória ou solicitar a apresentação de novos documentos, caso entenda necessário.

Fase 3 - Registral

1 - Recebido o mandado de registro ou a Certidão de Regularização Fundiária - CRF, o Oficial de Registro de Imóveis deverá proceder a prenotação, autuação e instauração do procedimento registral.

2 - No prazo de 10 (dez) dias úteis, deverá efetuar a qualificação, emitir a respectiva nota devolutiva, se necessário, ou efetuar o registro.

Havendo necessidade de emissão de nota devolutiva, as exigências deverão ser apresentadas uma única vez. Novas exigências somente poderão ser emitidas se tratarem de exigência não atendida ou não dispensada resultante da primeira nota.

3 – O prazo protocolar é de 40 (quarenta) dias úteis para os casos de Regularização Fundiária de interesse social e 20 (vinte) dias úteis para os demais casos.

4 - Estando a documentação em ordem, o Oficial de Registro de Imóveis comunicará esse fato ao Juízo emitente e ao Município e efetivará os atos registrais dentro do prazo supracitado.

Qualificado o título e não havendo exigências nem impedimentos, o Oficial de Registro de Imóveis abrirá a matrícula matriz, se não houver, com a descrição do memorial descritivo da gleba apresentado com o projeto de regularização. Na nova matrícula deverá constar os “proprietários indicados na matrícula de origem” ou “proprietários não identificados”, se for o caso.

Assim como as respectivas averbações nas transcrições ou matrículas atingidas, total ou parcialmente, independentemente de retificação, unificação ou apuração de disponibilidade e remanescente e, por fim, procederá ao registro da regularização, seguindo a mesma dinâmica hoje existente para as REURBs.

Registrada a regularização 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 (se houver) constantes do procedimento.

Os atos de averbação, de registro ou abertura de matrículas decorrentes da aplicação do provimento independem de provocação, retificação, notificação, unificação ou apuração de disponibilidade ou remanescente.

Emolumentos

De acordo com o artigo 21 do Provimento nº 61/2024 serão isentos de custas e emolumentos, entre outros, os seguintes atos registrais relacionados a regularização de interesse social:

- I** - o primeiro registro, o qual confere direitos reais aos 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 do Mandado, CRF e do projeto de regularização fundiária, com abertura de matrícula para cada unidade imobiliária urbana regularizada e para as áreas públicas;
- V** - a primeira averbação de construção residencial;
- VI** - a aquisição do primeiro direito real sobre unidade imobiliária derivada da regularização de interesse social;
- VII** - o fornecimento de certidões de registro para os atos previstos neste artigo.
- VIII** - enquadrado a regularização em interesse social deverá o Oficial do Registro de Imóveis utilizar o EQLG20 para justificativa da isenção, recebendo ressarcimento pelos atos gratuitos.

Finalmente, para a efetivação das regularizações através do More Legal V e do Projeto Terra: Você é dono do seu imóvel? mister será a união de esforços de todos os envolvidos: Poder Judiciário, pelo poder jurisdicional e correicional que exerce; do Ministério Público, que efetivamente zela pelo interesse social; da Classe Registral, com conhecimentos suficientes para viabilizar o desenvolvimento técnico do projeto, não sendo revisor do trabalho do Juiz; do beneficiário da regularização, maior interessado em alcançar a conformidade da sua situação ao Direito; e, também, do Poder Público Municipal, cuja função primordial visa à execução de atos em benefício dos cidadãos que o integram, não devendo olvidar sua obrigação legal.

Porto Alegre-RS/27 de março de 2025.