

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	23
-----------------	----

PARTE I

TEORIA GERAL DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

1

CONTEXTO HISTÓRICO DO DIREITO SOCIAL À MORADIA	29
--	----

2

O DIREITO SOCIAL À MORADIA NO BRASIL	31
--	----

3

A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA COMO MICROSSISTEMA JURÍDICO	33
--	----

- | | |
|---|----|
| 3.1. A evolução normativa da regularização fundiária urbana no Brasil | 33 |
| 3.2. A noção de microssistema jurídico no direito brasileiro | 35 |

4

A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO MICROSSISTEMA JURÍDICO AUTÔNOMO	39
---	-----------

5

O NÚCLEO PRINCIPIOLÓGICO DO MICROSSISTEMA DA REURB.....	43
5.1. Princípio da dignidade da pessoa humana e do direito à moradia adequada	43
5.2. Princípio da função social da propriedade e da cidade	45
5.3. Princípio da inclusão social e da redução das desigualdades urbanas.....	46
5.4. Princípio da segurança jurídica.....	46
5.5. Princípio da eficiência administrativa e da desburocratização	47
5.6. Princípio da sustentabilidade urbanística, ambiental e social.....	47
5.7. Princípio da cooperação institucional.....	48

6

CONCEITO E NATUREZA JURÍDICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA	49
---	-----------

PARTE II

REGIME JURÍDICO DA REURB

7

MODALIDADES DE REURB.....	57
7.1. REURB-S	57
7.2. REURB-E	60

8

REURB INOMINADA.....	61
-----------------------------	-----------

9

REURB TITULATÓRIA.....	65
-------------------------------	-----------

10

O QUE É NÚCLEO URBANO PASSÍVEL DE REURB?	67
10.1. Núcleo urbano	68
10.2. Núcleo urbano informal	69
10.3. Núcleo urbano informal consolidado	70
10.4. A REURB de um único imóvel (por lote)	72
10.4.1. A divergência doutrinária e jurisprudencial	72
10.4.2. A abertura para a titulação individual	75
10.4.3. A ambiguidade interpretativa diante da técnica legislativa...	76
10.4.4. A solução da ambiguidade legislativa: REURB individual é possível?.....	77
10.5. Núcleo urbano localizado em área rural.....	81
10.5.1. Uso e características urbanas	82
10.5.2. Unidades imobiliárias inferiores à fração mínima de parcelamento	83
10.5.3. Os cadastros do imóvel rural.....	84
10.5.3.1. Cadastro Ambiental Rural.....	85
10.5.3.2. CCIR e ITR	85
10.5.3.3. O cancelamento dos cadastros do imóvel rural....	86

11

O MARCO TEMPORAL NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA....	89
---	-----------

12

A DELIMITAÇÃO DO NÚCLEO URBANO E DO MARCO TEMPORAL PELO MUNICÍPIO: LIMITES E ILEGALIDADES 95

13

LEGITIMADOS A REQUERER REURB 99

- 13.1. União, Estados, Distrito Federal e Municípios e suas entidades da administração pública indireta..... 100
- 13.2. Os beneficiários da REURB ou por meio de entidades com pertinência temática..... 101
- 13.3. Os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores..... 102
- 13.4. Defensoria Pública 102
- 13.5. Ministério Público..... 103

14

A ALTERAÇÃO DA LEGITIMIDADE ATIVA POR LEI MUNICIPAL 105

15

A (NÃO) APLICAÇÃO DA LEI N.º 6.766/1979 NA REURB 109

- 15.1. Proibição de vender ou prometer vender parcela de loteamento ou desmembramento não registrado 110
- 15.2. Suspensão dos pagamentos das prestações restantes pelo adquirente, em razão da não regularidade do imóvel 111
- 15.3. Nulidade da cláusula de rescisão de contrato por inadimplemento do adquirente, quando o loteamento não estiver regularmente inscrito..... 111
- 15.4. Regularização do imóvel realizada pela Prefeitura Municipal ou Distrito Federal no caso de omissão do loteador 112
- 15.5. A obtenção do registro de propriedade do lote após a regularização realizada pela Prefeitura Municipal 113

15.6.	Desapropriação de imóveis não registrados.....	113
15.7.	Reparação de danos ao poder público	113
15.8.	Expropriação de áreas urbanas, loteamento, demolição, reconstrução e incorporação	114
15.9.	Impedir construções ilegais.....	114
15.10.	Importância dos registros e contratos para ação ou defesa do titular	115
15.11.	Responsabilidade solidária do grupo econômico ou financeiro.....	115
15.12.	Foro competente, intimações e notificações.....	116
15.13.	Disposições penais.....	116

16

OS INSTITUTOS JURÍDICOS APLICÁVEIS À REURB..... 117

16.1.	Instrumentos de titulação e aquisição de direitos reais	118
16.1.1.	Legitimação fundiária.....	118
16.1.1.1.	Conceito.....	118
16.1.1.2.	Modo originário de aquisição da propriedade.....	119
16.1.1.3.	Conferido por ato do poder público	120
16.1.1.4.	Exclusivo da REURB	120
16.1.1.5.	Unidade imobiliária com destinação urbana.....	121
16.1.1.6.	Marco temporal em 22/12/2016	121
16.1.1.7.	Áreas públicas ou privadas	121
16.1.1.8.	A legitimação fundiária na REURB-S e na REURB-E	122
16.1.1.9.	A (in)constitucionalidade da legitimação fundiária.....	122
16.1.2.	Legitimação de posse.....	126
16.1.3.	Usucapião	130
16.1.4.	Concessão de uso especial para fins de moradia	133
16.1.5.	Doação e compra e venda.....	135
16.2.	Técnicas de regularização fundiária.....	136
16.2.1.	Estremação de imóveis ou especialização do condomínio pro diviso	136
16.2.1.1.	Origem	136
16.2.1.2.	Conceito e natureza jurídica	138

16.2.1.3.	Requisitos	139
16.2.1.4.	Estremação por escritura pública	141
16.2.1.5.	Estremação na regularização fundiária.....	142
16.2.2.	Demarcação urbanística	144
16.2.2.1.	Conceito.....	144
16.2.2.2.	A facultatividade da demarcação urbanística	145
16.2.2.3.	A documentação técnica do auto de demarcação urbanística.....	146
16.2.2.4.	A notificação dos titulares de domínio e confrontantes	146
16.2.2.5.	A impugnação do notificado.....	148
16.2.2.6.	Procedimento extrajudicial de composição de conflitos.....	148
16.3.	Formas de organização do espaço urbano	151
16.3.1.	Condomínio urbano simples.....	151
16.3.2.	Direito real de laje.....	156
16.3.3.	Condomínio de lotes	160
16.3.4.	Conjuntos habitacionais.....	162
16.4.	Instrumentos urbanísticos e administrativos	164
16.4.1.	Transferência do direito de construir	164
16.4.2.	Consórcio imobiliário.....	166
16.4.3.	Arrecadação de bem vago.....	167

PARTE III

PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO E REGISTRAL DA REURB

17

PROCEDIMENTO DA REURB 173

17.1.	Fase preliminar	173
17.2.	Primeira fase – Município	173
17.2.1.	Consulta prévia (São Paulo/SP).....	173
17.2.2.	Requerimento	174
17.2.2.1.	O endereçamento.....	175
17.2.2.2.	A qualificação do requerente.....	176
17.2.2.3.	A modalidade de REURB pretendida.....	176

17.2.2.4.	A situação fática da formação e consolidação do núcleo que se pretende regularizar.....	177
17.2.2.5.	Os instrumentos a serem utilizados.....	177
17.2.2.6.	Os pedidos	178
17.2.2.7.	Os dados do procurador para fins de intimação..	179
17.2.2.8.	A indicação do responsável técnico.....	179
17.2.3.	A recusa do Município em receber o requerimento.....	180
17.2.4.	Autuação.....	180
17.2.5.	O indeferimento por parte do Município	181
17.2.5.1.	Quando o núcleo urbano não for consolidado.....	183
17.2.5.2.	Quando não for respeitado o marco temporal.....	183
17.2.5.3.	Quando envolver imóvel de uso rural.....	184
17.2.5.4.	Quando for possível a solução pelos meios tradicionais do sistema	184
17.2.6.	Pedido de reconsideração ou recurso administrativo.....	185
17.2.7.	Instauração da REURB.....	186
17.2.8.	Notificações dos interessados	186
17.2.8.1.	Anuência do interessado	187
17.2.8.2.	A notificação por edital.....	188
17.2.9.	Impugnação	190
17.2.10.	Recurso nominado.....	191
17.2.11.	Procedimento extrajudicial de composição de conflitos.....	191
17.2.12.	Decisão da autoridade competente	191
17.2.13.	Recurso da decisão final da REURB	192
17.2.14.	A expedição da Certidão de Regularização Fundiária	193
17.2.14.1.	Natureza jurídica	193
17.2.14.2.	Requisitos da CRF	196
17.2.14.3.	CRF retificadora do ponto de vista administrativo	197
17.2.15.	Documentação técnica e seus aprofundamentos.....	198
17.2.15.1.	Levantamento planialtimétrico e cadastral com georreferenciamento (Lepac).....	198
17.2.15.1.1.	Quem é o profissional competente	199
17.2.15.1.2.	Georreferenciamento de imóveis.....	200
17.2.15.1.2.1.	Georreferenciamento de imóveis rurais	201

17.2.15.1.2.2. Georreferenciamento de imóvel urbano.....	203
17.2.15.1.2.3. Georreferenciamento na REURB ...	203
17.2.15.1.3. Demonstração dos elementos caracterizadores do núcleo e normas técnicas que vão orientar o profissional no trabalho...	204
17.2.15.2. Planta do perímetro do núcleo urbano informal..	204
17.2.15.3. Estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental.....	205
17.2.15.4. Projeto urbanístico.....	205
17.2.15.5. Memoriais descritivos	205
17.2.15.6. Proposta de soluções	206
17.2.15.7. Estudo técnico para situação de risco.....	206
17.2.15.7.1. REURB e ocupações de áreas de risco	206
17.2.15.7.2. A preocupação do legislador com ocupações em áreas de risco diante das tragédias urbanas.....	207
17.2.15.7.3. A REURB como instrumento de reorganização urbana.....	208
17.2.15.7.4. A realocação dos ocupantes na REURB-S	209
17.2.15.7.5. A realocação dos ocupantes na REURB-E	209
17.2.15.8. Estudo técnico ambiental	210
17.2.15.8.1. REURB em áreas ambientalmente sensíveis	211
17.2.15.8.1.1. Área de Preservação Permanente.	212
17.2.15.8.1.2. APPs urbanas.....	213
17.2.15.8.1.3. A possibilidade de regularização fundiária em áreas de preservação permanente.....	215
17.2.15.8.1.3.1. REURB-S em áreas de preservação permanente.....	216
17.2.15.8.1.3.2. REURB-E em áreas de preservação permanente.....	217
17.2.15.8.1.4. Marco temporal como critério de regularização em áreas de preservação permanente e sua função ambiental.....	218

17.2.15.8.1.5.	REURB-S e REURB-E: o tratamento diferenciado na regularização de APPs.....	220
17.2.15.8.2.	Unidades de conservação	222
17.2.15.8.2.1.	REURB em unidades de conservação de uso sustentável	223
17.2.15.8.2.2.	A observância do Código Florestal	223
17.2.15.8.2.3.	REURB em unidades de conservação de proteção integral	225
17.2.15.8.2.4.	REURB nas zonas de amortecimento.....	226
17.2.15.9.	Termo de compromisso e cronograma físico	227
17.2.16.	A Comissão Nacional de Regularizações Fundiárias no contexto da REURB.....	229
17.2.16.1.	O contexto da ADPF n.º 828/2023 e a criação da Comissão Nacional de Regularização Fundiária....	230
17.2.16.2.	A Comissão Nacional de Regularizações Fundiárias	231
17.3.	A aplicação supletiva da Lei n.º 9.784/1999 nos procedimentos de REURB.....	233
17.4.	REURB sobre bens públicos	235
17.4.1.	Bens públicos.....	235
17.4.2.	A desnecessidade de prévia desafetação	235
17.4.3.	O justo valor.....	236
17.5.	Segunda fase: Registro de Imóveis.....	238
17.5.1.	Princípios registrais.....	238
17.5.1.1.	Princípio da legalidade.....	239
17.5.1.2.	Princípio da rogação ou instância.....	241
17.5.1.3.	Princípio da prioridade registral.....	243
17.5.1.4.	Princípio da especialidade.....	245
17.5.1.5.	Especialidade objetiva	246
17.5.1.6.	Especialidade subjetiva	247
17.5.1.7.	Princípio da continuidade ou trato sucessivo.....	248
17.5.1.8.	Princípio da cindibilidade	250
17.5.2.	A flexibilização de princípios registrais na jurisprudência e na lei	252
17.5.3.	A flexibilização dos princípios registrais na Regularização Fundiária	253

17.5.4. O dever de cooperação institucional do registrador no micro-sistema da REURB	257
17.5.5. Qualificação registral na REURB	261
17.5.5.1. Os atos praticados na matrícula do imóvel.....	261
17.5.5.2. Atos de registro	261
17.5.5.3. Atos de averbação	262
17.5.5.3.1. Atos de averbação na regularização fundiária.....	263
17.5.5.3.1.1. A averbação da certidão de liberação de condições resolutivas dos títulos de domínio.....	263
17.5.5.3.1.2. A averbação do termo de quitação para fins de exoneração de responsabilidade sobre tributos municipais	264
17.5.5.3.1.2.1. Averbação do termo de quitação do compromisso de compra e venda registrado	265
17.5.5.3.1.2.2. Averbação do termo de quitação dos instrumentos oriundos da implantação de empreendimentos ou de regularização fundiária	267
17.5.5.3.1.3. Averbação do auto de demarcação urbanística	267
17.5.5.3.1.4. Averbação relacionada ao direito real de laje.....	269
17.5.5.4. A forma documental dos títulos aptos ao registro	270
17.5.5.4.1. Títulos administrativos	271
17.5.5.5. Conceito e limites da qualificação registral na regularização fundiária.....	271
17.5.5.5.1. Limite quanto ao objeto da qualificação: juízo sobre os meios e controle estritamente jurídico	273
17.5.5.5.2. Limite quanto aos parâmetros da qualificação: submissão ao direito positivo.....	276
17.5.5.5.3. Limite quanto ao material submetido à qualificação: o registrador decide com base no título	276

17.5.5.4.	Limite quanto à finalidade institucional: proteção do interesse público.....	276
17.5.5.6.	Competência registral	277
17.5.6.	A incidência de ônus reais na matrícula do imóvel objeto de REURB.....	278
17.5.7.	CRF retificadora do ponto de vista registral	279
17.5.8.	A REURB de áreas edificadas e a averbação da construção .	280
17.5.8.1.	A averbação por mera notícia, a dispensa do habite-se e certidões negativas de tributos e contribuições previdenciárias.....	281
17.5.9.	O procedimento de dúvida registral	281
17.5.9.1.	Histórico e conceito	282
17.5.9.2.	Natureza jurídica	283
17.5.9.3.	Espécies de dúvida	284
17.5.9.3.1.	Dúvida direta.....	284
17.5.9.3.2.	Dúvida indireta ou inversa.....	284
17.5.9.3.3.	Dúvida doutrinária	286
17.5.9.4.	Dúvida x pedido de providências.....	287
17.5.9.5.	Interessado x apresentante	287
17.5.9.6.	Dúvida suscitada perante a negativa do tabelionato de notas e de protestos.....	288

PARTE IV PRÁTICA APLICADA

18

MODELOS	293
18.1. Consulta prévia	293
18.2. Requerimento	294
18.3. Termo de compromisso	296
18.4. Decisão de conclusão da REURB.....	298
18.5. Título de legitimação fundiária coletiva.....	299
18.6. Certidão de regularização fundiária de REURB inominada	300
18.7. Requerimento do Município para o Cartório	302
REFERÊNCIAS.....	305