

Da Moradia à Propriedade

JOÃO PEDRO LAMANA PAIVA

Especialista em Direito Registral Imobiliário;

Presidente do Colégio Registral do RS;

Ex-Presidente do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil – IRIB e da Fundação ENORE-RS;

Membro Efetivo da Academia Brasileira de Direito Registral Imobiliário – ABDRI;

Oficial Titular do Registro de Imóveis da 1ª Zona de Porto Alegre-RS;

cartorio@lamanapaiva.com.br.

Resumo

O estudo volta-se a um estudo do direito real de laje, introduzido no Brasil por meio da Lei 13.465, de 11 de julho de 2017, e que consagra, na realidade, entre nós, a chamada propriedade superficiária. Como se demonstrará, a formalização dessa figura jurídica, no Brasil, deve ser entendida no marco do processo de regularização fundiária, mas seu estudo doutrinário é antigo, sendo a propriedade superficiária conhecida há muito pela doutrina civilística e romanística.

Palavras-chave: Propriedade superficiária; Direito real de laje; Regularização fundiária; Direito Civil; Direito Romano.

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

1. INTRODUÇÃO

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

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

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

A partir daí foi possível alcançar novo patamar no enfrentamento dos problemas relacionados com a moradia. Em 2001, por exemplo, sobreveio o Estatuto da Cidade pela Lei nº 10.257, apresentando nova concepção em decorrência das suas diretrizes gerais (art. 2º), as quais tem conduzido a melhor aplicação do Direito.

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

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

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

Imbuído deste novo espírito é que se tem repensado as cidades. E isso passa obrigatoriamente por enfrentar os gargalos que existem na legislação, razão da criação de leis que visam a incorporação do fato social no mundo jurídico formal, entre elas

a Lei nº 11.977/09 e a Lei nº 13.465/17, objeto desta análise, passando, o direito de moradia, a proporcionar outro direito de equivalente envergadura, a propriedade. Por que ambos integram a Constituição, hoje em festa, pensou-se em apresentar algumas reflexões a este respeito, relacionando que a aplicação prática dos efeitos decorrente dos direitos de moradia e de propriedade passa, na proporção dos problemas que exigem uma intervenção estatal diferenciada, pelas formas desenvolvidas de Regularização Fundiária.

Trabalhar com este tema significa dar efetividade aos comandos constitucionais concernentes aos direitos em voga. Para cumprir o que a Constituição Federal estabelece, que “A República Federativa do Brasil rege-se [...] pelos seguintes princípios da solução pacífica dos conflitos” (art. 4º, VII); “é garantido o direito de propriedade” (art. 5º, XXII); “A propriedade atenderá a sua função social” (art. 5º, XXIII); “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, [...]” (art. 6º); “É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos” (art. 23, X); “Compete aos Municípios promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (art. 30, VIII); “A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (art. 182); e, entre outros, “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (art. 182, §2º), passando do plano ideológico para concreção da norma, Regularização Fundiária se revela um relevante instrumento.

2. INTERCONEXÃO DOS DIREITOS DE MORADIA E DE PROPRIEDADE

Para o desenvolvimento das cidades como hoje se vislumbra como ideal, com pleno respeito às regras ambientais e urbanísticas e pensando na sustentabilidade e nas futuras gerações (longe de representar a realidade), necessariamente se exige, entre outras, uma mentalidade que procure efetivamente inibir novas irregularidades. Não é mais possível que haja desídia sobre este ponto fundamental, que é o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Aqui veio muito bem a Lei nº 13.465/17 porque, pelos institutos aperfeiçoados da Lei nº 11.977/09, permitirá que se estanque a proliferação do problema e que se permita o acesso de quase todo ¹ imóvel ao sistema registral e ao mercado formal. Isso

¹ Há casos em que não se admite a aplicação de Regularização Fundiária, a exemplo das

que o Município tem sobre todo seu território.

5. MODOS DE REGULARIZAÇÃO DE IMÓVEIS

Como meios ordinários de regularização de imóveis urbanos temos, a título exemplificativo, o Loteamento e o Desmembramento da Lei nº 6.766/79; o Desdobro/Fracionamento, procedimento simplificado de parcelamento do solo; o Condomínio Edifício, que envolve os institutos da incorporação imobiliária e da instituição de condomínio, previstos tanto na Lei nº 4.591/64 e nos arts. 1.331 e segs. do Código Civil; as regularizações de Imóveis Públicos, decorrentes da aplicação do art. 195-A da Lei nº 6.015/73 e do art. 22 da Lei nº 6.766/79; bem como a regularização de Áreas Públicas através da Ação Discriminatória prevista na Lei nº 6.383/76.

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

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

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

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

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

A regra do art. 40, §2º do Estatuto da Cidade, quando trata sobre o plano diretor e

6. NOVO MARCO LEGAL REGULATÓRIO?

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

A MP nº 759/16 entrou em vigor em 23 de dezembro de 2016. Depois, foi aprovado pelo Congresso Nacional o PL 12/2017 (conversão da MP nº 759/17) em 31 de maio de 2017, resultando na Lei nº 13.465/17, publicada no DOU de 12 de julho de 2017. Em termos de Regularização Fundiária, o art. 73, incisos I e VI da MP nº 759/16 adequou a forma e os conceitos trazidos pela Lei nº 11.977/09 e revogou o seu capítulo III e o capítulo XII (arts. 288-A a 288-G da Lei nº 6.015/1973).

Mas este modelo usou emprestado o cerne criado pela Lei nº 11.977/09 e muitas das formas então previstas, como a fase da demarcação urbanística (averação e abertura de matrícula), passando pelo parcelamento (registro) e finalizando com a outorga de títulos.

É possível sentir que toda a experiência anterior de regularização, ao contrário de ser considerada como um grande equívoco, representou um grande avanço. Refuta-se o entendimento de que a Lei nº 13.465/17 é um retrocesso, porque mantida a espinha dorsal do que se vislumbrou por Regularização Fundiária no Brasil a partir da Lei nº 11.977/09.

7. REGULARIZAÇÕES FUNDIÁRIAS URBANAS (REURBS)

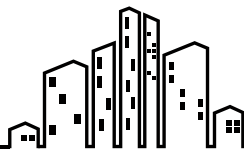
Procedida a introdução e os esclarecimentos pontuando a questão, curial enfrentar o amplo aspecto da Regularização Fundiária Urbana (sem analisar por hora a modalidade rural). Dentro do contexto apresentado do que se refere o instituto como um todo, esta exposição tratará apenas da Lei nº 13.465/17 e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

Importa mencionar que a citada norma também alterou outras legislações, como a Lei nº 6.015/73 (art. 216-A) e a Lei nº 9.514/97, assuntos que inicialmente

indica que este instrumento “deverá englobar o território do Município como um todo” não tem força para alterar as competências estabelecidas remetendo aos Municípios aprovar projetos de parcelamento de imóveis rurais.

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

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



Reurb e Seus Instrumentos

LEO VINÍCIUS PIRES DE LIMA

Resumo

O presente texto tem como objetivo analisar de forma detida o procedimento de regularização fundiária apresentado pela Lei 13.465/2017, a chamada Reurb, observando os seus instrumentos e as eventuais dificuldades de sua implementação. Dá-se tratamento específico, assim, para elementos como a demarcação urbanística, o consórcio imobiliário e a transferência do direito de construir, além da legitimação fundiária e da legitimação de posse.

Palavras-chave: Reurb-S; Reurb-E; Procedimento; Instrumentos.

1. CONTEXTUALIZAÇÃO DA LEI 13.465/17

O crescimento desordenado das cidades, marcado pelo absoluto descumprimento das normas federais e locais de parcelamento do solo urbano, gerou considerável irregularidade fundiária, assim entendida como o descompasso entre a titularidade fática e jurídica de determinado imóvel. Considera-se irregular toda ocupação imobiliária perpetrada por terceiro de maneira informal e sem título jurídico ou autorização do proprietário.

Dados do Ministério das Cidades¹ indicam que, em 2016, mais de 50% (cinquenta por cento) dos imóveis urbanos em território nacional apresentavam algum tipo de irregularidade fundiária.

Tal situação gera inúmeros problemas à população - que vão desde a informalidade e falta de segurança jurídica nas transferências dominiais, até a privação de acesso a serviços públicos e equipamentos urbanos e comunitários.

A irregularidade ocupacional, em casos extremos, impede a justa distribuição dos serviços públicos e o exercício dos mais basilares direitos de cidadania: sem um comprovante de endereço, as populações das áreas informais ficam à margem da sociedade, sem poder contar sequer com acesso ao serviço de distribuição de correspondências ou distribuição regular de energia elétrica, água e coleta de esgoto. Sem um domicílio formal, sequer conta bancária pode ser aberta.

Impende consignar que, a par dos vícios no parcelamento imobiliário, com a implantação de loteamentos ilegais (clandestinos e irregulares²), a concausa para esse percentual altíssimo de imóveis em situação de irregularidade dominial encontrava guarida na própria rigidez legislativa.

Com efeito, as normas destinadas à correção da questão fundiária até então vigentes, dentre as quais a MP 2220/01 (Concessão Especial de Uso para Fins de Moradia), Lei 4.504/64 (Estatuto da Terra), Lei 11.977/09 (“Minha Casa, Minha Vida”, que impulsionou o sistema de regularização fundiária), a Lei 10.257/01 (Estatuto da Cidade) e mesmo o próprio Código Civil, apresentavam soluções de alcance limitado, já que eram cerceadas por restrições fáticas e jurídicas (como, v.g., limitação temporal e territorial, a seleção de alguns tipos de ocupação em detrimento de outras, a submissão, em alguns casos, a regras de Lei 8.666/93, etc.).

Nesse contexto, em dezembro de 2016 foi editada a Medida Provisória 759/16, posteriormente convertida na Lei 13.465/17 (“Lei da Reurb”), que representou um novo marco legal destinado a desburocratizar, simplificar e agilizar os procedimentos

¹<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/Apresentacao%20Reurb%20julho%202017.pdf>

² Loteamento clandestino é o implantado sem a anuência do Poder Público; Irregular em sentido estrito é o implantado em desacordo com o projeto aprovado pelo Município ou, excepcionalmente, pelo Estado de situação da gleba.

de regularização fundiária³. A nova lei revogou (substituindo e alterando) diversos dispositivos de leis anteriores que traziam regramentos sobre instrumentos de regularização de propriedade imobiliária, passando a prevalecer quanto aos temas.

A título de exemplo da dinamização procedimental proposta pela nova lei, cite-se a previsão expressa da dispensa de desafetação, autorização legislativa, avaliação prévia e de licitação para a regularização fundiária.

Excetuam-se da aplicação da Lei 13.465/17 os imóveis federais elencados no artigo 3º da Lei 11.952/09, quais sejam (a) as terras devolutas indispensáveis à segurança nacional localizadas na Faixa de Fronteiras (além das devolutas contidas nos Municípios listados no inciso II do parágrafo único do art. 1º do Decreto-Lei 2.375/87), (b) as áreas urbanizadas remanescentes de núcleos de colonização ou de projetos de reforma agrária, (c) situados em áreas urbanas registradas em nome do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, ou por ele administradas. Tais imóveis, no entanto, podem ter as ocupações regularizadas de acordo com o procedimento previsto nos artigos 21 e seguintes da Lei 11.952/09, em que os terrenos são doados aos municípios para readequação.

Diante do exposto, a lei em comento tem por escopo tratar da regularização fundiária urbana e rural, criando e regulamentando instrumentos jurídicos específicos e dinamizando a alienação de imóveis públicos federais. Trataremos doravante da Regularização Urbanística.

2. CONCEITO

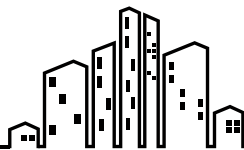
Regularização Urbanística Fundiária (ou Regularização Fundiária Urbana) é procedimento representado pelo conjunto de medidas jurídicas, ambientais, urbanísticas e sociais destinadas à adequação entre a titularidade fática e jurídica de um imóvel pertencente a um núcleo informal situado em áreas urbanas ou rurais do Município.

O procedimento de regularização visa incorporar os núcleos informais ao ordenamento territorial municipal, viabilizando a inclusão da área nas políticas de desenvolvimento urbano, bem como promover a titulação registrária do imóvel em favor de seus ocupantes.

Note-se que a Lei 13.465/17 aumentou o âmbito de incidência da Lei 11.977/09, que restringia as modalidades de regularização a imóveis situados nas zonas urbanas⁴. Com o novo texto, admite-se a utilização dos instrumentos

³ A Procuradoria Geral da República questionou a constitucionalidade formal e material da Lei 13465/17 através da ADI 5771. O Partido dos Trabalhadores também ajuizou medida semelhante (ADI 5787), ambas pendentes de julgamento.

⁴ A definição urbanística de área urbana, rural e área de expansão urbana é fixada pela Lei



Aspectos críticos da lei nº 13.465/17: A legitimação fundiária como mecanismo de aquisição originária da propriedade urbana e a desconstrução das competências federativas da política urbana constitucional

LUÍS FERNANDO MASSONETTO

Professor Doutor de Direito Econômico e Direito Urbanístico da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo e Professor Colaborador no Programa de Pós-graduação em Cidades Inteligentes, Cidades Sustentáveis da Universidade Nove de Julho. Advogado e Sócio de Massonetto, Horta e Bachur Advogados, foi Secretário de Negócios Jurídicos do Município de São Paulo e Secretário Nacional de Regulação e Supervisão da Educação Superior do Ministério da Educação.

Resumo

A reflexão jurídica sobre o processo de regularização fundiária necessita ser compreendida à luz da tutela constitucional dos bens públicos e do instituto do domínio eminente como atributo da soberania estatal. A Lei nº 13.465/2017, que estabelece normas gerais e procedimentos aplicáveis à regularização fundiária urbana, tem gerado inúmeras controvérsias no que se refere a supostas violações das disposições constitucionais sobre a propriedade urbana, qualificado pelo princípio da função social, e também sobre a aquisição de imóveis no regime de usucapião. Desta forma, avalia-se no presente artigo aspectos fundamentais da Lei nº 13.465/2017 relativos ao instituto da legitimação fundiária e ao reconhecimento da aquisição originária do direito de propriedade sobre unidade imobiliária a partir das disposições constitucionais sobre as competências federativas da política urbana.

Palavras-Chave: Regularização Fundiária; Lei nº 13.465/2017; Política Urbana Constitucional; Direito Urbanístico; Direito de Propriedade.