

FACULDADES INTEGRADAS DE CARATINGA

LUCIANO MATHEUS ROCHA CHAGAS

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA POR
INTERESSE SOCIAL (REURB-S)**

BACHARELADO EM DIREITO

CARATINGA
2017

LUCIANO MATHEUS ROCHA CHAGAS

FACULDADES INTEGRADAS DE CARATINGA

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA POR
INTERESSE SOCIAL (REURB-S)**

Monografia apresentada à banca examinadora da Faculdade de Direito, das Faculdades Integradas de Caratinga, como exigência parcial de obtenção do título de Bacharel em Direito, sob a orientação do professor Ivan Barbosa Martins.

CARATINGA
2017

TERMO DE APROVAÇÃO

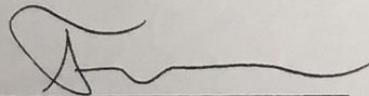
O Trabalho de Conclusão de Curso intitulado: Regularização fundiária urbana por interesse social (REURB-S), elaborado pelo aluno Luciano Matheus Rocha Chagas foi aprovado por todos os membros da Banca Examinadora e aceita pelo curso de Direito da FACULDADES DOCTUM DE CARATINGA, como requisito parcial da obtenção do título de

BACHAREL EM DIREITO.

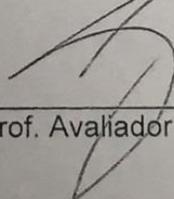
Caratinga 08 de DEZEMBRO 20 17



Prof. Orientador



Prof. Avaliador 1



Prof. Avaliador 2

A minha esposa Gilsane, a meus filhos Matheus e Luiza, a meus pais Luiz e Rosangela, aos meus irmãos Fernando e Luila, pelo apoio incondicional e constante, e a todos que de alguma forma contribuíram para minha jornada.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, na pessoa de seu filho Jesus Cristo por cada momento de minha vida, por me conceder o dom de ser feliz e à Sua mãe Maria pela intercessão constante.

A minha esposa Gilsane, companheira, amiga, fiel, que vive comigo todos os meus momentos, seja de tempestade ou de temperança, como nas promessas matrimoniais, na alegria e na tristeza, na saúde e na doença, até que a morte nos separe.

Aos meus filhos: Matheus, exemplo de ser humano, humilde, amoroso, religioso, atleticano, honesto ao extremo, alegre que transborda em seus sentimentos; e Luiza, que chegou a pouco e já sorri com os olhos, simpática e amorosa tão pequena ainda. Vocês são minha vida, o ar que eu respiro. Eu não viso sem vocês.

A meus pais Luiz e Rosangela, pela minha formação cristã e pela formação do meu caráter. Vocês são meus exemplos de tudo.

A Dona Eva, que me deu a Gilsane e me adotou como filho.

Ao meu irmão Fernando, que tanto me ajudou no decorrer do curso de direito e que agora será meu irmão também na vida profissional, meu muito obrigado.

À minha irmã Luíla, que mesmo de longe reza e torce por mim.

À turma do Registro de Imóveis de Inhapim pela parceria de sempre.

À todos da família Rocha, família Chagas e família Mafra pelo apoio incondicional em minha vida.

Ao Clube Atlético Mineiro, por me fazer sentir emoções inexplicáveis.

Ao professor Ivan Barbosa Martins, que com toda a sua atenção e conhecimento me orientou neste trabalho.

RESUMO

Hodiernamente, nos países em desenvolvimento, encontra-se ainda muita desigualdade social. Tal fenômeno conduz a contrastes sociais, tais como riqueza absurda e miséria extrema. Diante deste quadro, e considerando que nestas sociedades é comum o êxodo rural, uma das consequências é o crescimento desordenado das cidades, onde os migrantes do interior estabelecem suas moradias em terrenos pertencentes a particulares, em áreas de terras devolutas, em áreas de preservação permanente – APP, e até mesmo criam loteamentos clandestinos, e conseqüentemente irregulares, sem se considerar qualquer padrão estabelecido em lei. Assim sendo, é comum encontrar nos centros urbanos, aglomerados já estabelecidos e incorporados à cidade, porém, sem qualquer tipo de documentação, autorização do poder público, infraestrutura básica ou qualquer observância às determinações e/ou limitações, sejam estas legais ou administrativas.

Deve-se considerar que a legislação pátria veda qualquer tipo de construção ou ocupação em terras devolutas, em áreas de preservação permanente – APP, bem como estabelecer área de imóvel urbano inferior à mínima legal, e estabelece ainda a legislação pátria, sanção a quem venda ou prometa vender imóvel situado em loteamento irregular.

Para solucionar tal dilema, a regularização fundiária de imóvel urbano por interesse social é a medida cabível. Porém, deve-se observar, para cada caso, o local e a situação em que se encontra o imóvel, bem como o poder econômico dos residentes em cada local. Para tanto, foi editada a Lei 13.465 de 11 de julho de 2017, que alterou, dentre outras, as Leis 11.977/2009, 6.766/1979 e 6.015/1973, estabelecendo os critérios e procedimentos a serem aplicados para a regularização fundiária urbana por interesse social, sem prejuízo dos demais dispositivos legais aplicados à espécie. Caberá, portanto, à parte interessada, promover todos os atos que forem necessários para realização da regularização de imóvel urbano por interesse social.

Palavras-Chave: Regularização fundiária – imóvel urbano – interesse social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO4

CONSIDERAÇÕES CONCEITUAIS8

1. DIREITOS REAIS13

1.1. Conceito13

1.2. Espécies14

1.3. Propriedade19

1.3.1. Formas de aquisição da propriedade imóvel22

1.3.1.1. Matrícula24

1.3.1.2. Registro25

1.3.1.3. Averbação26

1.3.2. Função social da propriedade imóvel27

2. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA29

2.1. Conceito31

2.2. Natureza Jurídica32

2.3. Modalidades33

2.4. Regularização fundiária urbana de interesse social – Reurb-S33

2.4.1. Conceito33

2.4.1.1. Núcleos urbanos35

2.4.2. Requisitos35

2.4.3. Imóveis suscetíveis de regularização por interesse social37

2.4.4. Partes legitimadas para requerer a legitimação fundiária urbana38

3. PROCEDIMENTOS PARA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA POR INTERESSE SOCIAL – REURB-S39

3.1. Procedimentos primários39

3.2. Documentação necessária40

3.3. Procedimentos finais41

3.4. Atuação do Poder Público41

3.5. Procedimentos junto ao Registro de Imóveis42

3.5.1. Registro do título de propriedade e efeitos jurídicos43

3.5.2. Registro de título de legitimação de posse43

3.5.2.1. Conversão em título de propriedade pela usucapião44

CONSIDERAÇÕES FINAIS45

BIBLIOGRAFIA BÁSICA47

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR49

INTRODUÇÃO

Na sociedade atual, principalmente nos países em desenvolvimento, dentre estes o Brasil, é comum encontrar em qualquer centro urbano, seja ele de maior ou menor proporção, imóveis em locais onde a lei proíbe edificações, ou imóveis em situação irregular. Há de salientar que nem sempre tais imóveis encontram-se em áreas onde o poder aquisitivo dos residentes é ínfimo, beirando à miséria. Há imóveis irregulares também em áreas onde os residentes são classificados como pertencentes à classe média ou até mesmo, em casos raros, pertencentes à mais alta classe social.

Ocorre que, qualquer loteamento ou ocupação realizada de forma irregular, encontra-se em confronto com o ordenamento jurídico pátrio. Algumas das consequências que decorrem do loteamento ou ocupação irregular estão estipuladas na Lei 6.766 de 19 de dezembro de 1979:

Art. 50. Constitui crime contra a Administração Pública.

I - dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos, sem autorização do órgão público competente, ou em desacordo com as disposições desta Lei ou das normas pertinentes do Distrito Federal, Estados e Municípios;

II - dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos sem observância das determinações constantes do ato administrativo de licença;

III - fazer ou veicular em proposta, contrato, prospecto ou comunicação ao público ou a interessados, afirmação falsa sobre a legalidade de loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos, ou ocultar fraudulentamente fato a ele relativo.

Pena: Reclusão, de 1(um) a 4 (quatro) anos, e multa de 5 (cinco) a 50 (cinquenta) vezes o maior salário mínimo vigente no País.

Parágrafo único - O crime definido neste artigo é qualificado, se cometido.

I - por meio de venda, promessa de venda, reserva de lote ou quaisquer outros instrumentos que manifestem a intenção de vender lote em loteamento ou desmembramento não registrado no Registro de Imóveis competente.

II - com inexistência de título legítimo de propriedade do imóvel loteado ou desmembrado, ressalvado o disposto no art. 18, §§ 4º e 5º, desta Lei, ou com omissão fraudulenta de fato a ele relativo, se o fato não constituir crime mais grave. (Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999)

Pena: Reclusão, de 1 (um) a 5 (cinco) anos, e multa de 10 (dez) a 100 (cem) vezes o maior salário mínimo vigente no País.

Art. 51. Quem, de qualquer modo, concorra para a prática dos crimes

previstos no artigo anterior desta Lei incide nas penas a estes cominadas, considerados em especial os atos praticados na qualidade de mandatário de loteador, diretor ou gerente de sociedade.

Parágrafo único. (VETADO) (Incluído pela Lei nº 9.785, de 1999)

Art. 52. Registrar loteamento ou desmembramento não aprovado pelos órgãos competentes, registrar o compromisso de compra e venda, a cessão ou promessa de cessão de direitos, ou efetuar registro de contrato de venda de loteamento ou desmembramento não registrado.

Pena: Detenção, de 1 (um) a 2 (dois) anos, e multa de 5 (cinco) a 50 (cinquenta) vezes o maior salário mínimo vigente no País, sem prejuízo das sanções administrativas cabíveis.¹

Portanto, conforme já mencionado supra, considerando que nas sociedades modernas em desenvolvimento, dentre estas o Brasil, é comum encontrar nos centros urbanos, aglomerados já indevidamente estabelecidos e incorporados à cidade, sem qualquer tipo de documentação, autorização do poder público, infraestrutura básica ou qualquer observância às determinações e/ou limitações, sejam estas legais ou administrativas, e ainda que a legislação pátria veda qualquer tipo de construção ou ocupação em terras devolutas, em áreas de preservação permanente – APP, bem como estabelecer área de imóvel urbano inferior à mínima legal, e estabelece ainda a legislação pátria, sanção a quem venda ou prometa vender imóvel situado em loteamento irregular, o legislador pátrio editou a Lei 13.465 de 11 de julho de 2017, que alterou, dentre outras, as Leis 11.977/2009, 6.766/1979 e 6.015/1973, estabelecendo os critérios e procedimentos a serem aplicados para a regularização fundiária por interesse social, sem prejuízo dos demais dispositivos legais aplicados à espécie.

Trata-se de processo de alta complexidade, exigindo enorme demanda de pessoal e de tempo, com atuação obrigatória de profissionais e técnicos qualificados, bem como elaboração de diversos estudos, projetos, leis, etc. Portanto, para solução do problema proposto, quem possuir interesse e capacidade, deverá promover, ou requerer ao Poder Público para que sejam promovidos, todos os atos que forem necessários para realização da regularização de imóvel urbano por interesse social, observando a referida Lei 13.465/2017, bem como a legislação pertinente a situação em que se encontrar cada imóvel.

Portanto, como regularizar a situação dos imóveis que se encontram em situação de irregularidade perante o ordenamento jurídico pátrio?

¹ BRASIL. Lei 6.766. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano; e dá outras providências. Brasília: 19 de dezembro de 1979.

A Lei 13.465/2017 possibilita, define critérios e procedimentos para a regularização dos imóveis que já se encontram em situação irregular. Porém, quando se trata de imóveis que estão em situação irregular localizados em Áreas de Preservação Permanente – APPs, em terras devolutas, em área rural, em imóveis pertencentes a particulares, ou em relação a imóveis com área inferior à mínima legal, a situação se complica. No presente trabalho, utiliza-se da modalidade de regularização fundiária urbana por interesse social, denominada Reurb-S, para a solução do problema proposto.

O tema é de suma importância tanto para quem atua junto ao foro judicial ou extrajudicial quanto a quem atua junto ao Poder Público, seja ele municipal, estadual ou federal. Trata-se de tema ainda não muito explorado pela doutrina pátria, daí, vislumbra-se a relevância do presente trabalho, principalmente para aqueles que atuam junto ao Poder Público bem como àqueles que atuam junto ao Registro de Imóveis, uma vez que estes profissionais terão que lidar diretamente com a fiscalização e verificação de todos os procedimentos inerentes à regularização fundiária urbana por interesse social. A forma de aplicação da Lei 13.465/2017 no caso concreto vem gerando várias discussões doutrinárias.

Portanto, é de suma importância tanto para quem atua nesta seara quanto para os demais operadores do direito, sanar dúvidas a respeito do tema em tela, e determinar os requisitos, modalidades, e principalmente, quais são, como se dão e quando deverão ser realizados os procedimentos relativos à regularização fundiária de imóvel urbano por interesse social, e ainda, findo todo o processo, determinar quais os efeitos jurídicos gerados.

Conforme insculpida na própria nomenclatura, tal regularização possui declarado interesse social, ou seja, em prol, não apenas dos beneficiados, mas também de toda a coletividade. Após a regularização dos imóveis urbanos, tidos até então como irregulares, os beneficiados diretos poderão usufruir de todos os direitos reais de propriedade, usar, gozar, dispor livremente, onerar, enfim, realizar quaisquer atos que antes a eles eram impedidos por falta de título aquisitivo de propriedade. Os beneficiados indiretos, ou seja, tanto a coletividade quanto o Poder Público, são beneficiados com uma comunidade devidamente integrada e regularizada, gerando renda, empregos, infraestrutura, e também com recolhimento de taxas, impostos e emolumentos, bem como de prestação de serviços em geral oferecidas pelo Poder Público.

O estudo do tema em tela é de fundamental importância, pois estabelece requisitos e procedimentos para realização da regularização fundiária urbana por interesse social, sanando dúvidas, tanto de acadêmicos quanto dos demais operadores do direito.

O presente trabalho é composto por 03 (três) capítulos. No primeiro capítulo, intitulado “Direitos Reais”, são abordados os temas pertinentes ao direito real da propriedade imóvel, conceituando-a, discorrendo sobre sua função social, o que são direitos reais, e quais as formas de aquisição da propriedade imóvel, o que será de suma importância para a compreensão do tema principal, bem como explora quais são as vedações e sanções legais e administrativas pertinentes a imóveis urbanos. O segundo capítulo, intitulado “Regularização Fundiária”, é dedicado ao tema principal do presente, onde é analisada a Lei 13.465/2017 em conjunto com as demais disposições legais aplicáveis à espécie, no que tange ao tema em tela, verificando e expondo seus requisitos e peculiaridades. Para tanto, são apresentados estudos doutrinários, visando a definir conceitos, partes envolvidas, quais as possibilidades e modalidades de regularização fundiária por interesse social. No terceiro capítulo, intitulado “Procedimentos para Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social”, é analisada a possibilidade e viabilidade da regularização fundiária por interesse social de imóvel urbano, quais são e como são realizados os procedimentos, qual a documentação e demais atos necessários para a realização da regularização fundiária por interesse social de imóvel urbano e quais os efeitos que tal regularização gera para a sociedade e para o beneficiado.

Assim sendo, o presente trabalho possui o condão de discorrer sobre os procedimentos que a parte interessada deverá promover e demais atos que forem necessários para realização da regularização de imóvel urbano por interesse social, procurando sanar quaisquer dúvidas que porventura possa haver sobre o tema em tela.

CONSIDERAÇÕES CONCEITUAIS

O presente trabalho aborda a possibilidade de regularização fundiária urbana por interesse social. Portanto, *mister* definir o que vem a ser regularização fundiária, bem como conceituar imóvel urbano, interesse social, e demais termos correlatos.

Demétrios Emiliasi, parafraseando e reproduzindo o conceito estabelecido no revogado art. 46 da Lei 11.977/2009, define regularização fundiária como sendo:

(...) o processo que inclui medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, com a finalidade de integrar assentamentos irregulares ao contexto legal.

Trata-se de conjunto de medidas jurídicas, objetivando a 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.²

Portanto, a regularização fundiária serve para dar título de propriedade aos ocupantes dos imóveis tidos como irregulares, garantindo vários direitos e princípios constitucionais, tais como moradia, propriedade exercendo sua função social, meio ambiente ecologicamente equilibrado e demais princípios inerentes à dignidade da pessoa humana.

A Lei 13.465/2017 adotou o entendimento de que imóvel urbano pode ser definido como todo aquele que se encontra dentro de área estabelecida como núcleo urbano.

O conceito de núcleo urbano, pertinente ao presente trabalho, encontra-se definido no art. 11, da referida Lei 13.465/2017, como se vê:

Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se:

I - núcleo urbano: assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei no 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural;

² EMILIASI, Demétrios. Regularização fundiária rural e urbana e direito de laje. Leme: Editora BH, 2017. p. 12.

II - núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização;

III - núcleo urbano informal consolidado: aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município;³

Observe-se que o legislador adotou a destinação do imóvel como parâmetro para definição do que vem a ser núcleo urbano.

Ozéias J. Santos ensina que:

Para fins da REURB, adotou-se o conceito funcional dos núcleos urbanos que, deste modo, restaram conceituados como adensamentos com usos e características urbanas, ainda que situados em áreas qualificadas como rurais, em imóveis privados, públicos ou em co-propriedade ou comunhão com ente público ou privado, destinados predominantemente à moradia dos seus ocupantes, sendo que a informalidade que os qualifica diz respeito, precisamente, à clandestinidade e irregularidade das ocupações, sob a forma de parcelamento do solo, de conjuntos habitacionais ou condomínios, horizontais, verticais ou mistos, bem como abrange casos que, atendendo à legislação vigente à época da implantação ou regularização, não foram passíveis de realização da titulação dos seus ocupantes.⁴

Já conceituados regularização fundiária, imóvel urbano e núcleo urbano, passa-se a discorrer acerca do que vem a ser interesse social.

Para Ada Pellegrini Grinover, são sociais os:

(...) interesses espalhados e informais à tutela de necessidades coletivas, sinteticamente referíveis à qualidade de vida. Interesses de massa, que comportam ofensas de massa e que colocam em contraste grupos, categorias, classes de pessoas. Não mais se trata de um feixe de linhas paralelas, mas de um leque de linhas que convergem para um objeto comum e indivisível. Aqui se inserem os interesses dos consumidores, ao ambiente, dos usuários de serviços públicos, dos investidores, dos beneficiários da previdência social e de todos aqueles que integram uma

³ BRASIL. Lei 13.465. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera diversas Leis; e dá outras providências. Brasília: 11 de julho de 2017.

⁴ SANTOS, Ozéias J. Usucapião e regularização fundiária. Leme: Editora BH, 2017. p. 477-478.

comunidade compartilhando de suas necessidades e seus anseios”⁵.

Destarte, quando houver anseio da coletividade visando benefício ou direito comum, bem como empenho do Poder público agindo em prol dos que necessitem, desde que permitido pelo ordenamento jurídico pátrio, haverá interesse social.

Diante dos conceitos formulados supra, tem-se uma ideia do que vem a ser a regularização fundiária urbana por interesse social.

Existem dois tipos de regularização fundiária: urbana e rural.

A Lei 13.465/2017 estabeleceu duas modalidades de regularização fundiária urbana: Regularização fundiária de interesse social – Reurb-S e a Regularização fundiária de interesse específico – Reurb-E.

Porém, o presente trabalho ater-se-á somente à regularização fundiária urbana por interesse social – Reurb-S, fazendo apenas alusões às demais modalidades de regularização fundiária.

Já fartamente conceituado o que vem a ser regularização fundiária urbana por interesse social, passa-se à conceituação dos demais termos correlatos.

Terra devoluta, que são aquelas que não possuem proprietários, públicos ou privados, registrados no Registro de Imóveis competente, pertencendo, destarte, à União ou ao Estado Federado, conforme o caso, pode ser conceituada como sendo os “espaços físicos que se não encontram registrados, ou se afastam do patrimônio das pessoas jurídicas públicas, administrativamente encaradas, todavia sem incorporarem, a qualquer título, ao patrimônio de particulares”⁶.

Área de Preservação Permanente – APP encontra-se, atualmente, conceituada no art. 3º, II, art. 4º, e art. 6º, todos da Lei 12.651 de 25 de maio de 2012, conforme se vê:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

[...];

II - Área de Preservação Permanente - APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas;

⁵ GRINOVER, Ada Pellegrini. Significado social, político e jurídico da tutela dos interesses difusos. Revista de Processo, n. 97, janeiro-março de 2000, p. 9.

⁶ SIDOU, J. M. Othon. Dicionário jurídico: academia brasileira de letras jurídicas. 8. ed. rev. atual. e amp. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003. p. 845.

Art. 4º Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei:

I - as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de: (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).

a) 30 (trinta) metros, para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura;

b) 50 (cinquenta) metros, para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;

c) 100 (cem) metros, para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;

d) 200 (duzentos) metros, para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;

e) 500 (quinhentos) metros, para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros;

II - as áreas no entorno dos lagos e lagoas naturais, em faixa com largura mínima de:

a) 100 (cem) metros, em zonas rurais, exceto para o corpo d'água com até 20 (vinte) hectares de superfície, cuja faixa marginal será de 50 (cinquenta) metros;

b) 30 (trinta) metros, em zonas urbanas;

III - as áreas no entorno dos reservatórios d'água artificiais, decorrentes de barramento ou represamento de cursos d'água naturais, na faixa definida na licença ambiental do empreendimento; (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).

IV - as áreas no entorno das nascentes e dos olhos d'água perenes, qualquer que seja sua situação topográfica, no raio mínimo de 50 (cinquenta) metros; (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012).

V - as encostas ou partes destas com declividade superior a 45°, equivalente a 100% (cem por cento) na linha de maior declive;

VI - as restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;

VII - os manguezais, em toda a sua extensão;

VIII - as bordas dos tabuleiros ou chapadas, até a linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais;

IX - no topo de morros, montes, montanhas e serras, com altura mínima de 100 (cem) metros e inclinação média maior que 25°, as áreas delimitadas a partir da curva de nível correspondente a 2/3 (dois terços) da altura mínima da elevação sempre em relação à base, sendo esta definida pelo plano horizontal determinado por planície ou espelho d'água adjacente ou, nos relevos ondulados, pela cota do ponto de sela mais próximo da elevação;

X - as áreas em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação;

XI - em veredas, a faixa marginal, em projeção horizontal, com largura mínima de 50 (cinquenta) metros, a partir do espaço permanentemente brejoso e encharcado. (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012).

Art. 6º Consideram-se, ainda, de preservação permanente, quando declaradas de interesse social por ato do Chefe do Poder Executivo, as áreas cobertas com florestas ou outras formas de vegetação destinadas a uma ou mais das seguintes finalidades:

I - conter a erosão do solo e mitigar riscos de enchentes e deslizamentos de terra e de rocha;

II - proteger as restingas ou veredas;

III - proteger várzeas;

IV - abrigar exemplares da fauna ou da flora ameaçados de extinção;

V - proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico, cultural ou histórico;

VI - formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias;

VII - assegurar condições de bem-estar público;

VIII - auxiliar a defesa do território nacional, a critério das autoridades

militares.

IX -proteger áreas úmidas, especialmente as de importância internacional. (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).⁷

Loteamento irregular é aquele efetuado em área de preservação permanente, em terras devolutas, em imóvel pertencente a terceiros, ou ainda aqueles que ainda não foram devidamente registrados junto ao Registro de Imóveis competente.

⁷ BRASIL. Lei 12.651. Dispõe sobre proteção da vegetação nativa; e dá outras providências. Brasília: 25 de maio de 2012.

1. DIREITOS REAIS

Tema de suma importância para compreensão do tema proposto é o que diz respeito aos direitos reais, uma vez que o objeto do presente trabalho está intrinsecamente vinculado à propriedade imóvel.

1.1. Conceito

A princípio, vale ressaltar que o presente trabalho não adentrará em discussões doutrinárias acerca da definição e/ou distinção entre bem e coisa. Tem-se, para o presente, **bem** como sendo gênero e **coisa** como espécie, uma vez que **bem** pode ser tanto material como imaterial e possuir ou não valor econômico, já **coisa**, sempre terá valor econômico e possuirá também corporeidade. Porém, juridicamente, tanto bem quanto coisa deverão ser passíveis de apropriação pelo homem. Assim sendo, o ar, por exemplo, por não ser passível de apropriação pelo homem, não pode ser, juridicamente, considerado um bem.

Tem-se também para o presente trabalho que o “Direito das Coisas”, conforme disposto no ordenamento jurídico pátrio, possui abrangência maior do que “Direitos Reais”, uma vez que estes se encontram inseridos naqueles, e aqueles também tratam de temas que não são considerados direitos reais, tais como a posse e os direitos de vizinhança.

Uma vez esclarecido o posicionamento doutrinário, passa-se à conceituação do que vem a ser direitos reais.

Conforme ensina LUIZ ANTÔNIO SCAVONE JÚNIOR (2011, p. 03), direitos reais são o “conjunto de normas destinadas a regular as relações jurídicas concernentes a bens corpóreos (materiais) ou incorpóreos (imateriais) suscetíveis de apropriação pelo homem e, bem assim, dotados de conteúdo econômico relevante e significativo”⁸.

No Código Civil vigente, os direitos reais encontram-se situados no Livro III,

⁸ SCAVONE JÚNIOR, Luiz Antônio. *Direito imobiliário – teoria e prática*. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p. 03.

Título II, Capítulo Único.

No ordenamento jurídico pátrio, os direitos reais são *numerus clausus*⁹, ou seja, são taxativos, não se admitindo outros direitos a não ser os que encontram-se elencados na lei.

Outra característica dos direitos reais é a oponibilidade *erga omnes*¹⁰, que atribui uma seqüela ao bem, sendo que o titular do direito real sobre tal bem poderá reivindicá-lo a qualquer tempo e onde quer que se encontre, contra quem o possuir indevidamente.

1.2. Espécies

Conforme exposto supra, no ordenamento jurídico pátrio, os direitos reais são *numerus clausus*. No Código Civil Brasileiro vigente, os direitos reais encontram-se elencados no art. 1.225, com as alterações trazidas pelas Leis 11.481 de 31 de maio de 2007 e 13.465 de 11 de julho de 2017:

Art. 1.225. São direitos reais:

I - a propriedade;

II - a superfície;

III - as servidões;

IV - o usufruto;

V - o uso;

VI - a habitação;

VII - o direito do promitente comprador do imóvel;

VIII - o penhor;

IX - a hipoteca;

X - a anticrese.

XI - a concessão de uso especial para fins de moradia; (Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007)

XII - a concessão de direito real de uso; e (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

XIII - a laje. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017).¹¹

Assim sendo, apenas os direitos supracitados poderão ser considerados

⁹ Número fechado.

¹⁰ Contra todos.

¹¹ BRASIL. *Lei 10.406. Institui o Código Civil*. Brasília: 10 de janeiro de 2002.

como sendo direitos reais.

Para melhor compreensão, passa-se a uma sucinta conceituação dos direitos reais supracitados.

Propriedade pode ser conceituada como sendo “o direito a ser exercido, pelo seu titular, de usar, gozar e dispor do **bem corpóreo e incorpóreo**, bem como de reivindicar de quem injustamente o detenha”¹² (grifo nosso). Deve-se acrescentar a esta definição que, obedecendo a dispositivo constitucional, a propriedade deverá respeitar sua função social, fato este que será abordado oportunamente.

O direito real de **superfície**, na doutrina de FARIAS e ROSENVALD é a

(...) faculdade que o proprietário (fundeiro) possui de conceder a um terceiro, tido como *superficiário*, a propriedade das construções e plantações que este efetue sobre ou sob o solo alheio (solo, subsolo ou espaço aéreo de terreno), por tempo determinado ou sem prazo, desde que promova a escritura pública no registro imobiliário.¹³(grifo no original)

Portanto, o direito de superfície ocorre quando o titular do direito real de propriedade concede a outrem o direito de uso, gozo e fruição sobre a mesma, sem caráter perpétuo, instrumentalizando-se através de escritura, constituindo-se através do registro imobiliário.

Servidão pode ser definida como sendo o

(...) direito real sobre coisa imóvel, que impõe restrições em um prédio em proveito de outro, pertencentes a diferentes proprietários. O prédio que suporta e servidão, é o serviente. O outro, em favor do qual se proporciona utilidade e funcionalização da propriedade, é o dominante. O proprietário do prédio serviente desdobrará parcela de seus poderes dominiais em favor do prédio dominante. Assim, este terá o seu domínio acrescido, para beneficiar o proprietário atual ou seus sucessores.¹⁴

Vale ressaltar que as servidões podem ser instituídas por testamento,

¹² FANTI, Alexandre, et al. *Direito imobiliário: legislação comentada*. 1. ed. São Paulo: Editora Saber Jurídico, 2009. p. 031.

¹³ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Curso de direito civil: direitos reais*. 12. ed. rev., amp. e atual. Salvador: Editora JusPodivm, 2016. p. 583.

¹⁴ Idem. *Ibidem*. p. 748.

usucapião, sentença, contrato entre as partes, ou por destinação do proprietário. O documento que instituir a servidão deverá ser levado a registro no Registro de Imóveis competente, e tal servidão gravará a matrícula do prédio serviente.

Na lição de LUCIANO DALVI (2011, p. 881), **usufruto** é “a possibilidade temporária de utilizar e fruir coisa alheia de forma gratuita, sem alteração da substância.”¹⁵ Aduz ainda o mesmo autor que

(...) o usufruto pode recair em um ou mais bens, móveis ou imóveis, em um patrimônio inteiro ou parte deste, abrangendo-lhe, no todo ou em parte, os frutos e utilidades. Note que, o usufruto de imóveis, quando não resulte de usucapião, constituir-se-á mediante registro no Cartório de Registro de Imóveis.¹⁶

No direito real de **uso** o titular de direito real de propriedade sobre a coisa concede a outrem o direito de usar desta ou de parte dela, considerando-se a necessidade sua e de sua família. Trata-se de um direito limitado de uso, uma vez que vinculado à necessidade do usuário e de sua família. Não se confunde com o usufruto, pois o usuário não pode fruir da coisa, ou seja, não pode comercializar ou, de qualquer outra forma, obter qualquer vantagem com os frutos da coisa. Deve-se usar desta tão somente na quantidade necessária para satisfazer as necessidades sua e de sua família. Este direito não é passível de cessão.

O direito real de **habitação** ocorre quando é concedido a alguém o direito de habitar em imóvel residencial pertencente a outrem, ou seja, o proprietário do imóvel mantém o domínio sobre a coisa, bem como todos os direitos inerentes à propriedade, porém, nesta não poderá residir. Quem irá residir em tal propriedade será o titular do direito real de habitação, só ou em companhia de sua família, porém, este não poderá fruir de qualquer forma da propriedade. Poderá apenas habitá-la. Este direito também não é passível de cessão. Exemplo clássico do direito real de habitação ocorre quando alguém falece e não há consenso na divisão dos bens entre o cônjuge supérstite e demais herdeiros. Mesmo sendo partilhado o imóvel, ao cônjuge supérstite, por lei, é garantido o direito real de habitação.

O **direito real do promitente comprador do imóvel** ocorre quando uma

¹⁵ DALVI, Luciano. *Direito civil comentado aplicado na prática*. 1. ed. Campo Grande: Contemplar, 2011. v. 2. p. 881.

¹⁶ Idem. *Ibidem*. p. 882.

parte, titular do direito real de propriedade, se compromete a alienar tal imóvel à outra parte. Assim sendo, as partes, promitente vendedor e promitente comprador, celebram um contrato através de instrumento público ou particular, onde são estipuladas cláusulas e condições, bem como preço e forma de pagamento, dentre outras. Uma vez satisfeitas as cláusulas e condições do contrato, o promitente vendedor deverá outorgar a escritura definitiva de compra e venda em favor do promitente comprador. Ressalte-se que, para constituição do direito real à aquisição do imóvel pelo promitente comprador, o instrumento (caso não haja cláusula de arrependimento) deverá ser levado a registro junto ao Registro de Imóveis competente, para que se dê publicidade ao ato perante terceiros e que se restrinja o direito do proprietário de dispor do imóvel.

Penhor é “garantia de direito real que o devedor oferece ao credor, ou a quem o represente, na forma de *tradição* de coisa móvel suscetível de alienação, para reavê-la depois de paga a dívida”¹⁷. Ou seja, o devedor dá a coisa em garantia de quitação de uma dívida pactuada. Quitando-se a dívida, a coisa retorna ao devedor, proprietário desta. Vale ressaltar que, nos casos de penhor rural, industrial, mercantil e de veículos, a posse direta da coisa continua com o proprietário devedor.

Hipoteca é “(...) direito real de garantia, em virtude do qual um bem imóvel (exceto navios e aeronaves) remanesce na posse do devedor ou de terceiro, assegurando preferencialmente ao credor o pagamento de uma dívida”¹⁸. A hipoteca deve ser registrada no Registro Imobiliário competente, gravando o imóvel e dando publicidade perante terceiros. No caso de navios e aeronaves os registros serão feitos no Tribunal Marítimo e no Registro Aeronáutico Brasileiro, respectivamente. No caso da hipoteca, o proprietário permanece com os direitos de usar, fruir, gozar e dispor do bem, porém, neste último caso, tratando-se de **hipotecacederal**, conforme legislação específica, há a necessidade da anuência do credor hipotecário.

Conforme doutrina FARIAS e ROSENVALD **anticrese** é:

o direito real de garantia em que o devedor transmite ao seu credor a posse direta de imóvel de sua propriedade, a fim de que este último pague-se com os frutos oriundos da exploração econômica da coisa, paulatinamente abatendo os juros e o débito principal.¹⁹

¹⁷ SIDOU, J. M. Othon. *Op. Cit.* p. 637.

¹⁸ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Op. Cit.* p. 863.

¹⁹ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Op. Cit.* p. 891.

Os direitos reais de **concessão de uso especial para fins de moradia** e **concessão de direito real de uso**, foram incluídos pela Lei 11.481 de 31 de maio de 2007. No **direito real de concessão de uso especial para fins de moradia**, o poder público, seja federal, estadual ou municipal, concede, através de ato administrativo, ao particular que possuía até 30 de junho de 2001, durante cinco anos ininterruptos e sem oposição, imóvel urbano ou de área de marinha não superior a 250,00m² (duzentos e cinquenta metros quadrados), o direito de utilizar deste imóvel para sua residência e/ou de sua família, no intuito de regularizar a situação destes particulares que ocupavam imóveis públicos. Este direito real visa a dois objetivos específicos: fazer com que a propriedade exerça sua função social e dar mais dignidade à população carente, que, via de regra, é quem ocupa tais bens públicos. A grande vantagem de se obter esta concessão de uso especial para fins de moradia como direito real, além do direito de sequela *erga omnes*, é que o direito real concedido pode ser transmitido por atos *inter vivos*²⁰ ou *causa mortis*²¹. Já na **concessão de direito real de uso**, o poder público concede, por contrato ou escritura pública, ao particular o direito de exploração econômica de imóvel público para fins de urbanização, industrialização, edificação, cultivo ou qualquer outra forma de exploração de interesse social. Este direito também pode ser transmitido por atos *inter vivos* ou *causa mortis*.

Ambas concessões podem ser revogadas pelo poder público se os titulares de tais direitos derem destinação diversa da específica ao bem público, ou seja, moradia ou uso.

O **direito real de laje** foi incluído no ordenamento jurídico pela Lei 13.465/2017. Através da referida Lei, foram incluídos no Código Civil os artigos 1.510-A a 1.510-E, que disciplinam a matéria. Para Demétrios Emiliasi, o direito real de laje é “a possibilidade de em algumas situações o proprietário vender a outra pessoa um segundo pavimento, com matrículas separadas”²². Trata-se de fato corriqueiro no cotidiano das populações residentes em aglomerados.

Na lição de Ozéias J. Santos, trata-se de:

²⁰ Entre vivos.

²¹ Por causa da morte, em razão da morte.

²² EMILIASI, Demétrios. *Op. Cit.* p. 15.

(...) novo direito real, abrindo-se a possibilidade de se instituir unidade imobiliária autônoma, inclusive sob perspectiva registral, no espaço aéreo ou no subsolo de terrenos públicos ou privados, desde que esta apresente acesso exclusivo. Tudo para que não se confunda com as situações de condomínio.²³

Portanto, trata-se de um direito real sobre bem imóvel, similar ao direito de superfície e ao condomínio, diferindo do primeiro por transmitir todos os poderes inerentes à propriedade (uso, gozo, fruição e disponibilidade), bem como a perpetuidade e oponibilidade *erga omnes*, e do segundo por se tratar de unidades autônomas, sem áreas comuns, com acessos exclusivos e individualizados, e sem haver transmissão de fração ideal sobre a área do lote. Podem ser vendidas através de escritura, pública ou particular, ou ainda através de contrato particular na forma permitida pelo ordenamento jurídico vigente, tanto a laje superior quanto a laje inferior (subsolo). A cada unidade corresponderá uma matrícula no registro de imóveis competente.

Entretanto, o direito real que mais interessa ao presente trabalho é o direito real de propriedade, em particular sobre imóvel urbano.

1.3. Propriedade

Conforme já exposto supra, direito real de propriedade é o “Direito de usar, gozar e dispor das coisas dentro de sua função social, desde que não se faça delas uso proibido por lei, e de reavê-las de quem injustamente as possua.”²⁴ Não se deve confundir o direito real de propriedade com a coisa, aquele é o direito exercido sobre esta. Portanto, direito real de propriedade é o direito que o titular exerce sobre a coisa, podendo usar, gozar e livremente dispor da mesma, observando sua função social e podendo reivindicar a coisa onde quer que se encontre e contra quem a possua indevidamente. O presente trabalho ater-se-á ao estudo da propriedade

²³ SANTOS, Ozéias J. *Op. Cit.* p. 486.

²⁴ SIDOU, J. M. Othon. *Op. Cit.* p. 699.

imobiliária urbana.

Na lição de Sílvio de Salvo Venosa (2009, p. 168) direito real de propriedade é “o direito mais amplo da pessoa em relação à coisa. Esta fica submetida à senhoria do titular, do *dominus*, do proprietário”²⁵ (grifo no original). Quanto à senhoria que o titular exerce sobre a coisa, **o autor afirma que este poder de senhoria são as faculdades que o proprietário tem de usar, gozar, dispor e reivindicar a coisa**. Lecionando acerca dos direitos de uso, gozo e disposição do titular sobre a coisa, o mesmo autor aduz que:

(...) *usar* é colocar a coisa a serviço do titular sem alterar-lhe a essência. O proprietário usa seu imóvel quando nele habita ou permite que terceiro o faça. Esse uso inclui também a conduta estática de manter a coisa em seu poder, sem utilização dinâmica. Usa de seu terreno o proprietário que o mantém cercado sem qualquer utilização. O titular serve-se, de forma geral, da coisa.²⁶ (grifo no original).

Portanto, o direito de uso da propriedade ocorre quando o titular habita ou permite que outrem o faça, ou ainda, quando zela pela coisa, tomando cuidados com a proteção, segurança e manutenção desta.

Com relação ao direito de gozo, VENOSA (2006, p. 169) aduz que “*gozar* do bem significa extrair dele benefícios e vantagens. Refere-se à percepção de frutos, tanto naturais como civis.”²⁷ (grifo no original). Portanto, gozar é aproveitar os benefícios advindos do direito inerente à propriedade sobre a coisa. É a fruição do que a coisa pode proporcionar, seja natural ou civil. Fruto natural da coisa pode ser definido como sendo o aproveitamento do que a fauna e/ou a flora existente na propriedade possa proporcionar ao titular desta, por exemplo, coleta de frutos advindos de plantações, leite e carne proveniente de gado criado na propriedade, bem como qualquer outro produto agropecuário oriundo desta. Pode ser também a exploração econômica ou não das qualidades paisagísticas, arquitetônicas e ecológicas da propriedade. Já fruto civil é aquele advindo da exploração econômica da propriedade, tais como aluguel, arrendamento, etc.

²⁵ VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito civil: direitos reais*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2009. v. 5. p. 168.

²⁶ Idem. *Ibidem*. p. 169.

²⁷ Idem. *Ibidem*. p. 169.

Quanto à faculdade de disposição da coisa pelo titular do direito real de propriedade, o autor afirma que:

(...) envolve o poder de consumir o bem, alterar-lhe a substância, aliená-lo ou gravá-lo. É o poder mais abrangente, pois quem pode dispor da coisa dela também pode usar e gozar. Tal faculdade caracteriza efetivamente o direito de propriedade, pois o poder de usar e gozar pode ser atribuído a quem não seja proprietário. O poder de dispor somente o proprietário o possui.²⁸

Fato interessante trazido pela assertiva do autor é a possibilidade de transferência a terceiro do direito de usar e gozar da coisa, sendo impossível, todavia, a transferência do direito de dispor da mesma. Este direito compete apenas ao proprietário que possui domínio sobre a coisa.

Por fim, há ainda a faculdade de reivindicar a coisa, onde quer que se encontre e sob o poder que qualquer um que a possua ilegalmente. Trata-se do direito de sequela que recai sobre a coisa sendo oponível *erga omnes*. Em outras palavras, o proprietário que tiver sido retirado indevidamente de sua posse, direta ou indireta sobre seu bem, por outrem, tem o direito de reivindicar que lhe seja restituída a posse sobre a coisa, pois possuindo a propriedade eficácia *erga omnes*, toda a coletividade tem o dever de se abster da mesma.

Conceituando propriedade, FARIAS e ROSENVALD (2016, p. 262), afirmam que “é um direito *complexo*, que se instrumentaliza pelo domínio. Este, como substância econômica da propriedade, possibilita ao seu titular o exercício de um feixe de atributos consubstanciados nas faculdades de *usar, gozar, dispor e reivindicar* a coisa que lhe serve de objeto (art. 1.228 do CC).”²⁹ (grifo no original).

Os autores trazem neste conceito o entendimento de que a propriedade é instrumentalizada pelo domínio. Em se tratando de bens imóveis, o domínio é adquirido pelo registro do título de aquisição da propriedade no Registro de Imóveis competente. Não há que se confundir propriedade com domínio, uma vez que nem sempre o proprietário terá domínio sobre a coisa. V.g., Nos casos de sucessão, pelo

²⁸ VENOSA, Sílvio de Salvo. Ob. Cit. p. 169.

²⁹ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. Ob. Cit. p. 262.

princípio da *saisine*³⁰, quando ocorre o óbito, os bens do *de cujus*³¹ transmitem-se no mesmo instante aos herdeiros, ou seja, estes já possuem a posse e a propriedade, porém, o domínio somente será adquirido após o registro do formal de partilha, carta de sentença ou carta de adjudicação. Vale ressaltar que, uma vez registrado o título, o domínio retroage à data do falecimento. Da mesma forma ocorre quando alguém já tem direito à usucapião, porém ainda não registrou o título aquisitivo. O antigo titular ainda possui formalmente a propriedade, porém já não possui o domínio sobre a coisa. No caso da usucapião, o usucapiente já possui a posse direta sobre a coisa, passando a ser titular do direito de propriedade após o decurso do prazo legal, e passa a ter domínio com o registro do título junto ao Registro de Imóveis. Domínio este que retroage à data em que o usucapiente se apossou do imóvel com a intenção de tê-lo para si.

1.3.1. Formas de aquisição da propriedade imóvel

Existem diversas formas de adquirir a propriedade. Pode-se citar compra e venda, sucessão, usucapião, casamento, adjudicação, acessão, dentre outros. No entanto, o domínio sobre o bem imóvel somente é adquirido após o registro no Registro de Imóveis. Considerando tal fato, pode-se dizer que, via de regra, a aquisição da propriedade imóvel se dá pelo Registro, pela Usucapião e pela Acessão. Com o advento da Lei 13.465/2017, a regularização fundiária também passou a ser uma forma de aquisição da propriedade.

Tanto a acessão quanto a usucapião são formas originárias de aquisição da propriedade imóvel, independentemente de registro, sendo que este servirá apenas para dar publicidade ao ato perante terceiros e eficácia *erga omnes*. Outra forma de aquisição da propriedade que independe de registro ocorre, conforme já vislumbrado, nos casos de sucessão, onde os herdeiros se tornam proprietários desde o momento do falecimento do *de cujus*. Da mesma forma, o título deverá ser registrado no Registro de Imóveis pelos mesmos motivos já expostos.

³⁰ Ficção jurídica em que posse e propriedade são transmitidas aos herdeiros imediatamente ao falecimento do titular do direito. Provém etimologicamente da palavra latina *sacire*, tendo o sentido de apoderar-se (de um bem).

³¹ De quem. Pessoa falecida.

A aquisição da propriedade através do registro se dá quando alguém leva um título de aquisição de propriedade, v.g. escritura de compra e venda, junto ao Registro de Imóveis competente. Procede-se então ao registro deste título na matrícula do imóvel na serventia, dando publicidade ao ato e oponibilidade *erga omnes*. Conforme já visto, as demais formas de aquisição de propriedade também deverão ser registradas para produzirem os efeitos de publicidade e oponibilidade.

Na usucapião, a pessoa adquire a propriedade quando alguém possui coisa alheia como se sua fosse, com a intenção de tê-la para si, durante certo prazo estabelecido em lei e sem oposição, satisfazendo ainda algumas exigências da lei, tais como as dimensões do imóvel, a situação da pessoa junto ao Registro de Imóveis, e, conforme a modalidade de usucapião, pode depender ou não de possuir justo título e boa fé.

A acessão se dá quando há aumento da coisa por fatos naturais ou humanos. Ocorre quando há formação de ilhas, aluvião, avulsão, abandono de álveo, e construções e plantações em terreno alheio. Quando houver formação de ilhas em rios não navegáveis, os proprietários ribeirinhos adquirem a posse desta ilha, na proporção que lhes couber. Se a ilha se formar mais próxima da margem de um, ultrapassando a metade do rio, o adquirente será o proprietário com a margem mais próxima da ilha. Ocorre aluvião quando há um acréscimo lento e imperceptível do imóvel por depósito e aterros naturais ou por afastamento das águas que margeiam tal imóvel. Ocorre a avulsão quando a força da corrente arrancar violentamente uma porção considerável e reconhecível de um imóvel e agregá-la a outro. O proprietário do imóvel beneficiado pela avulsão receberá a propriedade mediante indenização ao proprietário prejudicado, ou, sem indenização se se passar ano e dia do fato sem reivindicação por parte deste. Ocorre a aquisição da propriedade por acessão por álveo abandonado quando o leito do rio seca ou se desvia naturalmente, passando então esta propriedade a pertencer aos proprietários ribeirinhos das duas margens, na proporção que lhes couberem, até o meio do álveo. A propriedade será adquirida também quando terceiro plantar ou construir em imóvel alheio, ou o proprietário em imóvel próprio com sementes ou materiais alheios. Tudo depende da boa-fé tanto do proprietário quanto de quem construiu ou plantou, para fins de indenização.

A Lei 13.465/2017 trouxe ao universo jurídico mais uma forma de aquisição da propriedade, qual seja, através da regularização fundiária. Trata-se de forma originária de aquisição da propriedade, ou seja, o imóvel será adquirido livre e

desembaraçado de todos e quaisquer ônus reais, legais ou convencionais, bem como de qualquer gravame. Apesar de ser forma originária de aquisição da propriedade, o domínio somente será adquirido através do registro do respectivo título junto ao Registro de Imóveis competente.

1.3.1.1. Matrícula

A matrícula pode ser comparada a uma certidão de nascimento de um imóvel. Na matrícula, constam o número de ordem, a descrição do imóvel, os dados do proprietário e o número do registro anterior, se houver.

Lair da Silva Loureiro Filho e Cláudia Regina Magalhães Loureiro (2007, p. 261) definem matrícula como sendo “o ato que imprime individualidade ao imóvel, sua situação geográfica e sua perfeita descrição. Nela serão escritos todos os atos de registro e averbação, espelhando todo o estado do imóvel. Cada matrícula terá um número de ordem para pronta identificação.”³²

O número de ordem é um número sequencial que vai de 01(um) ao infinito. Na descrição do imóvel constam a área do imóvel, suas características e confrontações, bem como sua localização. Nos dados do proprietário constam o nome completo do proprietário e do cônjuge quando casado, sua nacionalidade, o estado civil, a profissão, o número no Cadastro de Pessoas Físicas(CPF) ou, quando se tratar de pessoa jurídica, o nome empresarial e o número no Cadastro Nacional da Pessoa jurídica(CNPJ) da Receita Federal, e o endereço completo. No número do registro anterior é mencionado de qual registro, matrícula ou transcrição se originou o imóvel atual, ou, caso não haja registro anterior, menciona-se se tratar de venda ou concessão de terras devolutas, ou seja, oriundas do Estado.

Conforme disposto no artigo 228 da Lei 6.015/73, “A matrícula será efetuada por ocasião do primeiro registro a ser lançado na vigência desta Lei, mediante os elementos constantes do título apresentado e do registro anterior nele mencionado”³³, e o artigo 227 da mesma Lei afirma que “Todo imóvel objeto de título

³² LOUREIRO FILHO, Lair da Silva; LOUREIRO, Cláudia Regina Magalhães. *Notas e registros públicos*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 261.

³³ BRASIL. *Lei 6.015. Dispõe sobre os registros públicos*. Brasília: 31 de dezembro de 1973.

a ser registrado deve estar matriculado no Livro nº 2 – Registro Geral”.³⁴

1.3.1.2. Registro

Registro é onde se encontram os dados referentes à transmissibilidade do imóvel.

Constam no registro:

a)- o número do mesmo, precedido pela letra R, e sucedido pelo número da matrícula, separados por um hífen. Por exemplo, se for o primeiro registro efetuado na matrícula 1.234, o número do registro será R-1-1.234, se for o segundo registro, o número será R-2-1.234, e assim sucessivamente.

b)- o número do protocolo que consta na ordem de serviço no registro imobiliário, número esse que consta no Livro número 1 da serventia e, da mesma forma que a matrícula, trata-se de um número sequencial, iniciando em 01(um) e que vai até o infinito, constando os atos efetuados na serventia, sendo lançado no referido livro quando da apresentação do título.

c)- a data do registro, que é a data da efetiva realização do registro, e não a data do protocolo, pois há o prazo de 30(trinta) dias para efetivação do registro após o protocolo do mesmo.

d)- os dados do proprietário anterior (transmitente) e seu cônjuge se for o caso, compreendendo nome completo, nacionalidade, estado civil, profissão, número no Cadastro de Pessoas Físicas(CPF) da Receita Federal, e endereço completo; ou o nome empresarial, número no Cadastro Nacional da Pessoa jurídica(CNPJ) e endereço completo, quando se tratar de pessoa jurídica.

e)- os dados de quem está adquirindo o imóvel (adquirente), constando, da mesma forma que do transmitente, nome completo, nacionalidade, estado civil, profissão, número no Cadastro de Pessoas Físicas(CPF) da Receita Federal, e endereço completo; ou o nome empresarial, número no Cadastro Nacional da Pessoa jurídica(CNPJ) e endereço completo, quando se tratar de pessoa jurídica.

f)- o meio e a data da transmissão (compra e venda, adjudicação, herança,

etc), discriminando o local onde foi feito o instrumento de transmissão e por quem foi feito tal instrumento. V. g. Escritura Pública de Doação lavrada pelo Tabelião João de Souza do 1º Ofício de Notas da cidade de Caratinga-MG, em 12 de agosto de 2016.

g)- o valor da transação e demais condições que possam constar da transmissão do imóvel. V. g. VALOR: R\$150.000,00 – Condições: nos termos da referida Escritura, fica reservado na totalidade do imóvel objeto desta matrícula, o direito de usufruto vitalício em favor de Joana de Souza, brasileira, viúva, aposentada, portadora do CPF 123.456.789-00, residente e domiciliada no Córrego do Prata, no distrito de São Cândido, município de Caratinga-MG.

h)- por fim, menciona-se a fé pública do Oficial da serventia, mais uma vez a data do ato por extenso, e o local para aposição da assinatura do Oficial ou escrevente.

1.3.1.3. Averbação

A averbação serve para constar na matrícula de um imóvel fato referente e vinculado a este, que não importe na transferência de titularidade do mesmo. No ensinamento de Arthur Rios (2009, p. 165), a averbação “sempre vem depois do registro. O registro firma os elementos originais do contrato, enquanto a averbação, simplesmente, acrescenta fatos aos elementos originais.”³⁵

O mesmo autor, ensina ainda que:

A averbação é um lançamento acessório registral e não substitui as partes constitutivas principais do registro do contrato. Na escritura de compra e venda, que é contrato, os elementos principais são: o vendedor e o comprador; o objeto ou a coisa; o preço; o consentimento. Esses elementos não podem ser substituídos pela averbação.³⁶

Na acepção de Nicolau Balbino Filho (2008, p. 563), averbação é “fazer

³⁵ RIOS, Arthur. *Manual de direito imobiliário*. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2009. p. 165.

³⁶ RIOS, Arthur. *Op. Cit.* p. 164.

constar na folha de um registro todas as ocorrências que, por qualquer modo, o alterem.”³⁷ As averbações deverão ser feitas no Registro de Imóveis competente, utilizando o Livro número 2, sendo feitas na mesma sequência de folha e livro da matrícula do imóvel, seguindo a sequência numérica do registro ou averbação anterior, e são precedidas pelas letras “AV” e sucedidas pelo número da matrícula, separados por um hífen. Por exemplo, a matrícula possui o número 1.234, o registro em nome do proprietário foi realizado sob o número R-1-1.234, então, a averbação possuirá o número AV-2-1.234. Miguel Maria de Serpa Lopes (1955, p. 196) conceitua que “A averbação serve, em princípio, para tornar conhecida uma situação jurídica de fato, seja em relação à coisa, seja em relação ao titular do direito real.”³⁸ Portanto, a averbação poderá servir tanto para alterar o estado civil do adquirente, quanto para cancelar uma hipoteca constituída por registro anteriormente, por exemplo. Enfim, a averbação é utilizada para fazer constar publicamente fatos que são indispensáveis ao imóvel objeto da matrícula, e que não importem na transmissão de titularidade do mesmo.

1.3.2. Função social da propriedade imóvel

Tema fundamental para o presente trabalho é a análise da função social da propriedade. Está consagrada na Constituição da República, em seu artigo 5º, inciso XXIII, que “a propriedade atenderá a sua função social”³⁹. Tal dispositivo legal visa a assegurar que toda propriedade seja utilizada de forma a satisfazer as necessidades da coletividade, dando à propriedade a destinação ou utilização adequada, tais como moradia, lazer, cultura, produção de alimentos, conservação e preservação do meio ambiente. Ao consagrar no artigo 170, inciso III, da Constituição da República que a ordem econômica tem como finalidade, assegurar a todos existência digna, conforme a justiça social, devendo ser observada, dentre outros princípios, a função

³⁷ BALBINO FILHO, Nicolau. *Registro de imóveis: doutrina prática e jurisprudência*. 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 563.

³⁸ SERPA LOPES, Miguel Maria de. *Tratado dos registros públicos*. 3. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1955. p. 196. *Apud* BALBINO FILHO, Nicolau. *Registro de imóveis: doutrina prática e jurisprudência*. 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 563.

³⁹ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. DOU nr. 191-A. Brasília: 05 de outubro de 1988.

social da propriedade, o legislador garante que toda propriedade deverá atender a sua função social e econômica, visando o bem-estar social, um meio-ambiente equilibrado, e que seja observado o princípio da dignidade da pessoa humana.

Nas palavras de José Afonso da Silva (2005, p. 284), a função social da propriedade “se manifesta na própria configuração estrutural do direito de propriedade, pondo-se concretamente como elemento qualificante na predeterminação dos modos de aquisição, gozo e utilização dos bens.”⁴⁰ Ou seja, o Estado tem o poder de regular a aquisição, gozo e utilização do direito de propriedade, visando que a mesma exerça sua função social em benefício da coletividade.

Portanto, da mesma forma que um imóvel rural deverá ser destinado à cultura de produtos agrícolas, pecuários ou agroindustrial, ao lazer, turismo, e ainda proteção da fauna, flora e recursos hídricos, o imóvel urbano deverá ser destinado a construção de moradia, comércio, lazer, cultura, esportes, praças e parques, ou quaisquer outras construções ou destinações de interesse coletivo que vise ao bem-estar social e econômico.

⁴⁰ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 284.

2. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

A regularização fundiária não é novidade no Brasil. Através dos tempos, vários foram os instrumentos que buscaram viabilizar a regularização a situação dos imóveis que se encontravam (e muitos ainda se encontram) com alguma irregularidade fundiária.

A regularização fundiária passou a tomar forma no Brasil a partir da Constituição da República de 1988 (arts. 182 e 183). Posteriormente, através das Emendas Constitucionais 26/2000 e 90/2015, que deram nova redação ao art. 6º da referida Constituição, garantindo ao cidadão, dentre outros, o direito à moradia.

A Lei 10.257 de 10 de julho de 2001, denominada de Estatuto da Cidade, trouxe importantes mecanismos de intervenção do Poder Público sobre a propriedade particular, propiciando o desenvolvimento ordenado das cidades, permitindo a legalização de assentamentos irregulares, o combate à especulação imobiliária, dando aos municípios a oportunidade para solucionar os problemas das cidades através da formulação e execução de políticas públicas que garantam que a propriedade imóvel urbana exerça sua função social, garantindo também cidadania e dignidade aos cidadãos.

A Lei 11.481 de 31 de maio de 2007 trata diretamente da regularização fundiária por interesse social de imóveis situados em áreas da União.

A Lei 11.977 de 07 de julho de 2009, alterada posteriormente pela Lei 12.424 de 16 de junho de 2011, trouxe importantes mecanismos que tornaram possível a regularização de imóveis que se encontravam em situação irregular tanto em imóveis públicos quanto em particulares, por interesse social ou específico, porém, através de um trâmite complexo e extremamente burocrático, que culminava com a outorga de um título de legitimação de posse que, passados cinco anos, seria convertido em título de propriedade através da usucapião administrativa.

Com o advento da Lei 13.465/2017, manteve-se alguns mecanismos da Lei anterior (11.977/2009) revogou outros que tornavam o processo e os procedimentos extremamente burocráticos, e criou novos mecanismos que tornam possível a regularização de imóveis que se encontravam em situação irregular tanto em imóveis públicos quanto em particulares, por interesse social ou específico, e que,

apesar de ainda ser complexo e burocrático, passou a se dar de forma mais ágil e eficiente, culminando com a outorga de um título que pode ser tanto de legitimação fundiária quanto de legitimação de posse.

A referida Lei 13.465/2017, tratando da regularização fundiária urbana, traz em seu art. 15, outros institutos jurídicos que viabilizam a regularização de imóveis urbanos que se encontrem em desacordo com as normas vigentes, como se vê:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

XIII - a concessão de direito real de uso;

XIV - a doação; e

XV - a compra e venda.⁴¹

Assim, o legislador apresentou alternativas que visam a solução dos problemas fundiários existentes no país até 22 de dezembro de 2016. A Lei 13.465/2017 é um instrumento valioso para a distribuição ordenada do solo,

⁴¹ BRASIL. Lei 13.465. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera diversas Leis; e dá outras providências. Brasília: 11 de julho de 2017.

trazendo inúmeros benefícios para toda a coletividade.

2.1. Conceito

O conceito mais apropriado para regularização fundiária encontrava-se estabelecido no revogado art. 46 da Lei 11.977/2009. O mesmo conceito, apesar de não ter sido reproduzido pela novel Lei 13.465/2017, continua sendo o mais adequado. João Pedro Lamana Paiva reproduz a definição contida no supracitado artigo, nos seguintes termos:

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 (Lei no 11.977/2009, art. 46).⁴²

Demétrios Emiliasi aduz ainda que:

Com o advento da Lei n. 13.465, de 12 de julho de 2017, tratando especialmente da regularização fundiária urbana e rural, o legislador alterou profundamente a reforma agrária, disponibilizando aos gestores, mecanismos facilitadores da aquisição da propriedade, valorizando um dos maiores desejos dos proprietários que não conseguiam, até então, regularizar suas propriedades reais, todavis, com pequenos óbices que a lei colocava.⁴³

Portanto, a regularização fundiária é um instrumento para outorgar título de propriedade aos ocupantes de imóveis, urbanos ou rurais, tidos como irregulares, garantindo a seus beneficiários a garantia constitucional de vários direitos e princípios, tais como moradia, propriedade (exercendo sua função social), meio ambiente ecologicamente equilibrado e demais princípios inerentes à dignidade da pessoa humana.

⁴² LAMANA PAIVA, João Pedro. Coleção cadernos IRIB: Regularização fundiária de interesse social. São Paulo: IRIB, 2012. v. 5. p 09.

⁴³ EMILIASI, Demétrios. *Op. Cit.* p. 23.

2.2. Natureza Jurídica

Sobre o tema, João Pedro Lamana Paiva aduz que:

Em sua dimensão jurídica, a regularização fundiária constitui um processo de natureza administrativa, cujo rito procedimental é dotado de duas fases distintas, nas quais são praticados diversos atos administrativos. A primeira fase é aquela na qual se dá a legitimação da posse sobre o imóvel regularizando-o; e a segunda fase é aquela em que se dá a aquisição da propriedade sobre esse imóvel, por meio de usucapião extrajudicial.⁴⁴

Atualizando a definição trazida pelo autor supra nos termos da Lei 13.465/2017, tem-se que a regularização fundiária possui natureza jurídica administrativa, cujo rito procedimental é dotado de duas fases distintas, nas quais são praticados diversos atos administrativos.

A primeira fase é aquela na qual se realizam os estudos socioeconômicos dos beneficiários e o levantamento cadastral, planialtimétrico e georreferenciado dos imóveis a serem regularizados, bem como a elaboração de toda a documentação necessária para a confecção do projeto de regularização fundiária, que, após ser aprovado pelo Poder Público, será emitida a Certidão de Regularização Fundiária (CRF), que constitui título hábil a ser levado a registro.

A segunda fase é aquela na qual se dá a legitimação fundiária, que já confere ao beneficiário o direito de propriedade sobre o imóvel, regularizando-o através do registro da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) junto ao registro de imóveis competente, ou a legitimação da posse, que se dá a aquisição da propriedade sobre esse imóvel, regularizando-o, por meio de usucapião administrativa, onde, através do registro da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) junto ao registro de imóveis competente e, após o decurso de cinco anos, haverá a conversão automática em direito de propriedade.

Portanto, a regularização fundiária constitui um processo de natureza administrativa, constitutiva e/ou declaratória, que garante a seus beneficiários a

⁴⁴ LAMANA PAIVA, João Pedro. *Op. Cit.* p 09.

obtenção do direito real de propriedade.

2.3. Modalidades

Existem várias modalidades de regularização fundiária. Rural, urbana, por interesse social, por interesse específico, inominada, sobre bens da União, etc.

Para o presente trabalho, será abordada somente a regularização fundiária urbana, mais especificamente a regularização fundiária urbana por interesse social (Reurb-S).

2.4. Regularização fundiária urbana de interesse social – Reurb-S

A regularização fundiária urbana de interesse social, agora denominada Reurb-S, não é novidade no ordenamento jurídico pátrio. Trata-se de forma de sanar o problema fundiário junto às populações de baixa renda. Conforme já vislumbrado supra, após a Constituição da República de 1988, várias Leis já trataram do tema, com o intuito de solucionar, principalmente, a situação de favelas, agora denominadas de aglomerados.

A Lei 13.465/2017 visa a regularizar todos os imóveis que se encontravam com alguma irregularidade até 22 de dezembro de 2016, não só em favelas, mas no que se passou a denominar núcleos urbanos informais, principalmente os já consolidados.

2.4.1. Conceito

A regularização fundiária urbana pode ser conceituada como sendo o conjunto de:

(...)medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de núcleos urbanos informais, cumprindo aos poderes públicos formular e desenvolver no espaço urbano as políticas de suas competências de acordo com os princípios de competitividade, sustentabilidade econômica, social e ambiental, ordenação territorial, eficiência energética e complexidade funcional, buscando que o solo se ocupe de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional.⁴⁵

Interesse social já foi conceituado anteriormente como sendo o anseio da coletividade visando benefício ou direito comum, bem como empenho do Poder público agindo em prol dos que necessitem, desde que permitido. Em outras palavras, trata-se de interesse que ultrapassa o limite do interesse individual, sendo que o interesse da coletividade deverá prevalecer em detrimento daquele. Assim, decorrem do interesse social as ações inerentes ao Poder Público para que o mesmo busque garantir à coletividade a obtenção de seus anseios.

A regularização fundiária urbana de interesse social, nos termos do art. 13 da Lei 13.465/2017, será aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal.

Ou seja, o Poder Executivo Municipal será o responsável pela realização do levantamento sócio econômico da população a ser beneficiada pela regularização fundiária, e será o próprio Poder Executivo Municipal quem definirá os parâmetros para definir o que vem a ser considerado como população de baixa renda, através de ato próprio (Decreto).

Portanto, pode-se definir a regularização fundiária urbana de interesse social – Reurb-S como sendo o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal, sendo dever dos poderes públicos formular e desenvolver no espaço urbano as políticas de suas competências, de acordo com os princípios socioambientais, de sustentabilidade econômica, ordenação territorial, e eficiência energética, fazendo com que a propriedade exerça sua função social da maneira mais eficaz e eficiente, garantindo a seus beneficiários diversos direitos e princípios constitucionais, dentre eles, o direito à moradia, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e, principalmente, o princípio da dignidade da pessoa

⁴⁵ EMILIASI, Demétrios. *Op. Cit.* p. 167.

humana.

2.4.1.1. Núcleos urbanos

O art. 11 da Lei 13.465/2017 traz expressamente os conceitos de núcleo urbano, núcleo urbano informal e núcleo urbano informal consolidado, como se vê:

Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se:

I - núcleo urbano: assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei no 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural;

II - núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização;

III - núcleo urbano informal consolidado: aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município;⁴⁶

Portanto, todos os imóveis que se encontrarem em situação irregular dentro de núcleos urbanos, seja ele apenas informal ou já consolidado, ainda que se situe em área qualificada ou inscrita como rural, serão passíveis de regularização fundiária urbana de interesse social.

2.4.2. Requisitos

Conforme já mencionado, a regularização fundiária urbana comporta dois modos de aquisição da propriedade, quais sejam, através da legitimação fundiária ou através da legitimação de posse.

⁴⁶ BRASIL. Lei 13.465. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera diversas Leis; e dá outras providências. Brasília: 11 de julho de 2017.

Nos termos do art. 23 da Lei 13.465/2017, a **legitimação fundiária** constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016. Apenas na Reurb-S, a legitimação fundiária será concedida ao beneficiário, desde que atendidos os seguintes requisitos:

a)- o beneficiário não seja concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural;

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

c)- em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação.

Nos termos do art. 25 e seguintes da Lei 13.465/2017, a **legitimação de posse** é instrumento de uso exclusivo para fins de regularização fundiária, e constitui ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse, o qual é conversível em direito real de propriedade, na forma da Lei.

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

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

A legitimação de posse, após convertida em propriedade, constitui forma originária de aquisição de direito real, de modo que a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada restará livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula

de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio beneficiário.

A legitimação de posse poderá ser transferida por *causa mortis* ou por ato *inter vivos*.

O título de legitimação de posse poderá ser cancelado pelo poder público emitente quando constatado que as condições estipuladas nesta Lei deixaram de ser satisfeitas, sem que seja devida qualquer indenização àquele que irregularmente se beneficiou do instrumento.

Porém, a legitimação de posse não se aplica aos imóveis urbanos situados em área de titularidade do poder público.

2.4.3. Imóveis suscetíveis de regularização por interesse social

Podem ser objeto de regularização fundiária de interesse social todos os imóveis que se encontrarem dentro dos núcleos urbanos, informal ou já consolidado, ainda que se situem em área qualificada ou inscrita como rural, em imóveis particulares ou públicos, independentemente da área ser inferior ou não à área mínima para parcelamento do solo urbano, mesmo os que se encontrem situados em Áreas de Preservação Permanente – APP ou de Reserva Legal, devendo, nesses casos, ser consultado o órgão ambiental competente para obter estudos técnicos para eventual compensação ambiental e comprovação do interesse social sobre os imóveis a serem regularizados.

A Lei 13.465/2017 trouxe a oportunidade de regularização de todos os imóveis em situação irregular no país, seja em propriedade privada ou pública, que se encontrem em desconformidade com o ordenamento jurídico até a data de 22 de dezembro de 2016.

Os Poderes Públicos poderão celebrar convênios de cooperação técnica e financeira para viabilizar a regularização fundiária de interesse social.

Não devem ser objeto de regularização fundiária por interesse social os imóveis que se encontrem em áreas de risco, devendo ser elaborado estudo técnico através do órgão competente que ateste o risco.

Não podem ser objeto de regularização fundiária os imóveis situados em áreas indispensáveis à segurança nacional ou de interesse da defesa, assim

reconhecidas em decreto do Poder Executivo federal.

2.4.4. Partes legitimadas para requerer a legitimação fundiária urbana

Nos termos do art. 14 da Lei 13.465/2017, poderão requerer a regularização fundiária urbana:

a)- a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta;

b)- os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana;

c)- os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores;

d)- a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e

e)- o Ministério Público.

Vale ressaltar que, caso o requerimento de regularização fundiária parta de proprietários de terreno, loteadores e incorporadores que tenham dado causa à formação de núcleos urbanos informais, ou os seus sucessores, não os eximirá de responsabilidades administrativa, civil e/ou criminal.

3. PROCEDIMENTOS PARA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA POR INTERESSE SOCIAL – REURB-S

Para a solução do problema proposto: Como regularizar a situação dos imóveis que se encontram em situação de irregularidade perante o ordenamento jurídico pátrio, tratando, especificamente, daqueles que se encontram em áreas públicas, de preservação permanente ou de imóveis urbanos com área inferior ao mínimo legal.

Conforme já aduzido supra, a Lei 13.465/2017 trouxe mecanismos para a solução do dilema proposto.

3.1. Procedimentos primários

A princípio, deve-se verificar a situação do imóvel junto ao Registro de Imóveis competente. Devem ser efetuadas diligências, tantas quanto bastem, com o fim de localizar a matrícula dos imóveis a serem regularizados. Encontrando as matrículas, passa-se à análise da mesma, verificando a área, localização e proprietário(s). Não sendo encontrada a matrícula, deve ser realizada diligência junto ao Registro de Imóveis anteriormente competente, se houver. Não sendo localizada qualquer matrícula, supõe-se tratar de imóvel público, pertencente ao Estado Membro ou à união, nos termos da Lei.

Após a identificação do(s) imóvel(is) e do(s) proprietário(s), procede-se ao processamento administrativo do requerimento, no qual será conferido prazo para manifestação dos titulares de direitos reais sobre o imóvel e dos confrontantes.

Superada esta etapa, deve ser realizado estudo socioeconômico junto aos beneficiários da regularização fundiária, com o intuito de verificar qual modalidade de regularização será realizada, se de interesse social ou de interesse específico.

Ao mesmo tempo, deve-se proceder ao levantamento planialtimétrico e georreferenciamento de toda a área a ser regularizada, identificando cada imóvel singularmente, elaborando, ao final, planta e memorial descritivo de toda a área,

bem como de cada um dos imóveis a serem regularizados.

Após realização do estudo socioeconômico e da planta e memoriais descritivos dos imóveis, sugere-se que seja elaborado o auto de demarcação urbanística, conforme dispõe o art. 19 da Lei 13.465/2017, como se vê:

Art. 19. O poder público poderá utilizar o procedimento de demarcação urbanística, com base no levantamento da situação da área a ser regularizada e na caracterização do núcleo urbano informal a ser regularizado.

§1º O auto de demarcação urbanística deve ser instruído com os seguintes documentos:

I - planta e memorial descritivo da área a ser regularizada, nos quais constem suas medidas perimetrais, área total, confrontantes, coordenadas georreferenciadas dos vértices definidores de seus limites, números das matrículas ou transcrições atingidas, indicação dos proprietários identificados e ocorrência de situações de domínio privado com proprietários não identificados em razão de descrições imprecisas dos registros anteriores;

II - planta de sobreposição do imóvel demarcado com a situação da área constante do registro de imóveis.

§2º O auto de demarcação urbanística poderá abranger uma parte ou a totalidade de um ou mais imóveis inseridos em uma ou mais das seguintes situações:

I - domínio privado com proprietários não identificados, em razão de descrições imprecisas dos registros anteriores;

II - domínio privado objeto do devido registro no registro de imóveis competente, ainda que de proprietários distintos; ou

III - domínio público.⁴⁷

Elaborado o auto de demarcação urbanística, passa-se à análise das obras de infraestrutura básica a serem realizadas no núcleo urbano a ser regularizado. Ao mesmo tempo, realiza-se o lançamento administrativo dos lotes e das construções junto à prefeitura.

3.2. Documentação necessária

⁴⁷ BRASIL. Lei 13.465. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera diversas Leis; e dá outras providências. Brasília: 11 de julho de 2017.

A documentação necessária para realização da regularização fundiária de interesse social compreende os seguintes documentos:

- a)- requerimento de qualquer um dos legitimados, dispensado caso o legitimado seja o próprio Poder Público executor;
- b)- estudo socioeconômico da população a ser beneficiada pela regularização fundiária;
- c)- auto de demarcação urbanística ou planta e memoriais descritivos dos imóveis a serem regularizados, devidamente georreferenciados;
- d)- projeto de regularização fundiária aprovado pelo município; e
- e)- decisão da autoridade competente, mediante ato formal, ao qual se dará publicidade.

3.3. Procedimentos finais

Após coleta e análise de toda a documentação necessária, elaborara-se, então, o projeto de regularização fundiária.

Após aprovação do projeto de regularização fundiária pelo Poder Público, o mesmo expede a Certidão de Regularização Fundiária – CRF.

Expedida a Certidão de Regularização Fundiária – CRF, a mesma deverá ser levada a registro junto ao Registro de Imóveis competente.

O Poder Público poderá, a seu critério, conferir título de propriedade individualizado para cada beneficiário.

3.4. Atuação do Poder Público

O Poder Público atua de forma direta, por iniciativa própria ou a requerimento de qualquer um dos legitimados.

O Poder Público Municipal é o responsável pela realização de todos os atos concernentes à regularização fundiária urbana de interesse social, conforme exposto

supra, sob pena de responsabilidade civil, administrativa e/ou criminal em caso de recusa ou oposição de entraves à realização da mesma.

Os Poderes Públicos poderão realizar convênios de cooperação técnica e financeira para viabilizar a realização da regularização fundiária urbana de interesse social.

Caso os imóveis encontrem-se em terras pertencentes aos Estados Membros ou da União, o Poder Público Municipal deverá notificar o proprietário para que o mesmo possa anuir ou opor embargos à realização da regularização fundiária urbana de interesse social.

3.5. Procedimentos junto ao Registro de Imóveis

Após expedição da Certidão de Regularização Fundiária – CRF, a mesma deverá ser levada a registro junto ao Registro de Imóveis competente. A área regularizada será desmembrada e averbada nas matrículas originais dos imóveis, se houver, e será aberta matrícula nova com a área regularizada.

Em se tratando de regularização fundiária urbana de interesse social, todos os procedimentos realizados pelo Registro de Imóveis serão isentos de custas, taxas, impostos e/ou emolumentos, nos termos do §1º do art. 13 da Lei 13.465/2017:

Art. 13. A Reurb compreende duas modalidades:

I - Reurb de Interesse Social (Reurb-S) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; e
II - Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo.

§1º Serão isentos de custas e emolumentos, entre outros, os seguintes atos registrares relacionados à Reurb-S:

I - o primeiro registro da Reurb-S, o qual confere direitos reais aos seus beneficiários;

II - o registro da legitimação fundiária;

III - o registro do título de legitimação de posse e a sua conversão em título de propriedade;

IV - o registro da CRF e do projeto de regularização fundiária, com abertura de matrícula para cada unidade imobiliária urbana regularizada;

V - a primeira averbação de construção residencial, desde que respeitado o limite de até setenta metros quadrados;

VI - a aquisição do primeiro direito real sobre unidade imobiliária derivada

da Reurb-S;
VII - o primeiro registro do direito real de laje no âmbito da Reurb-S; e
VIII - o fornecimento de certidões de registro para os atos previstos neste artigo.⁴⁸

3.5.1. Registro do título de propriedade e efeitos jurídicos

O registro da Certidão de Regularização Fundiária – CRF poderá ser realizado em ato único, da mesma forma que se realiza um loteamento formal, contendo a área total registrada e a identificação das unidades regularizadas e seus respectivos beneficiários, ou poderá ser realizado o registro único da Certidão de Regularização Fundiária – CRF, abrindo-se matrícula individualizada para cada imóvel regularizado, contendo a área do imóvel e identificando seus respectivos beneficiários.

O registro da Certidão de Regularização Fundiária – CRF ou do título de regularização fundiária produz efeitos imediatos inerentes ao direito real de propriedade, inclusive com oponibilidade *erga omnes*.

Os demais efeitos decorrentes do registro são os próprios da espécie, quais seja, publicidade, autenticidade, segurança e eficácia jurídica.

3.5.2. Registro de título de legitimação de posse

O registro do Título de Legitimação de Posse por interesse social será realizado em ato único, abrindo-se matrícula individualizada para cada imóvel regularizado, contendo a área do imóvel e identificando seus respectivos beneficiários.

O registro do Título de Legitimação de Posse por interesse social não produz efeitos imediatos inerentes ao direito real de propriedade. Produz somente os efeitos

⁴⁸ BRASIL. Lei 13.465. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera diversas Leis; e dá outras providências. Brasília: 11 de julho de 2017.

inerentes à posse.

3.5.2.1. Conversão em título de propriedade pela usucapião

Após o decurso do prazo de cinco anos contados do registro do Título de Legitimação de Posse por interesse social, converte-se o mesmo automaticamente, ou seja, sem requerimento da parte interessada, em aquisição da propriedade pela usucapião administrativa, produzindo, a partir de então, todos os efeitos inerentes ao direito real de propriedade, inclusive com oponibilidade *erga omnes*, bem como os demais efeitos decorrentes do registro que são próprios à espécie, quais seja, publicidade, autenticidade, segurança e eficácia jurídica.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nas sociedades modernas em desenvolvimento, encontrando-se dentre estas o Brasil, é comum encontrar nos centros urbanos, aglomerados já indevidamente estabelecidos e incorporados à cidade, sem qualquer tipo de documentação, autorização do poder público, infraestrutura básica ou qualquer observância às determinações e/ou limitações, sejam estas legais ou administrativas. A legislação pátria também veda qualquer tipo de construção ou ocupação em terras devolutas, em áreas de preservação permanente – APP, bem como estabelecer área de imóvel urbano inferior à mínima legal, e estabelece ainda sanção a quem venda ou prometa vender imóvel situado em loteamento irregular.

O legislador pátrio editou a Lei 13.465 de 11 de julho de 2017, estabelecendo dentre outros, os critérios e procedimentos a serem aplicados para a regularização fundiária urbana e rural, seja por interesse social ou específico, sem prejuízo dos demais dispositivos legais aplicados à espécie.

Trata-se de processo de alta complexidade, exigindo enorme demanda de pessoal e de tempo, com atuação obrigatória de profissionais e técnicos qualificados, bem como elaboração de diversos estudos, projetos, leis, etc.

A novel Lei 13.465/2017 trouxe mecanismos de suma importância para solucionar o problema de todos os imóveis que se encontrarem dentro dos núcleos urbanos, informais ou já consolidados, ainda que se situem em área qualificada ou inscrita como rural, em imóveis particulares ou públicos, independentemente da área ser inferior ou não à área mínima para parcelamento do solo urbano, mesmo os que se encontrem situados em Áreas de Preservação Permanente – APP ou de Reserva Legal, devendo, nesses casos, ser consultado o órgão ambiental competente para obter estudos técnicos para eventual compensação ambiental e comprovação do interesse social sobre os imóveis a serem regularizados.

A referida Lei 13.465/2017 trouxe a oportunidade de regularização de todos os imóveis em situação irregular no país, seja em propriedade privada ou pública, que se encontrem em desconformidade com o ordenamento jurídico até a data de 22 de dezembro de 2016.

Os Poderes Públicos poderão celebrar convênios de cooperação técnica e

financeira para viabilizar a regularização fundiária de interesse social.

Não deverão ser objeto de regularização fundiária por interesse social os imóveis que se encontrarem em áreas de risco, devendo ser elaborado estudo técnico através do órgão competente que ateste o risco.

Não poderão ser objeto de regularização fundiária os imóveis situados em áreas indispensáveis à segurança nacional ou de interesse da defesa, assim reconhecidas em decreto do Poder Executivo federal.

Portanto, estando o imóvel em situação irregular situado dentro de núcleo urbano, informal ou já consolidado, excluídas as áreas vedadas por lei, quem possuir legitimidade poderá requerer ao Poder Público para que sejam promovidos, todos os atos que forem necessários para realização da regularização de imóvel urbano de interesse social, observando os ditames da Lei 13.465/2017, bem como a legislação pertinente a situação em que se encontrar cada imóvel.

BIBLIOGRAFIA BÁSICA

BALBINO FILHO, Nicolau. *Registro de imóveis: doutrina prática e jurisprudência*. 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

_____. *Lei 6.015. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências*. Brasília: 31 de dezembro de 1973.

_____. *Lei 6.766. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências*. Brasília: 19 de dezembro de 1979.

_____. *Lei 10.406. Institui o Código Civil*. Brasília: 10 de janeiro de 2002.

_____. *Lei 11.481. Dá nova redação a dispositivos de diversas Lei e Decretos-Leis; prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências*. Brasília: 31 de maio de 2007.

_____. *Lei 11.952. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências*. Brasília: 25 de junho de 2009.

_____. *Lei 11.977. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; e dá outras providências*. Brasília: 07 de julho de 2009.

_____. *Lei 12.651. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; e dá outras providências*. Brasília: 25 de maio de 2012.

_____. *Lei 13.105. Código de Processo Civil*. Brasília: 16 de março de 2015.

_____. *Lei 13.465. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera diversas Leis; e dá outras providências*. Brasília: 11 de julho de 2017.

DALVI, Luciano. *Direito civil comentado aplicado na prática*. 1. ed. Campo Grande: Contemplar, 2011.

EMILIASI, Demétrios. *Regularização fundiária rural e urbana e direito de laje*. Leme: Editora BH, 2017.

FANTI, Alexandre, et al. *Direito imobiliário: legislação comentada*. 1. ed. São Paulo: Editora Saber Jurídico, 2009.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Curso de direito civil: direitos reais*. 12. ed. rev., amp. e atual. Salvador: Editora JusPodivm, 2016.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *Significado social, político e jurídico da tutela dos interesses difusos*. Revista de Processo, n. 97, janeiro-março de 2000.

LAMANA PAIVA, João Pedro. *Coleção cadernos IRIB: Regularização fundiária de interesse social*. São Paulo: IRIB, 2012. v. 5.

LOUREIRO FILHO, Lair da Silva; LOUREIRO, Cláudia Regina Magalhães. *Notas e registros públicos*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007.

RIOS, Arthur. *Manual de direito imobiliário*. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2009.

SANTOS, Ozéias J. *Usucapião e regularização fundiária*. Leme: Editora BH, 2017.

SCAVONE JUNIOR, Luiz Antônio. *Direito imobiliário – teoria e prática*. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

SERPA LOPES, Miguel Maria de. *Tratado dos registros públicos*. 3. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1955.

SIDOU, J. M. Othon. *Dicionário jurídico: academia brasileira de letras jurídicas*. 8. ed. rev. atual. e amp. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito civil: direitos reais*. 9. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2009. v. 5.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BORGES, Antonino Moura. *Comentários ao estatuto da terra e legislação adesiva*. 1. ed. Leme: Edijur, 2007.

BRASIL. *Lei 8.666. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências*. Brasília: 21 de junho de 1993.

CORREIA, Jonas Ricardo. *Usucapião*. 3. ed. Campo Grande: Contemplar, 2017.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Estatuto da cidade comentado: lei 10.257/2001: lei do meio ambiente artificial*. 4. ed. rev, atual. e amp. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO Marcelo. *Direito constitucional descomplicado*. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Método, 2009.

RICALDE, Mário do Carmo. *Regularização fundiária rural e urbana: impactos da lei nº 13.465/2017*. 1. ed. Campo Grande: Contemplar, 2017.