Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Direito

Ricardo Rage Ferro

A regularização fundiária e o registro de imóveis

Rio de Janeiro

2015

Ricardo Rage Ferro

A regularização fundiária e o registro de imóveis

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Transformações do Direito Privado, Cidade e Sociedade.

Orientador: Prof. Dr. Maurício Jorge Pereira da Mota

Rio de Janeiro

2015

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/C

F395 Ferro, Ricardo Rage.

A regularização fundiária e o registro de imóveis / Ricardo Rage Ferro. – 2015.
129 f.

Orientador: Prof. Dr. Maurício Jorge Pereira da Mota.
Dissertação (mestrado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito.

1. Direito urbanístico - Teses. 2. Direito imobiliário – Teses. 3. Bens imóveis - Teses. 4. Direito de propriedade – Teses. I. Mota, Maurício Jorge Pereira da. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Direito. III. Título.

CDU 349.4

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

_____ _____

Assinatura Data

Ricardo Rage Ferro

A regularização fundiária e o registro de imóveis

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de Concentração: Transformações do Direito Privado, Cidade e Sociedade.

Aprovada em 14 de dezembro de 2015.

Banca Examinadora:

_____

Prof. Dr. Maurício Jorge Pereira da Mota (Orientador)

Faculdade de Direito - UERJ

_____

Prof. Dr. Marcos Alcino de Azevedo Torres

Faculdade de Direito - UERJ

_____

Prof. Dr. Gustavo Kloh Müller Neves

Fundação Getúlio Vargas

Rio de Janeiro

2015

AGRADECIMENTOS

A Deus, que por seus infinitos amor e misericórdia deu-me o dom da existência e a oportunidade de evolução.

À família, meu porto seguro e núcleo incentivador de meus estudos.

À minha companheira e amiga Aparecida Siqueira Marques, pela dedicação, paciência e compreensão nas horas difíceis.

Ao meu orientador, Dr. Maurício Mota pela *expertise*, apoio e paciência que lhes são peculiares.

Ao grande amigo de priscos tempos, Dr. Reinaldo Frederico Afonso Silveira pelo incentivo e apoio.

RESUMO

FERRO, Ricardo Rage. *Regularização Fundiária e o Registro de Imóveis*. 2015. 129 f. Dissertação (Mestrado em Direito da Cidade) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

Este trabalho tem por finalidade apresentar um estudo sobre as contribuições do serviço de registro imobiliário, com destaque em procedimentos de regularização fundiária de imóveis urbanos. Não raras vezes, empreendedores, administradores públicos, juízes, sociedade deparam-se com situações em que há a necessidade de titulação da terra como mecanismo de formalização da propriedade, oportunidade em que são exigidos os requisitos estabelecidos na legislação de regência.

A adoção em caráter estrito das regras estabelecidas, em contraposição às peculiaridades e ao desregramento de assentamentos informais, importaria em eterna manutenção dos mesmos à margem da lei. Há, assim, de se criar mecanismos de consenso e soluções de compromisso, em que poder público, registrador imobiliário, operadores do direito e a própria comunidade envolvam-se no sentido de colmatar uma solução intermediária. Solução esta que, sem perder a necessária segurança jurídica dos registros públicos, possibilite a adoção de mecanismos que facilitem o acesso dos ocupantes à titulação da terra em que vivem.

O título de propriedade representa mais do que mero papel. Traduz o poder de direito sobre determinado terreno, alçando-o da condição de um capital morto para elemento ativo em um mercado cada dia mais globalizado. Nesta esteira, arregimenta economicamente não apenas a população diretamente envolvida, quanto também possibilita, através da inserção dos imóveis regularizados no mercado, um aproveitamento e um incremento econômico catalisador de transformações econômico-sociais. Novos direitos, novos bens em garantia, novas condições de crédito, renovada segurança jurídica, enfim, novas oportunidades são desdobradas aos detentores, que agora podem investir sem o receio da precariedade decorrente de mera situação de posse.

Estuda-se, assim, neste trabalho a importante atuação do registrador imobiliário e as vantagens decorrentes do processo de regularização fundiária, como um processo a ser estimulado e incrementado, concretizador de cidadania e efetivador dos direitos fundamentais de propriedade (art 5º CF/88) e de moradia (art. 6º da CF/88).

Palavras-chave: Direito Registral. Direito Imobiliário. Regularização Fundiária. Funções do Registro Imobiliário. Mecanismos de regularização. Participação do Registro Imobiliário no Processo de Regularização Fundiária.

ABSTRACT

FERRO, Ricardo Rage. *Land Regularization and the Real Estate Registry*. 2015. 129 f. Dissertação (Mestrado em Direito da Cidade) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

This study aims to present a study on the contributions of real estate registration service, especially in land regularization procedures for urban real estate. Too often, entrepreneurs, public administrators, judges, society faced with situations where there is a need for land titling and formalization mechanism of the property, at which the requirements of the current law are required.

The follow-up in the strict character of the established rules, as opposed to the peculiarities and the profligacy of informal settlements would result their eternal maintain outside the law. It is therefore necessary to build consensus mechanisms and trade-offs, where government, real estate register, legal practitioners and the community itself be involved-to bridge an intermediate solution. A solution which, without losing the necessary legal security for public registrations, enables the adoption of mechanisms to facilitate the access of occupants to the titling of land in which they live.

The property title is more than a simple paper. It translates the power of law on a particular ground, raising it from the condition of a dead capital to an active element in an increasingly globalized market. On this track, it supports economically not only the people directly involved, as also makes it possible, by inserting the regulated real estate market, one use and a catalyst of economic growth economic and social transformations. New rights, new warranties, new credit terms, renewed legal certainty, finally, new opportunities are deployed to holders who can now invest without fear of insecurity resulting from mere possession situation.

It is studied the important role of the real estate registrator and the benefits of the land regularization process, as a process to be stimulated and increased, concretizing of citizenship and performing the fundamental rights of property (Article 5 CF / 88) and habitation (art. 6 of CF / 88).

Keywords: Registral right. Real Estate Law. Land regularization. Property Registry functions. Settlement mechanisms. Real Estate Registration Service. Participation in Land Regularization.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
APP	Área de Preservação Permanente
ART	Artigo
ART	Anotação de Responsabilidade Técnica
BRT	*Bus Rapid Transport*
CAP	Capítulo
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CC	Código Civil
CDRU	Concessão de Direito Real de Uso
CETESB	Companhia Ambiental do Estado de São Paulo
CF/88	Constituição Federal de 1988
CGJ	Corregedoria-Geral de Justiça
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CTN	Código Tributário Nacional
CUEM	Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia
DAP	Declaração de Aptidão
DOI	Declaração sobre Operações Imobiliárias
EC	Estatuto da Cidade (lei 10.257/01)
HIS	Habitações de Interesse Social
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPTU	Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana
ITBI	Imposto sobre transmissão onerosa de bens imóveis
ITCMD	Imposto sobre transmissão *causa mortis* e doação
JCP	Juiz Corregedor Permanente
LC	Lei Complementar
LNR	Lei dos Notários e Registradores (lei 8935/95)
LPMCMV	Lei do Programa Minha Casa Minha Vida (lei 11977/09)
LRP	Lei dos Registros Públicos (lei 6015/73)
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MPF	Ministério Público Federal
MS	Mandado de Segurança

MPv	Medida Provisória
NSCGJ	Normas de Serviço da Corregedoria-Geral de Justiça
NSCGJSP	NSCGJ do Estado de São Paulo
OUC	Operações Urbanas Consorciadas
PNMU	Política Nacional de Mobilidade Urbana
RE	Recurso Extraordinário
RE-RG	Recurso Extraordinário em regime de repercussão geral
REsp	Recurso Especial
RMS	Recurso Ordinário em Mandado de Segurança
SAE	Secretaria de Assuntos Estratégicos
SNPU	Secretaria Nacional de Programas Urbanos
SPU	Secretaria de Patrimônio da União
SRF	Secretaria da Receita Federal
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TJ	Tribunal de Justiça
TRF	Tribunal Regional Federal

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 10
1 **DO HISTÓRICO DA AQUISIÇÃO DE TERRAS BRASILEIRAS E EVOLUÇÃO DO REGISTRO DE IMÓVEIS NO BRASIL** 14
1.1 **Do domínio imperial** 14
1.2 **Da abertura ao domínio privado e breve histórico do registro imobiliário** 16
2 **PRINCÍPIOS INFORMADORES E CONTRIBUIÇÃO DO REGISTRO DE IMÓVEIS** 21
2.1 **Princípios gerais do sistema registral imobiliário** 22
2.2 **Princípios específicos do sistema registral imobiliário** 23
2.3 **Contribuições do registro de imóveis** 26
2.3.1 Contribuição no campo probatório 27
2.3.2 Contribuição no campo social 27
2.3.3 Contribuição no campo econômico 28
2.3.4 Contribuição no campo consumerista 29
2.3.5 Contribuição no campo fiscalizatório 31
2.3.6 Contribuição no campo ambiental 32
2.3.7 Contribuição no campo urbanístico 34
2.3.8 Atividade qualificadora do registro imobiliário 35
2.3.9 Função Jurídica e Efeitos do Registro Imobiliário 36
3 **REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: ORDENAÇÃO, VALORAÇÃO E MECANISMOS DE COMPENSAÇÃO** 45
3.1 **O direito de propriedade ou de titulação como direito fundamental e a função social** 47
3.2 **Regularização fundiária** 49
3.2.1 A usucapião: mecanismo tradicional no ordenamento civil 53
3.2.2 Estatuto da Cidade 56
3.2.3 Regularização fundiária em terras públicas 61
3.2.4 Regularização fundiária na Amazônia Legal 64
3.2.5 Lei do PMCMV e a usucapião extrajudicial 67
3.2.6 O novo código de processo civil e a usucapião extrajudicial 72

3.3 **Vantagens econômicas e políticas do processo de regularização fundiária e da titulação imobiliária** 75
3.4 **O problema da "mais valia" imobiliária e mecanismos de compensação** ... 78
3.4.1 "Mais valia" imobiliária 79
3.4.2 Proposta e apresentação de mecanismos para mitigação das "mais valias" imobiliárias 83
3.5 **Cidades felizes – planejamento urbano e regularização fundiária – releitura da função social das cidades sob a ótica da dignidade da pessoa humana** 90
4 **CONTRIBUIÇÕES DO REGISTRO DE IMÓVEIS NO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA** 97
4.1 **Atuação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e da Corregedoria-Geral de Justiça (CGJ) dos estados – regulações, conflito e procedimento de dúvida** .. 98
4.2 **Independência e saber prudencial do registrador imobiliário.** 101
4.3 **O procedimento de regularização fundiária no registro de imóveis** 103
4.4 **O procedimento de regularização de condomínio de frações ideais** 107
4.5 **O procedimento de regularização de glebas urbanas anteriores à lei do parcelamento do solo urbano** 109
4.6 **Procedimento de regularização de conjuntos habitacionais** 110
4.7 **Procedimento de demarcação urbanística** 111
4.8 **Procedimento de legitimação de posse e conversão em título de propriedade** 114
4.9 **Breves comentários e peculiaridades da atuação do registro imobiliário no procedimento de regularização. o problema do sub-registro imobiliário.** 115
CONCLUSÃO 121
REFERÊNCIAS 126

INTRODUÇÃO

O presente trabalho se propõe a analisar aspectos do sistema registral imobiliário brasileiro, verificando em que medida as serventias de registro de imóveis podem atuar positivamente em projetos de regularização fundiária.

Dados do IBGE (Censo demográfico 2010: aglomerados subnormais - informações territoriais 2013) indicam que a cidade do Rio de Janeiro detém o maior número de habitantes em favelas no país. Em cerca de 1.071 favelas, espremem-se, muitas das vezes, carentes de saneamento e dignidade, 1.393.314 pessoas, o que significa dizer que 22,03% (dos 6.323.037 moradores do Município) habitam em aglomerados subnormais (denominação dada pelo IBGE às ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social). São cerca de 426.965 domicílios, dos quais 298.452 (70%) não possuem acesso por rua convencional: são becos, escadarias, rampas, vielas ou mesmo domicílios sem via de circulação interna[1].

Diante desta realidade, emerge estrutura quadrangular de grande desafio em que se faz necessária a coordenação de governo, mercado, da própria sociedade (incluída as associações de moradores e moradores locais), bem como do sistema de registro de imóveis.

De um lado, tem-se a atuação do governo, com o planejamento e a execução de políticas públicas, através da adoção não apenas de medidas preventivas, como também de saneamento, de regularização fundiária e de oficialização de logradouros públicos, edificando equipamentos comunitários, urbanos e moradias aos habitantes.

De outro, encontra-se o mercado, premente com a demanda proporcionada por estes novos consumidores, muitos dos quais alçados economicamente por políticas sociais da última década e à espreita da valorização do preço da terra nos grandes centros urbanos decorrente da especulação imobiliária.

---

[1]BRASIL. IBGE. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/aglomerados_subnormais_informacoes_territoriais/default_informacoes_territoriais.shtm>.Acesso em: 20 maio 2015.
De acordo com o IBGE (Censo demográfico 2010: aglomerados subnormais - informações territoriais 2013), aglomerado subnormal é “um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas, etc.) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e/ou densa”. A terminologia técnica para fins censitários (aglomerado subnormal) não prejudica sua utilização neste estudo como sinônimo de favela.

Há, ainda, o atuar dos moradores e de suas associações, principais interessados no processo de regularização fundiária, procedimento que lhes permitirá obter a tão sonhada titularidade da terra em que vivem.

Por último, as serventias de registro. Estas sempre foram vistas com certa desconfiança por parte da população. Não faltam comparações, na maior parte das vezes em caráter negativo, entre o serviço registral brasileiro e tantos outros serviços existentes pelo mundo.

O regime registral brasileiro segue a tradição do notariado latino, cujo comando é delegado a profissionais do direito. Trata-se de sistema diverso do anglo-saxônico, no qual titulares de registro encarregam-se apenas de recepcionar documentos elaborados pelas partes, não detendo formação jurídica específica. Aos delegatários brasileiros é atribuída a relevante tarefa de zelar pela manutenção da segurança jurídica, da publicidade, de autenticidade dos dados contidos nos bancos de registros, bem como da eficácia de atos registrados junto às serventias[2].

No campo da regularização fundiária, a contribuição do registro de imóveis dá-se, em última instância, com a inserção da propriedade no campo formal das relações jurídico-sociais. Atua o registro através de uma série de medidas jurídicas, ambientais, sociais e urbanísticas na busca da aquisição da moradia em grandes centros urbanos, sem descurar-se da segurança de suas informações, com a necessária conformação e adaptação às exigências regulatórias ínsitas à menor formalidade dos assentamentos.

Com vista à manutenção da segurança jurídica, elemento crucial e nó górdio de todo sistema de registros, são necessários acautelamento e prudência na condução das atividades, o que acarreta grande exigência de documentos, certidões e presença de formalidades nas atividades de registro. Longe de ser mera burocracia, tal modo de ser e atuar empresta à atividade a imprescindível solidez, contribuindo para a estabilidade e confiança das relações jurídicas.

A despeito das formalidades, por questões de ordem prática, é necessário flexibilizar o atuar das serventias registrais com objetivo de dinamizá-las, atendendo às demandas e às inovações sociais. O sistema de registro não pode permanecer engessado, estático, alheio à realidade social, arvorando-se de modo inflexível em antigas tradições. Contrariamente, deve, primordialmente, dinamizar-se, procurando

---

[2] DIP, Ricardo. **Direito Administrativo Registral**. São Paulo: Editora Saraiva, 2010. p. 58.

refletir a constante evolução dos direitos civil e registral. É claro que nada adiantaria modelar-se um sistema com máximo de segurança, mas que detivesse mínimo de aproveitamento prático, constituindo-se em obstáculo ao tráfego jurídico e à inviabilização de transações econômicas. Seria sistema destinado ao fracasso e à rápida superação[3].

A ocupação do solo urbano é dinâmica e o fato social não aguarda pela evolução do direito. Este, a reboque, trabalhando antigos arquétipos jurídicos e estabelecendo renovadas matrizes estruturais, adapta e renova conceitos tradicionais, procurando representar a nova realidade que se configura. E, dentro da nova realidade social que se apresenta com a modernidade, encontra-se a regularização fundiária como ordem do dia.

Diversos são os institutos da regularização fundiária, destacando-se os tradicionais, como a usucapião urbana, bem como outros mais recentes, citando-se, por exemplo, a demarcação urbanística, o registro de parcelamentos e loteamentos populares, os condomínios deitados e edilícios populares, a legitimação de posse e sua conversão em propriedade (ou concessão de direito real de uso).

O campo registral é, pois, marcado pela constante dinamização das atividades e sua integração social, com adaptação às novas realidades sociais e jurídicas, sobretudo com base na independência e profissionalismo. Ponderando pela segurança jurídica em uma ponta (ótica estática) e a realidade social em outra (ótica dinâmica), o registrador tem de adaptar-se e desdobrar-se, reformulando rotinas de trabalho e procedimentos registrais, de modo a trazer e bem representar as novas situações fáticas em seus assentamentos.

A desjudicialização crescente, decorrência da celeridade das relações contemporâneas, notadamente em procedimentos de natureza consensual, tem encontrado também forte guarida no atuar dos delegatários, verdadeiros magistrados do consenso, artíficies da escorreita formalização dos negócios jurídicos apresentados pelas partes.

Buscam os registadores, com apoio da Corregedoria-Geral de Justiça dos Estados e do Conselho Nacional de Justiça, soluções para as intrincadas questões que lhes são levadas a conhecimento pelas partes. Destaca-se, nesta seara, o

---

[3] DIP, Ricardo**. Direito Imobiliário Atual** /Daniel Aureo de Castro (coord.).Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.p.34.

processo de normatização e de adaptação dos tradicionais institutos às conformações da realidade urbana, com a descrição de procedimentos, a adoção de medidas facilitadoras e desburocratizadoras, tudo com vistas à uniformização e à maior abrangência na atuação do registro de imóveis pelo território brasileiro.

Por óbvio que os instrumentos jurídicos apresentados neste trabalho não bastam por si próprios, carecendo a atuação prática de boa vontade legislativa, política e de recursos econômicos, dado, normalmente, o elevado custo relacionado aos processos de regularização.

1 DO HISTÓRICO DA AQUISIÇÃO DE TERRAS BRASILEIRAS E EVOLUÇÃO DO REGISTRO DE IMÓVEIS NO BRASIL

1.1 Do domínio imperial

As zonas costeiras foram áreas de fundamental importância na colonização e na defesa das terras do novo mundo por parte dos europeus. Descoberto em 1500, o Brasil primeiramente denominou-se “Ilha de Vera Cruz”, depois passando à “Terra de Santa Cruz”, por perceber-se o tamanho deste território, a ser explorado pela Coroa Portuguesa, como direito decorrente de seu descobrimento.[4]

Antes de outros povos europeus, Portugal estruturou uma política de desenvolvimento comercial. Um capitalismo precoce afirmara-se em torno da casa real, anexo ao Poder Público. Esse capitalismo monárquico que visava ao lucro expandiu-se a partir das navegações. Acentua o historiador Manuel Nunes Dias que só a Coroa (e mais ninguém) dirigia o empreendimento que era seu monopólio inalienável.[5]

Tudo pertencia ao patrimônio da Coroa e esse patrimonialismo foi um princípio que se inseriu no ordenamento jurídico do sistema colonial. As novas terras e águas descobertas eram propriedade da Coroa e só podiam ser exploradas por concessão real.

Nessa incrível empreitada expansionista, Portugal passou a ser seguido de perto pelo segundo Estado europeu moderno: a Espanha. Esta nação também se lançara na exploração oceânica, dando início à disputa pela posse dos territórios ultramarinos progressivamente descobertos.[6]

---

[4] CIRNE LIMA, Ruy. **Pequena História Territorial do Brasil: Sesmarias e Terras Devolutas, Livraria Sulista**, Porto Alegre, 1954.p.20.

[5] DIAS, Manuel Nunes. **O Capitalismo Monárquico Português, 1415-1549: Contribuição Para O Estudo Das Origens Do Capitalismo Moderno**. Coimbra: Instituto de Estudos Históricos Dr. António de Vasconcelos, 1963-1964. 2 vol. p.58.

[6] CIRNE LIMA, Ruy. Op. Cit. .p.20

As pendências entre os dois Estados nacionais foram resolvidas em 1492 com o Tratado de Tordesilhas[7], que acertou a divisão do mundo entre as duas maiores potências europeias da época. Assim, as casas reais de Portugal e Espanha tornaram-se donas das novas terras descobertas, como pontua, com propriedade, Alcir Gursen de Miranda:

> A terra que forma o território brasileiro já "pertencia" a Portugal e a Espanha, antes mesmo que qualquer "civilizado" nela houvesse estado; era o que determinava a *Capitulación de La Repartición del mar Oceano,* firmado entre os "donos do mundo" à época, com respaldo do "representante divino", o Papa Júlio II, por meio da bula *Pro Bono Pacis*, de 24 de janeiro de 1504, que a confirmou. É a razão pela qual os doutos do Direito sustentam que, originalmente, as terras do território brasileiro são, juridicamente, terras públicas. [8]

Na verdade, conforme o Tratado de Tordesilhas eram portuguesas somente as terras situadas até o meridiano localizado 370 léguas a oeste das ilhas de Cabo Verde. O tratado determinava que a linha fosse demarcada, em conjunto, pelos dois países, no prazo de 10 meses. Entretanto, o Meridiano de Tordesilhas nunca foi de fato traçado e nem respeitado. Tanto a Espanha como Portugal aproveitaram-se das dificuldades acima narradas para colocar a linha do tratado onde mais convinha a cada um dos dois países.[9]

Dessa forma e de outras, os portugueses desbravaram territórios espanhóis em toda região norte, centro-oeste, sudeste e sul do que hoje constitui o Brasil. O povoamento do Brasil Colônia deu-se a partir dos portos e avançou continente adentro tanto quanto fosse viável para produzir e escoar a produção até os portos, no intuito de vender as mercadorias para outros centros.[10]

Posteriores tratados possibilitaram, nos séculos seguintes, a consolidação do alargamento dessas fronteiras portuguesas na América do Sul, prevalecendo, a partir de 1750 (Tratado de Madrid), o critério do *uti possidetis* (posses já

---

7 MOTTA, Márcia. **Posseiros no Oitocentos e a Construção do Mito Invasor no Brasil** *(1822-1850).* In: ZARTH, Paulo e MOTTA, Márcia (Orgs.). **Formas De Resistência Camponesa: Visibilidade E Diversidade De Conflitos Ao Longo Da História**. São Paulo: Editora da UNESP,2008. p. 100.

8 MIRANDA, Alcir Gursen de. **Amazônia 1616: Globalização Econômica e Cultural: A Influência Portuguesa: Elementos Históricos.** Boa Vista: Academia de Letras Agrárias, 2009. p. 35.

9 CARVALHO, José Murilo de. **Teatro De Sombras: A Política Imperial**. Rio de janeiro: Editora da UFRJ (Relume-Dumará), 1996. p. 71

10 CARVALHO, José Murilo de. Op. Cit. p. 53.

consolidadas). Com isto, os contornos gerais do território brasileiro estavam bem definidos na segunda metade do século XVIII.[11]

Ao longo deste processo, a transferência das terras públicas para os particulares foi ocorrendo de forma paulatina, por meio de concessões de sesmarias, concessões de data, legitimação de posses e regularização de posses.

Com a independência, o império brasileiro construiu ferrovias e vias que alteraram a dinâmica das cidades litorâneas, facilitando o povoar do interior e o desbravar de novas riquezas. Durante o império, outrossim, firmou-se o grande interesse estratégico da coroa sobre o litoral do país, contexto em que surgiram algumas políticas de estado sobre esses territórios, dentre as quais se destacam a instituição das terras de marinha e das ilhas marítimas.[12]

1.2 Da abertura ao domínio privado e breve histórico do registro imobiliário

Como visto, a Coroa portuguesa tomou propriedade do território nacional pelo mecanismo da aquisição originária, direito decorrente da conquista. Como forma de povoar e estimular a agricultura no Brasil, resolveu instituir, como outrora em Portugal, o sistema sesmarial (derivado da Lei de Sesmarias de 1375), com algumas adaptações. [13]

No sistema sesmarial, determinado naco de terra era concedido a um sesmeiro, que o deveria explorar de acordo com forma pré-estabelecida. Quando seu titular não iniciava a produção e ou ocupação dentro de prazos, seu direito de posse poderia ser cassado.[14] Representou este sistema uma primeira e incipiente forma de apropriação privada de terra pública e perdurou no Brasil até 17 de julho de 1822, quando a Resolução nº 76 pôs termo a este regime de apropriação.

O fim do regime de sesmarias acompanhado do crescimento econômico e da expansão territorial acarretou uma generalização de apossamentos de terras ainda não ocupadas, ocorrendo, segundo os estudiosos, um verdadeiro caos. A esta

[11] CIRNE LIMA, Ruy. Op. Cit. p. 51.
[12] CIRNE LIMA, Ruy. Op. Cit. p. 22.
[13] CIRNE LIMA, Ruy. Op. Cit. p. 61.
[14] CIRNE LIMA, Ruy. Op. Cit. p. 62.

verdadeira anarquia territorial a doutrina costuma chamar de período de posses no território nacional.[15]

O controle fazia-se necessário. Terras, ativo imobiliário, representam um fator de produção e servem como mecanismo de produção e fonte de riqueza. Não havia como o país desenvolver-se economicamente e pacificar-se socialmente sem que houvesse uma delimitação e atribuição formal da propriedade a seu ocupante.

A Lei Orçamentária nº 317, regulamentada pelo Decreto 482 de 14.11.1846, é referida pela doutrina[16] como uma primeira tentativa de controle das propriedades imobiliárias, através da instituição do Registro de Hipotecas relativo a imóveis e semoventes (artigo 35).

Em 1850 foi editada a Lei nº 601, a chamada Lei de Terras. Definiram-se, pela primeira vez, terras devolutas, restringindo sua aquisição[17]. Além de referir-se às terras devolutas (a definição legal de destas fez-se por exclusão), estabeleceu a lei os modos de reconhecimento do domínio privado (posses mansas e pacíficas adquiridas por ocupação primária), de regularização das situações irregulares e da titulação dominial.

Na Lei e em seu regulamento, Decreto nº 1.318 de 30.01.1854, foram igualmente adotados meios de discriminar as terras devolutas, separando-as das particulares, ficando reconhecido o domínio específico do Estado sobre o que ficou discriminado, retirando-se do rol do domínio genérico e presumido sobre todo o território, em razão da independência.

Criou-se o chamado "Registro Paroquial", de finalidade meramente declaratória, e que fora indevidamente utilizado como se título de domínio fosse para o ingresso de imóveis no Registro Imobiliário.

---

[15] DIAS, Manuel Nunes. Op. Cit. p.69.

[16] DIP, Ricardo Henry Marques. Op. Cit.. p.22.

[17] Artigo 1º - Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra.
[...]
Artigo 3º - São terras devolutas:
Parágrafo 1º - As que não se acharem aplicadas a algum uso público nacional, provincial, ou municipal.
Parágrafo 2º - As que não se acharem no domínio particular por qualquer título legítimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em comisso por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura.
Parágrafo 3º - As que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apesar de incursas em comisso, forem revalidadas por esta lei.
Parágrafo 4º - As que não se acharem ocupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em título legal, forem legitimadas por esta lei. [...]

O mencionado Decreto ao criar a Repartição Geral das Terras Públicas, órgão responsável por dirigir a medição, dividir e descrever as terras devolutas e prover sua conservação, deu-lhe a incumbência de realizar o registro das terras possuídas, tornando públicas para o Governo a legitimação dessas terras de forma a possibilitar a revalidação de títulos.

Os registros - Registros Paroquiais de Terras - tornaram-se obrigatórios: "Todos os possuidores de terras, qualquer que seja o titulo de sua propriedade, ou possessão, são obrigados a fazer registrar as terras, que possuirem" (art. 91 *do* Decreto nº 1.318/1854).

Eram os vigários de cada freguesia do Império os encarregados de receber as declarações para o registro de terras dentro de suas freguesias, fazendo-o por si ou nomeando escrevente sob sua responsabilidade. Cada declaração deveria ter duas cópias iguais, contendo (art. 100 *do* Decreto nº 1.318/1854): "o nome do possuidor, a designação da Freguezia, em que estão situadas: o nome particular da situação, se o tiver: sua extensão, se for conhecida: e seus limites."

Tendo em conta que os terrenos na época do início da colonização eram da Coroa, domínio público, o trespasse para o particular poderia dar-se mediante concessão de Sesmaria, que deveria ser revalidada, sob pena de comisso, por outras concessões do Governo Geral ou Provincial, ou mediante sentença de legitimação de posse, tudo conforme exigido pela Lei de Terras. Devia-se, assim, verificar se a gleba objeto dos registros imobiliários deixara, legitimamente, o domínio público, somente podendo ser admitido como legítimo se procedido de acordo com o previsto na Lei de Terras: Concessão de Sesmaria devidamente revalidada, Legitimação de Posse ou outra concessão governamental ou, ainda, pela usucapião de 40 anos, o "*praescriptio longissimi temporis*", que chegou a ser admitido naquele período

Com a edição da Lei 1.237 de 24.09.1864 e seu Decreto regulamentador nº 3.453 de 26.04.1864, o Registro de Hipotecas passou a denominar-se Registro Geral e de Hipotecas, surgindo a conformação rudimentar do atual Registro de Imóveis, oportunidade em que o sistema de simples tradição fez-se substituir pelo da transcrição. Através deste novo regramento, a transmissão *inter vivos* por título oneroso ou gratuito de bens suscetíveis de hipoteca, assim como a instituição de

ônus reais, não operariam efeitos em relação a terceiros, senão pela transcrição do título junto ao Registro Geral.

A despeito das alterações normativas, ao longo da segunda metade do século XIX, poucas terras tiveram sua situação regularizada ou foram tituladas. A população, diversamente, aumentou e as ocupações irregulares multiplicaram-se.

Em 31.05.1890, com o Decreto nº 451-B, surgiu no Brasil o chamado Registro *Torrens* (hoje também previsto nos arts. 277 e seguintes da LRP) que serviu, à época, para legalização da propriedade fundiária com o objetivo de afastar vícios, defeitos e anomalias que o domínio pudesse apresentar. Hoje tal registro, ainda existente, apenas se aplica para imóveis rurais.

Com a promulgação do Código Civil, que passou a vigorar em 1917, o seu art. 856 estabeleceu os princípios do Registro de Imóveis, tornando obrigatória as transcrições das transmissões e dos direitos reais sobre coisa alheia para eficácia perante terceiros. Fixava o art. 859: "Presume-se pertencer o direito, real à pessoa, em cujo nome se inscreveu, ou transcreveu".

Editou-se o Decreto legislativo 4.827 de 07.02.1924, organizando os registros públicos instituídos pelo Código Civil, regulamentado pelo Decreto 18.542 de 24.12.1928. Em seguida, o Decreto 4.857 de dispôs “sobre a execução dos serviços, concernentes aos registros públicos estabelecidos pelo Cód. Civil".

Finalmente, a Lei Federal nº 6.015 de 1973, Lei dos Registros Públicos em vigor, que proporcionou grande alteração no sistema registral imobiliário, extinguindo a antiga transcrição (que permanecia apenas para registros anteriores) e criando o sistema fólio real, em que cada imóvel possuiria uma matrícula.

A Lei Federal 10.406 de 10.01.2002 instituiu o atual Código Civil (CC/02), mantendo o sistema registral até aquela época vigente.

No sistema registral vigente, o registro faz-se com a apresentação de um dos títulos previstos na Lei Federal 6015/73. Caso o teor do título apresentado não exprima a verdade, o prejudicado poderá requerer que se retifique ou, ainda, ajuizar ação de cancelamento ou retificação de registro.

No sistema brasileiro, tradicionalmente, a nulidade do título acarreta a do registro, porque, não constituindo este um ato originário, abstrato ou autônomo, é evidente não ter ele força de purgar o domínio ou qualquer outro direito real de um vício que inquina o próprio título do qual se originou. O sentido contrário, no entanto,

não é verdadeiro, conforme leciona João Rabello de Aguiar Vallim, pois “a nulidade do registro jamais poderá acarretar a nulidade do título, podendo assim o registro nulo, se cancelado e renovado, ser escoimado do vício que portava.” [18]

Pode-se, assim, dizer que o sistema de registro imobiliário brasileiro ocupa posição intermediária, situando-se entre os sistemas da simples publicidade e o da obrigatoriedade do direito germânico dotado de presunção *juris et de jure.* Adotando presunção *juris tantum*, o sistema nacional faz presumir pertencer o imóvel àquele em cujo nome estiver transcrito, sendo de natureza causal. Em outras palavras, a legitimidade do registro depende da validade do título. Nulo o título que deu origem à cadeia de titularidade, absolutamente nulos e ineficazes serão os registros decorrentes, dado não existir a abstração do negócio jurídico real (acordo real abstrato), presente em outros sistemas, como o alemão[19].

Observe-se que os registros imobiliários, como será visto em capítulo próprio, devem obediência a uma série de princípios, entre os quais se destaca o princípio da continuidade do registro, introduzido em nosso sistema registral pelo Decreto nº 4.827, de 1924 e, especificamente, pelos arts. 206 e 228 do seu Regulamento, Decreto nº 18.542, de 1928, depois consagrado no art. 214 do Decreto nº 4.857, de 9 de novembro de 1939, e, finalmente, em diversos dispositivos da Lei Federal nº 6.015, de 1973, em especial seu artigo 237. Segundo este princípio, não poderá ser feito registro de transmissão de bens imóveis sem a apresentação do título anterior, de modo que a cadeia imobiliária deve representar um contínuo segmentado e lógico de atos, com ato consequente fazendo referência e estando logicamente compatível com o antecedente.

---

[18] VALLIM. João Rabello de Aguiar. **Direito Imobiliário Brasileiro: Doutrina E Prática,** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1980, p. 24.

[19] O sistema alemão baseia-se no princípio da abstração, advindo do século XIX, por influência de Friedrich Carl von Savigny, reconhecido no Código Civil Alemão (BGB) desde o ano de 1900. O princípio da abstração obriga a diferenciar entre o título e o modo de aquisição (princípio da separação), de forma que o negócio jurídico que dá lugar a transmissão é juridicamente independente da transferência real da propriedade. O contrato de compra e venda não transfere a propriedade, somente obrigando a transferi-la; o trespasse do domínio se produz mediante outro negócio jurídico de disposição que, no caso dos imóveis, recebe o nome de tradição ou entrega (“Auflassung”). No Direito Alemão, há separação do negócio obrigacional ou ato causal e do negócio dispositivo (“Auflassung”), concebido este como negócio abstrato no sentido de que ele é o bastante para que se opere a modificação real, independente da existência ou validade do negócio causal. Para maiores informações, sugerimos consulta a OTERO, Lino Rodríguez. ***La gestación del sistema registral alemán: Crítica y diferencias con el nuestro***. Cuadernos de Derecho Comparado. 2012, p. 255.

2 PRINCÍPIOS INFORMADORES E CONTRIBUIÇÃO DO REGISTRO DE IMÓVEIS

O registro do título na serventia imobiliária considera-se formalidade essencial quando indispensável à aquisição do direito real ou à sua subsistência. Tem o aspecto constitutivo e diz-se que *forma dat esse rei*: a forma dá o ser à coisa. Sem a formalidade do registro não se terá adquirido o direito real, nem mesmo se cumpridas as exigências atinentes à prova pré-constituída (*i.e*. escritura pública ou outro título apto ao ingresso no registro imobiliário).

Assim, por exemplo, a aquisição da propriedade imobiliária não decorre apenas da escritura pública de compra e venda (prova pré-constituída), mas da efetiva transcrição imobiliária (ou registro). Sem a transcrição, a transferência imobiliária não terá ocorrido nem mesmo *inter partes*, mas tão apenas ocorridos os efeitos obrigacionais da transferência.

Contudo, por vezes, o registro constitui mera formalidade para que o ato adquira oponibilidade a terceiros, ou seja, para produção de eficácia *erga omnes*. Exemplo disto é o contrato de locação com cláusula de vigência em caso de alienação durante o curso de sua execução. O contrato é dotado apenas de eficácia *inter partes*, todavia, para adquirir eficácia perante terceiros (situação em que eventual adquirente do imóvel não poderá denunciar o contrato em vigor), impõe-se a formalidade do registro imobiliário.

Finalmente, o ato de registro pode assumir o aspecto de formalidade cautelar, visando a atribuir autenticidade e segurança aos atos e negócios jurídicos. O registro do contrato permite que sejam extraídas, a qualquer tempo, certidões de seu conteúdo, pondo o contrato a salvo das eventualidades de perda ou extravio. Ademais, o registro confere autenticidade ao instrumento, assegurando a validade do conteúdo e a data, pelo menos até prova em contrário, de sua falsidade material.

O sistema registral imobiliário é informado por uma série de princípios gerais e específicos, os quais serão vistos a seguir, tendo por escopo garantir seu bom funcionamento, emprestando segurança e confiabilidade aos negócios imobiliários.

2.1 **Princípios gerais do sistema registral imobiliário**

Segundo a Lei de Registros Públicos – LRP, art. 1º e a lei nº 8.935/94, art. 1º, o sistema de registros públicos (entre o qual se insere o de registros imobiliários) tem por finalidades essenciais: autenticidade, segurança, eficácia e publicidade.

Pela autenticidade o registro cria presunção relativa de veracidade ao ser chancelado por ato de autoridade dotado de fé pública. Isso se extrai do art. 1247 do CC/02, que diz: *"*Se o teor do registro não exprimir a verdade poderá o interessado reclamar que o retifique ou anule". A exceção à presunção relativa de veracidade se dá, justamente, no registro *Torrens*, previsto nos artigos 277 a 288 da LRP para imóveis rurais, situação em que o conteúdo do registro tem eficácia saneatória *jure et de jure* (presunção absoluta de propriedade).

Na segurança, o registro do título assegura o conteúdo e os efeitos que lhe são próprios, como, por exemplo, a aquisição da propriedade, sendo levado a conhecimento de todos, com oponibilidade *erga omnes*, não sendo possível a alegação por terceiros de seu desconhecimento. Sistemas de controle pelos oficiais de imóveis e a obrigatoriedade de remissões recíprocas tendem a constituir malha suficiente de informações sobre os imóveis.

A eficácia traduz-se na aptidão de produzir efeitos jurídicos, calcada na segurança do conteúdo dos assentos. O registro propicia o reconhecimento da boa-fé dos que praticam atos jurídicos baseados na presunção de certeza daqueles assentamentos.

A publicidade, por sua vez, propicia o conhecimento das situações jurídicas pelas partes negociantes e terceiros, garantindo com que quaisquer deles não aleguem o desconhecimento dos assentos imobiliários. É a alma concretizadora da fé pública e da boa fé nas relações negociais imobiliárias.

O registro público, com efeitos ora constitutivos, ora declaratórios, ademais, assegura a conservação de documentos e o conteúdo dos assentos, atribuindo ao sistema registral a segurança jurídica necessária aos negócios jurídicos, ante a chancela da fé-pública decorrente da atividade registral.

No Brasil, contudo, incongruências entre a realidade de um imóvel e o conteúdo do registro existente a seu respeito são muito mais comuns do que se

possa imaginar. Em diversos assentamentos urbanos, ante a falta de fiscalização e/ou de profissionalismo (já que a medição que consta nos títulos levados a registro é/era feita de forma atécnica), é comum encontrar inexatidão entre a realidade e a documentação. Esta falta de correspondência entre a realidade fática e a tábula registral dificulta a adoção de providências mais efetivas de planejamento urbano, demandando prévio levantamento da realidade (de forma a confirmar a veracidade das informações) antes da tomada de decisões e execução de planejamento regulatório.

Não é preciso dizer que essa não conformidade causa inúmeros transtornos e conflitos judiciais. É comum que o proprietário ao adquirir o bem confiando naquelas características descritas no título, o repasse (venda) sem saber da diferença de área ou de características.

As incongruências, assim, com vistas a atender as expectativas sociais dentro de uma caótica realidade urbana, passam a demandar uma mudança no papel do registro imobiliário, de um mero repositório para um comportamento ativo no mercado imobiliário, o que ocorre acompanhado de uma renovada atuação do oficial responsável. Este deixa sua função passiva de mero receptor de documentos, passando a ter conduta comissiva, notificando o interessado e enumerando todas as pendências para fins de regularização. Dentro da autorização legal[20] e segundo orientações técnicas dos órgãos regulatórios (CGJ e CNJ), passa a atuar de ofício, não apenas internamente em sua serventia, quanto também, por vezes, realizando diligências, dirigindo-se pessoalmente ao imóvel para constatar a realidade fática e aprimorar seus assentos registrais imobiliários.

2.2 **Princípios específicos do sistema registral imobiliário**

Dentre os princípios específicos do sistema registral imobiliário, pode-se citar, inicialmente, o princípio da inscrição, o qual dispõe que a constituição, transmissão e desconstituição dos direitos reais sobre imóveis por atos *inter vivos* só se operam

[20] Cite-se por exemplo, o art. 213 da LRP que permite ao oficial de registro atuar de ofício em diversas circunstâncias, tudo com vista a incrementar a realidade dos registros.

com sua inscrição nos assentos dos Cartórios de Imóveis. É com a inscrição que se opera a mutação do mundo jurídico ante a realidade fática, fazendo com que o registro gere presunção relativa de veracidade oponível *erga omnes*.[21]

O segundo princípio é o da prioridade ou preferência – essa prioridade ou preferência são produzidas desde a prenotação no livro protocolo – art. 1246 do CC/02. Protege quem primeiro aponta e registra seu título[22]. Assim, se mais de um título de conteúdo contraditório for apresentado a registro no mesmo dia, será registrado aquele prenotado em primeiro lugar no protocolo (LRP, art. 191 e 192).

O princípio da unitariedade, consoante o qual a todo imóvel deve corresponder uma matrícula e a toda matrícula apenas um imóvel. É a alma do fólio real e de sua indexação.[23]

Outro princípio é o da força probante ou presunção de veracidade – como dito, essa força probante traz uma presunção meramente relativa, à exceção do registro *Torrens*. Presume-se pertencer o direito real à pessoa em cujo nome encontra-se registrado.

O professor Afrânio Carvalho lembra com a coerência que lhe é peculiar que o registro "não tem a virtude de limpar o título que lhe dá origem, sanando os vícios jurídicos - materiais que o inquinam, nem a de suprir faculdade de disposição. A inscrição não passa uma esponja no passado, não torna líquido o domínio ou qualquer outro direito real".[24]

Já o princípio da continuidade previsto no artigo 195 da LRP exige que haja um encadeamento dos registros e de seus titulares, de modo a ocorrer uma cadeia ininterrupta para que haja o lançamento no registro, salvo hipóteses de aquisição originária. Lembra Afrânio de Carvalho sobre o tema:

> [...] o título atual só é admissível no registro quando aí encontre outro pretérito a que possa ligar-se: o encadeamento há de ser ininterrupto. Essa afirmação não é senão um corolário de preceito latente do sistema, por mim realçado no anteprojeto atrás aludido, segundo o qual a pré-inscrição de titular antigo é indispensável à inscrição de novo titular.[25]

Preleciona ainda o doutrinador que:

---

[21] LOUREIRO, Francisco Eduardo. **Código Civil Comentado**. Barueri: Manole,2007, p. 1081.
[22] CARVALHO, Afrânio de. **Registro de Imóveis.** Rio de Janeiro: Forense, 4ª Ed. 1998. p. 182.
[23] CARVALHO, Afrânio de. **Registro de Imóveis.** Rio de Janeiro: Forense, 4ª Ed. 1998. p. 253.
[24] CARVALHO, Afrânio de, Op. Cit. – p. 220.
[25] CARVALHO, Afrânio de, Op. Cit. – p. 252.

> O princípio da continuidade, que se apoia no de especialidade, quer dizer que, em relação a cada imóvel, adequadamente individuado, deve existir uma cadeia de titularidade à vista da qual só se fará a inscrição de um direito se o outorgante dele aparecer no registro como seu titular. Assim, as sucessivas transmissões, que derivam umas das outras, asseguram a preexistência do imóvel no patrimônio do transferente.[26]

Associado ao princípio da continuidade há o da disponibilidade, segundo o qual ninguém pode transferir mais direitos do que tenha. Aduz Afrânio de Carvalho que: "Ao exigir-se que todo aquele que dispõe de um direito esteja inscrito como seu titular no registro, impede-se que o não-titular dele disponha. A pré-inscrição do disponente do direito, da parte passivamente interessada, constitui, pois, sua necessidade indeclinável em todas as mutações jurídicos-reais." [27]

Pelo princípio da legalidade, incumbe ao oficial do registro fazer um prévio exame de legalidade e validade dos títulos que lhe são apresentados para registro.[28] Em havendo o exame negativo de legalidade feito pelo oficial e insistindo a parte interessada no registro, cabe a instauração de procedimento de dúvida, disciplinado nos artigos 198 e seguintes da LRP.

Já o princípio da especialidade está previsto nos arts. 176 e 225 da LRP. Trata de exigir minuciosa individualização no título, não só dos proprietários (especialização subjetiva), quanto também do bem a ser registrado (especialização objetiva), bem como da natureza e características do negócio (especialização jurídica), objetivando, assim, prevenir o registro de erros que possam afetar as propriedades e causar prejuízos aos seus titulares. De novo, Afrânio de Carvalho elucida com seus ensinamentos a especialidade objetiva:

> O mandamento da individuação do imóvel, lançado no regulamento dos registros públicos, abrange tanto os atos contratuais como os judiciais, e é vazado em termos, ao mesmo tempo, peremptórios e claros, pois indicam o meio pelo qual deve fazer-se a individuação. Devido à sua objetividade, torna-se fácil cumprir o preceito, que requer o suficiente para identificar o imóvel, tanto rural, como urbano[...]. Além de abranger a generalidade dos atos, contratuais e judiciais, o mandamento compreende também a generalidade dos imóveis, rurais e urbanos, exigindo a cabal individuação de todos para a inscrição no registro.[29]

Mais adiante, o mencionado autor conclui:

---

[26] CARVALHO, Afrânio de, Op. Cit. – p. 253.
[27] CARVALHO, Afrânio de, Op. Cit. – p. 254.
[28] CARVALHO, Afrânio de, Op. Cit. – p. 255.
[29] CARVALHO, Afrânio de, Op. Cit. – p. 206.

> Assim, o requisito registral da especialização do imóvel, vertido no fraseado clássico do direito, significa a sua descrição como corpo certo, a sua representação escrita como individualidade autônoma, com o seu modo de ser físico, que o torna inconfundível e, portanto, heterogêneo em relação a qualquer outro. O corpo certo imobiliário ocupa um lugar determinado no espaço, que é o abrangido por seu contorno, dentro do qual se pode encontrar maior ou menor área, contanto que não sejam ultrapassadas as reais definidoras da entidade territorial.[30]

Destaca-se, ainda, o princípio da territorialidade segundo o qual o registro deve ser realizado na circunscrição imobiliária da situação do imóvel, de forma a facilitar a pesquisa em torno dos imóveis (art. 169 da LRP).

Já o princípio da instância ou rogatório estatui que o oficial do registro imobiliário não deve proceder, via de regra, a registros de ofício, somente os executando mediante requerimento do interessado, ainda que verbal (art. 13 LRP)[31].

Por último, cite-se, ainda, o princípio da concentração, segundo o qual todos os atos e as informações que de forma relevante possam afetar o registro devem ser levados ao registro, averbados junto à matrícula do imóvel.[32] Deste modo, com o conhecimento público decorrente do sistema registral, há um incremento da segurança e a criação de um repositório de informações para o mercado, os governos e para toda a sociedade.

2.3 **Contribuições do registro de imóveis**

Como já mencionado, o regime registral brasileiro segue a tradição do chamado notariado latino, em que o comando é delegado a profissionais do direito. Aos delegatários brasileiros é atribuída a relevante tarefa de zelar pela manutenção da segurança jurídica, dos sistemas de publicidade, da autenticidade dos dados contidos nos bancos de registros, bem como atuar como garantes da correta produção de efeitos de atos registrados junto às serventias.[33]

---

[30] CARVALHO, Afrânio de, Op. Cit. – p. 210.

[31] Embora o art. 13 da LRP preveja a regra geral do registrador não atuar de ofício, há exceções, como o art. 213 da LRP e averbação do art. 167, inciso II, item 13 da LRP.

[32] CARVALHO, Afrânio de, Op. Cit. – p. 251.

[33] DIP, Ricardo Henry Marques. **Direito Administrativo Registral**. São Paulo: Editora Saraiva,2010.p. 32.

O registro de imóveis, tradicionalmente executor de lançamento de registros e averbações (transcrições e inscrições) em seus livros, dotado de função jurídico-publicitário-constitutiva (presunção de direitos, segurança e publicidade), passou, de modo consentâneo à sua especialização, a exercer novas funcionalidades, contribuindo para o funcionamento mais preciso de diversas áreas de conhecimento.

2.3.1 Contribuição no campo probatório

Associada à publicidade, que no registro de imóveis dá-se de forma indireta[34], através de certidões, esta contribuição refere-se ao valor de prova que as informações constantes do cartório e certidões fornecidas pelo registro imobiliário detêm, eficazes enquanto o conteúdo do registro não for alterado.

Trata-se de presunção relativa no campo probatório, admitida prova em contrário do conteúdo da inscrição imobiliária, situação em que o registro poderá ser anulado ou retificado. Neste sentido, o art. 252 da LRP, o qual estabelece que o registro, enquanto não cancelado ou alterado, produz todos seus efeitos legais, servindo como prova da existência e produção de eficácia das informações dele constantes.

2.3.2 Contribuição no campo social

Cumpre ao registro de imóveis a consecução de uma função social, através da facilitação de procedimentos de regularização fundiária.

Através da recepção de títulos de demarcação de áreas, sua análise e qualificação (verificação de conformidade dos mesmos com o regramento jurídico e

---

[34] Há, no entanto, exceções legais, em caráter pontual, em que a publicidade dá-se de forma direta, ou seja, através de consulta direta pelo interessado aos assentos registrais. Cite-se, por exemplo, o artigo 24 da lei 6766/79 que prevê que no “processo de loteamento e os contratos depositados em Cartório poderão ser examinados por qualquer pessoa, a qualquer tempo, independentemente do pagamento de custas ou emolumentos, ainda que a título de busca”.

com os elementos presentes no fólio real), abertura de matrícula e registro, viabiliza o registro de imóveis a existência formal de bens imóveis, bem como oferta prestação de informações atualizadas, precisas e relevantes para a sociedade.

Neste campo social, o registro de imóveis desempenha papel primordial na consecução da nova usucapião extrajudicial para fins de regularização fundiária de interesse social, presente na lei do Programa Minha Casa Minha Vida (LPMCMV - lei 11.977/09), art. 60[35], possibilitando a obtenção de título de propriedade (ou de concessão de direito real de moradia ou de uso – CUEM ou CDRU) para aqueles que anteriormente tinham a posse, desde que cumpridos os requisitos legais.

O novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105, de 16.3.2015), sancionado em 16.03.2015, também previu novo procedimento de usucapião extrajudicial opcional, mais amplo e igualmente processado no âmbito do registro de imóveis, abarcando as diversas espécies de usucapião previstas na legislação brasileira, como será visto em capítulo específico deste trabalho.

Em outro campo, o registro de imóveis participa do acompanhamento de projetos de loteamento, condomínios e incorporações, os quais são levados a seu cadastro, como mecanismo para sua instituição formal e produção de efeitos perante terceiros. A publicidade dá-se de forma direta, possibilitando a qualquer interessado a consulta direta de documentos arquivados junto à serventia, quando do registro do empreendimento.

Publiciza, o registro imobiliário, as relações ocorridas através de um resumo, permitindo conhecimento e atribuindo eficácia *erga omnes* às intercorrências urbanas, às áreas de reserva e de meio ambiente, aos negócios jurídicos que, de alguma forma, possam atingir a propriedade imobiliária.

2.3.3 Contribuição no campo econômico

[35] BRASIL. Lei Federal Nº 11.977, de 7 de Julho de 2009:
Art. 60. Sem prejuízo dos direitos decorrentes da posse exercida anteriormente, o detentor do título de legitimação de posse, após 5 (cinco) anos de seu registro, poderá requerer ao oficial de registro de imóveis a conversão desse título em registro de propriedade, tendo em vista sua aquisição por usucapião, nos termos do art. 183 da Constituição Federal.

Atuando sob a ótica econômica, a atividade do registro imobiliário possibilita a inserção formal de propriedades no mercado, incrementando a economia. Além da segurança jurídica, possibilita a oferta das propriedades bem caracterizadas em garantia, compatibilizando-as com a condição de ativo de valor. Em função da segurança inerente ao sistema, o direito de propriedade passa a ter relevante destaque econômico, em tudo alavancando a circulação de riquezas e o crescimento econômico-social.

Maiores detalhes neste campo serão vistos em capítulo atinente a vantagens econômicas do processo de regularização fundiária e titulação, dada a importância que o tema assume como justificativa do procedimento de regularização.

2.3.4 Contribuição no campo consumerista

O registro imobiliário proporciona relevante contribuição consumerista, com a publicidade e análise de documentos e contratos, exigências de aprovação e de cumprimento de regras legais em projetos de parcelamento do solo em diversas modalidades (sejam loteamentos, condomínios e, mesmo, incorporações).

Em seus cadastros e matriculas, através de registro por extrato, retira o que de mais relevante consta dos negócios jurídicos, alçando à publicidade registral, com eficácia *erga omnes*, socializando as informações quanto às intercorrências, às restrições e às conformações urbanísticas nos projetos e propriedades envolvidas.

Através de criteriosa análise, acompanha a existência de aprovação dos projetos submetidos a pedido de registro pelos órgãos competentes e fiscaliza o prazo de cumprimento de sua execução, denunciando às autoridades competentes em caso de descumprimento.

Quando o loteador ou incorporador for pessoa jurídica, incumbirá ao oficial verificar, com base no contrato de constituição da sociedade e suas posteriores alterações ou no estatuto social acompanhado da ata da assembleia que elegeu a diretoria vigente, a regularidade da representação societária, especialmente se quem requer o registro tem poderes para tanto. Tratando-se de pessoa jurídica representada por procurador, será apresentado conjuntamente com aqueles

documentos o traslado do respectivo mandato, devidamente atualizado, para aferição dos poderes outorgados ao procurador[36]. Procura-se, com isto, assegurar a regularidade dos empreendedores em proteção e benefício dos consumidores.

Verifica o registro a apresentação das diversas certidões negativas criminais, cíveis, tributárias, negando acesso de empreendimentos em casos de proibição legal ou em situações que entenda a ocorrência de risco para os consumidores.

O contrato-padrão de loteamento, por exemplo, não poderá conter cláusulas que contrariem as disposições previstas nos arts. 26, 31, §§ 1º e 2º, 34 e 35 da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, bem como na Lei nº 8.078 de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor - CDC)[37]. Controla o registro o conteúdo de contratos-padrão, afastando o pleito de registro em casos de nulidades patentes, sempre com foco na segurança e na proteção do consumidor.

Participa ativamente em situações de loteamentos irregulares, antes de sua regularização, recebendo (e mantendo em depósito bancário) as parcelas dos contratos de compra e venda, nos termos do art. 38, §1º da lei 6.766/79[38], garantindo, com isto, que não ocorra maior prejuízo, acaso o Município ou outra instituição venha a assumir a regularização do empreendimento. O loteador, conforme previsão legal, somente poderá levantar as parcelas, autorizado judicialmente, desde que comprovada a regularização do empreendimento.

---

[36] Item 179 das Normas de Serviço da Corregedoria Geral de Justiça de São Paulo (NSCGJSP):
179. Quando o loteador for pessoa jurídica, incumbirá ao oficial verificar, com base no contrato de constituição da sociedade e suas posteriores alterações ou no estatuto social acompanhado da ata da assembleia que elegeu a diretoria vigente, a regularidade da representação societária, especialmente se quem requer o registro tem poderes para tanto. Tratando-se de pessoa jurídica representada por procurador, será apresentado conjuntamente com aqueles documentos o traslado do respectivo mandato, devidamente atualizado pelo prazo de noventa (90) dias, para aferição dos poderes outorgados ao procurador. (Alterado pelo Provimento CG Nº 37/2013.)

[37] Item 188 do Capitulo XX da NSCGJSP:
188. O contrato-padrão não poderá conter cláusulas que contrariem as disposições previstas nos arts. 26, 31, §§ 1º e 2º, 34 e 35 da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, bem como na Lei nº 8.078 de 11 de setembro de 1990 (Código do Consumidor). (Alterado pelo Provimento CG Nº 37/2013)

[38] BRASIL. Lei Federal nº 6.766, De 19 De Dezembro De 1979:
Art. 38. Verificado que o loteamento ou desmembramento não se acha registrado ou regularmente executado ou notificado pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, deverá o adquirente do lote suspender o pagamento das prestações restantes e notificar o loteador para suprir a falta.
§ 1º Ocorrendo a suspensão do pagamento das prestações restantes, na forma do caput deste artigo, o adquirente efetuará o depósito das prestações devidas junto ao Registro de Imóveis competente, que as depositará em estabelecimento de crédito, segundo a ordem prevista no inciso I do art. 666 do Código de Processo Civil, em conta com incidência de juros e correção monetária, cuja movimentação dependerá de prévia autorização judicial.

Ainda no campo dos loteamentos, o art. 35 da lei 6766/76 atribui ao registro imobiliário a função de controlar a devolução das parcelas pagas ao consumidor anterior em caso de rescisão contratual em que já tenha sido pago mais de um terço do total devido. Somente mediante a comprovação da devolução dos valores ou depósito junto à serventia imobiliária, poderá ser efetuado novo registro atinente ao mesmo lote.

Em caso de incorporação imobiliária, deve exigir o projeto de construção devidamente aprovado pelas autoridades competentes, dispensada a apresentação do alvará de execução da obra.

O registro proporciona, assim, às importantes atividades imobiliárias, não apenas a publicidade e transparência necessárias, mas sobretudo a segurança e a confiança imperativas em operações de crédito e de mercado e a proteção ao consumidor adquirente dos empreendimentos.

2.3.5 Contribuição no campo fiscalizatório

Paralelamente às atividades mencionadas, o oficial de registro imobiliário atua como auxiliar na função fiscalizatória do recolhimento de tributos, dentre os quais podemos citar o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), Imposto de Transmissão de bens Imóveis (ITBI) e o Imposto de Transmissão por Doação ou Causa Mortis (ITCMD).

Por conta de expressa previsão legal, os oficiais de registro são responsáveis por substituição, nos termos do art 134, VII do CTN, assumindo a condição de sujeitos passivos, acaso não efetuem o devido controle sobre os atos praticados por eles ou perante eles, em razão de seu ofício. Sua condição de responsabilidade também é estabelecida nas diversas legislações de tributárias dos entes federal, estadual e municipal.

Cooperam com o Fisco também através do cumprimento de diversas obrigações acessórias, como por exemplo, a emissão da Declaração de Operações Imobiliárias (DOI), documento informativo de transação imobiliária que tem como destinatária a Receita Federal do qual consta a transação realizada.

A DOI tem por finalidade informar as operações imobiliárias lavradas no Cartório de Notas ou averbadas, matriculadas e registradas nos Cartório de Registro de Imóveis e de Títulos e Documentos sob sua responsabilidade, mediante seu envio em meio digital, nos termos estabelecidos pela Secretaria da Receita Federal do Brasil. Deve ser emitida uma declaração para cada imóvel alienado ou adquirido, encontrando-se atualmente normatizada na Instrução Normativa SRF nº 1.112, de 28 de Dezembro de 2010, com alterações posteriores.

Na seara tributária estadual, auxilia na fiscalização do recolhimento do ITCMD, com a exigência da apresentação de guias de recolhimento quando do ato solicitado de registro, cumprindo, também, obrigação acessória, através da emissão de declarações relacionadas à tributação *causa mortis* e por doação.

De forma análoga, na seara municipal, auxilia na fiscalização do recolhimento do ITBI, o qual é exigido comprovação para fins de registro, fornecendo informações sobre as transações imobiliárias a permitir a atualização dos cadastros imobiliários do Município para fins de cálculo e identificação do sujeito passivo do IPTU.

2.3.6 Contribuição no campo ambiental

No campo ambiental, a colaboração do registro dá-se, sobretudo, através da aplicação do princípio da concentração, consignando-se na matrícula informações ambientais relevantes.

Passam a constar na matrícula de imóveis, via averbação, áreas verdes, a demarcação de reservas legais (em caráter complementar ao Cadastro Ambiental Rural - CAR[39] - art. 29 da lei 12.651/09), bem como o próprio número de inscrição da propriedade imobiliária junto ao CAR.

---

[39] BRASIL**.** Lei Federal nº 12.651, de 25 de Maio de 2012**:**
Art. 29. É criado o Cadastro Ambiental Rural - CAR, no âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente - SINIMA, registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento.

Noticia-se na matrícula a existência de compensação de área de reserva legal com outra propriedade, bem como a instituição de servidão ambiental em relação a todos os imóveis envolvidos.

Da mesma forma, é noticiada na matrícula a existência de áreas de preservação permanente, havendo a obrigatoriedade, segundo regulamentações da LRP, para fins de conhecimento e precaução geral, da representação de áreas contaminadas.

Como cita Fernando Fukassawa[40], a averbação das áreas de preservação permanente junto ao registro de imóveis demonstra-se de grande valia, tendo a possibilidade de controle e informação de vários aspectos, por exemplo: o fato do art. 3º, §único da lei 6766/79 não permitir o parcelamento em áreas de preservação ecológica; pelo caráter didático, pois o proprietário atual e futuros teriam ciência da restrição; a facilidade do registrador de constatar exclusão do cômputo em eventual especialização de reserva legal florestal (por vedação no Código Florestal); pelo fato do art. 10, §1º, incisos I e II da lei 9.393/93 (lei do ITR) declarar que a APP ser excluída do imposto (facilitação da demonstração da isenção ou não incidência); facilidade também na retificação do registro, pois sendo a retificação procedimento levado a cabo pelo registrador, pode instruir os profissionais técnicos a demarcarem na planta e computarem a APP do imóvel retificando, com informação expressa na planta, entre muitos outras contribuições proporcionadas pelo registro de móveis.

Neste campo também, citem-se as Normas de Serviço da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado de São Paulo (NSCGJ de SP), em que há a determinação (capítulo XX item 12.6)[41] de averbação pela CETESB - Companhia Ambiental do

---

[40] FUKASSAWA, Fernando. **Regularização Fundiária Urbana – Lei 11977/09.** Editora Saraiva, 2013. p. 112.

[41] BRASIL. Normas de Serviço da Corregedoria-Geral de Justiça (NSCGJ) do Estado de São Paulo. Atualizado até Setembro de 2015. Capítulo XX, Item 12.6 da NSCGJSP:
A CETESB e qualquer responsável legal pelas áreas contaminadas devem proceder às averbações referidas nas alíneas 39, 40 e 41 do item 11, *b*,2 que também poderão ser realizadas mediante provocação de qualquer pessoa.
12.6.1. A averbação prevista na alínea 39 do item 11, *b*, deve conter a informação da contaminação identificada.
12.6.2. A averbação prevista na alínea 40 do item 11, *b*, deve conter a informação sobre os riscos identificados na Avaliação de Risco.
12.6.3. A averbação prevista na alínea 41 do item 11, *b*, deve indicar o conteúdo do Termo de Reabilitação para o Uso Declarado, com menção expressa ao uso para o qual a AR foi reabilitada, além da localização e tempo de vigência das medidas de controle institucional e de engenharia implantadas.
12.6.4 As averbações referidas nas alíneas 39, 40 e 41 do item 11, *b*,6 serão feitas de ofício pelo Oficial do Registro de Imóveis, sem cobrança de emolumentos, quando do primeiro registro e por

Estado de São Paulo, de informações sobre ACI (área contaminada sob investigação), ACRi (área contaminada com risco confirmado), AR (área reabilitada para uso declarado).

Informações ambientais relevantes, assim, passam a constar do registro, atraindo para este a função ambiental de publicidade e informação no seio social das intercorrências relacionadas ao meio ambiente.

2.3.7 Contribuição no campo urbanístico

Há intrínseca relação entre o registro imobiliário e os institutos de Direito Urbanístico, atuando aquele nos modos de publicidade, controle e atuação participativa.

No modo publicidade, o registro de imóveis atua como instância concentradora de informações e intercorrências em relação aos imóveis e negócios urbanos. Torna público as restrições e limitações existentes em relação a imóveis, clarificando as operações realizadas pelo Poder Público e consignando a ocorrência dos principais institutos do Direito Urbanístico.

Cite-se, por exemplo, a averbação da notificação junto à matrícula de que determinado imóvel esteja sujeito às regras de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, nos termos do art. 5º, §2º do Estatuto da Cidade.

Embora não haja previsão específica, entendemos que também deverão ser averbadas a condição do imóvel estar sujeito ao IPTU progressivo e à desapropriação-sanção, como mecanismos de descumprimento da função social da propriedade urbana. Neste campo, aliás, há a previsão de que eventual imissão provisória na posse de imóvel seja registrada na serventia imobiliária, nos termos do art. 15, §4º e 29 do decreto-lei 3.365/41.

---

meio do Serviço de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI), assim que implantados os mecanismos de fluxo de informações entre a Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo (SMA), a Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (Cetesb) e a Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo (Arisp), definidos no Acordo de Cooperação Técnica que entre si celebraram.

Tem também por dever mencionar as restrições urbanísticas no registro do loteamento ou da incorporação, embora não tenha dever de fiscalizar o efetivo cumprimento de tais requisitos no empreendimento em concreto.

No modo controle, há a obrigatoriedade do registrador de analisar a documentação apresentada por incorporadores, loteadores e mesmos por adquirentes de glebas desmembradas, constatando se as mesmas cumprem as exigências da legislação urbanística. Citem-se, por exemplo, a metragem mínima dos lotes e o atendimento aos requisitos do empreendimento (requisitos estes arquivados juntamente com a documentação quando do pedido de registro de loteamento ou incorporação).

Através da análise do número de divisões de lotes, registradores impedem a ocorrência de registro de alienações voluntárias de frações ideais com localização, numeração e metragem certas, ou mesmo a formação de condomínios voluntários, que impliquem fraude à legislação de parcelamento do solo urbano ou de condomínios edilícios, podendo, inclusive, valer-se de imagens obtidas por satélite ou aerofotogrametria. Sempre com o propósito de obstar expedientes ou artifícios que visem a afastar a aplicação da lei 6.766/79, cuida o registrador de examinar, com seu prudente critério e baseado em elementos de ordem objetiva, especialmente a quantidade de lotes parcelados, se se trata (ou não) de hipótese de incidência do registro especial. Na dúvida, submeterá o caso à apreciação do juiz corregedor permanente.

Já quanto à atuação participativa, o papel da serventia imobiliária destaca-se no campo da regularização fundiária, agindo no sentido de viabilizar, sempre em obediência à legislação de regência, o ingresso dos novos títulos de propriedade e de direitos reais que até então permaneciam na informalidade. Este campo será melhor estudado no capítulo de atuação do registro imobiliário em procedimentos de regularização fundiária.

2.3.8 Atividade qualificadora do registro imobiliário

Na chamada atividade de qualificação, apresentado o título a registro, o oficial registrador irá proceder à aplicação dos princípios registrários, averiguando a viabilidade ou não de seu acesso ao fólio real.

Qualificar, diversamente do mero arquivamento do sistema estadunidense, significa o ato de realizar o controle de qualidade e do conteúdo (verificação de requisitos de existência e validade) dos títulos que ingressam na serventia de registro de imóveis. Ao registrador compete o dever de recusar o registro de títulos incompatíveis com os lançamentos tabulares existentes na serventia. O interessado, ao apresentar um título, tem o mesmo submetido à análise não apenas formal (requisitos extrínsecos do documento), quanto também material, no sentido de verificar a compatibilidade e adequação jurídica (validade) do negócio em relação às partes, ao negócio e às informações existentes na serventia imobiliária.

No que tange à qualificação, o sistema adotado no Brasil aproxima-se do alemão, em que existe um título que deve ser levado a um órgão que o recepcionará, dando-lhe publicidade e constituindo a mutação jurídico-real. Contrariamente ocorre no direito francês ou português, em que basta o título para que o domínio seja por seu intermédio transferido, sendo o registro meramente publicitário (ou probatório).

É cediço que o registro no Registro de Imóveis não é a única forma de aquisição da propriedade imóvel, já que nos termos do Código Civil também se adquire a propriedade pela acessão, usucapião, desapropriação e pelo direito hereditário, porém, mesmo nesses casos, é imprescindível o acesso ao Registro de Imóveis para ser preservada a continuidade registrária e a eficácia *erga omnes,* possuindo o ato praticado somente efeito declaratório.

De qualquer forma, compete à função qualificadora, promover o controle de qualidade dos títulos que ingressam a registro, purgando documentos que não cumpram os requisitos mínimos em termos de informações, negócio e conexão com os elementos constantes no fólio real.

2.3.9 Função jurídica e efeitos do registro imobiliário

A segurança jurídica, representada em suas vertentes subjetiva e objetiva pela estabilização das relações sociais, previsibilidade e manutenção das legítimas expectativas dos contratantes é assegurada precipuamente pelo nível de regularidade, confiabilidade dos registros, bem como proteção à boa-fé dos transatores.

Nem todos os países adotam o mesmo nível de segurança em seus registros. Há os que adotam, como os Estados Unidos, o sistema de registro de documentos, sistema este em que, uma vez realizada uma transação, a única função do serviço registral é arquivá-los, permitindo que sejam consultados por terceiros interessados, direta ou indiretamente. Não há, assim, por parte do registro, qualquer garantia de validade ou controle de qualidade da transação jurídica apresentada e arquivada, cabendo às partes contratantes, como forma de garantia, por exemplo, a contratação, em paralelo, de contrato de seguro, o qual vise a ressarcir eventual prejuízo advindo da negociação.

No Brasil, adota-se o sistema de registro de diretos, em que o registro de imóveis é capitaneado por um oficial público, o chamado oficial de registro ou registrador, bacharel em direito, que tem por função não apenas arquivar os títulos a ele apresentados, quanto também e precipuamente, realizar a qualificação dos mesmos.

Não é difícil concluir, pela comparação dos dois sistemas mencionados, que o nível de segurança proporcionado pelo segundo é bem superior ao primeiro, pois, além do arquivamento, o documento é submetido a controle formal e material com os elementos e informações constantes na serventia.

A segurança jurídica, além da própria atividade do registrador, seja diuturna com o ingresso de novas informações, seja com o cuidado na manutenção de seus arquivos, também é proporcionada pela publicidade registral. A publicidade registral é a própria alma e a precípua função dos registros públicos, pois torna públicas as informações constantes da serventia, permitindo que direitos reais, obrigações com eficácia real e demais dados de interesse público sejam por todos conhecidos e contra todos opostos.

A publicidade proporcionada pelo registro imobiliário, assim, a toda evidência, contribui não apenas para o próprio sistema jurídico, como também para o exercício da própria função econômica do direito, permitindo a identificação as partes e

direitos envolvidos, facilitando, assegurando e reduzindo custos marginais de transações. A publicidade é, outrossim, um dos efeitos do registro imobiliário.

Com efeito. O registro imobiliário, modalidade de ato jurídico, traz consigo uma série de efeitos, que podem ser resumidamente enumerados em efeitos probatórios, publicitários, constitutivos e declaratórios, todos intimamente associados à sua função jurídica.

Efeitos probatórios, como visto nos itens anteriores, a atrair a presunção do direito nele consignado, bem como assegurar sua oponibilidade *erga omnes*, constituindo-se em prova do que nele contido. A informação, ao constar da tábula registral, passa a gozar de presunção de veracidade, constituindo prova de sua existência e validade. A prova, no entanto, bem que se diga, à exceção de alguns raros casos, como o Sistema *Torrens*[42], é passível de contestação, gozando de presunção meramente relativa.

O registro, outrossim, produz o tradicional efeito constitutivo (publicidade constitutiva), consoante o qual a aquisição, a modificação, a transferência e a extinção de determinado direito real apenas dá-se com sua efetivação. Conforme estabelece o art. 1245 e seu §1º do CC, apenas torna-se proprietário ou titular de direito real oponível *erga omnes*, aquele que registra seu título translativo junto ao registro de imóveis. O registro, assim, tem efeitos ou eficácia constitutiva, pois apenas com a efetivação do mesmo dá-se a transferência ou alteração da condição jurídica de seu titular.

O sistema brasileiro, por uma tradição advinda do Direito Romano[43], não se contenta meramente com o título. Além deste, para que haja a aquisição do direito real, faz-se necessária a presença do modo. Soma-se, pois, ao contrato (título) o imprescindível ato de registro (modo) junto à serventia imobiliária, pressupostos para a aquisição de um direito real imobiliário. O modo, no entanto, no sistema brasileiro,

---

[42] Sistema criado pelo australiano Sir Richard Torrens, no qual os registros, uma vez lançados, gozam de presunção absoluta. Atualmente, no Brasil, é adotado apenas em imóveis rurais, conforme previsto nos art. 277 e seguintes da LRP.

[43] Nos dizeres de MOREIRA ALVES (2005): "Para que houvesse transferência do direito de propriedade sobre a coisa, era preciso que vendedor e comprador celebrassem um dos três negócios translativos de propriedade: a *mancipatio*, a *in iure cessio*, ou a *traditio*. Empregando a terminologia criada pelos glosadores, o contrato de compra e venda era o *titulus* (título) para a aquisição do direito de propriedade, ao passo que a *mancipatio*, a in *iure cessio* ou a *traditio* eram o modus (modo) de aquisição ela". Segue, ainda, o prestigiado autor, comentando sobre a necessidade da presença do título e do modo para aquisição da propriedade: "Esse princípio – que foi acolhido pelo direito brasileiro – persistiu no dirito inclusive no tempo de Justiniano" – *in* MOREIRA ALVES, José Carlos. *Direito Romano* – Volume I. Ed. Forense – pp 305.

não se desvincula por completo do título, de feita que, em caso de vício invalidante do título, o modo também é atingido. Em termos concretos, acaso determinado título seja inválido, o registro imobiliário (modo) poderá, por consequência, ser cancelado, conceito associado à máxima de que os dados registrais gozam tão somente de presunção relativa[44] [45] [46].

O título gera apenas direitos obrigacionais entre as partes, contudo, somente seu registro lhe confere eficácia *erga omnes*. A grande diferença entre os sistemas germânico e brasileiro funda-se na presunção que é dada à propriedade. No alemão, inscrito o título, a presunção de propriedade torna-se absoluta (*juris et de jure)*, diferentemente do que ocorre no direito brasileiro, em que a presunção é meramente relativa (*juris tantum*) nos termos do § 2º do artigo 1.245 do CC[47].

A presunção no sistema alemão decorre eminentemente do acordo real abstrato ("Auflassung"), que se segue ao negócio jurídico causal realizado. Como é aquele o objeto de registro e não este (como no Brasil), qualquer invalidade deste último no sistema alemão não atinge o registro efetuado. Situação diversa ocorre no Brasil, em que o registro baseia-se no título causal, situação em que a invalidade do título ocasiona, via de regra[48], a invalidade do registro.

Ainda que o título seja válido, se houver vício no ato de registro (seu conteúdo não corresponda às informações constantes no título), o mesmo pode ser retificado ou anulado, independentemente de ação direta, nos termos do art. 214 da LRP, procedimento efetivado em âmbito administrativo.

A possibilidade de anulação (ou não) de determinado registro em razão de vício em seu título originário tem impacto direto em todo o sistema imobiliário,

---

[44] Excepciona-se aqui, como visto, o registro *Torrens*, cujos dados gozam de presunção absoluta, prevalecendo independente da validade do título originário.

[45] Salienta-se, outrossim, que por conta da presunção, nada obstante determinado registro possa ser cancelado em decorrência do título, enquanto não efetuado o cancelemanto, continua a produzir todos seus efeitos. É o que estabelece o art. da 252 LRP, *in verbis*: "Art. 252- O registro, enquanto não cancelado, produz todos os efeitos legais ainda que, por outra maneira, se prove que o título está desfeito, anulado, extinto ou rescindido."

[46] Na Alemanha, diversamente do Brasil, o modo é elemento que não permanece vinculado ao título. Assim, uma vez concretizado o modo, o registro prevalece, ainda que provado posteriormente ser determinado título inválido. Há, pois, uma abstração no sistema, motivo pelo qual se costuma dizer que os dados no sistema registral alemão gozam de presunção absoluta.

[47] Exceção a esse preceito é o registro *Torrens* para imóveis rurais, regulado pelos artigos 277 e seguintes da LRP, no qual, após determinado procedimento que inclui a notificação de confrontantes e publicação de editais, será prolatada sentença que depois de registrada, outorgará à propriedade presunção absoluta.

[48] Excepciona-se, como já mencionado, o registro *Torrens* e, em certa parte, a nova lei 13.097/15, especialmente os art 54 e seguintes, como será visto em item específico.

influenciando o tráfego jurídico, bem como traduzindo a segurança e a força do sistema registral. Trata-se de opção legislativa, em que são ponderados dois princípios: o direito de propriedade, de um lado, e o da legítima expectativa ou confiança, de outro.

No sistema brasileiro, privilegia-se o princípio da disponibilidade, segundo o qual ninguém pode transferir mais direitos do que tem, deferência do sistema pela denominada segurança estática, ou seja, pela vinculação do registro com o título originário. Privilegia-se, assim, o direito de propriedade, certo que, em havendo vício no título e anulando-se o registro, remanesce ao evicto (adquirente) tão somente o regresso contra o adquirente, não lhe sendo permitido manter o direito real em seu nome[49]. Vigora, assim, um sistema de presunção ou de legitimidade, consoante o qual o registro presume-se verdadeiro, sendo legitimado seu conteúdo, até que invalidado, desfeito, anulado ou rescindido (art. 252 da LRP).

No sistema alemão, por outro lado, há preferência pela confiança em prejuízo da propriedade estática (tal como consta no título), de modo que aquele que adquire direito com base em informações no registro imobiliário tem assegurada a manutenção do mesmo em seu nome. Protege-se, aqui, a segurança dinâmica, sem prejuízo às transações e aos negócios quando contrapostos ao próprio direito de dispor, com registros produzindo efeitos, ainda que baseados em títulos provados posteriormente insubsistentes. Vigora, pois, o sistema de Fé Pública, com a proteção legítima do terceiro de boa-fé o qual, confiando nas inscrições do sistema, adquiriu seu direito real.

A despeito da regra geral do registro (modo) ter caráter dependente do título aquisitivo, em algumas situações, o sistema, por questão de fato jurídico relevante, como o tempo de posse, o exercício do direito, o prestígio à própria segurança jurídica, permite determinadas concessões. Nestes casos, é priorizado o registro, o qual permanece válido, ainda que não decorrente de um título válido.

Trata-se da chamada função convalescente ou convalidante do registro imobiliário. Por intermédio desta função, atos lançados no registro imobiliário, cumpridos determinados requisitos, remanescem válidos, não sendo cancelados e

---

[49] Nestes termos o artigo 1247, §único do CC, o qual prevê que cancelado o registro, o proprietário poderá reivindicar o imóvel independente de boa-fé do terceiro adquirente: “Art. 1.247. Se o teor do registro não exprimir a verdade, poderá o interessado reclamar que se retifique ou anule. Parágrafo único. Cancelado o registro, poderá o proprietário reivindicar o imóvel, independentemente da boa-fé ou do título do terceiro adquirente.”

produzindo plenos efeitos jurídicos, ainda que posteriormente demonstrada a invalidade ou a ineficácia do título originário. O sistema, aqui, flete-se em direção da boa-fé, prestigiando a função pública das informações constantes do fólio real.

Alguns exemplos podem ser citados no direito brasileiro, como a usucapião ordinária estabelecida no art. 1242, §1º do CC. Neste caso, o registro imobiliário é mantido, a despeito do possuidor não ser o real proprietário tabular, desde que tenha adquirido o imóvel de forma onerosa, com base no registro constante do cartório, tendo estabelecido no local sua moradia ou realizado investimentos de interesse social e econômico. Há, outrossim, a previsão do artigo 214, §5º da LRP, segundo o qual a nulidade não será decretada, remanescendo o registro, quando atingido terceiro de boa-fé que cumprira os requisitos da usucapião do imóvel. Trata-se, aqui, de verdadeira usucapião *secundum tabulas*, ostentando caráter peculiar, nos dizeres do registrador Eduardo Sócrates Castanheira Sarmento Filho[50]: "ela atua em desfavor do verdadeiro proprietário, mas em beneficio de um tipo especial de possuidor, qual seja, aquele que tem um título inscrito em seu nome na tábua registral e que, portanto, tem a presunção relativa de ser o titular do domínio."

Há que se ressaltar, também, a publicidade declarativa e a notícia do registro. A publicidade declarativa tem por finalidade permitir a transmissão de um bem, em vista do princípio da continuidade. Há a integração dos dados constantes do registro, permitindo a formação de uma cadeia contínua de proprietários, assegurando a lógica e a correlação dos atos registrais com informações constantes do novo título apresentado a registro.

A função da publicidade notícia, por sua vez, é a de ressaltar determinados fatos relevantes, permitindo o conhecimento geral, sem produção propriamente dita de efeitos. Nos dizeres de Eduardo Sarmento, eventual ausência de registro e, em consequência de publicidade, não implica qualquer prejuízo à eficácia do direito, como ocorre, por exemplo, nas restrições urbanísticas e ambientais. O ato administrativo ou lei de restrição tem eficácia emanada de sua própria edição pelo órgão ou entidade pública, independente de sua previsão estar colmatada junto ao registro imobiliário. O lançamento da informação junto ao registro, no entanto, embora não imprescindível, é desejável, visto que permite a terceiros, quando da

---

[50] SARMENTO FILHO, Eduardo Sócrates Castanheira. **Os Fins, os Efeitos e os Tipos de Publicidade do Registro Imobiliário** *in* Direito Imobiliário, AZEVEDO, Fábio de Oliveira e BEZERRA DE MELO, Marco Aurélio. Ed. Atlas.2015. – p. 569.

obtenção da certidão de matrícula para fins de negociação imobiliária, ter plena ciência das restrições e ocorrências relacionadas ao imóvel. [51]

Como se percebe, o sistema registral imobiliário tem caminhado no sentido de permitir aos usuários terem à sua disposição (decorrência da publicidade) um conjunto de informações concentradas em um único local, sistemática que facilita seu armazenamento, acesso e modificação, privilegiando a proteção da boa-fé.

Neste sentido, há que se destacar a mais recente inflexão em direção à proteção da boa-fé, com a edição da lei 13.097/15, resultado da conversão da medida provisória 656/13. Em seus artigos 54 a 57[52], há significativo reforço do princípio da boa-fé e da concentração de atos na matrícula, com vistas a transformar o álbum imobiliário em um principal repositório de informações que possam de

---

[51] SARMENTO FILHO, Eduardo Sócrates Castanheira. Op. Cit. p. 570.

[52] BRASIL. Lei Federal nº 13.097, de 19 de janeiro de 2015:

Art. 54. Os negócios jurídicos que tenham por fim constituir, transferir ou modificar direitos reais sobre imóveis são eficazes em relação a atos jurídicos precedentes, nas hipóteses em que não tenham sido registradas ou averbadas na matrícula do imóvel as seguintes informações:

I - registro de citação de ações reais ou pessoais reipersecutórias;

II - averbação, por solicitação do interessado, de constrição judicial, do ajuizamento de ação de execução ou de fase de cumprimento de sentença, procedendo-se nos termos previstos do art. 615-A da Lei no 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil;

III - averbação de restrição administrativa ou convencional ao gozo de direitos registrados, de indisponibilidade ou de outros ônus quando previstos em lei; e

IV - averbação, mediante decisão judicial, da existência de outro tipo de ação cujos resultados ou responsabilidade patrimonial possam reduzir seu proprietário à insolvência, nos termos do inciso II do art. 593 da Lei no 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil.

Parágrafo único. Não poderão ser opostas situações jurídicas não constantes da matrícula no Registro de Imóveis, inclusive para fins de evicção, ao terceiro de boa-fé que adquirir ou receber em garantia direitos reais sobre o imóvel, ressalvados o disposto nos arts. 129 e 130 da Lei no 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, e as hipóteses de aquisição e extinção da propriedade que independam de registro de título de imóvel.

Art. 55. A alienação ou oneração de unidades autônomas integrantes de incorporação imobiliária, parcelamento do solo ou condomínio edilício, devidamente registrada, não poderá ser objeto de evicção ou de decretação de ineficácia, mas eventuais credores do alienante ficam sub-rogados no preço ou no eventual crédito imobiliário, sem prejuízo das perdas e danos imputáveis ao incorporador ou empreendedor, decorrentes de seu dolo ou culpa, bem como da aplicação das disposições constantes da Lei no 8.078, de 11 de setembro de 1990. (Vigência)

Art. 56. A averbação na matrícula do imóvel prevista no inciso IV do art. 54 será realizada por determinação judicial e conterá a identificação das partes, o valor da causa e o juízo para o qual a petição inicial foi distribuída. (Vigência)

§ 1º Para efeito de inscrição, a averbação de que trata o caput é considerada sem valor declarado.

§ 2º A averbação de que trata o caput será gratuita àqueles que se declararem pobres sob as penas da lei.

§ 3º O Oficial do Registro Imobiliário deverá comunicar ao juízo a averbação efetivada na forma do caput, no prazo de até dez dias contado da sua concretização.

§ 4º A averbação recairá preferencialmente sobre imóveis indicados pelo proprietário e se restringirá a quantos sejam suficientes para garantir a satisfação do direito objeto da ação.

Art. 57. Recebida a comunicação da determinação de que trata o caput do art. 56, será feita a averbação ou serão indicadas as pendências a serem satisfeitas para sua efetivação no prazo de 5 (cinco) dias. (Vigência)

qualquer modo, direta ou indiretamente, atingir o direito de propriedade ou a situação jurídica do imóvel propriamente dita.

Com a nova legislação, a fé pública registral foi privilegiada na vertente segurança dinâmica, na medida em que a eficácia de determinado ato não pode ser atingida, caso a informação não conste do fólio real. Assim, há que se registrar a citação de ações reais e reipersecutórias, bem como averbar restrições administrativas ou convencionais ao gozo de direitos, constrições judicial, a existência de ação de execução ou de fase de cumprimento de sentença.

Servindo o lançamento dos atos na matrícula como mecanismo de eficácia em relação a terceiros, torna-se, a partir da edição da lei, despicienda a retirada de inúmeras certidões de distribuidores judiciais cíveis quando de transações imobiliárias. Neste sentido, o próprio art. 59 da 13.097/15, que alterou o art. 1ª, §2º lei 7433/85[53], dispensando a exigência de certidões de distribuidores judiciais para fins de lavratura de escrituras públicas.

A segurança jurídica é reforçada na medida em que se veda a oposição de situações jurídicas, inclusive para fins de evicção, não constantes na matrícula no registro de imóveis, ao terceiro de boa-fé. O princípio da fé pública, no entanto, não é aplicado em sua inteireza na medida em que o sistema excepciona modalidades de aquisição originária e de extinção da propriedade que independam de registro, bem como em casos de ações revocatória e revogatória falenciais.

A partir da edição da nova lei, dar publicidade a ato de seu interesse passa a ser um verdadeiro ônus, ainda que se refira ao Poder Público (o que ocorre normalmente em relação às restrições administrativas incluindo tombamento e desapropriação), sob pena de não se ter eficácia em desfavor de terceiros. É também um ônus do credor nas ações executivas, ou do adquirente de qualquer direito real sobre o imóvel, com vistas a garantir a segurança e a solidez do negócio executado.

---

[53] Veja-se, a este talante, as redações originária e atual do art. 1º, §2º da lei 7433/85. Redação revogada: "~~§ 2º - O Tabelião consignará no ato notarial, a apresentação do documento comprobatório do pagamento do Imposto de Transmissão inter vivos, as certidões fiscais, feitos ajuizados, e ônus reais, ficando dispensada sua transcrição~~". Redação atual: "§ 2º O Tabelião consignará no ato notarial a apresentação do documento comprobatório do pagamento do Imposto de Transmissão *inter vivos*, as certidões fiscais e as certidões de propriedade e de ônus reais, ficando dispensada sua transcrição." Nota-se, assim, a supressão da exigência de certidões de feitos ajuizados, também conhecida como certidão dos distribuidores judiciais, em vista da exigência de que tais informações estejam consignadas na matrícula do imóvel para fins de oposição a terceiros.

A previsão, no entanto, apesar de grande avanço, não supre eventuais situações jurídicas *inter partes*, como por exemplo, a existência de interdição do alienante (este não é terceiro e sim parte no negócio). Nestes casos, compete ainda ao adquirente, por cautela, exigir a apresentação de certidão negativa de interdição e tutela (certidão do livro “E” do registro civil de pessoas naturais do 1º distrito), com vistas a preservar-se de futura ação de invalidação do negócio, por conta de incapacidade da parte. Nada mais natural, em vista de que é o registro civil de pessoas naturais (e não o registro de imóveis) o repositório legal de situações jurídicas que digam respeito às pessoas.

A função jurídica do registro de imóveis, assim, além de constituir arcabouço das demais funções, proporciona segurança, solidez e fé pública ao sistema imobiliário registral.

3 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: ORDENAÇÃO, VALORAÇÃO E MECANISMOS DE COMPENSAÇÃO

Não se pode explicar a informalidade no acesso à terra e à moradia nas cidades tão somente pela pobreza social. Sobretudo nos últimos anos, as taxas de crescimento da informalidade têm sido mais altas do que as taxas de crescimento urbano e de crescimento da pobreza, o que indica a presença de outros fatores importantes a serem considerados.[54]

Mesmo com a facilitação do crédito imobiliário e com programas sociais que subsidiam a aquisição de casa própria pelas classes C, D e E, o *déficit* habitacional prossegue em elevação, acompanhado de agressivo incremento na especulação imobiliária nas grandes metrópoles. Cite-se, como exemplo, a cidade do Rio de Janeiro que, no ano de 2014, alcançou a média dos incríveis R$ 10.749,00 por metro quadrado, ou seja, simples apartamento de 100 (cem) m^2 custa em torno de R$ 1.075.000,00.[55]

A rápida elevação dos preços desacompanhada do crescimento da renda familiar acarretou crescente movimento de periferização ou de informalidade, progressivamente empurrando a classe média (além da já relegada classe baixa) para habitações irregulares, periferias sem infraestrutura urbana, ou mesmo, favelas, regiões marcadas pela ausência ou incipiente participação do Estado como elemento planejador, desenvolvedor e implementador de política urbana.[56]

A questão da irregularidade fundiária, consequência direta da ocupação desordenada e não regulamentada do terreno, gera inúmeras consequências.

Gera consequências sociais, pois advém da exclusão e a incrementa. Na maioria dos casos, a exclusão social está associada a processos de segregação territorial, já que indivíduos e grupos excluídos da economia urbana formal são

---

[54] GUIMARAENS, Maria Etelvina B. **Função Social Da Cidade E Da Propriedade Urbana**. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL, 9. 2005, São Paulo, SP. Paisagem, Natureza e Direito. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2005. p. 78

[55] **Rio continua com o metro quadrado mais caro do país, aponta FipeZap**. Disponível em <http://g1.globo.com/economia/noticia/2014/09/rio-continua-com-o-metro-quadrado-mais-caro-do-pais-aponta-fipezap.html.> Acesso em 20.09.2014

[56] GONÇALVES, Rafael Soares. **Favelas do Rio de Janeiro: história e direito**. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio, 2013.p.31.

forçados a viver em precárias periferias de grandes cidades ou em áreas centrais parcamente urbanizadas com falta de equipamentos básicos e urbanos. [57]

Indicadores da poderosa combinação da exclusão social e da segregação territorial são por todos conhecidos e refletem-se em índices diuturnos nos meios de comunicação de massa: mortalidade infantil, incidência de doenças, grau de escolaridade, falta de acesso a serviços, insuficiência de infraestrutura urbana e equipamentos coletivos, redução progressiva de áreas verdes, entre tantos outros problemas. Exclusão social e segregação territorial têm determinado a baixa qualidade de vida nas cidades, contribuído para a degradação ambiental e incrementado a pobreza na sociedade urbana.[58] [59]

A chamada segregação socioespacial muito bem definida por Lefebvre[60] não é mais fenômeno exclusivo da periferia, quanto também dos grandes centros urbanos, como bem se pode observar da geografia do Rio de Janeiro, onde, por exemplo, temos a zona sul (área nobre do Município) permeada por inúmeras favelas. [61]

Consequências de ordem jurídica são também por todos conhecidas. A inexistência de propriedade formal regularizada, a não exequibilidade do direito constitucional à moradia, a ocupação de terrenos públicos e áreas de especial proteção (como áreas de preservação permanente), a supervalorização da propriedade formal (em prejuízo ao simples ato de possuir) geram a insegurança e estimulam a atuação de componentes sociais à margem de juridicidade.[62]

---

[57] FERNANDES, Edésio. **Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil: Uma Introdução**. In: *Direito urbanístico e política urbana no Brasil*. 2000, p. 101.

[58] CARVALHO, Bruno. **A Favela e Sua Hora***. Revista Piauí* (Editora Alvinegra), nº 67. 2012.p.69.

[59] ABREU, Maurício de Almeida. **A Evolução Urbana do Rio de Janeiro**. 4ª. Rio de Janeiro: IPP, 2013.p.73.

[60] LEFEBVRE, Henri. In **Direito à Cidade –Cap. Análise Espectral.** Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

Segundo Lefebvre a Segregação socioespacial ocorre simultânea e sucessivamente de três formas:

1) Segregação espontânea: ela resulta do preço da terra/propriedade e da condição econômica da pessoa, ou seja, quanto ela tem disponível para pagar;

2) Segregação voluntária: resulta do desejo de distância, de separação dos grandes centros por opção própria, seja porque a terra é mais barata ou simplesmente para se afastar dos grandes centros caóticos;

3) Segregação programada: é por ação do governo, como exemplo as COHABs, as habitações do PMCMV etc.

[61] PRESTES, Vanêsca Buzelatto (Org.). **Temas De Direito Urbano-Ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.p.41.

[62] LOUREIRO, Francisco Eduardo**. Loteamentos Clandestinos - Prevenção E Repressão**. Em Revista de Direito Imobiliário, vol. 48, Sérgio Jacomino (org.), ano de publicação: 2000.p.69.

No campo ambiental, o desrespeito às áreas de proteção ambiental, a ocupação irregular de áreas de especial interesse (como áreas de preservação permanente em encostas de morros), a não manutenção de um mínimo necessário de reserva legal são também decorrências diretas da ocupação desordenada do solo urbano.[63]

A área registral, por sua vez, é atingida com a ausência de registro de títulos, dado o caráter informal das ocupações irregulares, acarretando insegurança jurídica, multiplicação de demandas, ineficácia do direito fundamental de propriedade, mormente na vertente moradia digna e garantia de mínimo existencial.

A área urbanística é afetada com o crescente quantitativo e qualitativo dos assentamentos irregulares, profusores de danos ao meio ambiente social e urbano, ao bom ordenamento das Políticas Públicas e à fiel execução do Plano Diretor. Neste campo, o interesse não se associa apenas à população de baixa renda, pois as consequências resultantes da ocupação irregular têm seus efeitos sentidos por toda a coletividade.[64]

Programas de regularização visam a promover a dignidade da pessoa humana, a segurança jurídica (convertendo a simples posse em título formal para os moradores), melhoria nas condições socioambientais, bem como a integração socioespacial de áreas e comunidades. Não basta, no entanto, a urbanização para seu pleno sucesso, a qual deve vir acompanhada de políticas de qualidade de vida, geração de emprego e renda para as comunidades excluídas. Trata-se, pois, de um complexo de interrelações e trabalho multidisciplinar que deve estar muito bem engrenado, sob pena de malogro na empreitada regularizatória.

3.1 **O direito de propriedade ou de titulação como direito fundamental e a função social**

---

[63] CRIADO, Francisco de Asís Palacios; MELO,Marcelo Augusto Santana de; JACOMINO, Sérgio.(coordenadores).**Registro de Imóveis e Meio Ambiente** .São Paulo: Editora Saraiva, 2010.p.22.

[64]ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à Moradia: Instrumentos e Experiências De Regularização Fundiária Nas Cidades Brasileiras.** Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas; IPPUR; FASE, 1997. p.101.

Desde a CF/34 fala-se em função social da propriedade (ordem econômica), porém, somente na CF/88, o direito de propriedade foi tratado no artigo 5º, como incluso expressamente no rol garante dos direitos fundamentais da pessoa humana. Tal mudança de paradigma leva a um repensar necessário sobre a forma de gerir a propriedade.

A CF/88 sinaliza o que seja a função social em seus artigos 182 e 186, quando afirma que cumpre sua função social o imóvel urbano – quando atende às exigências do Plano Diretor Urbano, sujeitando-se, caso contrário, a possíveis sanções: parcelamento e edificação compulsórios, IPTU progressivo e desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, nos termos do art. 182, §4º, III da CF/88.

O CC/02 preocupou-se com a observância do princípio da função social em muitos momentos, a começar pela própria propriedade em geral, cujo exercício deverá pautar-se de acordo com finalidades econômicas, sociais e voltadas à preservação do equilíbrio ecológico, do patrimônio histórico e artístico (§1º do art. 1.228).

A função social é, pois, a materialização do paradigma da Socialidade constante na exposição de motivos do CC/02, fazendo e promovendo um repensar nas antigas e tradicionais prerrogativas absolutas da propriedade romana, relativizando seu caráter autônomo, ilimitado, perpétuo e absoluto. Passa a envolver situação jurídica de mão dupla, ou seja: o proprietário tem direitos e deveres em relação ao não proprietário e este, *mutatis mutandis*, os tem da mesma forma em relação ao proprietário.[65] Enfim, propriedade sem função social não é propriedade propriamente dita.

Nesta seara, no conflito entre determinada situação consolidada de posse em que se esteja cumprindo uma função social (como por exemplo uma ocupação não titulada usada para moradia) e outra, em que exista propriedade meramente formal, mas sem função social (como por exemplo uma propriedade fechada para fins especulativos), prefere o ordenamento delegar especial proteção à primeira. A preferência traduz-se através de institutos jurídicos, tais como a redução de prazos

---

[65] ALFONSIN, Jacques Távora. **A Função Social da Cidade e da Propriedade Privada Urbana Como Propriedades De Funções.** In: ALFONSIN, Betania; FERNANDES, Edesio. Direito à moradia e segurança da posse no estatuto da cidade. Belo Horizonte: Fórum, 2004.p.74

para consumação da prescrição aquisitiva (usucapião) por conta do cumprimento da função social, a exceção substancial do art. 1228, §§ 4º e 5º do CC/02 ou com o fim da *exceptio domini* em âmbito de ações possessórias.

Com vistas à segurança jurídica e à pacificação social, visando à concretização do direito fundamental de moradia, deve, da mesma forma, o ordenamento privilegiar e estimular a concessão de títulos que representem o direito do ocupante. Trata-se do reconhecimento (e da concretização) da função social da propriedade (ou de direito que o equivalha, ainda que em menor ordem, como concessão de direito real de moradia ou concessão de direito real) em sua vertente moradia.[66] É, pois, direito do ocupante, desde que cumpridos determinados requisitos, obter acesso a um título que represente seu direito e juridicize sua situação de fato. É o reconhecido direito de titulação, que deriva do caráter constitucional dos direitos fundamentais de propriedade e de moradia.

A regularização fundiária, processo que culmina com a titulação concedida ao ocupante, assim, longe de ser mero dever do Poder Público, é, antes de tudo, direito do ocupante, como decorrência direta da função social da propriedade. Para tanto, como será visto, o ordenamento disponibiliza diversos instrumentos de ordem material e processual.

3.2 Regularização fundiária

O direito à moradia apresenta-se como direito social, expressamente incluído no *caput*, do art. 6º, da CF/88, por força da Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000. Consentâneo com o direito à moradia, a regularização fundiária é componente da ordem urbanística, constituindo-se em direito individual (de expressão coletiva), coletivo e difuso, enquadrando-se na dimensão de problema social.

---

[66] SARLET, Ingo Wolfgang.**O Direito Fundamental à Moradia Na Constituição: Algumas Anotações a Respeito de Seu Contexto, Conteúdo e Possível Eficácia.** In: MELLO, Celso Albuquerque; TORRES, Ricardo Lobo (Org.). Arquivo de direitos humanos. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.p.23.

Estruturalmente, a regularização fundiária comporta divisão em quatro subconceitos: regularização urbanística (projetos e obras); regularização jurídica (instrumentos para permitir a segurança da posse e propriedade), regularização socioambiental e regularização registrária (com abertura de matrículas, promoção de registro ou averbações na serventia de registro de imóveis, entidade responsável pelo controle da propriedade imobiliária no Brasil) ou de instituto que ao menos assegure o exercício do direito de moradia (como a legitimação de posse ou concessão de uso especial para fins de moradia, por exemplo).[67]

Conforme a doutrina, "o princípio jurídico subjacente básico das políticas de regularização fundiária é garantir — por razões pragmáticas, financeiras, sociopolíticas e jurídicas — que as comunidades fiquem onde estão, em condições melhores, e que tenham seus direitos reconhecidos"[68].

O conceito de regularização, que já vinha sendo difundido como consequência do Estado Socioambiental, restou positivado no artigo 46 da Lei Federal nº 11.977/09[69], a famigerada Lei do Programa Minha Casa, Minha Vida.

No que se refere aos loteamentos, no âmbito federal, no final da década de 70 (setenta), foi editada a Lei Federal nº 6.766/79, dispondo sobre o parcelamento do solo urbano (em suas duas modalidades: loteamento e desmembramento), derrogando parcialmente o decreto-lei 271/67 e o decreto-lei 58/37 (aplicável agora em grande parte para áreas rurais). Regulou a matéria em âmbito nacional, num período em que a expansão urbana era elevadíssima. Houve importante alteração legislativa em 1999, pela Lei Federal nº 9.785/99, para adequar o regramento das áreas ocupadas de relevante interesse social[70].

---

[67] FUKASSAWA, Fernando. **Regularização Fundiária Urbana – Lei 11977/09**. Editora Saraiva, 2013.p.51.

[68] FERNANDES, Edésio. **Desafios da Regularização Fundiária de Assentamentos Informais Consolidados em Áreas Urbanas.** Biblioteca Digital Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDUA. Belo Horizonte, ano 9, n. 49, jan./fev. 2010.

[69] BRASIL. Lei Federal nº 11.977, de 7 de julho de 2009:
Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

[70] Diversas as alterações efetuadas na Lei Federal nº 6.766/79 com flexibilização do parcelamento do solo urbano, tais como: 1. eliminação da percentagem obrigatória de áreas públicas; 2. a redução da infraestrutura básica exigida para loteamentos populares; 3. aumento do prazo para as diretrizes e execução de obras; 4. eliminação de sanções por implantação de loteamento irregular ou clandestino considerado de interesse público; 5. possibilidade de registro do loteamento popular bastando a mera imissão na posse do imóvel pelo Poder Público, em caso de desapropriação.

O loteamento é uma das formas de parcelamento do solo urbano, com desmembramento de área em lotes acompanhada de abertura de novas vias de circulação. Já o desmembramento ocorre quando há o aproveitamento do sistema viário já existente, sem abertura ou prolongamento das já existentes. Quando o loteamento não atende aos preceitos legais, torna-se irregular ou clandestino[71] [72].

Dois foram os objetivos principais da novel alteração da Lei Federal 9.785/99, a saber: o primeiro em relação à regularização do registro público dos parcelamentos populares implantados em áreas desapropriadas pelo Poder Público e destinados à população de baixa renda (além da Lei Federal nº 6.766/79, também foram alteradas a lei de registros públicos e a lei sobre desapropriações de interesse público); o segundo objetivo foi o de alterar os requisitos e critérios urbanísticos para a implantação de loteamento urbanos, as responsabilidades e obrigações do loteador e do Poder Público.

No que tange à regularização de assentamentos, as hipóteses dividem-se em dois segmentos básicos: um é constituído pelos denominados assentamentos autoproduzidos e outro pelos loteamentos irregulares e clandestinos.[73]

Os assentamentos autoproduzidos são formados por moradores que ocupam indiscriminadamente determinada área. Não são proprietários da terra e não têm nenhum contrato ou título que lhes assegure permanência no local. Nestes casos, geralmente, a regularização leva em consideração somente a posse dos moradores, não havendo, regra geral, relação jurídica formal entre os ocupantes e os proprietários das áreas.

Em áreas privadas, são priorizadas as execuções de memoriais descritivos, de modo que a municipalidade, por exemplo, possa ingressar com ações de regularização cabíveis (mormente precedidas de processo expropriatório) ou, recentemente, com a edição da lei 11.977/09, com o procedimento de demarcação urbanística.

---

[71] SOMENSI, Simone; PRESTES, Vanêsca Buzelatto. **Regularização Fundiária como política pública permanente: teoria e prática. Interesse Público**, v. 59, p. 229-248, 2010.

[72] GASPARINI, Diógenes. **O Município e o Parcelamento do Solo.** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1988, p. 144

[73] MORETTO, Simone Santos; SOMENSI, Simone. **Loteamentos irregulares e clandestinos: sua regularização no Município de Porto Alegre**. Interesse Público, Belo Horizonte, ano 9, n. 45.2008. P.248.

Considera-se irregular[74], o loteamento que, ainda que possua algum tipo de registro no Município, não cumpre os requisitos previstos na legislação municipal. O responsável pode ter dado entrada com a documentação, mas não chegou a ter aprovado seu projeto. Também é irregular o loteamento que teve seu projeto aprovado, mas que o loteador deixou de atender a outras etapas previstas Na Lei Federal nº 6.766/79, como a realização das obras de infraestrutura ou registro do loteamento na serventia imobiliária.

O clandestino, por sua vez, é o loteamento realizado sem nenhum tipo de projeto ou intervenção pública, ou seja, completamente dissociado dos ditames do poder público. À margem dos procedimentos de praxe em termos de parcelamento do solo, o proprietário/loteador inicia as vendas, firma contratos com os adquirentes, forma vínculos jurídicos que lhes assegura direitos e que devem ser respeitados, tanto quanto possível, quando houver a regularização.

No campo dos loteamentos clandestinos, a forma mais comum de efetuar o parcelamento do solo à margem da lei[75] é a de dar enquadramento à operação mascarando-a sob outros institutos jurídicos previstos no ordenamento (negócio jurídico indireto). Citem-se, por exemplo: a simples tentativa de abertura de rua (arruamento), a instituição de condomínio tradicional do Código Civil, a instituição de condomínio especial da Lei Federal 4.591/1964, ou, ainda, a formação de associações e clubes, tudo com a finalidade de parcelar o solo, sem submissão às exigências do registro especial previstos na Lei Federal 6.766/1979.

Para o combate a tais atos, a municipalidade deve atuar de forma preventiva, resguardando o bem social e urbanístico planejado. Incluem-se aqui as aprovações urbanísticas e administrativas (prévias ao parcelamento), o estabelecimento de normas urbanísticas específicas (mais flexíveis para abarcar as situações de informalidade sem prejuízo da segurança jurídica), a fixação de limitações administrativas, a indicação pelo legislativo de medidas de polícia para seu cumprimento[76], bem como o acompanhamento por parte das autoridades municipais

---

[74] Cumpre observar que não se está a referir ao loteamento fechado. Este deve ser aprovado em consonância com o artigo 3º do decreto-lei 271/67, sendo certo que os espaços públicos (bens de uso comum do povo) ocupados por vias e logradouros, neste caso, são destinados ao uso exclusivo dos proprietários dos lotes de terreno por permissão ou concessão previstas em lei ou ato normativo municipal próprios. Este loteamento, cumpridos os requisitos, reveste-se de regularidade.

[75] LOUREIRO, Francisco Eduardo. Op. Cit.p.45.

[76] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Poder de polícia em matéria urbanística**. Temas de direito urbanístico. Ministério Público/Imprensa Oficial, 1999. p. 24.

da execução do loteamento (após o registro especial). O Município atua também através de ações de saneamento, por medidas corretivas, com o propósito de remediar o mal social e urbanístico já existente. Incluem-se aqui os processos e procedimentos de regularização do parcelamento do solo, com o propósito de atender suas finalidades urbanísticas, administrativas e registrárias.

Ademais, como conjunto de medidas que é, todo o procedimento deve estar acompanhado do necessário implemento de políticas públicas, com a presença de investimentos diretos ou indiretos, estímulos, com vistas à melhoria qualidade de vida dos ocupantes da localidade. Este conjunto de medidas, no entanto, muitas das vezes, acarretam o problema da imerecida valorização fundiária, como será visto em tópico específico.

3.2.1 A usucapião: mecanismo tradicional no ordenamento civil

A usucapião é instituto que permite a transmigração da posse em direito real, representando verdadeira "ponte" a possibilitar conversão da situação de fato em de direito (titulação da propriedade ou de direito real que se assemelhe).

Tradicionalmente prevista no ordenamento civil, o Código Civil e a CF/88 preveem diversas modalidades[77], entre as quais se destacam a modalidade especial urbana (*pro misero*)[78], a ordinária (com ou sem redução de tempo por conta da moradia habitual)[79] ou mesmo a extraordinária[80].

A despeito de ser bastante manejada como forma de regularização da posse da terra no espaço urbano, sendo modo originário de aquisição de propriedade e um instrumento de regularização fundiária de áreas particulares ocupadas por população de baixa renda para fins de moradia, não apresenta maior conformação urbanística.

Apesar do procedimento contar com uma etapa demarcatória (dada a citação dos confinantes e do anterior titular do direito real atingido), seu desenvolvimento

[77] Como já mencionado no presente trabalho, com base no artigo 183 da Constituição Federal,
[78] Artigo 183 da CF/88
[79] Art. 1242 e parágrafo do CC.
[80] Art. 1238 e parágrafo do CC.

independe da regularidade do loteamento, não demandando maior exigência urbanística.

Contenta-se com o mero cumprimento das exigências legais de posse mansa e pacífica, contínua e ininterrupta pelo lapso de tempo estabelecido, não exigindo a demonstração de conformidade do lote usucapiendo com as exigências municipais urbanísticas, de postura ou de metragem mínima, conforme já decidiu o STF em sede do RE em regime de repercussão geral (RE-RG) 422439-RS[81].

A necessidade de citação de todos confrontantes (o que se torna difícil em terrenos com ocupações irregulares, dado a informalidade e ausência formal de titularidade de propriedade), bem como do próprio acesso individual à justiça, dada as características dos potenciais utentes do instituto, tem sistematicamente dificultado seu manejo. Com a edição do Estatuto da Cidade, procurou-se mitigar tais ocorrências, como será visto no tópico a seguir.

Já que no se refere à usucapião de bens públicos, a despeito de discussões mais antigas, vale dizer que com o advento do Código Civil de 1916 e, depois, do Decreto nº 19.924, de 27 de abril de 1931, ficou estabelecido, expressamente, sua inaplicabilidade.

É certo que no direito antigo, anteriormente ao Código Civil de 1916, juristas, como Coelho da Rocha, Teixeira de Freitas e Lafayette admitiam a aquisição da

---

[81] O Tribunal ressaltou, ademais, que o imóvel estaria perfeitamente localizado dentro da área urbana do Município. Além disso, o poder público cobraria sobre a propriedade os tributos competentes. Ademais, não se poderia descurar da circunstância de que a presente modalidade de aquisição da propriedade imobiliária fora incluída pela Constituição como forma de permitir o acesso dos mais humildes a melhores condições de moradia, bem como para fazer valer o respeito à dignidade da pessoa humana, elevado a um dos fundamentos da República (CF, art. 1º, III), fato que, inegavelmente, conduziria ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, além de garantir o bem-estar de seus habitantes (CF, art. 182, “caput”). Assim, a eventual irregularidade do loteamento em que localizado o imóvel objeto da usucapião ou a desconformidade de sua metragem com normas e posturas municipais que disciplinariam os módulos urbanos em sua respectiva área territorial não poderiam obstar a implementação de direito constitucionalmente assegurado a quem preenchesse os requisitos exigidos pela Constituição, especialmente por se tratar de modo originário de aquisição da propriedade. Afastou, outrossim, a necessidade de se declarar a inconstitucionalidade da norma municipal. Vencidos os Ministros Roberto Barroso, Marco Aurélio e Celso de Mello. Os Ministros Roberto Barroso e Celso de Mello proviam o recurso em parte e determinavam o retorno dos autos à origem para que fossem verificados os demais requisitos do art. 183 da CF, tendo em vista que a sentença teria se limitado a aferir a área do imóvel. O Ministro Marco Aurélio também provia parcialmente o recurso, para reformar o acórdão recorrido, de modo a reconhecer a usucapião e vedar a criação de unidade imobiliária autônoma, inferior ao módulo territorial mínimo previsto na legislação local. Por fim, o Tribunal deliberou, por decisão majoritária, reconhecer a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada. Vencido, no ponto, o Ministro Marco Aurélio, que rejeitava a existência de repercussão geral e não subscrevia a tese firmada. (RE 422349/RS, rel. Min. Dias Toffoli, 29.4.2015. (RE-422349) (Informativo nº 783 do STF)

propriedade de bens públicos patrimoniais (ou dominicais) por usucapião de 40 anos – *praescriptio longissimi temporis*. [82]

Pereira Braga, em notável monografia, sustentava exatamente o oposto, assinalando que os que assim entendiam ou se baseavam em preceitos do Direito Romano ou de antigas disposições referentes à prescrição das dívidas ativas da Nação e não a prescrição aquisitiva. [83]

Sustentava Pereira Braga que, fosse, como fosse, após a Lei Federal nº 610 de 1850 (art. 1º) – ficaram "proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não fosse o de compra", - não mais se podendo falar em usucapião das mesmas. Tanto mais é certo que a lei chegou a considerar delinquentes os que viessem a se apossar de terras devolutas e por isso punidos com prisão e multa.

Com o advento do Código Civil de 1916, - ao silenciar sobre o usucapião dos bens dominicais, mas dispondo expressamente no art. 67 que os bens públicos eram inalienáveis – reacendeu-se a discussão sobre a possibilidade de os dominicais serem usucapíveis.

A corrente vencedora, encampada pelo prof. Clóvis Bevilacqua[84] porém, afirmou a impossibilidade.

Os bens públicos em face do que prescreve o art. 67 do antigo Código Civil eram isentos de usucapião, porque não poderiam sair do patrimônio da pessoa jurídica de direito público, senão pela forma que a lei prescreve, e a usucapião pressupõe um bem capaz de ser, livremente, alienado.

Esclareceram definitivamente a impossibilidade de usucapião das terras devolutas os Decretos nº 19.824 de 1931 e, posteriormente, o Decreto nº 22.785 de 1933[85], ainda mais taxativo (no que foi seguido pelo Decreto-lei n.º 710/1938), ao dispor: "Art. 2º - Os bens públicos, seja qual fôr a sua natureza, não são sujeitos a usucapião."

---

[82] Tais considerações podem ser adquiridas em ROCHA, M. A. Coelho da. *Instituições de direito civil*. São Paulo: Saraiva, 1984, tomo II, p. 497, em PEREIRA, Lafayette Rodrigues. *Direito das coisas*. 6 ed. Rio de Janeiro: 1956, p. 166 e em FREITAS, Augusto Teixeira de. *Consolidação das leis civis*. 3 ed. Rio de Janeiro: B. Garnier, 1876, p. 511.

[83] Antônio Pereira Braga, interpretando o art. 550 do Código Civil/16, publicado na Revista de Direito, vol. 52, pág. 262 de 1932, ao referir-se ao art. 1º da Lei n º 601, de 1850, quando diz: *"Como se vê, o artigo contém uma regra geral, não se podem adquirir terras devolutas, senão por compra, ficando, portanto, excluída a possibilidade dos outros meios, mesmo o do usucapião e o da concessão gratuita".*

[84] BEVILÁCQUA, Clóvis. Código Civil Comentado, vol. I, 11ª Ed., 1956, p. 244,

[85] Veda o resgate dos aforamentos de terrenos pertencentes no domínio da União e da outras providencias.

Por sua vez, o decreto-lei nº 9.760 de 1946, consagrou a proibição total de usucapião de bens imóveis da União, estatuindo: “Art. 200 Os bens imóveis da União, seja qual for a sua natureza, não são sujeitos a usucapião.”

A usucapião, assim, da propriedade pública, foi, portanto, instituto pouco manejado, tendo em vista as consecutivas edições de legislações tratando de sua proibição.

3.2.2 Estatuto da cidade

A regularização fundiária prevista em seu art. 2º, XIV do EC constitui-se em uma das diretrizes de política urbana. Estabelece a norma constituir diretriz do desenvolvimento urbano a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, com criação de regramento especial de caráter urbanístico e de uso e ocupação do solo e de edificação, levando-se em consideração a situação socioeconômica peculiar da população, assim como as normas ambientais.[86]

Para alcançar seus objetivos, o Estatuto da Cidade enumerou vários instrumentos em seu art 4º, os quais podem ser utilizados de acordo com a conveniência e adequação que o caso concreto se apresentar. Veremos alguns a título de exemplo.

De início, destaca-se a instituição de ZEIs (zonas especiais de interesse social), art 4º, V, alínea f, bem como em seu art 42-A, V e art 42-B, “parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinadas predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeitas a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo”.

Percebe-se que as ZEIs foram introduzidas no zoneamento das cidades para delimitarem áreas de comunidades ou favelas, loteamentos clandestinos, ou mesmo,

---

[86] PRESTES, Vanêsca Buzelato. **A função social da propriedade nas cidades: das limitações administrativas ao conteúdo da propriedade.** *Biblioteca Digital Interesse Público - IP,* Belo Horizonte, ano 11, n. 53, jan./fev. 2009.Dispon’ivel em: <http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=56747>. Acesso em 10 de Agosto de 2014.

áreas vazias, nas quais haja interesse público em implementar empreendimento habitacional popular, com condições peculiares (leiam-se menores ou mais flexíveis restrições urbanísticas) de parcelamento do solo. As áreas delimitadas como ZEIS recebem parâmetros e critérios urbanísticos especiais, diferenciados dos adotados pelo restante da cidade, como forma de viabilizar a regularização urbanística do parcelamento, da ocupação e do uso das áreas de habitações da população mais carente, como o que ocorre nas favelas.

O EC, em política de regularização fundiária, conta também com: a concessão de direito real de uso, a usucapião especial de imóvel urbano (individual e, sobretudo, o coletivo), as operações urbanas consorciadas, a outorga onerosa do direito de construir, o direito de superfície, o direito de preempção, bem como o consórcio imobiliário.

A concessão do direito real de uso foi acrescida ao rol de direitos reais no artigo 1225 do CC pela Lei Federal 11.481/07. Sua caracterização, no entanto, já se encontrava presente em nosso ordenamento no artigo 7º do Decreto-lei 271/67, sob a denominação de concessão de uso. Mencionado no artigo 4º, inciso V, alínea “g” da Lei Federal 10.257/01, como instrumento jurídico e político para regularização fundiária, teve seus artigos regulamentadores neste diploma (artigos 15 a 20) vetados[87] pelo Presidente da República, quando submetido o projeto à sanção.

Trata-se de direito real resolúvel, estabelecido por prazo certo ou indeterminado, para fins específicos de regularização fundiária, entre outros, nos termos da definição legal. Permite ao poder público regularizar áreas públicas utilizadas para fins predominantemente residenciais[88], configurando-se direito real

---

[87] O motivo do veto fundava-se que tais artigos contrariavam “o interesse público sobretudo por não ressalvarem do direito à concessão de uso os imóveis públicos afetados ao uso comum do povo, como praças e ruas, assim como áreas urbanas de interesse da defesa nacional, de preservação ambiental ou destinadas a obras públicas. Seria mais do que razoável, em caso de ocupação dessas áreas, possibilitar a satisfação do direito à moradia em outro local, como prevê o art. 17 da Lei 10.257/2001 em relação à ocupação de áreas de risco”. Além disso, destacou o Chefe do Executivo que o uso da expressão “edificação urbana” permitiria regularização de cortiços em imóveis públicos, faltando, também, a fixação de “uma data-limite para a aquisição do direito à concessão de uso especial, o que torna permanente um instrumento só justificável pela necessidade imperiosa de solucionar o imenso passivo de ocupações irregulares gerados em décadas de urbanização desordenada”

[88] Diz-se predominantemente residenciais porque é permitido o pequeno comércio ou serviços realizados dentro da economia familiar que servem ao sustento da família. Este requisito é relevante porque os serviços realizados nas unidades habitacionais, como por exemplo, costureira, padarias, bar, a "venda", necessitam de alvará municipal, que, para ser concedido, em regra, analisa o requisito localização. Se for incompatível com o uso o alvará não pode ser concedido. In SOMENSI, Simone;

oponível a terceiros que violem ou prejudiquem o direito do concessionário de possuir, utilizar e dispor do imóvel.

Deve ser efetivada mediante contrato a ser registrado no Cartório de Imóveis[89], para que surta seus jurídicos e legais efeitos, podendo ser transferida a terceiros, desde que essa possibilidade conste do contrato. A concessão poderá ser dispensada de licitação, para fins de regularização de áreas ocupadas por favelas ou conjuntos habitacionais, com base no já mencionado artigo 17, inciso I, alínea "f", da Lei Federal nº 8.666/93.

Pode, nos termos do artigo 4º, §2º da Lei Federal 10.257/01, ser também contratada coletivamente nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, ainda que esta faculdade não esteja expressamente prevista em lei municipal. A concessão, em semelhante hipótese, poderá ser outorgada a uma associação comunitária ou a uma cooperativa habitacional formada pelos beneficiários, dada a dificuldade, muitas das vezes, em delinear específica e temporalmente os ocupantes de determinada área. Contratada de forma onerosa ou gratuita, seu contrato tem natureza de escritura pública, nos termos do artigo 48, inciso I da Lei Federal 10.257/01. No Estado do Rio de Janeiro, o instituto está disciplinado na Lei Complementar estadual nº 131/2009, artigos 19 e 20.

O outro instituto previsto no EC é a usucapião especial urbana (artigo 10), sobretudo em sua modalidade coletiva, a facilitar a operabilidade do tradicional instituto privado, dada a dificuldade, muitas das vezes, em delinear específica e temporalmente os ocupantes de determinada área.

Ocupações de áreas urbanas maiores do que 250m² (duzentos e cinquenta metros quadrados), por população de baixa renda para fins de moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, nas quais não seja possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são suscetíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural. Neste caso o possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido

---

PRESTES, Vanêsca Buzelatto. **Regularização Fundiária como política pública permanente: teoria e prática.** Interesse Público, v. 59, p. 229-248, 2010.

[89] Nos termos do art. 167, I, 40 da LRP.

por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.

Os próprios possuidores ou associação de moradores, neste caso atuando em substituição processual, estão legitimados a promover a ação de usucapião, servindo a sentença como título hábil ao ingresso no registro de imóveis[90]. A legitimação extraordinária serve não apenas como facilitador para ingresso na justiça, quanto também como redutor de demandas judiciais (ao invés de serem ajuizadas inúmeras ações específicas de usucapião, uma para cada propriedade na área, com a difícil delimitação do terreno objeto da ação e localização e citação de confrontantes, ajuíza-se apenas uma única ação, que terá por finalidade regularizar o todo ocupado pela população de baixa renda).

Ainda como decorrência da dificuldade de identificação de cada ocupação, na sentença, o juiz atribuirá igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os condôminos, estabelecendo frações ideais diferenciadas. O condomínio especial constituído é indivisível, não sendo passível de extinção, salvo deliberação favorável tomada por, no mínimo, dois terços dos condôminos, no caso de execução de urbanização posterior à constituição do condomínio.

Outro instituto a ser manejado no processo de regularização fundiária é o direito de superfície. Trata-se de direito real autônomo, temporário ou perpétuo (embora no Código Civil seja determinada sua limitação no tempo com vistas a afastá-lo da vetusta enfiteuse), de fazer ou manter construção ou plantação sobre terreno alheio. Consiste na suspensão, enquanto dure a concessão, do efeito aquisitivo da propriedade pela acessão. A propriedade é cindida do solo, decorrente da aquisição feita ao proprietário do solo de construção ou plantação nele já existentes. Com a assunção deste instrumento, mitiga-se o velho axioma romano *superficies solo cedit* e a regra geral de que o acessório segue o principal.

A principal característica deste instrumento reside no fato de o proprietário conceder ao superficiário o direito sobre o solo, fazendo com que a propriedade dos bens ali existentes ou a serem construídos se bipartam, isto é, aquilo que estiver ou for construído pelo superficiário torna-se sua propriedade.

---

[90] Art. 13. A usucapião especial de imóvel urbano poderá ser invocada como matéria de defesa, valendo a sentença que a reconhecer como título para registro no cartório de registro de imóveis.

O direito de superfície proporciona ao usuário do bem, seja ele público ou privado, maior liberdade e garantia no investimento que fizer na superfície do solo, bem como outorga o direito de dispor do bem, não contemplado pela simples concessão de direito de uso. [91] O instituto, no entanto, não atua de forma tão abrangente como o contrato de promessa de compra e venda de imóvel, mas com menor custo, pois o valor do solo não é agregado ao preço da contratação. É particularmente útil quando as terras alvo de regularização sejam públicas[92], pois permite a titulação do ocupante sem a transferência da propriedade pelo poder público (dado a regra geral de inalienabilidade de bens públicos), podendo dar-se por tempo determinado ou indeterminado (pois está-se a atuar no âmbito do EC).

As operações urbanas consorciadas, por sua vez, embora poderoso instrumento para a regularização fundiária, são pouco usadas pelo Poder Público ou, mesmo, discutidas pela doutrina.

O art. 32, § 1º do EC previu que operação urbana consorciada é "o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental."

Para José Dos Santos Carvalho Filho, a operação urbana consorciada é uma intervenção urbana marcada pela cooperação entre o ente público e a iniciativa privada, os quais aliam condutas e esforços para que um fim último seja alcançado, obedecendo às diretrizes previstas pela lei federal e em prol do interesse da coletividade. [93]

Após sua previsão no plano diretor, deve ser elaborada lei municipal específica, com conteúdo mínimo estabelecido pelo art. 33 do EC e que contenha o plano da operação urbana consorciada, introduzindo-o no ordenamento jurídico municipal.

A operação urbana consorciada é utilizada para requalificar uma área da cidade ou para implantar e/ou ampliar infraestruturas urbanas em áreas da cidade

---

[91] SOMENSI, Simone. **O Direito de Superfície como Instrumento de Regularização Fundiária**. Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre, Porto Alegre, n. 20, 2006.p.34..
[92] Em relação a terrenos públicos, vide a observação no final do item 4.1.1.
[93] CARVALHO FILHO, Jose Dos Santos.*in* **Manual de Direito Administrativo** - 26ª Ed. 2013, p. 218.

onde haja interesse econômico/imobiliário/politico/social com demanda acima dos limites estabelecidos pela legislação urbanística vigente.

A título de exemplo, no Município do Rio de Janeiro, a Lei Complementar Municipal nº 101/09 instituiu a Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio de Janeiro, integrante do Projeto Porto Maravilha, promovendo modificações nas disposições do plano diretor então vigente, publicado em 1992.

Segundo Fernanda Riviera Czimmermann, em trabalho publicado sobre Projeto Porto Maravilha[94], o objetivo do projeto seria revitalizar a área portuária, incentivando e fomentando investimento da iniciativa privada.[95]

As operações consorciadas, além de darem uma maior legitimidade aos atos/obras públicas, também atendem aos anseios e peculiaridades das comunidades locais. Estas, por serem participantes, auxiliam nos projetos e debatem sobre dificuldades e características das áreas, bem como o que poderia ser feito para melhorar a condição de vida e moradia dessas pessoas. Obedece-se, assim, aos ditames da Gestão Democrática das Cidades estabelecida no EC, em seus artigos 43 e seguintes.

3.2.3 Regularização fundiária em terras públicas

---

[94] CZIMMERMANN, Fernanda Riviera. **O Projeto Porto Maravilha e a Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio de Janeiro.** Revista Digital de Direito Administrativo, Ribeirão Preto. v. 1,n. 1, 2013.p. 123.

[95] Para a Autora: "De grande simbolismo social e cultural, relacionada à história do Município do Rio de Janeiro, a área guarda diversos monumentos históricos. Em que pese a importância econômica e estratégica da região, não se vislumbrou o acompanhamento do desenvolvimento do Município. Trata-se de área subutilizada, razão pela qual conta com terrenos sem edificações, capazes de suportar diversas medidas urbanísticas.
A finalidade do Projeto Porto Maravilha, a qual reveste a aprovação da lei complementar, é revitalizar a área portuária –amplamente considerada –incentivando e fomentando o investimento da iniciativa privada. Acredita -se que alterações estruturais e medidas urbanísticas, aqui compreendidas não apenas como propulsoras da operação urbana consorciada, mas também como de embelezamento, propiciarão o desenvolvimento econômico da área, permitindo maior qualidade de vida aos moradores e usuários, que contarão com mais e melhores equipamentos públicos, empregos (que serão alavancados pelo interesse do setor privado) e opções de cultura e lazer, que serão incentivadas e desenvolvidas de acordo com a vocação de cada subsetor. O projeto ainda almeja a sustentabilidade ambiental, aliando-se à preservação, manutenção e recuperação da mata, e sustentabilidade da própria população." *In* CZIMMERMANN, Fernanda Riviera. Op. Cit. p. 123.

O ordenamento, ao longo do tempo e através de diversas leis, sempre se inclinou pela vedação da usucapião da propriedade de terras públicas.

Com a edição da CF/88, no parágrafo 3º do artigo 183 e no parágrafo único do art. 191, ratificou-se a impossibilidade da usucapião dos bens públicos. A referida proibição não impediu, no entanto, a usucapião sobre o domínio útil destes bens, como já assentado pelos Tribunais Superiores, quando o imóvel público comprovadamente estivesse submetido ao regime enfitêutico, eis que nesse caso, não restaria violado o domínio direto da União, Estado ou Município (usucapião tão apenas do domínio útil).[96]

Vedada a usucapião da propriedade pública, fazia-se necessária norma que viabilizasse a regularização fundiária em tais propriedades. A edição da Medida Provisória nº 2.220/2001 veio a atender tal anseio, possibilitando, desde que preenchidos os requisitos[97], que se desse a concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM) em áreas públicas invadidas, em situações consolidadas até 30.6.2001, garantindo-se o direito fundamental à moradia.

Com a edição da Lei Federal nº 11.481/2007, ampliou-se o rol de instrumentos que a União pode utilizar para regularização fundiária em suas propriedades, especialmente nos casos de assentamentos de baixa renda[98]. Inclui-se expressamente a possibilidade de utilização da concessão de uso especial para fins de moradia – a conhecida CUEM (art. 22-A da Lei Federal nº 9.636/1998) e da

---

[96] Nesse sentido, v. STF: RE-AgR 218324; RE 82106. STJ: REsp 262071; REsp 575572; REsp 507798; REsp 183360; REsp 154123; REsp 10986

[97] BRASIL. Medida Provisória no 2.220, de 4 de setembro de 2001:

Art. 1º Aquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinqüenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º A concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma gratuita ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo concessionário mais de uma vez.

§ 3º Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, na posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.

Art. 2º Nos imóveis de que trata o art. 1º, com mais de duzentos e cinqüenta metros quadrados, que, até 30 de junho de 2001, estavam ocupados por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por possuidor, a concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma coletiva, desde que os possuidores não sejam proprietários ou concessionários, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

concessão de direito real de uso – a conhecida CDRU (art. 7º do decreto-lei nº 271/1967), inclusive sobre terrenos de marinha e seus acrescidos.

A própria Lei Federal nº 11.481/2007, em seu art. 23, estabeleceu ser um dos deveres da União (por intermédio de sua Secretaria de Patrimônio – SPU) incentivar os programas habitacionais, com a destinação prioritária de imóveis da União à população de menor renda no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS prevista na Lei Federal nº 11.124, de 16.06.2005, inclusive com dispensa de licitação[99] e a simplificação de procedimentos.

A mesma lei, em seu art. 1º, dispôs competir à SPU a execução de ações de identificação, demarcação, cadastramento, registro e fiscalização dos bens imóveis da União, bem como a regularização de ocupações, inclusive de assentamentos informais de baixa renda, podendo, para tanto, firmar convênios com os Estados, Distrito Federal e Municípios. Não sendo possível individualizar as posses, pode ser feita a demarcação da área total a ser regularizada, cadastrando-se o assentamento para posterior outorga de título de forma individual ou coletiva.

Enumerou, outrossim, o procedimento de demarcação de terrenos para regularização fundiária de interesse social, em âmbito administrativo e do registro de imóveis, salvo em caso de falta de acordo entre o impugnante e a União, quando o procedimento será encaminhado ao juízo competente, desempenhando o oficial de registro importante protagonismo.

No mais, os regimes de ocupação, cessão de direito real de uso, permissão de uso e aforamento permanecem na Lei 9.636/98 (Lei de Patrimônio da União) como instrumentos de reconhecimento de posses nas áreas federais, com algumas alterações trazidas pela Lei Federal nº 11.481/2007, como a cessão gratuita para atender interesses públicos que especifica.

---

[99] BRASIL. Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993**:**
Art. 17, I, f e h da Lei 8.666/1983,incluídos pela Lei 11.481/2007:" f) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública; (...) h)alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis de uso comercial de âmbito local com área de até 250 m² (duzentos e cinqüenta metros quadrados) e inseridos no âmbito de programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública."

Além dos instrumentos previstos no Decreto-lei nº 9.760/46 e Lei Federal 11.481/07, a União pode fazer uso de outros institutos, como os previstos no Estatuto da Cidade.

Saliente-se, neste talante, a dispensa de licitação existente no art. 17, inciso I, "f" da Lei Federal 8.666/93 para a CDRU, quando a transferência do imóvel destinar-se a programas habitacionais ou de regularização fundiária desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública.

Da mesma forma que a União, Estados e Municípios podem, em relação às áreas públicas, fazer uso das já citadas CDRU e CUEM para promoção da regularização. No Estado do Rio de Janeiro, a CDRU encontra-se regulada na Lei Complementar estadual (LCE) nº 131/2009, art. 19 e 20, ao passo que a CUEM, em seus art. 30 a 33.

Ainda no estado do Rio de Janeiro, a própria Constituição Estadual sofreu emenda, de modo a permitir a doação de terras públicas (titulação da propriedade propriamente dita) em casos de regularização fundiária. Para tanto, veja-se a nova redação do art. 68, *caput* e seu §5º, bem como art. 23 da LCE 131/09.

Na mesma LCE 131/09, há a também previsão da possibilidade de venda de imóveis para fins de regularização (art. 21 e 22), bem como da instituição de direito de superfície (art. 24 a 29).

Não é preciso salientar que o Poder Público também fica sujeito ao cumprimento da função social da propriedade pública. Deve, portanto, destinar os bens públicos a usos compatíveis com a sua classificação, evitar o uso irregular por parte dos particulares, bem como assegurar eventualmente seu uso social, quando despidos de funcionalidade em casos de bens dominicais.

3.2.4 Regularização fundiária na Amazônia Legal

O Programa Terra Legal do Ministério do Desenvolvimento Agrário veio complementar o ordenamento nacional e permitir a regularização fundiária das ocupações em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal,

definida no art. 2º da Lei Complementar (LC) nº 124, de 3 de janeiro de 2007, mediante alienação e concessão de direito real de uso de imóveis.

Para executar as ações de regularização fundiária, o governo federal criou em Junho de 2009 o Programa Terra Legal – Lei Federal 11.952/2009, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), do qual são parceiros o INCRA, a Secretaria do Patrimônio da União (SPU), a Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades (SNPU/Cidades) e a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR).

O programa possui abrangência sob os nove estados da Amazônia Legal: Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e do Maranhão na sua porção a oeste do Meridiano 44º, atingindo um total de 436 Municípios, em que foi identificada a existência de terras federais. Pretende-se regularizar um total de 296.858 posses até 15 módulos fiscais (1.500,00 ha).[100]

O Programa Terra Legal prevê ainda a doação de 172 terras federais para os respectivos Municípios da Amazônia Legal, caso em que se verificou que a totalidade da sede do Município assenta-se sobre terra federal não destinada[101], o que dificulta o planejamento urbano e a realização de obras e investimentos de melhorias para a comunidade (dado a terra não pertencer ao Município).

O cadastramento, o georreferenciamento e a titulação são os três passos previstos no Programa Terra Legal para a regularização fundiária.

Admite-se como entidades legitimadas a realizar o cadastramento, além dos servidores do Programa Terra Legal, os órgãos estaduais de terra, Municípios e entidades ligadas aos produtores, trabalhadores rurais e demais entidades que hoje emitem a declaração de aptidão (DAP). Os cadastros também são frutos da importação de dados de outros sistemas de informação, principalmente o sistema de declaração de aptidão (DAP) ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), administrado pelo INCRA.

---

[100] Estatística prevista no EMI nº 01 - MDA/MP/MCidades de 6 de fevereiro de 2009 anexa à MP 458 de Fevereiro de 2009 que fora convertida na Lei 11.952/2009. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/capadr/audiencias-publicas/audiencias-publicas-2015/audiencia-publica-18-de-junho-de-2015-cna> Acessado em 09 Maio 2015.

[101] MP 458 - Regularização Fundiária na Amazônia Legal. Disponível em <http://www.senado.leg.br/comissoes/CRA/AP/AP20090428_Carlos_Mario_Guedes_de_Guedes_MDA%20.pdf > Acessado em 10 Maio 2015

A Lei Federal 11.952/2009 tem por objetivo titular as posses já consolidadas, de forma célere, prevendo, com isso, a simplificação de alguns procedimentos. Entre as normativas trazidas para simplificar o processo de regularização de áreas urbanas, de urbanização específica ou de expansão urbana incidentes sobre terras da União, há previsão de doação da área aos Municípios interessados (art. 21)[102], bem como dispensa do georreferenciamento do remanescente da área (art. 26, §5º). Caso a área total doada ou concedida em direito real de uso a determinado Município ultrapasse 2.500ha, haverá necessidade de autorização do Congresso Nacional (art. 27). Por sua vez, após recebida a terra pelo Município, a mesma deverá ser objeto de regularização fundiária, nos termos dos arts. 29 e 30 do diploma.

A LRP também foi alterada, com a previsão de averbação do destaque de imóvel de gleba pública originária - art. 167, II, 24, a previsão de que a certificação do memorial descritivo de glebas públicas dar-se-á apenas no perímetro originário - art. 176, § 6.º, da Lei Federal 6.015/1973. Há, também, dispensa, por ocasião da efetivação do registro do imóvel destacado de glebas públicas, da retificação do memorial descritivo da área remanescente, que somente ocorrerá a cada 3 (três) anos, contados a partir do primeiro destaque, englobando todos os destaques realizados no período - art. 176, §7º da LRP.

Convém ressaltar que a Lei Federal 11.952/2009 além de promover a inclusão social e a justiça agrária, dando amparo a posseiros de boa-fé que retiram da terra o seu sustento, permite uma melhor definição dos responsáveis pelas lesões ao meio ambiente nas áreas regularizadas, ao aperfeiçoar o controle e a fiscalização do desmatamento na Amazônia.

Tal lei, no entanto, está sendo objeto da ADI (Ação Direta de Inconstitucionalidade) nº 4269[103] por conter dispositivos que instituem privilégios injustificáveis em favor de grileiros que, no passado, se apropriaram ilicitamente de vastas extensões de terra pública. Segundo a mencionada ADI:

---

[102] Há, no entanto, a previsão de concessão de direito real de uso nas áreas ocupadas que abranjam parte ou a totalidade de terrenos de marinha, terrenos marginais ou reservados, seus acrescidos ou outras áreas insuscetíveis de alienação nos termos do art. 20 da Constituição Federal, poderão ser regularizadas mediante outorga de título de concessão de direito real de uso.

[103] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. n. 4269- DF. Rel atual: Min. Edson Facchin. Protocolada em: 09.07.2009.

> Essas grilagens frequentemente envolveram emprego extremo de violência, uso de trabalho escravo e degradação, em grande escala, do meio ambiente. O legislador, em alguns pontos, deixou de proteger adequadamente este magnífico patrimônio nacional, que é a Floresta Amazônica brasileira (art. 225, § 4º, CF), bem como os direitos de minorias étnicas como os povos indígenas, os quilombolas e as populações tradicionais que habitam na região.

O legislador, ao que parece, preocupou-se menos com a preservação e mais com as ocupações na Amazônia Legal ao facultar (e não obrigar), por exemplo, a vistoria prévia nas áreas de até quatro módulos fiscais. Premiou aqueles que lesaram a Floresta Amazônica no passado, ao não lhes impor, como condição para fruição da benesse legal, sequer a recuperação da degradação a que deram causa ou qualquer sanção que pudesse coibir a continuidade de tais práticas.

Segundo o parecer da PGR[104], a ausência de vistoria prévia demonstra-se extremamente problemática, constituindo verdadeiro convite à fraude, ao permitir que títulos de propriedade ou concessões de direito real de uso sejam deferidos a pessoas que não ocupam diretamente as áreas reivindicadas de forma mansa e pacífica desde 2004, ou que nela não exerçam qualquer cultura (art. 13 da Lei 11.952/2009).

3.2.5 Lei do PMCMV e a usucapião extrajudicial

A Lei Federal 11.977/09 (LPMCMV), além de instituir o Programa Minha Casa Minha Vida, dispôs sobre mecanismos de regularização fundiária em assentamentos informais.

O procedimento viabiliza-se por intermédio de um conjunto de medidas estabelecidas em seu art. 46[105], culminando com a titulação da propriedade imobiliária, o que possibilita a destinação de recursos financeiros à construção de moradias nos terrenos regularizados a preços mais reduzidos e o acesso de famílias a um título formal de propriedade (ou direito real que se assemelhe).

---

[104] Parecer PGR. <http://www.conjur.com.br/2009-jul-09/pgr-afirma-lei-cria-privilegios-injustificaveis-grileiros.> Acesso em 14/09/2015.

[105] BRASIL. Lei Federal n. 11.977 de 2009: Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Diversamente do procedimento de usucapião, em que restrições urbanísticas não são consideradas, o procedimento de regularização é precedido de regular planejamento a ser aprovado pelo Município, com requisitos mínimos, nos termos do art. 51[106]. Em uma tentativa de democratizar o acesso à terra, a LPMCMV prevê ampla legitimidade para ingresso do processo de regularização, nos termos do art. 50[107], admitindo não apenas moradores, quanto também associações, cooperativas, bem como outras pessoas jurídicas que tenham interesse na solução da questão.

Durante a elaboração e o processamento do projeto de regularização são estudadas a realidade local e sua conformação com interesses, quesitos urbanísticos e posturas municipais. Traçam-se as providências necessárias ao saneamento dos problemas jurídicos, urbanos, sociais e ambientais diagnosticados, bem como se dispensam exigências[108], como forma de viabilizar o acesso à propriedade formal. Verifica-se, de plano, sua vantagem sobre o mero manejo do processo de usucapião.

Em seu bojo, a lei prevê três modalidades principais de regularização fundiária: de interesse social, de interesse específico e a inominada.

A primeira ocorre em assentos irregulares ocupados predominantemente por população de baixa renda, sendo tratada na lei do art. 53 ao art. 60. A segunda dá-se quando não houver interesse social, incidindo sobre assentamentos não populares, estabelecidas nos art. 61 e 62. Já a terceira, prevista no art. 71, recai

---

[106] BRASIL. Lei Federal n. 11.977 de 2009:
Art. 51. O projeto de regularização fundiária deverá definir, no mínimo, os seguintes elementos:
I – as áreas ou lotes a serem regularizados e, se houver necessidade, as edificações que serão relocadas;
II – as vias de circulação existentes ou projetadas e, se possível, as outras áreas destinadas a uso público;
III – as medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei;

[107] BRASIL. Lei Federal n. 11.977 de 2009:
Art. 50. A regularização fundiária poderá ser promovida pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios e também por:
I – seus beneficiários, individual ou coletivamente; e
II – 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.
Parágrafo único. Os legitimados previstos no caput poderão promover todos os atos necessários à regularização fundiária, inclusive os atos de registro. (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

[108] BRASIL. Lei Federal n. 11.977 de 2009:
Art. 52. Na regularização fundiária de assentamentos consolidados anteriormente à publicação desta Lei, o Município poderá autorizar a redução do percentual de áreas destinadas ao uso público e da área mínima dos lotes definidos na legislação de parcelamento do solo urbano.

sobre glebas já integradas na cidade e parceladas anteriormente à lei do parcelamento do solo urbano (Lei Federal 6766/79).

O princípio geral, a despeito das diferenças de aplicação entre suas modalidades é o mesmo. O poder público, ao enfrentar situação consolidada, depara-se com uma verdadeira irreversibilidade da posse, seja em decorrência do prazo de ocupação da área, da natureza das edificações existentes, da localização das vias de circulação ou comunicação ou dos equipamentos públicos disponíveis, urbanos ou comunitários. Desta ocorrência consolidada e do direito fundamental de moradia, surge o dever de regularizar.

A regularização, ademais, poderá envolver a totalidade ou parcelas da gleba, possibilitando que o procedimento seja realizado em etapas.

Em casos de dificuldade de delineamento da propriedade a ser regularizada, o procedimento pode fazer uso da chamada demarcação urbanística, a qual nos termos do art. 47, inciso III, possibilita efetuar a demarcação do terreno público ou privado, definindo seus limites, área, confrontantes e ocupantes, natureza e tempo das posses, tudo com vistas ao futuro e mais facilitado ingresso junto à serventia do registro de imóveis.

Uma vez elaborado o auto de demarcação urbanística para a gleba alvo, os documentos são apresentados à serventia imobiliária, a qual se encarregará de sua averbação e, se necessário, da abertura de matrícula para a área, após rigoroso procedimento, em que confrontantes e ocupantes são intimados a manifestar-se.

O procedimento segue, então, com o registro do projeto de loteamento (previamente aprovado pelo poder público)[109], o que permitirá a abertura de matrículas individuais para cada um das ocupações ou, em caso de sua inviabilidade, a abertura de matrícula em condomínio para os ocupantes.

Inicialmente é deferido ao ocupante um título de legitimação de posse[110], permanecendo a gleba ainda em nome do antigo proprietário tabular. Cumprido o

---

[109] BRASIL. Lei Federal n. 11.977 de 2009:
Art. 58. A partir da averbação do auto de demarcação urbanística, o poder público deverá elaborar o projeto previsto no art. 51 e submeter o parcelamento dele decorrente a registro.
§ 1º Após o registro do parcelamento de que trata o caput, o poder público concederá título de legitimação de posse aos ocupantes cadastrados.

[110] BRASIL. Lei Federal n. 11.977 de 2009:
Art. 59. A legitimação de posse devidamente registrada constitui direito em favor do detentor da posse direta para fins de moradia. (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011)
§ 1º A legitimação de posse será concedida aos moradores cadastrados pelo poder público, desde que: (Renumerado do parágrafo único pela Lei nº 12.424, de 2011)

prazo de carência de 05 (cinco) anos[111] (compatível com o interregno da usucapião *pro misero* constitucional) e demonstrada a inexistência de óbices[112] por intermédio de certidões negativas e declarações, poderá ocorrer o pedido de conversão da legitimação de posse em propriedade junto à serventia de registro de imóveis, o que representa a aquisição da gleba por usucapião em âmbito extrajudicial, nos termos do art. 60. Em caso de descumprimento de requisitos, a legitimação de posse poderá ser extinta, nos termos do art. 60-A da LPMCMV[113].

Deixando-se de lado a subjetividade e a flexibilização das regras urbanísticas e ambientais, que deverão ser bem ponderadas para evitar prejuízo à coletividade, a nova legislação proporciona trabalhar a política pública de resgate da cidadania através da conversão da irregularidade urbana em cidade legal. Tudo com base e tendo como ponto de partida um projeto urbanístico, baseado nas expectativas dos habitantes locais e dentro de um macrogestão de política e planejamento urbano implementados pelo governante.

I - não sejam concessionários, foreiros ou proprietários de outro imóvel urbano ou rural; (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011)
II - não sejam beneficiários de legitimação de posse concedida anteriormente. (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011)
III - (revogado).
§ 2º A legitimação de posse também será concedida ao coproprietário da gleba, titular de cotas ou frações ideais, devidamente cadastrado pelo poder público, desde que exerça seu direito de propriedade em um lote individualizado e identificado no parcelamento registrado. (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

[111] BRASIL. Lei Federal n. 11.977 de 2009:
Art. 60. Sem prejuízo dos direitos decorrentes da posse exercida anteriormente, o detentor do título de legitimação de posse, após 5 (cinco) anos de seu registro, poderá requerer ao oficial de registro de imóveis a conversão desse título em registro de propriedade, tendo em vista sua aquisição por usucapião, nos termos do art. 183 da Constituição Federal.

[112] BRASIL. Lei Federal n. 11.977 de 2009:
§ 1º Para requerer a conversão prevista no caput, o adquirente deverá apresentar:
I – certidões do cartório distribuidor demonstrando a inexistência de ações em andamento que versem sobre a posse ou a propriedade do imóvel;
II – declaração de que não possui outro imóvel urbano ou rural;
III – declaração de que o imóvel é utilizado para sua moradia ou de sua família; e
IV – declaração de que não teve reconhecido anteriormente o direito à usucapião de imóveis em áreas urbanas.
§ 2º As certidões previstas no inciso I do § 1º serão relativas à totalidade da área e serão fornecidas pelo poder público.
§ 3º No caso de área urbana de mais de 250m² (duzentos e cinquenta metros quadrados), o prazo para requerimento da conversão do título de legitimação de posse em propriedade será o estabelecido na legislação pertinente sobre usucapião. (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

[113] BRASIL. Lei Federal n. 11.977 de 2009:
Art. 60-A. O título de legitimação de posse poderá ser extinto pelo poder público emitente quando constatado que o beneficiário não está na posse do imóvel e não houve registro de cessão de direitos. (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)
Parágrafo único. Após o procedimento para extinção do título, o poder público solicitará ao oficial de registro de imóveis a averbação do seu cancelamento, nos termos do inciso III do art. 250 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

Estabelece-se um novo paradigma de planejamento, que opera sobre a irregularidade existente como alternativa à remoção e criação de novos parcelamentos do solo na periferia da cidade[114].

A questão envolve a responsabilidade do Poder Público tanto com o planejamento urbano, quanto com o provimento de condições saudáveis de vida à população. Há de se ter, assim, muito cuidado com a subjetividade das regras, que evidenciam a ausência de critérios que possam balizar a regularização fundiária.

Os procedimentos sugeridos estabelecem critérios gerais para a regularização de assentamentos e garantia da segurança da posse urbana, buscando compatibilizar o direito à moradia, o urbanístico, o de propriedade e o ambiental sem fixar parâmetros, reconhecendo o papel preponderante do Município em regulamentar, por lei, o procedimento de regularização de seu território, como parte integrante da política urbana de inclusão social.

A cada regularização podem ser estabelecidos melhoramentos na gestão das áreas de preservação permanente adjacentes aos cursos d'água urbanos e recuperação de áreas degradadas, bem como melhorias do acesso aos sistemas de saneamento básico.

Para que ocorra a regularização, necessariamente, a propriedade informal deverá transmutar, ingressando nos registros públicos e tornando-se regular, atribuindo direitos e garantias aos possuidores, agora proprietários ou titulares de direitos reais.

A regularização fundiária, embora trabalhosa, está ao alcance de todos, sendo, inclusive, prevista na lei ampla legitimidade para sua propositura, cabendo ao Município o papel de concessão (quando possível) dos títulos de reconhecimento do domínio ou de posse, bem como sua correta descrição (especialização subjetiva e objetiva). Ao oficial de registro de imóveis, cabe a importante função de analisar a legalidade e formalidades extrínsecas de tais documentos para fins do competente registro, em tudo assegurando a manutenção da legalidade, segurança e autenticidade do conjunto de informações de seu acervo.

Observa-se, por último, que a legislação deu um grande avanço no reconhecimento dessas ocupações, eis que o procedimento deixou de ser judicial (e toda a problemática da morosidade), passando a ser eminentemente administrativo

---

[114] SOMENSI, Simone; PRESTES, Vanêsca Buzelatto. **Regularização Fundiária como política pública permanente: teoria e prática**. Interesse Público, v. 59, 2010, p. 229-248.

com vistas a assegurar o direito fundamental à moradia de forma mais célere, eficiente e segura (com o registro), aliás, seguindo uma tendência geral de desjudicialização de demandas que se espraia pelos mais diversos campos da ciência jurídica.

3.2.6 O novo código de processo civil e a usucapião extrajudicial

O novo CPC, lei nº 13.105/15, em seu artigo 1071[115], fez acrescentar à LRP o artigo 216-A, criando nova modalidade de usucapião extrajudicial.

---

[115] BRASIL. Lei Federal n. 13.105 de 2015. Código de Processo Civil:
Art. 1.071. O Capítulo III do Título V da Lei no 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos), passa a vigorar acrescida do seguinte art. 216-A:
"Art. 216-A. Sem prejuízo da via jurisdicional, é admitido o pedido de reconhecimento extrajudicial de usucapião, que será processado diretamente perante o cartório do registro de imóveis da comarca em que estiver situado o imóvel usucapiendo, a requerimento do interessado, representado por advogado, instruído com:
I - ata notarial lavrada pelo tabelião, atestando o tempo de posse do requerente e seus antecessores, conforme o caso e suas circunstâncias;
II - planta e memorial descritivo assinado por profissional legalmente habilitado, com prova de anotação de responsabilidade técnica no respectivo conselho de fiscalização profissional, e pelos titulares de direitos reais e de outros direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo e na matrícula dos imóveis confinantes;
III - certidões negativas dos distribuidores da comarca da situação do imóvel e do domicílio do requerente;
IV - justo título ou quaisquer outros documentos que demonstrem a origem, a continuidade, a natureza e o tempo da posse, tais como o pagamento dos impostos e das taxas que incidirem sobre o imóvel.
§ 1º O pedido será autuado pelo registrador, prorrogando-se o prazo da prenotação até o acolhimento ou a rejeição do pedido.
§ 2º Se a planta não contiver a assinatura de qualquer um dos titulares de direitos reais e de outros direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo e na matrícula dos imóveis confinantes, esse será notificado pelo registrador competente, pessoalmente ou pelo correio com aviso de recebimento, para manifestar seu consentimento expresso em 15 (quinze) dias, interpretado o seu silêncio como discordância.
§ 3º O oficial de registro de imóveis dará ciência à União, ao Estado, ao Distrito Federal e ao Município, pessoalmente, por intermédio do oficial de registro de títulos e documentos, ou pelo correio com aviso de recebimento, para que se manifestem, em 15 (quinze) dias, sobre o pedido.
§ 4º O oficial de registro de imóveis promoverá a publicação de edital em jornal de grande circulação, onde houver, para a ciência de terceiros eventualmente interessados, que poderão se manifestar em 15 (quinze) dias.
§ 5º Para a elucidação de qualquer ponto de dúvida, poderão ser solicitadas ou realizadas diligências pelo oficial de registro de imóveis.
§ 6º Transcorrido o prazo de que trata o § 4º deste artigo, sem pendência de diligências na forma do § 5º deste artigo e achando-se em ordem a documentação, com inclusão da concordância expressa dos titulares de direitos reais e de outros direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo e na matrícula dos imóveis confinantes, o oficial de registro de imóveis registrará a aquisição do imóvel com as descrições apresentadas, sendo permitida a abertura de matrícula, se for o caso.

O novo procedimento possibilitará ao possuidor a aquisição da propriedade imobiliária pela posse prolongada, devendo para tanto ser representado por advogado e processado mediante requerimento instruído com ata notarial elaborada no tabelionato de notas, planta e memorial descritivo do imóvel, certidões negativas e outros documentos.

O pedido deverá ser apresentado ao registro de imóveis em cuja circunscrição esteja localizado o imóvel usucapiendo, sendo protocolado, autuado e tomadas as providências necessárias ao reconhecimento da posse aquisitiva da propriedade imobiliária e seu registro em nome do usucapiente.

Apresenta a tendência moderna da crescente desjudicialização de processos, visando a desafogar o Poder Judiciário e permitir uma maior celeridade no procedimento, em casos em que haja consenso. Há destaque também da atuação do registrador imobiliário, que passa a presidir o procedimento, em substituição ao juiz de direito no caso judicial.

Trata-se também de procedimento extrajudicial mais abrangente do que a usucapião prevista na LPMCMV, esta a ocorrer, como visto, em casos apenas de REFIS.

As vantagens, no entanto, param por aí, apresentando o instituto os mesmos problemas presentes em um processo de usucapião judicial.

Inicialmente a nova legislação comete equívoco ao prever como documento a integrar a inicial uma ata notarial atestando o tempo de posse do requerente e de seus antecessores. Este instrumento não se presta para tanto. Ata notarial é instrumento público em que o tabelião atesta uma realidade fática captável pelos seus sentidos, ausente manifestação de vontade. Para que consignasse o tempo de posse em um ata notarial, o tabelião teria de acompanhar todo o período em que se desenrolou a posse, de modo a poder formalizar, em sede do instrumento público, sua ocorrência como um fato do mundo real. Tal situação parece-nos de difícil

---

§ 7º Em qualquer caso, é lícito ao interessado suscitar o procedimento de dúvida, nos termos desta Lei.
§ 8º Ao final das diligências, se a documentação não estiver em ordem, o oficial de registro de imóveis rejeitará o pedido.
§ 9º A rejeição do pedido extrajudicial não impede o ajuizamento de ação de usucapião.
§ 10. Em caso de impugnação do pedido de reconhecimento extrajudicial de usucapião, apresentada por qualquer um dos titulares de direito reais e de outros direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo e na matrícula dos imóveis confinantes, por algum dos entes públicos ou por algum terceiro interessado, o oficial de registro de imóveis remeterá os autos ao juízo competente da comarca da situação do imóvel, cabendo ao requerente emendar a petição inicial para adequá-la ao procedimento comum.

consecução. Melhor seria e isto parece ser o objetivo da lei, que, para a comprovação do tempo, fosse exigida escritura declaratória em que o ocupante/requerente ateste seu tempo de posse e de seus antecessores. Para tanto, poderia apresentar ao tabelião documentos (que passariam a fazer parte da escritura) que subsidiassem minimamente sua afirmação, como, por exemplo, pagamento de contas de luz, de impostos, endereço de correspondências, ou mesmo, em última instância, o testemunho de vizinhos.

Superada esta problemática, em caso de não resposta do confrontante ou de titular de direito real envolvido à intimação efetuada, presume-se sua discordância. Veja-se que o tratamento é o oposto do art. 213, §4º da LRP[116], manejado em procedimentos de retificação de matrícula, em a ausência de manifestação é interpretada como concordância do confrontante ou do titular do direito real. Ao estabelecer que a ausência de manifestação acarreta a discordância e, portanto, a impossibilidade de prosseguimento da usucapião extrajudicial, o novo CPC pode vir a estimular que eventuais confrontantes, não interessados em uma solução rápida, ocultem-se quando da intimação, forçando a remessa do procedimento para a esfera judicial. Dificulta, outrossim, sua aplicação em ocupações populares, pois, muitas das vezes, não se consegue identificar exatamente o proprietário da área e, consequentemente, obter sua concordância.

Ademais, com desvantagem semelhante à usucapião judicial, em seu processamento, não há garantia de respeito à legislação urbanística, aos códigos e posturas municipais, pois tais documentos e legislações não são exigíveis (ou analisáveis) pelo registrador imobiliário. Não há elaboração de qualquer projeto prévio de regularização fundiária para a área objeto de usucapião.

Não há exigência de que o lote objeto de usucapião detenha metragem mínima, o que pode gerar a abertura de matrículas com áreas menores que a fração mínima de parcelamento, conforme inclusive já decidido pelo STF (e tratado no capítulo de usucapião judicial) em sede do RE-RG 422439-RS, o que pode gerar

---

[116] BRASIL. Lei Federal n. 6.015 de 1973:
(...) § 2º Se a planta não contiver a assinatura de algum confrontante, este será notificado pelo Oficial de Registro de Imóveis competente, a requerimento do interessado, para se manifestar em quinze dias, promovendo-se a notificação pessoalmente ou pelo correio, com aviso de recebimento, ou, ainda, por solicitação do Oficial de Registro de Imóveis, pelo Oficial de Registro de Títulos e Documentos da comarca da situação do imóvel ou do domicílio de quem deva recebê-la. (Redação dada pela Lei nº 10.931, de 2004) (...)
§4º Presumir-se-á a anuência do confrontante que deixar de apresentar impugnação no prazo da notificação. (Redação dada pela Lei nº 10.931, de 2004)

quebra do padrão imobiliário da localidade em possível incompatibilidade com os interesses municipais. Trata-se de situação diversa da usucapião extrajudicial da LPMCMV, dado esta ser precedida, como visto, de um projeto de regularização aprovado pelo Município (com garantia mínima de compatibilidade com os interesses da edilidade), após a concessão do título de legitimação de posse.

De qualquer forma, trata-se de nova ferramenta a ser manejada agora no âmbito da serventia imobiliária a possibilitar, ainda que precariamente, a regularização fundiária, pois viabiliza a obtenção de título formal consignado um direito sobre uma área, que até então era demarcada pela mera ocupação.

3.3 **Vantagens econômicas e políticas do processo de regularização fundiária e da titulação imobiliária**

Inúmeras são as vantagens de regularização fundiária com a consequente inserção do imóvel no mercado formal imobiliário.

Como cita Hernando de Soto, posses anteriores meramente defectivas, com terras cujos direitos de propriedade não estejam adequadamente registrados, empresas sem constituição legal e sem obrigações definidas, indústrias localizadas onde financistas e investidores não as possam ver, tudo pouco contribui para o crescimento da economia. Com direitos de propriedade não adequadamente documentados, ativos não podem transformar-se de pronto em capital, tendo seu alcance de troca limitado aos estreitos círculos locais onde pessoas se conheçam e confiem umas nas outras. Da mesma forma, não se prestam a garantias, a empréstimos ou à participação em investimentos. [117]

Terras não regularizadas, assim, não possibilitam explorar o pleno potencial da “mais-valia” do fator de produção imobiliário, dificultando e reduzindo o alcance (dado o estrito círculo de abrangência) de geração de capital. Há, na prática, uma indisponibilidade do capital, um verdadeiro “capital morto”, a remanescer inexplorado e, consequentemente, não capaz de induzir ou catalisar economicamente o país em

[117] SOTO, Hernando de. **O Mistério do Capital**. Tradução de Maldonado, Zaida. Editora Record, Rio de Janeiro – São Paulo, 2000. p. 20.

que inserido. O mercado “informal” das propriedades “não-propriedades”, a bem da verdade, já existe. Transformá-lo e formalizá-lo, aproveitando seu potencial, eis o grande segredo do capitalismo de sucesso. A possibilidade de representar o capital por títulos, com facilidade de negociação no mercado; a concentração de informações mais precisas e abrangentes, a disponibilidade de critérios de comparação e de relação entre bens (com aferição de sua posição no mercado e valor relativo – valor de troca), possibilita sua negociação no mercado, constituindo-se na resposta para a grande questão do mistério do capital. Eis a chave do sucesso que teria possibilitado o grande salto desenvolvimentista e social dos países capitalistas, a ressurreição mercadológica do antes “capital morto” imobiliário.

A atuação do governo, da sociedade e do registrador imobiliário deve ser no sentido de possibilitar que a “propriedade” imobiliária, que já existe na prática (sob a forma de mera posse), passe a inserir-se no âmbito formal do cadastro imobiliário. Torne-se, pois, uma propriedade plena, eficaz e aceita em termos de garantia, com direitos bem estabelecidos, com relação de valor clara, com informações cadastrais atualizadas e bem configuradas, dotada de segurança e solidez jurídica, a estimular investimentos e minimizar riscos de perdas e insucessos.

No âmbito da conversão da propriedade informal para formal, há que se trabalhar requisitos diferenciados, sob pena de inviabilizar a formalização. O processo deve, assim, ser acompanhado de redução da burocracia, dos documentos formais exigidos pelo Estado (e pelos registradores, por consequência).

Quais seriam, assim, resumidamente os efeitos do chamado “efeito propriedade”? O que possibilitaria a ressurreição do “capital imobiliário morto”?

Mais uma vez, Hernando de Soto vem ao socorro. O primeiro “efeito propriedade” é o de permitir a fixação do potencial econômico dos ativos. O valor potencial aprisionado em um bem imóvel passa a ser revelado e transformado em capital ativo da mesma forma que a energia potencial é identificada em um lago de montanha para depois ser convertida em energia cinética com a queda d’água. [118]

Como segundo efeito, pode-se citar a integração de informações dispersas em um único sistema, de representação formal, que possibilita a criação e

[118] SOTO, Hernando de.Op.Cit.p.63.

manutenção de uma base de conhecimento, catalisador das operações financeiras e de troca nos mercados.[119]

Há também o efeito de responsabilizar os novos proprietários formais, com o deslocamento da legitimidade dos direitos dos proprietários do contexto politizado das comunidades locais para o contexto impessoal da lei. Segundo Hernando Soto, há, com isto, uma libertação dos proprietários dos arranjos restritivos locais, com avanço para um sistema legal mais integrado. Os antigos meros possuidores passam a vincular-se formalmente às novas propriedades formais, podendo ser identificados e localizados, não mais se perdendo nas massas. Isto traz ao sistema três destacadas vantagens: maior confiabilidade com incremento dos negócios, pois se sabe exatamente com quem e com que direitos está-se a negociar; maior giro econômico, decorrente do incremento da segurança jurídica; maior arrecadação para cofres estatais e concessionárias de serviços, que passam a ter este novo "mercado" à sua disposição, agora passível de tributação imobiliária e consumo de serviços públicos. [120] O acréscimo econômico, por outro lado, reflete-se no preço da propriedade imobiliária, acarretando sua elevação na chamada "mais valia imobiliária", a ser estudada no item a seguir.

A formalização da propriedade transforma ativos em bens fungíveis, em padrão de troca, em valor relativo dentro de uma base monetária, alavancando o giro econômico e o mercado imobiliário em que situados. Ativos menos acessíveis podem ser combinados com maior facilidade, divididos, mobilizados e usados para estimular acordos e/ou negócios. Bens formais podem ser adaptados a diversas circunstâncias econômicas, ao passo que aqueloutros remanescentes na informalidade permanecem aprisionados no mundo físico de formas rígidas e não fungíveis.

A nova realidade também alavanca a integração das pessoas. De antigas relações destacadamente locais no mercado informal mantido pela confiança comunitária, os novos proprietários são ligados a seus ativos, os ativos a endereços, a posse ao compromisso, com donos agora acessíveis e identificáveis, com rede de agentes de negócios responsáveis. Há uma renovada infraestrutura de dispositivos de conexão que dinamiza e revitaliza os mercados. Há estímulo a novos investimentos, ao desenvolvimento de atividades correlatas, com redução de perdas

[119] SOTO, Hernando de.Op.Cit.p.67.
[120] SOTO, Hernando de.Op.Cit.p.68.

financeiras de cobranças a pessoas não localizáveis. O sistema de propriedade legal de uma nação desenvolvida, pois, é o centro de uma rede complexa de conexões que dá condições aos cidadãos comuns de formarem vínculos tanto com o governo como com o setor privado, obtendo mercadorias e serviços adicionais.

Há uma revigorada proteção das transações, com registro da propriedade (escrituras, garantias reais e limitações à propriedade etc) claramente estabelecido. Destaca-se neste campo a publicidade, como elemento concentrador de informações e ocorrências relacionadas à vida e aos atributos de determinado imóvel. Passa-se, pois, a saber, exatamente o que se está a negociar. Ainda que não se tenha conhecido o objeto de negociação fisicamente, pessoas a milhares de quilômetros podem fechar transações via Internet, confiando nas informações disponibilizadas pelo registro de imóveis, com ativos atuando como verdadeiro capital-moeda no seio social. A segurança jurídica permite grande mobilidade de ativos com bem poucas transações.

Enfim, a formalização da propriedade, com o empoderamento dos até então excluídos, possibilita não apenas sua alavancagem social, através de revitalizada valorização do "capital morto" que detém, quanto também seu acesso a todo mercado de imóveis e de serviços. Passam, com seus títulos de propriedade formais, a exercer, com eficácia majorada, a "contribuição econômica" imobiliária, situação em que imóveis até então usados meramente para moradia ou como mercadoria em restrito mercado local comunitário alçam condição nova, inserindo-se dentro da estrutura capitalista de crédito e de mercado. Há, nas palavras de Hernando Soto, verdadeiro rompimento da "redoma de vidro", com a introdução do capital morto e formalização da informalidade, com todas as benesses, mas também com os ônus associados à nova condição diferenciada. [121]

3.4 **O problema da "mais valia" imobiliária e mecanismos de compensação**

Em decorrência do referido processo de regularização fundiária, há em geral um acréscimo no valor das propriedades envolvidas, como consequência de sua

[121] SOTO, Hernando de.Op.Cit.p.82.

formalização através de títulos de propriedade ou de legitimação jurídica. O anterior "capital morto", como visto, agora se renova, adentrando à economia e, com isto, incrementando o nível de preços do mercado, fenômeno estudado sob a rubrica da "mais valia" imobiliária.

3.4.1 "Mais valia" imobiliária

Não há dúvidas de que a regularização fundiária contribui para a melhoria das condições de toda a população do Município. Ocorre que, frequentemente, muito embora o benefício indireto tenha como destinatário grande parte (ou mesmo a totalidade) dos munícipes, efetivamente, apenas pequena parcela da população (mormente os ocupantes locais e vizinhos do projeto de regularização) tem benefício direto com a implantação do projeto. Entre os benefícios diretos, por exemplo, citem-se a valorização imobiliária simplesmente decorrente da implantação e da formalização do assentamento urbano, os estímulos e os investimentos diretos na área objeto de regularização, bem como novos serviços públicos usufruídos ou postos à disposição dos ocupantes locais.

A questão que se põe, então, é: partindo do pressuposto de que os valores dispendidos no projeto e implantação da regularização sejam públicos (normalmente é assim que ocorre face à hipossuficiência da população regularmente beneficiada) e, portanto, retirados do orçamento para o qual todos contribuem, seria justo que apenas pequena parcela da população fosse favorecida diretamente pela regularização? E mais: sendo esta apenas pequena parcela favorecida diretamente, quais contramedidas poderiam ser tomadas pelo Poder Público como forma de compensar, ou ao menos mitigar, este diferencial de benefício obtido, em conta que os custos recaem sobre todos os demais da coletividade?

O problema que se põe é o que se costuma chamar de apropriação imerecida de valorização imobiliária, o qual ocorre em decorrência da natural atuação do poder público. Proprietários de imóveis têm o valor de seu patrimônio muitas vezes incrementado em decorrência de alterações urbanísticas (que podem alterar o coeficiente de construção ou limitar o número e tipo de edificação), de estímulos ou

de investimentos públicos. O preço da propriedade também se eleva em decorrência de sua própria formalização, assim como pela melhoria na disponibilidade de serviços públicos. Tais ocorrências, muitas das vezes, dão-se sem que os beneficiários tenham contribuído para tanto (aqui tomada a contribuição no seu sentido direto, pois indiretamente todos contribuem com orçamentos através de impostos e tributos em geral).

Neste campo, cabe indagar: que medidas podem ser tomadas para aquilatar e compensar as "mais-valias" fundiárias urbanas[122]? O objetivo não é o de coibir projetos de regularização, mas o de fazer com que o enriquecimento de alguns (diretamente beneficiados pelo projeto) seja parcialmente compensado com contramedidas em benefício de toda a sociedade (a mesma que dispendeu recursos para a referida melhoria), mitigando a apropriação privada de vantagens públicas. A isonomia, a justa repartição e a finitude dos recursos públicos determinam a edição de regramento que preveja a necessidade de uma compensação a recair sobre os proprietários beneficiados, na medida de suas possibilidades.

O tema da "imerecida" valorização fundiária desenvolve-se e permeia diversas áreas, tendo no centro o campo econômico, com forte presença dos ideais de redistribuição, tributação, equidade e bem estar. Há também correlação do tema com a esfera jurídica, na medida em que os instrumentos de aplicação estão sujeitos a um regramento legal, bem como com a esfera política, responsável pela aprovação das leis e definição da área (e medidas) a serem implantadas pelo Poder Público[123]. A questão, por certo, que se põe é a de como conciliar os interesses nestas três áreas: política, econômica e jurídica.

No campo econômico não se defende que a contribuição tenha de recair igualmente sobre todos, em simples conta de redução, na qual o valor total fosse dividido pelo número de habitantes da área. Há de se ponderar e analisar, no caso concreto, a condição financeira e as necessidades de cada um dos ocupantes, verificando o quanto as medidas governamentais contribuíram para acréscimo de seu patrimônio na proporção dos gastos públicos expendidos. Estabelece-se, em razão das múltiplas variáveis ponderadas, um *quantum* de retorno a ser despendido

---

[122] ALMEIDA, Luiz Felype Gomes E MONTE-MOR, Roberto Luis, **Formação e Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas: das esferas do debate ao caso do Vetor Norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte** *apud* FURTADO, 1999; SMOLKA & AMBORSKI, 2000.p.98.
[123] ALMEIDA, Luiz Felype Gomes E MONTE-MOR, Roberto Luis, Op. Cit. p.97.

pelo proprietário beneficiado pelo projeto em prol do Poder Público. Esta "*minus valia*" financeira do ocupante serviria, por exemplo, não apenas para recomposição do caixa estatal, quanto também para eventual emprego em novos projetos em áreas inicialmente não contempladas, os quais, por sua vez, gerariam novos incrementos e ganhos, a alimentar, em cadeia, terceiros projetos. Trata-se, a toda evidência, de promover desenvolvimento urbano sustentável por meio de recuperações e resgates progressivos de "mais valias" imobiliárias.

Como então se aferir o valor de contribuição de retorno a recair para cada um dos ocupantes? Muitos elementos podem ser levados em conta. Além do próprio acréscimo do valor da terra, ter-se-iam os benefícios auferidos pelos serviços e a própria melhoria da habitabilidade e do bem-estar. Embora não se consiga uma aferição por completo (até mesmo pelo fato de muitos dos benefícios mencionados serem subjetivos), ao menos, em critério rudimentar e inicial, poder-se-ia adotar, como base, a diferença do valor da terra a qual o beneficiário ocupa antes e depois de implantado o projeto, como critério mínimo para ressarcimento aos cofres públicos.

A doutrina, como não poderia deixar de ser, divide-se no assunto de como mensurar a valorização ocorrida. Enquanto parte sugere a tributação apenas no que não seja fruto da valorização do esforço humano, como a propriedade das terras, outra corrente afirma ser necessária a divisão do conceito em mais de uma categoria. Adepto desta segunda corrente, Francisco Furtado sugere, por exemplo, a divisão entre renda da terra como realização econômica da propriedade (correspondendo a toda renda fundiária) e incrementos no valor das terras (relacionados apenas ao acréscimo da renda). Enquanto que de um lado, tributa-se o valor da terra como um todo, no outro, apenas o diferencial de valorização.[124] Em ambos os casos, embora seja possível, normalmente não se retira a propriedade da terra de seu ocupante, mas tão apenas cobra-se o diferencial de ganho deste.

Aferida, pois, a valorização por critério a ser eleito, outra questão vem à baila: quais meios jurídicos, econômicos e políticos estariam à disposição do Poder Público para reaver parcela da valorização indevida dos beneficiários? Em outras palavras, como recuperar parcialmente o dinheiro público investido em um enriquecimento

---

[124] FURTADO, Francisco. **Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: debilidade na implementação, ambiguidades na interpretação**. 1999. 266 f. Tese (doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

imerecido dos ocupantes beneficiados? Como implantar e quais os meios adequados para recuperação da valorização imobiliária imerecida?

A dificuldade, algumas vezes, advém de se lidar com camadas sociais com relativo poder aquisitivo e que, por isto, acabam por exercer influência política. A despeito do enriquecimento proporcionado, difícil convencer-se no Brasil, sempre combalido pela elevada carga tributária, da necessidade de contribuições adicionais, ainda que decorrentes e vinculadas a um projeto específico de governo.

No campo político, a recuperação de valores dependerá de capital político e de aprovação de leis e de medidas que possibilitem o estabelecimento de medidas práticas com vistas à recuperação da "mais valia" imobiliária. Além de serem gestadas e apresentadas suas propostas acompanhadas de fundamentação, ainda que aprovadas, eventuais medidas têm de ser implantadas e levadas a cabo para o descontentamento da população diretamente sob sua influência.

No campo jurídico, atuar-se-á pela elaboração de leis que forneçam diretrizes e proporcionem mecanismos para implementação dos instrumentos de recuperação.

Em sede de legislação nacional, já há diversos institutos disponíveis aos administradores, tanto para implantação de medidas de regularização, como para o resgate dos respectivos acréscimos valorativos imobiliários. Este campo, no entanto, como bem salienta Fernandes & Maldonado, até mesmo por aspectos culturais, tem suas medidas dificultadas, com imposição de maiores restrições ao planejamento urbano estatal, sobretudo no que diz respeito à gestão do solo, por conta de tradicional interpretação dada ao Código Civil nos países da América Latina, em que se fortalece a visão dos direitos de propriedade do solo como incontestáveis. [125] Daí decorre uma visão, muitas vezes distorcida, de que o Estado tem de ser inteiramente provedor, estando obrigado a propiciar infraestrutura e promoção de desenvolvimento, sem, contudo, poder estabelecer quaisquer critérios de contrapartida.

Não se olvidando de que a massa de necessitados depende, grande parte das vezes, de medidas estatais incentivadoras e de intervenção, dada sua incapacidade de inserir-se no mercado de trabalho por conta própria, a verdade é que o assistencialismo tem seu preço associado e que recai sobre toda a sociedade.

---

[125] FERNANDES, Edésio; MALDONADO COPELLO, Maria Mercedes. ***Law and Land Policy in Shifting Paradigms ans Possibilities for Action*****.** *Land Lines*, julho 2009. *Lincoln Institute of Land Policy*.p.32.

Mesmo nestes casos, ainda que de forma bastante mitigada e proporcional, eventual preço deve ser cobrado dos ocupantes, menos como forma de recomposição das finanças estatais, mais como medida em que ocupantes beneficiados reconheçam (critério educativo de que tudo em termos de Economia tem seu preço) o esforço social em prol de sua melhoria vivencial e o valor auferido após a regularização promovida.

Autores apontam vantagens e benefícios na implantação de mecanismos de taxação sobre valor e valorização da terra, destacando-se: redução da especulação imobiliária, aumento da densidade de desenvolvimento urbano, promoção do desenvolvimento econômico, estímulo ao investimento em propriedade imobiliária, criação de modelo de desenvolvimento compacto através de estímulos com redução de desenvolvimento por saltos. [126]

A sequência de implantação das medidas dá-se em decorrência da dependência entre as esferas política, econômica e jurídica. Inicialmente são criados uma série de mecanismos jurídicos, os quais são colocados à disposição dos governantes, com vistas a serem usados de acordo com sua adequação e oportunidade. Uma vez selecionado o instituto jurídico mais apropriado para a tributação da “mais valia”, reforça-se a fase política, com a aprovação em âmbito dos poderes Executivo e Legislativo. Após, dá-se o impacto econômico, com a atuação prática do tributo ou do mecanismo jurídico eleito.

3.4.2 Proposta e apresentação de mecanismos para mitigação das “mais valias” imobiliárias

Em sede de legislação nacional, já há uma série de mecanismos jurídicos postos à disposição dos governantes como possíveis medidas a serem adotadas em casos de “mais valias” imobiliárias. Vale a advertência de que, muitas das vezes, mais de um mecanismo citado deva ser utilizado de modo coordenado, para que haja maximização na obtenção dos resultados esperados.

---

[126] INGRAM, George K. Foreword. In: DYE, Ricardo F.; ENGLAND, Richard W (Eds***). Land Value Taxation. Massachussets, Lincoln Institute of Land Policy,*** 2009.p.41.

Um primeiro mecanismo passível de uso seria a conhecida contribuição de melhoria. Prevista constitucionalmente no artigo 145, III da CF, bem como estabelecida nos artigos 5º e 81 e 82 do Código Tributário Nacional (CTN), regulamentada no Decreto-lei 195/1967, a referida contribuição é tributo que tem como fato gerador a valorização imobiliária decorrente de obras públicas. Tem como limite individual (em relação a cada contribuinte) o montante de valorização imobiliária do qual se beneficiou e como limite global (para todos os beneficiados coletivamente) o custo total da obra. Através da instituição deste tributo, a recair sobre os ocupantes e eventuais lindeiros beneficiados, poderia o Poder Público recuperar parcialmente a "mais valia" imobiliária acarretada pelas obras de regularização na localidade. Apresenta como dificuldade, no entanto, em sua implantação, a liturgia exigida pelo artigo 5º do Decreto-lei 195/67, a qual exige prévia publicação de edital, com possibilidade de impugnação, o que resulta, na prática, baixa aplicabilidade prática do instituto.

Outro instituto também do campo do Direito Tributário seria a instituição de taxas, modalidade de tributo prevista no artigo 145, II da CF e artigo 77 do CTN, em função da utilização efetiva ou potencial de serviços públicos específicos e divisíveis prestados ou colocados à disposição dos contribuintes. Ora, em decorrência das obras de regularização, há a implantação correlata e a melhoria na prestação de diversos serviços públicos, o que pode acarretar, como contrapartida, a exigência de taxas por parte do poder público. Apesar de não incidir diretamente sobre o fundo imobiliário, dado que seu fato gerador é a disponibilização do serviço público, por certo associa-se àquela, eis que a prestação de serviço público, ainda que de forma indireta, contribui para a citada "mais-valia" imobiliária.

Ainda no campo dos tributos, o próprio manejo do IPTU (imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana) pode ser utilizado como contrapartida à "mais valia" imobiliária. Menos em decorrência da própria característica fiscal do IPTU também envolvida, pois com o advento do projeto de regularização há aumento do valor venal da propriedade (base de cálculo do imposto) e mais em seu caráter extrafiscal. Com efeito, de acordo com o artigo 156, §1º da CF, o IPTU pode ser fixado com base em alíquotas diferenciadas de acordo com a localização e uso do imóvel. Assim, seria possível, *verbi gratia*, que determinada lei municipal fixasse, com base no caráter extrafiscal, um IPTU majorado, ainda que ao largo de certo

tempo e em determinada localidade (tudo de acordo com estudo previamente efetuado), como forma de compensar a “mais valia” imobiliária ocorrida.

Em áreas em que a especulação imobiliária se desse de forma acelerada, com concomitante descumprimento da função social da propriedade urbana, possível também o manejo do IPTU em seu caráter extrafiscal progressivo punitivo (majorando-se a alíquota ano a ano até o máximo de 15% do valor venal), conforme estatuído nos artigos 182, §4º da CF e 7º do EC, tudo como forma de obrigar o proprietário a dar a devida destinação à sua propriedade. Além do próprio IPTU, poderiam ser adotadas medidas de parcelamento, uso e edificação compulsórios no terreno, bem como, em último recurso, o emprego da própria desapropriação-sanção, com supressão da propriedade particular mediante indenização em títulos da dívida pública urbana (resgatáveis em até 10 anos).

Da mesma forma, o ITBI (imposto sobre a transferência de bens imóveis), também de competência municipal, poderia ser utilizado, vez que, à semelhança do IPTU, é calculado tendo como base o valor venal do imóvel (o qual, como visto, é aumentado em decorrência da implantação do projeto de regularização).

Outra possibilidade de recuperação de valores investidos dá-se com a chamada desapropriação por zona. Normatizada no artigo 4º do Decreto-lei 3.365/41, estabelece que o poder público, antevendo potencial de valorização extraordinário para áreas sobre influência do projeto expropriatório, inclui-as na declaração de utilidade pública, desapropriando-as em conjunto com as áreas então objeto de reforma urbana. Após a execução do projeto, com base no novo valor alcançado pelas áreas, decorrência das modificações e melhorias implantadas, o poder público aliena ou promove destinação de caráter econômico nas mesmas, visando, com isto, a recuperar parte do valor investido nas obras executadas.

Doutrinadores[127], por sua vez, também citam dois outros instrumentos tributários não existentes na legislação brasileira. Um deles seria o imposto sobre o valor da terra integral, no qual a tributação incidiria sobre o valor total da terra e não apenas das áreas construídas, o que seria uma espécie semelhante a um IPTU. Da mesma forma, a instituição de impostos com alíquotas diferenciadas do imposto predial, sendo um para a terra e outra distinta para edificações e melhoramentos, o que hoje, de certa forma, já existe em alguns Municípios do Brasil, em que a alíquota

[127] ALMEIDA, Luiz Felype Gomes e MONTE-MOR, Roberto Luis, Op. Cit.

a incidir sobre a área do terreno não edificada tem valor maior da que incide sobre a área construída, compondo um todo que, somado, resultaria no valor final do IPTU.

A despeito dos institutos citados, no entanto, o principal cabedal de meios encontra-se estabelecido em âmbito do EC (Lei Federal 10.257/01). Como se sabe, o Plano Diretor, lei municipal, constitui-se no principal instrumento de diretrizes para o crescimento ordenado das cidades, leia-se, crescimento com o correlato cumprimento da função social das cidades e da propriedade urbana. No âmbito do Plano Diretor, assim, são definidas as prioridades e metas para o desenvolvimento urbano, bem como estabelecidos, em caráter geral, os planos, os objetivos e os meios para o crescimento e desenvolvimento funcional da cidade. A estas previsões, ajuntam-se diversos outros elementos do ordenamento urbano (como leis de ordenamento, uso e ocupação do solo urbano as quais definem a modalidade e a intensidade do uso da terra urbana – zoneamento urbano), bem como se associam medidas econômico-financeiras (algumas já vistas nos parágrafos anteriores) e jurídico-políticas abstratamente concebidas e previstas no Estatuto da Cidade (artigo 4º, incisos IV e V do EC).

Por intermédio do Plano Diretor e mais especificamente pelo zoneamento urbano, consegue-se impacto direto no mercado imobiliário. Como destacado por José Carlos Vaz, a adoção de um zoneamento rígido leva, por exemplo, à criação de monopólios fundiários, com áreas limitadas e supervalorizadas decorrentes da limitação de uso e do tipo de atividade no âmbito do ordenamento de uso do solo urbano. Não raro, em casos em que haja apenas um lugar para estabelecimento de comércios, há automática valorização imobiliária, com pagamento de muitos milhares de dólares para que a regra seja convenientemente estabelecida, de acordo com os interesses do capital de plantão. [128] Cumpre ao poder municipal bem esquadrinhar as áreas objeto de regularização fundiária, prevendo mecanismos de compensação e modos de uso que contrabalanceiem tais ocorrências advindas da especulação imobiliária (a qual grandemente contribuiu para a “mais valia” imerecida dos ocupantes beneficiados).

Ainda como forma de compensar indevidos ganhos, bem como propiciar a correta função social da propriedade urbana, pode ser usado, ao lado da definição

[128] VAZ, José Carlos. **Legislação de Uso e Ocupação do Solo. Boletim Dicas – ideias para a ação municipal**, nº 77, 1996. Disponível em <http://polis.org.br/publicacoes/legislacao-de-uso-e-ocupacao-do-solo/>. Acesso em 30/04/2015.

do tipo de uso do solo (critério qualitativo), o critério de estabelecer diversos índices de coeficientes de aproveitamento do solo (critério quantitativo). O poder público, assim, dotado da possibilidade de definir o percentual de construção em determinado terreno, assim efetivamente o faz, procurando calibrar os valores com vistas a compensar a "mais valia" imobiliária.

O instituto, denominado de solo criado ou outorga onerosa do direito de construir, encontra-se definido nos artigos 28 a 31 do EC e permite que, através da calibragem dos índices máximos e mínimos de percentual de área construída, melhor se adeque a região e sua vizinhança aos impactos das obras e dos novos serviços públicos instalados na região. Através deste instituto, há verdadeira cisão entre o direito de propriedade e o direito de construir (normalmente o direito de construir deriva do próprio direito de propriedade), devendo o proprietário pagar valores adicionais, se assim lhe for possibilitado, para edificar a partir de determinada metragem em seu terreno – há, com isto, controle por parte do poder público da metragem construída em determinada área. Trata-se de instituto derivado do *Planfond Légal de Densité* (PLD), de origem francesa.

Pode-se, outrossim, com vistas a mitigar o problema da "mais valia" imerecida, reservar determinadas áreas objeto da regularização como públicas, evitando, com isto, que a especulação imobiliária do mercado privado atue diretamente sobre as mesmas, ou mesmo, estabelecer critérios *non aedificandi* em outras ou fixando exigência de um mínimo de terreno a ser destinado a certa finalidade (como, por exemplo, áreas voltadas ao meio ambiente). Sugestão diversa seria limitar o potencial de construção na área a um mínimo necessário, ao tempo em que se criariam CEPACs (certificados de potencial adicional de construção)[129], a serem adquiridos pelos proprietários dos terrenos, acaso assim o desejassem, com vistas ao aumento de sua área construída. Ao adquirir tais CEPACs e bem estabelecidos os valores pelo poder público, os ocupantes beneficiados estariam a indenizar a "mais valia" imobiliária ocorrida na região objeto do empreendimento.

---

[129] CEPAC – abreviatura para o termo certificado de potencial adicional de construção, previsto no artigo 34 e parágrafos do EC, certificados estes que poderão ser alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação. Os certificados de potencial adicional de construção serão livremente negociados, mas conversíveis em direito de construir unicamente na área objeto da operação. Apresentado pedido de licença para construir, o certificado de potencial adicional será utilizado no pagamento da área de construção que supere os padrões estabelecidos pela legislação de uso e ocupação do solo, até o limite fixado pela lei específica que aprovar a operação urbana consorciada.

Ainda como medida prevista no EC (artigo25 e seguintes), temos o chamado direito de preempção. Tal instituto tem como finalidade conferir ao poder público direito de preferência na aquisição de imóveis em região delimitada por lei, podendo, também, ser usado como mecanismo para regulação e contraprestação de "mais valia" imobiliária, com vistas à adequada implementação e manutenção da função social da cidade e da propriedade urbana.

No artigo 32 do EC, encontramos as chamadas operações urbanas consorciadas (OUC), as quais se caracterizam por um conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo poder público, com participação de proprietários, vizinhos, ocupantes, tudo com a finalidade de alcançar transformações urbanísticas estruturais em determinada área, com melhorias urbanas, sociais e ambientais.

Trata-se, a toda evidência, de um consórcio entre diferentes agentes sociais com foco no desenvolvimento de uma área específica. Exemplo muito citado é o ocorrido na cidade de São Paulo, com a exigência de fornecimento de um certo número de Habitações de Interesse Social (HIS) em contrapartida à concessão ou à majoração do direito de construir em determinada região, tal como se houvesse um bônus de zoneamento (empresários ou proprietários cumprem determinadas exigências legais para que possam ser obtidas determinadas benesses ou autorizações legais além do nível meramente elementar). [130]

Outra medida possível de utilização e bastante eficaz para a cobrança das "mais valias" imerecidas são os denominados consórcios imobiliários, previstos no artigo 46 do EC. Trata-se de uma forma de viabilização de plano de urbanização em que, antes da consecução das medidas de urbanização e/ou regularização (e, portanto, com terras objeto do projeto ainda não valorizadas ou alvos de especulação), o proprietário tem de transferir seu terreno para o poder público. Após o implemento das obras e medidas de urbanização, recebe o proprietário, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas, calculadas com base no preço originário de sua terra transferida. A valorização imobiliária, assim, não restará auferida pelo ocupante, o qual tem em retorno o montante (em unidades de imóvel) correspondente ao preço anterior da propriedade de que dispunha em período anterior às obras (como aliás previsto no §2º do artigo 46 do EC), servindo como mecanismo compensatório para o poder público. A critério

[130] ALMEIDA, Luiz Felype Gomes e MONTE-MOR, Roberto Luis, Op. Cit.

deste e a depender da situação e da política urbana, as unidades adicionais construídas e não entregues a título de pagamento, podem ser a ele direcionadas, como forma de incremento do direito social de moradia, ou mesmo, serem destinadas à iniciativa privada, como meio de reduzir o custo total das obras de regularização fundiária empreendidas na localidade.

Importante salientar que todos os institutos citados, isolados ou coletivamente, devem ser sempre aplicados em conjunto com a gestão democrática da cidade. Já se vai o tempo em que o poder público, em caráter eminentemente antidemocrático, administrava a cidade de forma isolada e ditatorial, com portas de gabinete trancadas e de modo não permissivo à opinião pública. No artigo 43 do EC[131], ao lado de medidas citadas, devem ser criados órgãos públicos colegiados de política urbana, em que haja a participação de cidadãos, o estímulo a debates, consultas e audiências públicas, sobretudo quando da implantação do projeto e participação obrigatória da população diretamente interessada (ocupantes e vizinhos da área objeto). Neste campo, importante o estudo e o aproveitamento de experiências urbanísticas anteriores, as quais, através de seus sucessos e fracassos, emprestarão maior concretude e previsibilidade aos objetivos e às consequências das medidas a serem implantadas na localidade. Isto pode dar-se, por exemplo, através de conferências e estudos sobre assuntos urbanos. No mesmo sentido, deve-se facilitar, em âmbito do Município, a iniciativa popular de projetos de lei e de sugestão de medidas normativas, com vistas à elaboração de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Como visto, o EC, através de meios jurídico-políticos e econômico-sociais, fornece uma séria de institutos passíveis de uso para a compensação da “mais valia” imobiliária. Cabe aos governantes locais promover a coesão entre as esferas jurídica, econômica e política, viabilizando a execução de projetos urbanísticos sérios, acompanhados de estudos e de medidas de compensação, como forma de

---

[131] BRASIL. Lei Federal nº 10.257 de 10 de Julho de 2001**:**
Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:
I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;
II – debates, audiências e consultas públicas;
III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;
IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

geração de meios de retroalimentação de recursos, com vistas à sua recuperação para emprego em outras localidades não beneficiadas originariamente.

A proceder de forma diversa, corre-se sério risco de o Estado acabar atuando de forma econômica, como mero proprietário de terras tal qual um agente privado, expropriando renda com base em seu poder econômico e supremacia a ele concedidos. Tal conduta dar-se-á em desalinho com os ditames democráticos e ideais republicanos advindos de nossa constituição, os quais estabelecem que a intervenção estatal haverá de ocorrer tão somente em casos de interesse nacional e de relevante interesse coletivo (artigo 173 da CF/88), justificativas que, como se percebe, não estarão presentes na situação descrita.

3.5 **Cidades felizes – planejamento urbano e regularização fundiária – releitura da função social das cidades sob a ótica da dignidade da pessoa humana**

A compreensão da finalidade e da forma de se modelar uma cidade sofreu grande evolução ao longo dos tempos. Cidades inicialmente surgiram em decorrência da necessidade de reunir pessoas em um ambiente geográfico mais próximo e limitado, permitindo mais fácil interação, troca de mercadorias e somatório de forças ante as intempéries humanas e naturais. Com o passar do tempo, sobretudo com a evolução da tecnologia associada ao maior domínio do homem sobre a natureza, sua funcionalidade foi sendo progressivamente alterada, acelerando-se com o advento da revolução industrial.

Em épocas mais recentes, sobretudo nas décadas de 1940/1950, com a crescente massificação dos meios de transporte e com o desenvolvimento das comunicações, processo acompanhado do crescimento do egocentrismo e do massivo culto à personalidade, reflexos do comportamento humano restaram por influenciar a antiga modelagem de cidades. Floresceu a época do tecnicismo, das grandes construções, das vias expressas, das grandes distâncias, enfim, da cidade para transportes e veículos e não diretamente para cidadãos.

Com as novas necessidades do final do século XX e início do século XXI, o até então modelo de grandes vias, com investimentos crescentes em meios de transporte individuais (associado ao alargamento de vias de rodagem) e tecnicismo

passou a sofrer graves críticas. Pouco a pouco tem-se resgatada a principal finalidade das cidades, qual seja, a essência de sua função social, com reformulação de seus predicados, em um resgate de antigas funcionalidades, sobretudo no que se refere à riqueza do contato e à experiência de seus habitantes.

Influxos do macroprincípio da dignidade da pessoa humana, candente também em seara urbanística, trazem uma superação do estreito e egóico tecnicismo, substituindo-o pelo humanismo, o que produz uma reformulação no conceito de função social da cidade. Se antes predominava o foco patrimonial e individualista voltado eminentemente para estética e para promoção de grandes construções de prédios e rodovias, com insulamento de seus habitantes, agora, com a mudança para o foco existencial, administradores e habitantes passam a realçar o aspecto citadino humano.

Há uma releitura da função social das cidades, incorporando ao seu conceito o caráter mais essencial e finalístico, o aspecto humano, em um verdadeiro resgate da máxima “cidade para seus habitantes”.

O administrador público, apoiado pelo arquiteto e pelo urbanista, deve focar a política pública no sentido de construir cidades vivas, saudáveis, seguras e sustentáveis. O fim a ser atingido é o do ser humano como centro da vida urbana, com cidades laboradas para seus habitantes, não estes para aquelas.

Como cita o autor Jan Gehl, apesar de no início, homens estruturarem e moldarem as cidades, as quais se desenvolvem de acordo com seu modo de vida, mais adiante, no entanto, com o passar do tempo, as cidades, em verdadeiro movimento de retroalimentação, acabam por moldar e determinar o padrão de vida de seus habitantes. [132] Há, assim, um padrão de idas e vindas que deve ser constantemente trabalhado no sentido do estabelecimento de um ciclo virtuoso de crescimento sustentável das cidades e de seus habitantes.

O desenvolvimento de cidades alegres, vivas e mais humanas, com maior nível de satisfação de seus habitantes, dotadas de infraestrutura de sustentabilidade e ambientalmente compatíveis com as exigências do mundo contemporâneo reflete a verdadeira função social das cidades a permitir um maior inter-relacionamento e troca de experiências e riquezas entre seus habitantes.

---

[132] GEHL, Jan. **Cidades para Pessoas** – tradução Anita Di Marco – 1ª edição – São Paulo: Perpsectiva, 2013. p. 25/36.

Mais do que simplesmente proporcionarem funções básicas de transporte, moradia, trabalho e lazer, famigerada função social clássica, devem as cidades estimular a interação entre seus habitantes, a troca de experiências, o engrandecimento com os encontros fortuitos, a beleza da observação de suas paisagens, a facilidade de acesso e uso de suas estruturas, enfim, catalisar o amálgama daquilo que tem de mais rico, valioso, produtivo e intuitivo: o ser humano. Cidades vivas, saudáveis, seguras e sustentáveis, a permitir a interação humana. É o foco na dimensão humana, com cidades vivas, nos dizeres de Jane Jacobs[133].

Nesta toada, sugere-se que as cidades tenham ruas com aspecto visual mais colorido, com fachadas mais convidativas, com obras de infraestrutura que permitam maior tráfego de bicicletas e de pessoas com adequação e com segurança para veículos e pedestres, tudo acompanhando do desenvolvimento de novos meios de vida urbana e de transporte sustentável.

O planejamento deve prioritariamente ser feito de baixo para cima e de dentro para fora, com vistas a evitar a indesejada equação na qual edifícios e construções são priorizados em relação a espaços e, estes, em relação aos citadinos. A tendência à inversão de valores deve ser constantemente controlada e corrigida pelo implemento de políticas públicas voltadas à satisfação do precípuo vetor da cidade: o ser humano.

Medidas como variedades de fachadas, luzes, grande circulação de pessoas fazem não só com que haja o contato humano daqueles que andam a pé (e não enclausurados em seus carros), mas também proporcionam uma maior segurança (ainda que não haja policiamento ostensivo, o conglomerado de pessoas e a iluminação das ruas e calçadas intimidam os infratores).

O estímulo à presença de ruas iluminadas, com lojas abertas ao público e vitrines com luzes, por sua vez, aumenta a circulação e a sensação de segurança nos centros urbanos. O próprio poder público tem o dever de cumprir com sua parte, através da implantação de sistemas de segurança (com câmeras e policiamento ostensivo), bem como promover melhoria no sistema de iluminação. O efeito da iluminação, hoje muito precário, faz com que as ruas à noite, sobretudo nos centros urbanos, fiquem intransitáveis, face ao risco de assaltos ou crimes sexuais.

---

[133] JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades.** Coleção A, São Paulo, WMF Martins Fontes, 2000.p.58.

Nesta esteira, o novo conceito de cidades, assim, alinhado com a tendência mundial de “walkable cities” (cidades para pedestres), também sugere que se promovam estímulos ao retorno de moradores para prédios situados no centro urbano, fazendo com que este permaneça mais habitado durante a noite, com a presença de bares, padarias, restaurantes, comércio que passasse a abrir até mais tarde e não apenas na hora do almoço. Como consequência, há a redução do fluxo diário de deslocamento de pessoas para e do centro (movimento pendular), já que muitos dos habitantes morariam e trabalhariam já na área central. Outra vantagem proporcionada é o aumento da segurança, dado o renovado movimento que se estabelece nas ruas do centro, face aos novos e mais numerosos moradores locais (centro passando a ser o que hoje se conhece como movimento de bairros à noite).

A este talante, embora possa parecer acertada, em um primeiro momento, a derrubada do viaduto da perimetral no centro do Rio de Janeiro, dado ser esteticamente inadequado para a revitalização e embelezamento do centro da cidade, a bem da verdade, objetivos últimos acabaram não sendo cumpridos. De nada adianta eliminar um viaduto e conjuntamente inviabilizar o tráfego de veículos na localidade. De nada adianta, também, querer reduzi-lo (o tráfego) de forma “*cram down*” (“goela abaixo”), sem fornecer em contrapartida serviço de transporte minimamente adequado.

Derrubado o viaduto, deveria o mesmo ser substituído por via de fácil trânsito para veículos ou de transporte de massa equivalente, bem como estimulada a construção de moradias e não de mais empresas, o que acarreta maior congestionando no já complicado acesso à localidade e aumento ainda maior da concentração de empresas no já quase intransitável Rio de Janeiro.

Tome-se, por outro exemplo, o bairro da Barra da Tijuca. Situado na zona oeste, antigo foco de expansão nas décadas de 1980 e 1990, seu desenvolvimento, apesar de mais recente, não obedeceu à moderna função social das cidades. Vai de encontro a várias das tendências modernas: grande espaçamento entre condomínios isolados, ruas largas com alto tráfego de veículos, grandes lojas de departamentos isoladas uma das outras (com exceção agora de novos centros de comércio e *shopping centers* que vêm sendo instalados), baixa infraestrutura de transporte e locomoção, tudo a dificultar o contato e a integração entre pessoas.

Encontros casuais, neste ambiente distante e hermético, são quase que inviabilizados, pois as pessoas pouco trafegam a pé fora de seus condomínios. Há, assim, poucas oportunidades de locais de reunião (embora cada vez mais crescentes), sendo certo que as pessoas preferem situar-se e encontrar-se dentro de seu condomínio, como se dentro de feudos vivessem. É um bairro em que pessoas dependem fortemente de seu veículo para transporte, pois são grandes as distâncias, com precária prestação de serviço público de transporte coletivo. Sendo isolado e muito voltado ao tráfego de veículos, além de dificultar a convivência humana, prejudica a implantação de meios de transportes mais sustentáveis, como a bicicleta, passível hoje de uso quase que praticamente apenas junto à orla do Município do Rio de Janeiro (tal fator também é dificultado pela geografia local, com muitas montanhas e túneis).

O bairro com baixa rede de integração de transportes e dificuldade de acesso ao centro do RJ (centro econômico principal da cidade), atrai grande dificuldade de deslocamento para seus moradores, que muitas das vezes ficam praticamente ilhados em relação ao acesso para fora de seus limites. Lembra tecnicamente as cidades planejadas para veículos, operadas em larga escala e com alta dinâmica de velocidade, com grandes condomínios isolados, ao estilo de Le Corbusier, cidades estas que acabam por perder o que de mais rico têm em sua essência: a dimensão humana.

Faz-se também necessário o estímulo ao melhor condicionamento físico geral da população, o que acarreta maior bem estar, melhoria da condição de vida e do humor, bem como redução de problemas de saúde. Tais providências têm-se empiricamente demonstrando como vantajosas, pois reduzem problemas de hipertensão e dificuldades orgânicas ligadas ao sedentarismo, contribuindo na mitigação dos gastos de saúde municipais (dado que a saúde em sua modalidade preventiva é bem menos custosa que a de caráter curativo). O estímulo a meios de transporte não motorizados, que dependam da energia humana (como caminhada, bicicleta etc) contribui para reduzir o tráfego urbano e, com isto, mitigação de poluentes, redução da perda de tempo em engarrafamentos, desperdício de recursos e de energia.

O destaque para transportes não motorizados é consentâneo com a própria Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), Lei Federal 12.587/12, a qual, em

seu artigo 6º, II prevê a priorização de transportes não motorizados sobre os motorizados e, dentre estes, os coletivos sobre os de caráter individual. Nesta direção, necessária uma gradual mudança de cultura nas empresas, através de estímulos, de modo a fornecer a empregados vestiários e guarda–roupas, consentâneos com o clima tropical predominante em nosso país.

Ainda no campo da mobilidade, devem ser executados projetos de integração de multimodais de transporte, com conexões entre seus diversos tipos. No Rio de Janeiro, por exemplo, podem ser integradas as barcas (aproveitando que a cidade é litorânea), ciclovias, trem, metrô e rodovias, também uma orientação na PNMU, a qual prevê tal diretriz em seu artigo 8º, VII.

A integração do meio rodoviário pode ser estimulada através de projetos como os BRTs ("*bus rapid transport*" - veículos sob rodas), em que pontos finais dos mesmos desaguassem em estações de metrô ou de trem, de modo a facilitar o acesso de pessoas ao centro sem a necessidade de carros ou outros veículos motorizados individuais. O serviço de BRT veio a incrementar o serviço público de transporte coletivo, reduzindo a necessidade e a dependência de transporte individual, com incremento da qualidade de vida, não apenas com a redução do tempo de acesso e retorno ao trabalho, quanto pela redução de engarrafamentos, de tempo perdido, da poluição (tanto atmosférica e ruídos), tudo acompanhado de um aumento geral dos níveis de sustentabilidade.

Como vantagens, o BRT apresenta a rapidez e fluidez no tráfego urbano (normalmente é dotado de faixas exclusivas, o que lhe assegura velocidade e libera-o dos costumeiros engarrafamentos), menor uso e dependência de veículos particulares (transporte monopessoal), com desestímulo ao seu uso (maior custo de manutenção – combustível e tempo de deslocamento empregado no trânsito), menor nível de poluição (face à redução de veículos) – sonora e ambiental, maior integração com a rede transporte existente, com incremento de sua capilaridade. Tem custo de implantação baixo se comparado a outros meios de transporte de massa. Faixas exclusivas, como dito, permitem maior velocidade média de rodagem dos ônibus.

As desvantagens também devem ser sopesadas nesta equação. Trata-se de meio de transporte ainda poluente (ônibus normalmente movidos a óleo diesel), acesso ainda a pouco lugares (poucos pontos atendidos) e, no caso do Rio de

Janeiro, projeto eminentemente voltado para as Olimpíadas e não para a cidade como um todo. Trata-se de uso ainda de meio de transporte automotivo, em momento em que deveriam ser priorizados transportes menos dependentes da tecnologia derivada de petróleo (necessidade de uso de energia limpa e sustentável). Os ônibus têm capacidade limitada de meio de transporte (em um ônibus cabem menos pessoas do que em um trem), havendo a possibilidade de faixas exclusivas prejudicarem ainda mais o já caótico trânsito dos grandes centros urbanos.

Por último, importante o estímulo à cultura, como meio de integração e atração para as cidades. O desenvolvimento de novos hábitos, a apresentação de novas tendências, a troca de opiniões, a participação democrática em congressos e audiências públicas, enfim, a efetiva introdução dos cidadãos dentro da vida urbana, tudo corrobora com a face democrática e popular da cidade. Neste sentido, a cultura torna a cidade mais agradável, mais integrada, mais feliz e, mesmo, mais rica com a troca de experiência e opiniões.

4 CONTRIBUIÇÕES DO REGISTRO DE IMÓVEIS NO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

O interesse público reclama a estabilização das deliberações sobre a *res justa.* Além da dimensão temporal (tempo razoável para discutir sobre o que é justo), detém a dimensão material, a apuração do que se é justo (o que na grande maioria das vezes viola a dimensão temporal por ser um rito mais demorado, ainda mais quando se trate de causas judicializadas).

Atento à mora judiciária e à burocracia dos ritos procedimentais, o legislador busca alternativas para se viabilizar a pacificação de conflitos em âmbito não judicial, acometendo aos notários e registradores atribuições que antes eram de competência exclusiva do Judiciário. Neste campo, citem-se os inventários extrajudiciais, a separação e o divórcio consensuais extrajudiciais (lei 11.441/07 com procedimento notarial estabelecido na Resolução do CNJ nº 35, de 24 de abril de 2007), bem como atividades de conciliação (embora haja resistência e discussão com relação a esta última por muitos órgãos, como o Conselho Federal da OAB).

Os oficiais de registros e os notários têm por objeto a mesma *res justa*, que é a finalidade da ordem jurídica, tentando preexcluir o conflito, atuando como verdadeiros magistrados do consenso. Atuam como juízes na seara extrajudicial, acautelando, prevenindo, aconselhando e produzindo uma resposta (esperada ou não) sobre as questões a eles postas, possuindo o desafio de compatibilizar as normas registrais e seus princípios com a flexibilização de exigências excessivas para a lavratura dos atos que lhes incumbe.

O acautelamento e a prudência na condução das atividades do registrador imobiliário são elementos importantes na preservação da segurança jurídica. Se de um lado, isto importa a exigência de um grande número de documentos, certidões e formalidades, de outro, por questões de ordem prática, fazem-se necessárias flexibilizações, com vistas ao incremento do tráfego jurídico e à viabilização de transações econômicas.

Não atuam os registradores apenas como meros difusores de formalidades legais impostas aos procedimentos registrais e notariais. Por serem bacharéis em Direito, via de regra, devem possuir independência jurídica necessária para

interpretar e dar a sua resposta ao cidadão que lhe clama por uma solução à questão a ele posta.

Dentro de sua atuação jurídica, proporcionando a garantia e segurança necessárias na aquisição do direito real respectivo, auxiliam na redução do risco e da fraude em contratos imobiliários ou no registro de titulações de posses sobrepostas, muito comum em assentamentos populares como nas favelas.

O registro de imóveis exerce também importante papel no processo de regularização fundiária, viabilizando a inserção da propriedade no campo formal das relações jurídico-sociais (atividade social do registro), bem como contribuindo para a compatibilização desta com as exigências dos órgãos ambientais (atividade ambiental do registro).

O sistema registral deve ser dinâmico, integrado à realidade social, não se podendo arvorar de modo inflexível em antigas tradições. Nesta seara, adaptado às novas realidades jurídicas, registradores, independentes e profissionais, buscam, com apoio da Corregedoria-Geral de Justiça (CGJ) dos Estados e do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), soluções para as intrincadas questões que lhes são levadas a conhecimento pelas partes. Adaptando tradicionais institutos às conformações da nova realidade social urbana, com a descrição de procedimentos e dispensa de exigências, medidas facilitadoras e desburocratizadoras, possibilitam a uniformização e a maior abrangência da atividade registral imobiliária nos terrenos de assentamento informal.

4.1 **Atuação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e da Corregedoria-Geral de Justiça (CGJ) dos estados – regulações, conflito e procedimento de dúvida**

A regulação dos procedimentos imobiliários registrais, afora a própria lei, têm dois grandes atores: as CGJ dos Estados e o CNJ.

A importância da atividade de regulação dá-se pelo fato da lei não conseguir prever todas as hipóteses e as minúcias necessárias à realização de registros e averbações imobiliárias, cabendo, aos órgãos reguladores, suplementá-las, colmatando tais lacunas. Sem este proceder, correr-se-ia sério risco de adoção de

procedimentos desuniformes por parte de cada registrador, em sério prejuízo da isonomia, da celeridade, da segurança e do tráfego imobiliário no território nacional.

Como atividade, a regulação constitui-se em subespécie do gênero fiscalização, prevista no art. 236, §1º da CF, a qual engloba, além da fiscalização em sentido estrito, a regulação e o exercício do poder correicional-disciplinar.

No campo legal, os artigos 30, XIV, 37 e 38 da lei 8935/94 (LNR) atribuem ao juízo competente (de acordo com as normas de organização judiciária de cada estado) a fiscalização das atividades. A fiscalização, assim, é efetuada em caráter mais próximo pelo juiz-corregedor, sendo capitaneada pela CGJ de cada estado, órgão que atua como centralizador, coordenador e como instância recursal (em casos de instauração de procedimentos administrativos).

Atuando na regulação, as diversas CGJ dos estados baixam Normas de Serviço das Atividades Extrajudiciais (Normas de Serviço da Corregedoria-Geral de Justiça - NSCGJ), importante fonte de consulta e de repositório de situações práticas, detalhando procedimentos e exigências em questões sujeitas às atividades das serventias e, em particular, à regularização fundiária.

A despeito de ser importante fonte para atuação registral, o fato das NSCGJ serem editadas em cada estado, acaba por gerar diversidade de regulamentações, cada qual com sua burocracia e exigências específicas. Assim, por exemplo, há estados que exigem documentos ou cópias autenticadas para realização de determinados atos, ao passo que outros não, ao se fazer a escritura ou o registro da propriedade.

Essa diversidade de atuações dos estados é contornada em parte pela atuação do CNJ, órgão instituído pela EC 45/04, o qual, nos termos do art. 103-B, §4º, I da CF, assume a condição de responsável pela consolidação, uniformização e integração de procedimentos adotados pelas diversas CGJ. Neste campo, vem editando uma série de resoluções e atos normativos, de cumprimento obrigatório pelos diversos Tribunais de Justiça dos estados e pelas serventias imobiliárias.

Uma questão agora se coloca: por conta da multiplicidade de assuntos, muitas das vezes, acaba por ocorrer verdadeiro conflito entre o regramento previsto pelas CGJ e o estabelecido pelo CNJ. Qual deles deve prevalecer? Não se trata de pergunta de fácil resposta.

Repise-se, inicialmente, que a competência para legislar sobre registros públicos é da União, nos termos do art. 22, XV da CF. No que diz respeito a atos de registros em sentido estrito (direito material), assim, cabe à lei federal e, eventualmente, a decreto federal regrar.

A atuação da União, no entanto, não inibe o regramento, em paralelo, de procedimentos[134] em registros públicos. Neste campo, por conta da atividade fiscalizatória em sentido amplo (o que engloba, como visto, a função regulatória) atribuída ao Poder Judiciário[135], a este, por intermédio das NCCGJ e dos juízos corregedores permanentes, compete disciplinar o assunto. Por sua vez, caso o procedimento em registro público tenha escopo de interesse geral, competirá, eventualmente, ao CNJ, uniformizar o tratamento da matéria, por intermédio de provimento ou resolução.

Quando do conflito normativo, há de se verificar o escopo do assunto tratado. Em nosso entender, caso se trate de direito material, deverá prevalecer o disposto na lei federal e decretos regulamentadores. Caso em termos de procedimentos, inexistindo lei federal, verificar-se-á se se trata de assunto peculiar ou de interesse geral. Caso diga respeito à generalidade de atuação, tal questão pode ser uniformizada através de resoluções ou provimentos do CNJ. Acaso se trate de matéria de interesse regional ou estritamente local, o regramento deverá advir das CGJ e dos juízos corregedores da serventia em questão.

Apesar de todo este espectro normativo, nem sempre há regramento suficientemente claro que possa abarcar as situações concretas apresentadas ao registrador. Neste caso, por conta do princípio da legalidade que rege os registros públicos, o caminho a ser trilhado tanto pela parte insatisfeita, quanto pelo registrador é a instauração de procedimento de dúvida também chamado de dúvida registral.

No procedimento de dúvida, regrado no artigo 198 e seguintes da LRP, diante de uma situação não normatizada (que inviabilize o ato de registro ou de averbação), ou mesmo não concordando o registrador com o pleito do apresentante

---

[134] Procedimentos no sentido do texto refere-se não a atos de registro em sentido estrito (o que pode ser registrado ou não), mas sim como atuar (em complemento e obediência à lei federal) e que exigências (documentos, atos, requisitos correlatos) podem ou tem de ser exigidos pelos registradores.

[135] Art. 236, §1º da CF e art. 30, XIV, 37 e 38 da LNR

do título a registro, a questão é submetida à decisão do juiz-corregedor, o qual decidirá, em procedimento contraditório, como proceder.

O procedimento de dúvida também contribuiu para a uniformização do procedimento registral pelas CGJ de cada estado, servindo como baliza para a atuação de outros registradores em casos semelhantes e orientação para advogados e partes atuantes na seara imobiliária.

A uniformidade de atuação, no entanto, não exclui a possibilidade de perpetuação de um erro uniforme, nem inviabiliza a adoção de novas práticas uniformistas. Daí a importância de se continuar a submeter ao Judiciário novos procedimentos de dúvidas explicitando os defeitos ou a carência de determinada decisão, demonstrando como isto impactaria em futuros registros (caso fossem providenciados com base em decisões equivocadas no âmbito do procedimento de dúvida).

O procedimento de dúvida, importante salientar, nada diminui o ativismo do oficial de registro. Pelo contrário, o Judiciário, atuando em sua função fiscalizatória, vem dirimir dúvidas no procedimento, de forma a dar maior segurança ao fólio registral, além de eximir o registrador de eventuais ações de responsabilidade.

Procurando solucionar as questões que lhes são submetidas, no sentido de viabilizar o ingresso do título no fólio real sempre que possível (facilitação do tráfego jurídico) ou suscitando dúvida, em caso de impossibilidade e se a parte assim requerer, atua o registrador imobiliário com o necessário ativismo, atualizado com as realidades sociais que o cerca. Soluciona os atos que lhes são postos com a prudência necessária, cuidando da segurança nos assentos registrais e contribuindo para o bom funcionamento do serviço registral imobiliário.

4.2 **Independência e saber prudencial do registrador imobiliário**

Dentro do princípio da legalidade e em obediência às normas técnicas expedidas pela CGJ e pelo CNJ, compete ao registrador analisar os títulos e os documentos que lhe são apresentados a registro.

O registrador é profissional dotado de fé pública nos termos do art. 3º LNR e atua em respeito às normas legais e técnicas estabelecidas, viabilizando o tráfego jurídico imobiliário. Goza de independência no exercício de suas atribuições nos termos do art. 28 da LNR.

Tem em seu modelo o saber prudencial[136], no mesmo sentido do atuar do judiciário, o qual se processa em dois momentos. Em um primeiro momento, aplica conhecimento de caráter universal (em respeito às leis e princípios). Em um segundo, conhecimento de natureza particular, que concerne às circunstâncias do caso em concreto em que se apresenta. Para o primeiro tipo de conhecimento intervém a inteligência propriamente dita; já para o segundo, a chamada *ratio particulares*, com seus diferentes graus de certeza.

Dentro das atribuições do registro de imóveis e de seu saber prudencial, o registrador deve atuar de modo a viabilizar, sempre que possível, o registro. Tal modo de agir torna-se ainda mais particular em situações de regularização fundiária, nas quais não podem ser exigidos todos os requisitos, documentos e cumprimento de formalidades legais tradicionalmente necessárias para a consecução do registro.

Compete, dentro deste campo particular, potencializar conjugados esforços com a doutrina e com os órgãos normativos (como CNJ e CGJ), com vistas a possibilitar o ingresso de novos títulos de propriedade (e de outros direitos reais como CDRU e CUEM) no folio real, dando concretude à propriedade e possibilitando o coroamento do processo de regularização fundiária.

Nos itens a seguir, estudaremos a participação do registro imobiliário em diferentes tipos de procedimento de regularização fundiária tendo como base os ensinamentos das NSCGJSP.

Ao final, serão estudadas algumas das principais diferenças entre o registro tradicional e o efetuado em situações decorrentes de regularização fundiária e loteamentos populares. Tais regramentos especiais têm caráter peculiar e são fruto de longos estudos e esforços da doutrina, do judiciário e da atividade diuturna dos registradores, com vistas à atuação, na prática, da função social do registro imobiliário.

---

[136] A presente parte do trabalho baseou-se em DIP, Ricardo Henry Marques. **O Paradigma da Independência Jurídica dos Registradores e dos Notários.** Disponível em <https://arisp.files.wordpress.com/2008/06/004-dip-paradigma-independencia-juridica.pdf>. Acessado 26/07/2015.

4.3 **O procedimento de regularização fundiária no registro de imóveis**[137]

Há grande participação do registro imobiliário no procedimento de regularização fundiária, eis que o mesmo, após a fase preliminar de levantamentos e preparação de documentos processa-se no âmbito do registro de imóveis, sob a presidência do registrador imobiliário.

O requerimento de registro do projeto de regularização fundiária deve ser apresentado ao registrador acompanhado de documentação mínima: planta do parcelamento assinada por profissional legalmente habilitado, com prova de anotação de responsabilidade técnica (ART), devidamente aprovada pelo Município, contendo as subdivisões de quadras, dimensões e lotes, logradouros, espaços livres e outras áreas com destinação específica; quadro indicativo das áreas ocupadas pelos lotes, logradouros, espaços livres e outras áreas com destinação específica, caso tais dados não constem da planta referida; memorial descritivo da gleba, da área parcelada, dos lotes, dos bens públicos e das demais áreas; certidão atualizada da matrícula ou transcrição do imóvel; instrumento de instituição, especificação e convenção de condomínio, se for o caso; e auto de regularização municipal ou documento equivalente.

O requerimento inicial apresentado pelo agente da regularização fundiária (com amplo rol de legitimados nos termos do art. 50 da LPMCMV) autoriza o registro de imóveis a praticar todos os atos subsequentes e necessários à regularização pretendida.

Prenotado o requerimento acompanhado de documentos, o oficial de registro promoverá sua autuação e efetuará as buscas em seus assentos, dando início ao procedimento administrativo de registro em regularização fundiária, nos termos do art. 57 da LPMCMV.

Constatada expansão do parcelamento para além da área descrita na matrícula ou da transcrição imobiliária, o oficial de registro aproveitará o procedimento em curso para notificar o confrontante em tese atingido e proceder à retificação do registro. Verifica-se, aqui, medida saneadora e preventiva de litígios em âmbito do registro imobiliário.

---

[137] Este capítulo e item, bem como os itens seguintes tiveram por base as previsões constantes das NSCGJ do Estado de São Paulo. As sugestões e estudos são baseados nas normas regulamentadoras.

Os confrontantes da gleba a ser regularizada serão notificados pelo registrador para, querendo, apresentar impugnação no prazo de 15 (quinze) dias (art. 57, §1º da LPMCMV). A notificação será pessoal, preferencialmente pelo correio com aviso de recebimento, ou pelo oficial do registro de títulos e documentos da comarca da situação do imóvel ou do domicílio de quem deva recebê-la. Não sendo encontrado, estando em lugar incerto e não sabido, ou se recusando recebê-la, promover-se-á a notificação mediante edital.

Findo o prazo sem impugnação, o oficial praticará os atos cabíveis, como o registro do parcelamento do solo ou da instituição e especificação de condomínio e a respectiva convenção, com a subsequente abertura das matrículas das unidades imobiliárias e registro da atribuição de unidades nas matrículas correspondentes.

Em caso de impugnação, o oficial intimará o requerente e o profissional que houver assinado a documentação técnica para que se manifestem no prazo de 10 (dez) dias. Em caso de não solução, o oficial de registro de imóveis designará audiência de conciliação no prazo de 15 (quinze) dias (item 285.5 do cap. XX das NSCGJSP). Infrutífera a conciliação, várias são as possibilidades (item 285.6 do cap. XX das NSCGJSP e seguintes).

Se a impugnação for infundada[138], o oficial rejeitá-la-á de plano por meio de ato motivado do qual constem expressamente as razões pelas quais assim a considerou, dando seguimento ao procedimento caso o impugnante não recorra. Em caso de recurso, o impugnante apresentará suas razões ao oficial de registro de imóveis, que intimará o requerente para, querendo, apresentar contrarrazões, em seguida, encaminhando os autos ao juiz corregedor permanente (JCP) da circunscrição em que situado o imóvel. Se a impugnação for fundamentada, depois de ouvir o requerente, o oficial encaminhará os autos ao JCP da circunscrição em que situado o imóvel.

Nas hipóteses de interposição de recurso da rejeição liminar da impugnação infundada ou da impugnação fundamentada, os autos serão encaminhados ao JCP que, de plano ou após instrução sumária, ouvido o Ministério Público, examinará

[138] São exemplos de impugnação infundada citados nas NSCGJSP a já examinada e refutada em casos iguais ou semelhantes pelo juízo corregedor permanente ou pela CGJ; aquela em que o impugnante se limite a dizer que o procedimento causará avanço na sua propriedade sem indicar, de forma plausível, onde e de que forma isso ocorrerá; a que não contiver exposição, ainda que sumária, dos motivos da discordância manifestada; a que ventilar matéria absolutamente estranha ao pedido formulado; ou aquela que o oficial de registro de imóveis, pautado pelos critérios da prudência e da razoabilidade, assim reputar.

apenas a pertinência da impugnação e, em seguida, determinará o retorno dos autos ao oficial de registro para extinção ou continuidade do procedimento, no todo ou em parte.

Cumpre salientar que a existência de registros de direitos reais ou de constrições judiciais, inclusive as averbações de bloqueios e indisponibilidades sobre os imóveis não obstará a eventual unificação das áreas (a ser efetivada para fins de regularização), bem como o registro do projeto de regularização fundiária. Neste caso, dentro da prudência de sua atuação, ocorrendo a unificação de imóveis de proprietários distintos, o oficial do registro, logo após a abertura da matrícula, averbará as parcelas correspondentes aos titulares de domínio ou lançará, em caso de grande quantidade de proprietários, que os mesmos encontram-se indicados na matrícula de origem, juntamente com os ônus e constrições judiciais, legais ou convencionais que sobre elas existirem, independentemente de prévia anuência do beneficiário, do credor, do exequente ou de manifestação judicial.

Uma vez registrado o projeto de regularização fundiária, os compradores, compromissários ou cessionários poderão requerer o registro dos seus contratos, padronizados ou não, apresentando o respectivo instrumento ao oficial do registro de imóveis competente, o que representa o primeiro passo para a obtenção de um título formal de propriedade. Os compromissos de compra e venda, as cessões e as promessas de cessão valerão como título hábil para transmissão da propriedade, quando acompanhados da respectiva prova de quitação das obrigações do adquirente e serão registrados nas matrículas das correspondentes unidades imobiliárias resultantes da regularização fundiária.

O registro de transmissão da propriedade também poderá ser obtido mediante comprovação idônea (perante o oficial do registro) da existência de pré-contrato, promessa de cessão, proposta de compra, reserva de lote ou outro documento do qual constem a manifestação da vontade das partes, a indicação da fração ideal, lote ou unidade, o preço e o modo de pagamento e a promessa de contratar. A prova de quitação dar-se-á por meio de declaração escrita ou recibo assinado pelo loteador, com firma reconhecida, ou com a apresentação da quitação da última parcela do preço avençado. Observa-se, aqui, claro exemplo de medida facilitadora a permitir o ingresso dos títulos junto à serventia imobiliária, o que não seria possível, caso se adotassem as vetustas exigências formais.

Ainda com vistas à facilitação, preveem as NSCGJSP (item 287.4 do cap. XX) ser equivalente à prova de quitação a certidão emitida após 5 (cinco) anos do vencimento da última prestação pelo distribuidor cível da comarca de localização do imóvel e a da comarca do domicílio do adquirente, se diversa (CC, art. 206, § 5º, I), explicitando a inexistência de ação judicial que verse sobre a posse ou a propriedade do imóvel contra o adquirente ou seus cessionários.

Outra situação muito costumeira é a ocorrência da titularidade atual ser decorrência de uma sucessão de transferências informais. Neste caso, o interessado deverá apresentar cópias simples de todos os títulos ou documentos anteriores, formando a cadeia possessória, bem como a certidão do distribuidor (negativa) de cada uma dos adquirentes anteriores.

O oficial de registro, sempre em seu prudente arbítrio, realizará o registro do último título, fazendo menção às transferências intermediárias em seu conteúdo, à vista da prova do pagamento do imposto de transmissão *inter vivos* e, se for o caso, do laudêmio, devidos pela última transação.

Como normalmente os beneficiários da regularização fundiária são pessoas simples, uma boa iniciativa é a de exigir que os requisitos de qualificação do adquirente no ato registral possam ser comprovados por meio da apresentação de cópias simples da cédula de identidade (RG) ou documento equivalente, do CPF, da certidão de casamento e de eventual certidão de registro da escritura de pacto antenupcial, admitindo-se que os demais dados sejam complementados mediante simples declaração firmada pelo beneficiário, dispensado o reconhecimento de firma quando firmada na presença do Oficial ou de seu preposto.

Em caso da descrição do imóvel constante do título de transmissão estar imperfeita em relação ao projeto de regularização fundiária registrado, mas não houver dúvida quanto à sua identificação e localização, o interessado poderá requerer seu registro, de conformidade com a nova descrição, com base no disposto no art. 213, §13, da Lei Federal nº 6.015/73[139].

Já em caso do título de transmissão ou a quitação ostentar imperfeições relacionadas à especialidade ou à continuidade registrária, o oficial de registro,

---

[139] BRASIL. Lei Federal n. 6.015 de 1973:
§13 Não havendo dúvida quanto à identificação do imóvel, o título anterior à retificação poderá ser levado a registro desde que requerido pelo adquirente, promovendo-se o registro em conformidade com a nova descrição. (Incluído pela Lei nº 10.931, de 2004)

seguindo o critério da prudência e à vista dos demais documentos e circunstâncias de cada caso, verificará se referidos documentos podem embasar o registro da propriedade.

As NSCGJSP (item 291.1 do cap. XX), por exemplo, em casos de regularização fundiária dispensam requisitos, não considerando irregulares situações tais como: a ausência do formal de partilha de bens, da certidão de casamento com averbação da separação ou divórcio e do pacto antenupcial, quando for o caso, do transmitente, quando decorridos mais de dois anos da data da celebração do negócio jurídico com o apresentante do título; a ausência de apresentação do Cadastro de Pessoa Física – CPF ou do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ, dos alienantes anteriores, exceto do último adquirente (pois o preenchimento da DOI, obrigação acessória, faz-se necessário quanto ao adquirente final); a ausência do reconhecimento de firmas de que trata o art. 221, II, da LRP, quando decorridos mais de dez anos da data do instrumento, para registros de compromissos de compra e venda, cessões e promessas de cessão, pré-contrato, promessa de cessão, proposta de compra, reserva de lote ou outro instrumento do qual constem a manifestação da vontade das partes e a respectiva conversão em propriedade.

Ainda para o caso de dispensa de requisitos na qualificação, o registrador pode exigir que o interessado apresente, além do título da transmissão, prova de que habita de boa fé no imóvel há mais de 10 anos sem interrupção e oposição[140], bem como certidão de inexistência de ação que verse sobre direitos da propriedade indicada no instrumento (item 291.2 do cap. XX da NSCGJSP).

Em caso de impossibilidade de ingresso do título, o registrador fará a devolução do título, com eventual suscitação de dúvida ao JCP, o qual decidirá sobre a possibilidade de registro.

4.4 **O procedimento de regularização de condomínio de frações ideais**

[140] De acordo com as NSCGJSP, podem ser considerados meios de prova do tempo de ocupação: os relativos ao Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU, alvará de construção emitido pela Municipalidade, contas de água, luz e telefone, correspondências e quaisquer comprovantes de residência.

Situações ocorrem em que se necessita regularizar propriedade idealmente fracionada consistente em ocupação individualizada de fato. Em tais casos, o registrador abrirá novas matrículas, a requerimento dos titulares das frações ideais, aplicando-se o regramento do art. 3º do DL 271/67, art. 1º da lei 4591/64 ou art. 2º da Lei nº 6.766/79, a depender do caso apresentado (condomínio deitado, condomínio edilício ou loteamento tradicional).

O interessado, que poderá ser o adquirente por meio de contrato ou documento particular de fração ideal já registrado, especificará ao registrador a modalidade de regularização pretendida, se parcelamento do solo ou instituição e especificação de condomínio, com as respectivas atribuições de unidades autônomas ou lotes. Será apresentado rol de documentos ao registrador, entre os quais se destacam: a anuência dos confrontantes da fração do imóvel que pretende localizar[141], expressa em instrumento público ou particular com firma reconhecida; a identificação da fração, em conformidade com o projeto de regularização registrado, por meio de certidão atualizada expedida pelo Município[142]; certidão de lançamento fiscal ou de simulação do valor venal (item 293 e seguintes do cap. XX das NSCGJSP).

O requerimento de regularização como condomínio deverá vir subscrito por todos os titulares de frações registradas ou seus legítimos sucessores, nos termos da lei nº 4.591/64 (condomínio em edificações) ou no art. 3º do DL 271/67 (condomínio deitado), instruído com documentos, por exemplo: certidão atualizada da matrícula do imóvel; instrumento de instituição e especificação de condomínio; plantas e memorial descritivo com a descrição sucinta do empreendimento com identificação das unidades autônomas e respectivas frações ideais de terreno, bem como restrições incidentes sobre elas e áreas comuns, ambos assinados por profissional legalmente habilitado e aprovados pelo Município; cálculo das áreas das edificações e dos lotes, discriminando, além da global, a das partes comuns, inclusive áreas de circulação interna, quando houver, e indicando para cada tipo de

---

[141] Em caso de não apresentação de anuência dos confrontantes, seguir-se-á o procedimento de notificação dos confrontantes, de modo análogo ao descrito na seção anterior.

[142] Em caso de não apresentação da certidão municipal, o oficial do registro fará publicar, em jornal de circulação local, em resumo, edital do pedido de especialização, podendo esse ato ser impugnado no prazo de 15 (quinze) dias contados da data da publicação. Findo o prazo sem impugnação, o oficial praticará os atos cabíveis. Em caso de impugnação, seguir-se-á o procedimento de notificação de confrontantes, conforme já descrito na seção anterior. Findo o prazo sem impugnação, o oficial abrirá nova matrícula para a fração destacada e averbará o destaque na matrícula matriz; se houver impugnação, segue-se o rito de notificação de confrontantes, como já explicado.

unidade a respectiva metragem de área construída ou a metragem de cada lote; convenção de condomínio, acompanhada do respectivo regimento interno; auto de regularização municipal ou de vistoria (“habite-se”) ou, ainda, documento equivalente das construções existentes, instrumento de atribuição de unidades autônomas.

Em caso do referido requerimento não estar subscrito pela totalidade dos titulares do domínio, e estando a documentação em ordem, seguir-se-á o já referido procedimento de notificação, oportunidade em que os faltantes serão notificados pelo oficial de registro para manifestarem-se.

4.5 **O procedimento de regularização de glebas urbanas anteriores à lei do parcelamento do solo urbano**

Neste caso, a chamada regularização inominada pode ser processada em parcelas ou em sua integralidade, tendo como supedâneo o art. 71 da LPMCMV[143].

Segundo a mencionada lei, o procedimento registral é iniciado junto à serventia imobiliária com rol de documentos: certidão do Município atestando que o loteamento foi implantado antes de 19 de dezembro de 1979 e que está integrado à cidade; planta da área em regularização assinada por profissional legalmente habilitado, com prova de ART, contendo as subdivisões das quadras, as dimensões e numeração dos lotes, logradouros, espaços livres e outras áreas com destinação específica; certidão de matrícula ou transcrição da área em regularização; memoriais descritivos da gleba, da área parcelada, dos lotes, dos bens públicos e das demais áreas (item 300 do cap. XX das NSCGJSP).

Cumpre salientar que a apresentação da certidão da autoridade municipal atestando que o parcelamento foi implantado anteriormente a 19 de dezembro de 1979 e que está integrado e consolidado à cidade, com irreversibilidade da

---

[143] BRASIL. Lei Federal nº 11.977, de 7 de julho de 2009:
Art. 71. As glebas parceladas para fins urbanos anteriormente a 19 de dezembro de 1979 que não possuírem registro poderão ter sua situação jurídica regularizada, com o registro do parcelamento, desde que o parcelamento esteja implantado e integrado à cidade.
§ 1º A regularização prevista no caput pode envolver a totalidade ou parcelas da gleba.
§ 2º O interessado deverá apresentar certificação de que a gleba preenche as condições previstas no caput, bem como desenhos e documentos com as informações necessárias para a efetivação do registro do parcelamento.

ocupação, dispensa quaisquer outras manifestações, licenças ou alvarás, inclusive do órgão ambiental estadual.

4.6 **Procedimento de regularização de conjuntos habitacionais**

A regularização de conjuntos habitacionais erigidos pelas pessoas jurídicas constantes dos incisos VII e VIII do art. 8º da lei 4.380/64 compreende um conjunto de atos a ser realizado pelo oficial de registro, entre os quais se destacam: a averbação do conjunto na matrícula do imóvel, em forma de condomínio edilício ou parcelamento, e das respectivas construções; o registro da convenção do condomínio edilício, se o caso, bem como a abertura de matrícula dos lotes ou das unidades autônomas (item 303 e seguintes do cap. XX das NSCGJSP).

O oficial, para a referida averbação, exigirá a planta do conjunto, aprovada pelo Município e assinada por profissional legalmente habilitado, com prova de ART, contendo as edificações, subdivisões das quadras, as dimensões, área e numeração dos lotes, logradouros, espaços livres e outras áreas com destinação específica, inclusive garagem para veículos e unidades autônomas se houver; memorial descritivo com a descrição sucinta do empreendimento, a identificação dos lotes ou unidades e as restrições incidentes, assinado por profissional legalmente habilitado; discriminação das frações ideais de terreno com as unidades de uso exclusivo que a elas corresponderão, se o caso; convenção de condomínio, acompanhada do respectivo regimento interno, se o caso; prova do ato constitutivo do agente empreendedor, observados o art. 8º da lei 4.380/64, e o art. 18 da lei nº 5.764/71; auto de regularização do Município ou documento equivalente; auto de vistoria ou “habite-se” emitido pelo Município para as construções existentes.

O requerimento do interessado e os documentos que o acompanham serão autuados, formando o processo respectivo, arquivados separadamente. O oficial de registro, então, procederá às buscas e à qualificação da documentação apresentada.

Procedida a averbação do conjunto habitacional, o oficial de registro elaborará ficha auxiliar, que fará parte integrante da matrícula, da qual constarão todas as

unidades, reservando-se espaço para anotação dos números das matrículas. Serão, então, abertas todas as matrículas das unidades integrantes do conjunto regularizado, averbando-se esse fato na matrícula matriz para comprovação do esgotamento da disponibilidade imobiliária.

4.7 **Procedimento de demarcação urbanística**

A demarcação urbanística, nos termos do art. 46, III da LPMCMV, é o procedimento administrativo pelo qual o poder público, no âmbito da regularização fundiária de interesse social, demarca imóvel de domínio público ou privado, definindo seus limites, área, localização e confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses.

Trata-se de procedimento indispensável para a regularização fundiária de ocupações não matriculadas (a delimitação da área a ser regularizada é um pressuposto nos termos da especialização objetiva do fólio real) e facultativo para as demais situações de regularização de interesse social e específico.

Como bem prevê a lei, o auto de demarcação urbanística poderá abranger parte ou a totalidade de um ou mais imóveis inseridos em uma ou mais das seguintes situações: domínio privado com proprietários não identificados, em razão de descrições imprecisas dos registros anteriores; domínio privado objeto do devido registro no Registro de Imóveis competente, ainda que de proprietários distintos; domínio público.

Ao ser apresentado ao registro de imóveis, o auto de demarcação urbanística deve estar acompanhado de: planta e memorial descritivo da área a ser regularizada, nos quais constem suas medidas perimetrais, área total, confrontantes, coordenadas preferencialmente georreferenciadas dos vértices definidores de seus limites, número das matrículas ou transcrições atingidas, indicação dos proprietários identificados; planta de sobreposição do imóvel demarcado com a situação da área constante do registro de imóveis, quando esta o permitir; certidão da matrícula ou transcrição da área a ser regularizada, emitida pelo registro de imóveis, ou, diante

de sua inexistência, das circunscrições imobiliárias anteriormente competentes, quando possível identificá-las (item 296.2 e seguintes do cap. XX das NSCGJSP).

Em caso de regularização perpetrada pelo poder público, antes de encaminhar o auto de demarcação urbanística ao registro de imóveis, setor responsável colherá as anuências de órgãos responsáveis pela administração patrimonial dos demais entes federados ou os notificará[144] para que se manifestem no prazo de 30 (trinta) dias quanto: à anuência ou oposição ao procedimento, na hipótese de a área a ser demarcada abranger imóvel público (art. 56, §2º da LPMCMV); aos limites definidos no auto de demarcação urbanística, na hipótese de a área a ser demarcada confrontar com imóvel público; e à eventual titularidade pública da área, na hipótese de inexistência de registro anterior ou de impossibilidade de identificação dos proprietários em razão de imprecisão dos registros existentes.

Destaca-se que os títulos de direito real ou de legitimação de posse podem ingressar no registro de imóveis, independentemente de prévia demarcação urbanística, quando área objeto de regularização já esteja matriculada ou seja passível de ser matriculada, tratando-se, pois, de procedimento facultativo nestes casos.

Encaminhado o auto de demarcação urbanística ao registro de imóveis, será imediatamente prenotado e autuado, procedendo o oficial às buscas para identificação do proprietário da área a ser regularizada e das matrículas ou transcrições que a tenham por objeto. Na impossibilidade de identificação da totalidade dos titulares do domínio da área em questão, as buscas deverão se estender às circunscrições imobiliárias anteriores.

Realizadas as buscas, o oficial do registro de imóveis deverá notificar o proprietário e os confrontantes da área demarcada, para, querendo, apresentarem impugnação à averbação da demarcação urbanística. No caso do poder público ser o responsável pela regularização, especialmente se a descrição constante de transcrição ou matrícula relativa à área objeto de demarcação urbanística for imprecisa ou omissa de modo que impossibilite a segura identificação dos titulares do domínio de toda a área, deverá notificar, por edital, eventuais interessados, bem

[144] Na ausência de resposta no prazo, presumir-se-á a anuência do notificado e o procedimento de demarcação urbanística terá continuidade.

como o proprietário e os confrontantes da área demarcada (item 297.2 e seguintes do cap. XX das NSCGJSP).

Decorrido o prazo sem impugnação, a demarcação urbanística será averbada nas matrículas ou transcrições alcançadas pela planta e memorial, abrindo-se matrícula para a área objeto da demarcação, salvo se área demarcada coincidir exatamente com a do imóvel objeto da matrícula ou transcrição (situação em que a mesma será aproveitada).

Em caso de impugnação, o oficial do registro de imóveis notificará o poder público para que se manifeste, oportunidade em que este poderá propor a alteração do auto de demarcação urbanística ou adotar qualquer outra medida que possa afastar a oposição do proprietário ou dos confrontantes à regularização da área ocupada, podendo, inclusive, apresentar nova planta para fins da averbação da demarcação.

Persistindo a divergência, o oficial de registro de imóveis promoverá audiência de conciliação entre o impugnante e o poder público (item 297.6 e seguintes do cap. XX das NSCGJSP). Não havendo acordo, será instaurado procedimento de dúvida, nos termos do explicitado na seção do processo de regularização fundiária, com presidência inicial do registrador imobiliário e posterior remessa ao JCP para decisão.

Os campos “nome do proprietário anterior” e “registro anterior” na matrícula aberta para a área objeto da demarcação urbanística e nas matrículas abertas para cada parcela decorrente da regularização fundiária constarão da seguinte forma: quando for possível identificar a exata origem da parcela matriculada, por meio de planta de sobreposição do parcelamento com os registros existentes, a própria matrícula anterior e o nome de seu proprietário identificados; quando não for possível identificar a exata origem da parcela matriculada, todas as matrículas anteriores atingidas pelo auto, a expressão “proprietário não identificado” e, em sendo o caso, os nomes dos proprietários identificados[145]; e, na hipótese de multiplicidade de proprietários, no preâmbulo da matrícula da unidade imobiliária resultante da regularização fundiária, deverá constar a seguinte advertência no campo destinado à indicação do proprietário: “proprietários indicados na matrícula de origem” (item 297.7 do cap. XX das NSCGJSP).

[145] Ficando dispensadas as exigências itens 4 e 5 do inciso II do art. 176 da LRP.

Por último, a despeito da LPMCMV não mencionar a possibilidade de demarcação urbanística para regularizações fundiárias de interesse específico, as NSCGJ de São Paulo também preveem a possibilidade de seu manejo em tais casos.

4.8 **Procedimento de legitimação de posse e conversão em título de propriedade**

Na regularização fundiária, após regularização das unidades imobiliárias, com a abertura das matrículas respectivas, serão registrados os títulos de direito real ou de legitimação de posse apresentados e aptos a registro.

A legitimação de posse, como sabido, consiste em ato do poder público destinado a conferir título de reconhecimento de posse de imóvel objeto de demarcação urbanística (ou não, em caso da área já estar perfeitamente delimitada no folio real), com a identificação do ocupante e do tempo e natureza da posse, nos termos do art. 47, IV da LPMCMV. A legitimação de posse pode também ser concedida ao coproprietário da gleba, titular de cotas ou de frações ideais devidamente cadastradas pelo poder público, desde que exerça seu direito de propriedade em um lote individualizado e identificado no parcelamento registrado, bem como ao ocupante de lote em parcelamento ou de unidade autônoma em condomínio edilício regular.

O título de legitimação de posse apresentado ao registro de imóveis deverá ser acompanhado de declaração do legitimado de que: não é concessionário, foreiro ou proprietário de outro imóvel urbano ou rural; não é beneficiário de legitimação de posse concedida anteriormente.

Nos termos da lei, o detentor do título de legitimação de posse, após 5 (cinco) anos de seu registro, poderá requerer ao oficial de registro de imóveis a conversão desse título em registro de propriedade (ou de direito real que o equivalha, com visto, tais como concessão de direito real de uso ou concessão de direito real para fins de moradia), tendo em vista sua aquisição por usucapião, nos termos do art. 183 da CF/88.

O pedido de conversão deverá ser instruído pelo legitimado com os seguintes documentos: certidões do cartório distribuidor demonstrando a inexistência de ações em andamento que versem sobre a posse ou a propriedade do imóvel (em relação ao titular da legitimação); declaração de que não possui outro imóvel urbano ou rural; declaração de que o imóvel é utilizado para sua moradia ou de sua família; e declaração de que não teve reconhecido anteriormente o direito à usucapião de imóveis em áreas urbanas (item 299.1 do cap. XX das NSCGJSP).

Em caso de área urbana de mais de 250m² e no de legitimação de posse decorrente de projeto de regularização fundiária de interesse específico ou de parcelamento do solo anterior a 19 de dezembro de 1979, o prazo para requerimento da conversão do título de legitimação de posse em propriedade será o estabelecido na legislação pertinente sobre usucapião (art. 60, §3º da LPMCMV).

Trata-se, pois, de mecanismo de regularização fundiária já estudado, que vai dar origem ao processo de usucapião extrajudicial previsto na LPMCMV.

Por ultimo, salienta-se que o título de legitimação de posse poderá ser extinto pelo poder público quando constatado que o beneficiário não está na posse do imóvel e não houve registro de cessão de direitos. Neste caso, o poder público, após o procedimento para extinção do título, solicitará ao oficial de registro a averbação do cancelamento de seu registro na forma do art. 250, III da LRP.

4.9 **Breves comentários e peculiaridades da atuação do registro imobiliário no procedimento de regularização. O problema do sub-registro imobiliário.**

Como visto, a regularização fundiária associa-se a assentamentos informais e tem por finalidade permitir que propriedades materialmente existentes passem a ter vida também formal, no seio jurídico-registral, através de um título que as represente.

Trata-se, pois, de uma tentativa de reduzir o “capital morto”, nos termos de Hernando de Soto, como estudado no capítulo anterior e, com isto, aproveitar suas inúmeras vantagens, entre as quais o incremento da economia e das vantagens políticas, da segurança jurídica e bem estar dos novos proprietários. Em última

instância, objetiva-se eliminar ou reduzir o problema do “sub-registro” imobiliário, ou seja, propriedades existentes apenas na realidade, sem título e identidade que as identifique e as possibilite circular no sistema econômico e jurídico.

Para que novos títulos possam ingressar no fólio real, algumas adaptações do modelo de exigências formais tiveram (e ainda têm, dado que o processo é contínuo) de ser consideradas. O objetivo é, como visto, atacar a questão do “sub-registro” imobiliário.

Diante deste desafio, registradores, judiciário, legislador e doutrina têm de atuar em conjunto. Ao legislador compete editar normas específicas, com redução de requisitos e dispensa de exigências, em vista do caráter peculiar dos assentamentos objeto de regularização. O novo conjunto normativo, possibilitando a dispensa de requisitos, evita maior engessamento do sistema, o que representaria dificuldade ainda maior do ingresso dos títulos nas serventias imobiliárias, o que agravaria a informalidade imobiliária.

Em caráter complementar ao legislador, atuam as CGJ e o CNJ, judiciário. Regulando e complementando as leis editadas, através de provimentos, portarias e resoluções, ou decidindo situações concretas que lhes são apresentadas em procedimento de dúvida, contribuem para a adequação dos requisitos às vicissitudes do campo da regularização fundiária.

Ao lado destes atores, entram em cena os registradores, os quais, atuando em consonância com as normas existentes e determinações do judiciário, procuram viabilizar o acesso da propriedade ao seu caráter formal. Sua missão primordial é reduzir o “sub-registro” sem perda significativa da segurança jurídica, elemento central e indisponível do sistema registral.

Nas seções anteriores, vimos o atuar do registrador imobiliário em diversos procedimentos associados à regularização fundiária. Em diversas oportunidades, percebeu-se flexibilizações, com vistas a mitigar o fenômeno do “sub-registro” imobiliário. Citaremos, como conclusão, alguns destes casos, com breves comentários.

Um primeiro exemplo de mitigação de requisitos pode ser visto no campo dos loteamentos em solo urbano. Para a averbação dos conjuntos habitacionais erigidos pelas pessoas jurídicas referidas nos incisos VII e VIII, do art. 8º, da Lei nº 4.380/64, salvo se o exigirem o interesse público ou a segurança jurídica, não se aplica o

disposto no artigo 18 da Lei nº 6.766/79 (o qual exige uma séria de documentos e certidões para o registro de um loteamento tradicional). Com visto, conjunto habitacional é o empreendimento em que o parcelamento do imóvel urbano, com ou sem abertura de ruas, é feito para alienação de unidades habitacionais já edificadas pelo próprio empreendedor.

Em loteamentos populares poderá também ser dispensada a metragem mínima dos lotes, exigência que regra geral inviabilizaria o processamento da regularização, dado normalmente o objeto fundiário recair sobre área já consolidada, com grande aglomeração de construções de particulares.

Objeto de estudo nas seções anteriores, a CGJ do Estado de São Paulo, acompanhando a inovação legislativa trazida pela LPMCMV, regulamentou através das NSCGJ o registro da regularização fundiária de assentamentos consolidados sobre imóveis urbanos ou rurais, conferindo a titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (item 273 do cap. XX das NSCGJSP).

Os procedimentos têm seu curso no registro de imóveis, independentemente de manifestação judicial, exceto nos casos em que for infrutífera a conciliação entre as partes envolvidas, situação em que a impugnação ou o recurso será encaminhado ao JCP (itens 285.6 a 285.8 do cap. XX das NSCGJSP).

Muito se discutiu se com o surgimento da LPMCMV, a demarcação urbanística seria obrigatória apenas para os casos em que não se tenha identificado o titular do domínio de imóvel, ou ainda para aqueles casos em que o título não se localiza em virtude de descrições imprecisas, e até mesmo para imóveis com titularidade diversa. Sobre o tema a CGJ de São Paulo entendeu no item 296 [146] do cap. XX das NSCGJ ser a demarcação urbanística facultativa para todas as demais situações que tenham área matriculada. A própria LPMCMV exige, quando da averbação do auto de demarcação urbanística, a matrícula ou transcrição correspondente ao imóvel demarcado e planta de sobreposição entre a situação fática e a área titulada.

---

[146] BRASIL. Normas de Serviço da Corregedoria-Geral de Justiça (NSCGJ) do Estado de São Paulo. Atualizado até Setembro de 2015:
296.O procedimento de demarcação urbanística é indispensável para a regularização fundiária de áreas ainda não matriculadas e facultativo para as demais situações de regularização de interesse social ou específico. (grifamos)

O registro do projeto de regularização independe de averbação prévia do cancelamento do cadastro de imóvel rural junto ao INCRA e de inclusão no perímetro urbano (item 273.1 do cap. XX das NSCGJSP), o que também difere do procedimento tradicional de inclusão do imóvel para o perímetro urbano.

A CGJ de São Paulo, com vistas a facilitar a aquisição da propriedade e o direito à moradia, estabelece que a existência de registros de direitos reais ou constrições judiciais, inclusive as averbações de bloqueios e indisponibilidades, sobre os imóveis não obstará a unificação das áreas e o registro do projeto de regularização fundiária. (Item 286.2 do cap. XX das NSCGJSP).

Havendo frações ideais registradas não especializadas no projeto de regularização, as novas matrículas dos lotes serão abertas mediante requerimento de especialização formulado pelo titular da fração ideal ou seus legítimos sucessores, dispensada a outorga de escritura de rerratificação para indicação da quadra e lote respectivos. (Item 279 do cap. XX das NSCGJSP).

Ademais, uma das principais inovações das NSCGJSP está no item 280[147] do cap. XX que veio ampliar[148] o disposto no art. 213, §11 da LRP ao permitir que o oficial de registro adote o memorial descritivo da gleba apresentado com o projeto de regularização fundiária, devendo averbá-lo anteriormente ao registro do projeto, dispensando-se requerimento e procedimento autônomos de retificação e notificação de confrontantes, o que facilita o trâmite do procedimento, demandando menos tempo e custo (Item 280 do cap. XX das NSCGJSP).

Veja-se que, havendo dúvida quanto à extensão da gleba matriculada, em razão da precariedade da descrição tabular, os itens 280.1 e 280.2 do cap. XX das NSCGJSP aduzem que o oficial de registro de imóveis abrirá nova matrícula para área destacada, averbando referido destaque na matrícula matriz. Prevê também a precariedade da descrição tabular não ser elemento suficiente para que o oficial de registro de imóveis notifique os confrontantes, salvo se ficar demonstrado que algum

---

[147] BRASIL. Normas de Serviço da Corregedoria-Geral de Justiça (NSCGJ) do Estado de São Paulo. Atualizado até Setembro de 2015:
280. Para atendimento ao princípio da especialidade, o oficial de registro de imóveis adotará o memorial descritivo da gleba apresentado com o projeto de regularização fundiária de interesse social ou específico, devendo averbá-lo anteriormente ao registro do projeto, dispensando-se requerimento e procedimento autônomos de retificação.(grifamos)

[148] A ampliação decorre do fato de que segundo o art. 213, § 11º da Lei Federal nº. 6.015/73, o projeto de regularização fundiária que independe de retificação é o de interesse social, e não o específico.

deles foi, em tese, atingido ou que a área do projeto de regularização é superior a área do imóvel.

Como sabemos, o ordenamento jurídico pátrio exige a lavratura de escritura pública para a transmissão de direitos reais sobre bens imóveis, excetuados os imóveis de valor inferior a trinta salários mínimos (art. 108 do CC). Em virtude da própria irregularidade do parcelamento, os beneficiários raramente a possuiriam.

Observe-se que nos casos em que existiam escrituras públicas, as descrições delas constantes evidentemente não se adequavam aos projetos de regularização fundiária registrados. Em outra banda, a participação dos proprietários de glebas parceladas irregularmente nos processos de regularização fundiária é ínfima, de modo que se tornava inviável a transmissão dos lotes por meio de escritura pública, o que acarretava na necessidade de inúmeras ações judiciais de usucapião.

Em parte a obrigatoriedade da escritura pública fora mitigada pela Lei Federal 9.785/99, que alterou dispositivos da Lei Federal 6.766/79, incluindo o § 6º em seu artigo 26, possibilitando o manejo do instrumento particular. Contudo, muitas propriedades a serem regularizadas ainda padecem da falta de tal documento.

Novamente as Normas de Serviço de São Paulo inovaram ao prever que o registro de transmissão da propriedade poderá ser obtido, ainda, mediante a comprovação idônea, perante o oficial do registro de imóveis, da existência de pré-contrato, promessa de cessão, proposta de compra, reserva de lote ou outro documento do qual constem a manifestação da vontade das partes, a indicação da fração ideal, lote ou unidade, o preço e o modo de pagamento, e a promessa de contratar. (item 287.2 das NSCGJSP).

Neste campo, também servirão como títulos os compromissos de compra e venda, as cessões e as promessas de cessão valerão como título hábil para transmissão da propriedade, quando acompanhados da respectiva prova de quitação das obrigações do adquirente e serão registrados nas matrículas das correspondentes unidades imobiliárias resultantes da regularização fundiária. (item 287.1 das NSCGJSP).

Em vista do princípio da continuidade e da segurança dos assentos imobiliários, as normas de serviço preveem que se a titularidade atual decorreu de uma sucessão de transferências informais, o interessado deverá apresentar cópias simples de todos os títulos ou documentos anteriores, formando a cadeia

possessória, e a certidão de cada uma dos adquirentes anteriores (item 288.1 das NSCGJSP). Nesse caso, o Oficial de Registro de Imóveis realizará o registro do último título, fazendo menção às transferências intermediárias em seu conteúdo, à vista da prova do pagamento do imposto de transmissão *intervivos* e, se for o caso, do laudêmio, devidos pela última transação. (item 288.2 do cap. XX das NSCGJSP).

Como se pode perceber, pela interpretação sistemática e teleológica das NSCGJSP e do arcabouço legislativo como um todo, a CGJ e os registradores de imóveis vêm desempenhando um papel cada vez mais ativo no cenário imobiliário, na media em que o ordenamento atribui ao registrador a atividade social de qualificar os títulos postos à sua apreciação sem que haja formalismo excessivo no registro.

Prestigiou-se, outrossim, a facilitação do tráfego imobiliário, na medida em que situações jurídicas não constantes da matrícula (salvo poucas exceções legais) passam a não poder mais ser opostas a terceiros, facilitando a regularização fundiária.

A atividade jurídica-social do registrador que deixou de ser mero expectador para atuar mais ativamente no âmbito registral, vem justamente atender ao anseio social de titulação da propriedade imobiliária e assim, dar acesso ao direito fundamental de propriedade para aqueles que até então eram marginalizados pela burocracia estatal e registral. Coloca-se, finalmente, a “cidade informal” na formalidade, ataca-se de frente o “sub-registro”, e alçam-se maiores benefícios sociais, econômicos e políticos para todos.

CONCLUSÃO

As mazelas causadas pela explosão demográfica aliada ao histórico da ocupação do território brasileiro e planejamento urbano inadequado tem resultado no aumento da pobreza nas cidades e suas periferias, com o surgimento de moradias irregulares, submoradias ou habitação em precárias condições, como viver embaixo de pontes, viadutos, terrenos baldios, em favelas etc.

A desordem urbana tem relação direta com a atuação, *rectius* a omissão, em caráter contumaz, dos governos, sobretudo na esfera municipal. Seria de esperar-se que os entes municipais, dado sua proximidade com a população local, organizassem adequadamente seus territórios e formulassem políticas habitacionais e urbanas, com prioridades para localidades necessitadas e não apenas de acordo com o interesse econômico do “capitalista de plantão”. O chamado especulador imobiliário, muitas das vezes o grande financiador de campanhas eleitorais, não deveria ser a prioridade legislativa ou executiva, fato que resulta em uma dissociação entre a estrutura fundiária e os pleitos da sociedade local.

A importância da regularização fundiária é inegável. Integra e proporciona regularidade ao ordenamento urbanístico, interesse difuso e coletivo, direito de toda a sociedade a uma cidade ordenada com políticas urbanas eficazes. É dever dos governantes e requer a colaboração, participação e fiscalização de todos os membros da sociedade.

São cada vez mais prementes mecanismos eficientes de reconhecimento de áreas ocupadas, principalmente quando se trate de população carente, a assegurar o direito de moradia. Apesar de isto não significar que as mesmas devam necessariamente permanecer no mesmo local que ocupam, dada as exigências ambiental (preservação do meio ambiente), social (locais que coloquem em risco a população), política (áreas destinadas a outros fins sociais), sempre que possível a identidade e suas relações sociais devem ser respeitadas.

A expectativa em torno da regularização fundiária deve e merece ser respondida adequadamente. É nessa direção que andam as inovações normativas e a mudança comportamental e de mentalidade voltadas a uma política pública de

resgate da cidadania através da conversão da irregularidade urbana em cidade legal.

O direito de propriedade há de ser exercido conforme sua função social, em respeito às normas municipais, à legislação ambiental, à lei de parcelamento do solo e regularização fundiária, bem como demais diplomas correlatos, com o fito de assegurar a emprestar à dinâmica social a sempre necessária segurança jurídica, catalisadora-propulsora dos negócios realizados no seio social.

Dentro da nova realidade que se avizinha e demanda novas providências, curador maior da segurança jurídica imobiliária, emerge a renovada atuação do registro imobiliário. Setor de precípua importância nas relações imobiliárias e sociais, dado o direito de moradia claramente extrapolar o mero aspecto econômico, tem seu estudo pouco difundido na doutrina ou cadeiras universitárias.

Partindo do histórico de terras do Brasil, este trabalho teve, assim, por finalidade, fazer um estudo sobre mecanismos de regularização fundiária e sua integração com o registro imobiliário.

Descrevendo numerosas atividades desempenhadas pelo registro imobiliário, procurou-se destacar a importância e as contribuições do sistema de registro imobiliário nos mais diferentes campos, tais como jurídico, probatório, social, econômico, consumerista, fiscalizatório, ambiental e urbanístico. Foram ressaltadas também a atividade qualificadora do registrador, bem como os efeitos do registro imobiliário.

Reconhecendo o direito de propriedade (ou em última instância o de titulação) como direito fundamental e subjetivo dos munícipes, foram estudados mecanismos legais de regularização fundiária, tanto tradicionais, como a usucapião, constante nos ordenamentos desde o Direito Romano, quanto outros mais modernos, em grande parte no Estatuto da Cidade. Estudou-se, também, a regularização fundiária em terras públicas, na Amazônia Legal, aportando-se na Lei do Programa Minha Casa Minha Vida, com seus variados institutos, entre os quais se destacam a legitimação de posse, usucapião extrajudicial, demarcação urbanística, entre tantos outros.

Efetuada uma breve digressão sobre o instituto da usucapião no novo código de processo civil, passou-se às vantagens do processo de regularização fundiária, bem como desvantagens, representada pela problemática da “mais valia” imobiliária.

Neste ponto procurou-se equacionar medidas compensatórias, apresentando-se propostas para a solução da questão intrincada que tanto aflige os Municípios brasileiros. Por último, estudou-se a principal finalidade da regularização e do planejamento urbanos, qual seja, a produção de “cidades felizes”, uma aplicação prática da releitura da clássica função social das cidades sob a ótica da dignidade da pessoa humana.

Por último, passou-se ao estudo das contribuições e da participação do registro de imóveis no processo de regularização fundiária. De relevo neste ponto, a atuação do Conselho Nacional de Justiça, das Corregedorias-Gerais de Justiça dos Estados e dos registradores imobiliários, com vistas à consecução da regularização e ao combate do problema do “sub-registro” imobiliário.

Ainda na inter-relação entre regularização fundiária e registro imobiliário, foram trazidos diversos procedimentos encaminhados junto ao registro imobiliário no campo da regularização. Neste sentido, foram vistos o procedimento de regularização fundiária propriamente dita, a regularização de condomínios de frações ideais, a regularização de glebas urbanas anteriores à Lei Federal 6766/79, a regularização de conjuntos habitacionais, o procedimento de demarcação urbanística e o de legitimação de posse e conversão em título de propriedade (ou direito real que lhe substitua). Finalmente, foram apresentados breves comentários e citadas algumas peculiaridades de atuação do registro imobiliário no processo de regularização.

Como visto ao longo de todo este trabalho, além das inúmeras flexibilizações e desburocratizações trazidas pela atual legislação e normatização complementar, o procedimento de regularização deixou de ser judicial (com toda a problemática da morosidade e custos associados), passando a ser eminentemente administrativo, com presidência do registrador imobiliário. Visa, assim, a assegurar o direito fundamental à moradia (ou de titulação) de forma mais célere, eficiente e segura (com o registro), seguindo, aliás, tendência geral de desjudicialização de demandas que se espraia pelos mais diversos campos da ciência jurídica.

Exerce o registrador imobiliário importante função na administração dos direitos privados e dos interesses públicos. Dentre outras ações, participa no ordenamento das cidades ao qualificar e registrar devidamente os títulos que lhes são submetidos. Tendo como escopo a publicidade, garante a cognoscibilidade e a

segurança, instrumentos indispensáveis para o desenvolvimento econômico e político.

Para que ocorra a regularização, necessariamente, a propriedade informal deverá transmutar, ingressando nos Registros Públicos e tornando-se regular, atribuindo direitos e garantias aos novos proprietários, com todas as vantagens do reaproveitamento do até então “capital morto” imobiliário.

A regularização fundiária e a redução do chamado “sub-registro” imobiliário são hoje as palavras de ordem no campo urbanístico.

O oficial do registro imobiliário, em sua renovada atuação consentânea com o notariado latino, tem o dever de facilitar a entrada dos títulos nos assentos imobiliários, flexibilizando formalidades que impeçam o registro imobiliário, sem prejuízo da legalidade ou substancial redução da segurança no conjunto de informações de seu acervo.

Com uma postura mais ativa, usa a prudência necessária na qualificação registral e, se ainda pairar dúvidas, deve requerer da parte interessada novos documentos comprobatórios de seu direito. Em última instância, socorre-se do poder judiciário, através do manejo do procedimento administrativo de dúvida para soluções de questões que não consiga resolver *sponte propria*.

Por último, há de salientar-se que a construção de cidades agradáveis e de moradia para todos deve estar alinhada com a renovada função social da cidade: o aspecto humano citadino, nova variável a somar-se às já tradicionais funções de moradia, deslocamento, lazer e trabalho. Superado o antigo tecnicismo individualista e patrimonialista, adentra-se a uma nova fase, de caráter social e existencialista, em que o lado humano deve ser permanentemente considerado nos projetos urbanos, sobretudo quando da regularização fundiária.

Somente com o trabalho contínuo e permanente da regularização fundiária acompanhada de uma política de planejamento urbano séria, humana, abrangente e consentânea com as peculiaridades da cidade, com a participação ativa e proativa do registro imobiliário, judiciário, governantes e de toda a sociedade (gestão democrática da cidade), poderá ser enfrentado de forma eficaz este grande problema que assola nossas grandes cidades: o crescimento desordenado.

Cumpridos os objetivos, atuar-se-á de acordo com a essencial propriedade das cidades, o desenvolvimento de interações e trocas de experiências entre seus

habitantes, riqueza cultural e ativa do caráter humano, elemento que nos fez chegar a todas as conquistas de que hoje tanto nos orgulhamos, ativo mais valioso de que uma cidade e moderna civilização dispõem.

REFERÊNCIAS

ABREU, Maurício de Almeida. *A evolução urbana do Rio de Janeiro.* 4.ed. Rio de Janeiro: IPP, 2013.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. *Direito à moradia:* instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas, 1997.

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

ALFONSIN, Jacques Távora. A função social da cidade e da propriedade privada urbana como propriedades de funções. In: ALFONSIN, Betania; FERNANDES, Edesio. *Direito à moradia e segurança da posse no estatuto da cidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

ALMEIDA, Luiz Felype Gomes; MONTE-MOR, Roberto Luis. *Formação e Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas:* das esferas do debate ao caso do Vetor Norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Belo Horizonte: UFMG, 2000. Disponível em: <http://www.cedeplar.ufmg.br/seminarios/seminario_diamantina/2010/D10A039.pdf> Acesso em: 20 jul. 2015.

CARVALHO, Afrânio de. *Registro de Imóveis*. 4.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

CARVALHO, Bruno. *A favela e sua hora*. Revista Piauí, São Paulo, n. 67 p. 38-42, abr. 2012.

CARVALHO, José Murilo de. *Teatro de sombras:* a política imperial. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1996.

CASTRO, Paulo Rabello de Castro & Colaboradores. *Galo Cantou!* A conquista da propriedade pelos moradores do Cantagalo. Rio de Janeiro: Record, 2011.

CIRNE LIMA, Ruy. *Pequena História Territorial do Brasil:* sesmarias e terras devolutas. Porto Alegre: Sulista,1954.

CZIMMERMANN, Fernanda Riviera. O Projeto Porto Maravilha e a Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio de Janeiro**.** *Revista Digital de Direito Administrativo*, Ribeirão Preto, v. 1, n. 1, p. 115-143, jan. 2014.

CRIADO, Francisco de Asís Palacios; MELO, Marcelo Augusto Santana de; JACOMINO, Sérgio (Coord.).*Registro de Imóveis e Meio Ambiente* .São Paulo: Saraiva, 2010.

DIAS, Manuel Nunes. *O capitalismo monárquico português, 1415-1549*: contribuição para o estudo das origens do capitalismo moderno. Coimbra: Instituto de Estudos Históricos Dr. António de Vasconcelos, 1963-1964. 2 v.

DIP, Ricardo Henry Marques. *Direito Administrativo Registral*. São Paulo: Saraiva, 2010. (Série direito registral e notarial).

_____. *Direito imobiliário atual*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

_____. *O paradigma da independência jurídica dos registradores e dos notários*. Disponível em:<https://arisp.files.wordpress.com/2008/06/004-dip-paradigma-independencia-juridica.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella . Poder de polícia em matéria urbanística. In: FREITAS, José Carlos de. (Org.). *Temas de direito urbanístico*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 1999. v.1. p. 25.

FERNANDES, Edésio. Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil: Uma Introdução. In: _____. *Direito urbanístico e política urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000. p. 101-134.

FERNANDES, Edésio; MALDONADO COPELLO, Maria Mercedes. *Law and Land Policy in Shifting Paradigms ans Possibilities for Action*. Cambridge: Land Lines Lincoln Institute of Land Policy, 2009. p.32.

FUKASSAWA, Fernando. *Regularização Fundiária Urbana – Lei 11977/09*. Rio de Janeiro: Saraiva, 2013.

FURTADO, Francisco. *Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina:* debilidade na implementação, ambiguidades na interpretação. 1999. 266 f. Tese (doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

GEHL, Jan. *Cidades para Pessoas*. Tradução de Anita Di Marco. São Paulo: Perpsectiva, 2013.

GONÇALVES, Rafael Soares. *Favelas do Rio de Janeiro:* história e direito. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio, 2013.

GUIMARAENS, Maria Etelvina B. *Função social da cidade e da propriedade urbana*. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL. PAISAGEM, NATUREZA E DIREITO, 2005, São Paulo. p. 93-128.

IBGE. *Censo demográfico 2010:* aglomerados subnormais - informações territoriais. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

INGRAM, George K. Foreword. In: DYE, Ricardo F.; ENGLAND, Richard W (Eds.*). Land Value Taxation. Massachussets: Lincoln Institute of Land Policy,* 2009.

JACOBS, Jane. *Morte e vida de grandes cidades***.** São Paulo: WMF Martins Fontes, 2000.

LOUREIRO, Francisco Eduardo. *Loteamentos Clandestinos* - prevenção e repressão. Revista de Direito Imobiliário, vol. 48, Sérgio Jacomino (org.). São Paulo: Jan-Jun 2000.

_____. *Código Civil Comentado*. Barueri: Manole,2007

MIRANDA, Alcir Gursen de. *Amazônia 1616:* globalização econômica e cultural: a influência portuguesa: elementos históricos. Boa Vista: Academia de Letras Agrárias, 2009.

MORETTO, Simone Santos; SOMENSI, Simone. *Loteamentos irregulares e clandestinos:* sua regularização no Município de Porto Alegre. Interesse Público. Belo Horizonte: ano 9, n. 45, p. 223-253, 2008.

NSCGJ - Normas de Serviço da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado de São Paulo. Atualizado até setembro de 2015.

OTERO, Lino Rodríguez. *La gestación del sistema registral alemán:* Crítica y diferencias con el nuestro. Cuadernos de Derecho Comparado. Madrid: 2012, p. 255-272.

PRESTES, Vanêsca Buzelato. *A função social da propriedade nas cidades:* das limitações administrativas ao conteúdo da propriedade. Biblioteca Digital Interesse Público - IP*,* Belo Horizonte, ano 11, n. 53, jan./fev. 2009. Disponível em: <http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=56747>. Acesso em: 10 ago. 2014.

PRESTES, Vanêsca Buzelatto (org.). *Temas de direito urbano-ambiental.* Belo Horizonte: Fórum, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. *O direito fundamental à moradia na constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia.*_____.In: MELLO, Celso Albuquerque; TORRES, Ricardo Lobo (org.). Arquivo de direitos humanos. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p.58-94.

SARMENTO FILHO, Eduardo Sócrates Castanheira. *Os Fins, os Efeitos e os Tipos de Publicidade do Registro Imobiliário.* Direito Imobiliário, AZEVEDO, Fábio de Oliveira e BEZERRA DE MELO, Marco Aurélio. Rio de Janeiro: Ed. Atlas, 2015.

SOMENSI, Simone. *O direito de superfície como instrumento de regularização fundiária.* Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre, Porto Alegre: n. 20. p. 165-183. abr 2006.

SOMENSI, Simone; PRESTES, Vanêsca Buzelatto. *Regularização Fundiária como política pública permanente: teoria e prática.* Interesse Público. Belo Horizonte: v. 59, p.229-248. jan 2010.

SOTO, Hernando de. *O Mistério do Capital*. Tradução de MALDONADO, Zaida. Rio de Janeiro: Record, 2000.

VALLIM. João Rabello de Aguiar. *Direito Imobiliário Brasileiro:* Doutrina e Prática**,** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1980.

VAZ, José Carlos. *Legislação de Uso e Ocupação do Solo.* Boletim Dicas – ideias para a ação municipal, nº 77, 1996. Disponível em http://polis.org.br/publicacoes/legislacao-de-uso-e-ocupacao-do-solo/>. Acesso em 30 abr 2015.