

FACULDADE DAMAS DA INSTRUÇÃO CRISTÃ  
CURSO DE DIREITO

TIAGO PAULINO DE ALBUQUERQUE

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: Formalização das construções  
irregulares em terreno alheio a luz da lei do REURB**

RECIFE  
2019

TIAGO PAULINO DE ALBUQUERQUE

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: Formalização das construções  
irregulares em terreno alheio a luz da lei do REURB**

Monografia apresentada à Faculdade Damas  
da Instrução Cristã como requisito parcial para  
obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Renata Cristina Othon  
Lacerda Andrade.

RECIFE  
2019

Catálogo na fonte  
Bibliotecário Ricardo Luiz Lopes CRB-4/2116

Albuquerque, Tiago Paulino de.  
A345r Regularização fundiária urbana: formalização das construções  
irregulares em terreno alheio a luz da lei do REURB / Tiago Paulino de  
Albuquerque. - Recife, 2019.  
43 f.

Orientador: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Renata Cristina Othon Lacerda Andrade.  
Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia - Direito) – Faculdade  
Damas da Instrução Cristã, 2019.  
Inclui bibliografia.

1. Condomínio urbano simples. 2. REURB. 3. Construções  
irregulares. I. Andrade, Renata Cristina Othon Lacerda. II. Faculdade  
Damas da Instrução Cristã. III. Título

340 CDU (22. ed.)

FADIC (2019.2-405)

FACULDADE DAMAS DA INSTRUÇÃO CRISTÃ

CURSO DE DIREITO

TIAGO PAULINO DE ALBUQUERQUE

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: Formalização das construções irregulares em terreno alheio a luz da lei do REURB**

Defesa Pública em Recife, \_\_\_\_\_ de dezembro de 2019

BANCA EXAMINADORA:

**Presidente:**

---

**1º Examinador:**

---

À Isana e João Pedro, por me mostrarem o amor verdadeiro e por dividirem cada conquista e realização do cotidiano, à minha mãe Maria Helena, por me ensinar o significado do amor, carinho e Cuidado, ao meu pai, Roberto, por ser o meu espelho de hombridade, o qual tento seguir todos os dias de minha vida, saudades eternas.  
À minha família,

DEDICO

## **AGRADECIMENTOS**

A todos os funcionários e professores da Faculdade Damas que fizeram parte na minha trajetória acadêmica, e em especial a professora **Renata Cristina Othon Lacerda Andrade**, não só pela orientação monográfica, que é consequência finalística do que é plantado ao longo dessa jornada de 5 anos, mas por todas as cadeiras de direito civil e direito comercial, contribuindo com a sua competência e dedicação para que me apaixonasse cada vez mais pela área civil.

A **Roberto Paulino de Albuquerque Júnior**, professor, irmão, amigo e maior incentivador dessa nova jornada no mundo jurídico, o mais sincero e verdadeiro sentimento de gratidão.

“A força do direito deve superar o direito da força”

**RUI BARBOSA**

## RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo identificar e descrever a melhor forma de formalizar as construções irregulares em terreno alheio, modalidade habitacional muito comum em todos os centros urbanos, que caracteriza-se por uma construção horizontal de unidades autônomas no mesmo terreno, e não dispunha de uma tutela específica até a edição da lei 13.465 em 2017, a lei do REURB, legislação que modificou profundamente a legislação pátria imobiliária, com alterações legislativas na lei de registros públicos, código civil e outros diplomas legais, criando ainda novos instrumentos de regularização fundiária como o condomínio urbano simples, permitindo que princípios constitucionais como a função social da propriedade, o direito à moradia digna e a dignidade da pessoa humana fossem reforçados nas normas de direito real, imobiliário e registral. O condomínio urbano simples, foi identificado como a melhor solução de regularização das construções irregulares em terreno alheio, por ser uma simplificação do já consagrado instituto do condomínio edilício, que já se prestava a formalização destas, porém com um procedimento de extrema complexidade e custo, tornando inviável a formalização registral destas habitações, e forçando este vasto universo de propriedades à margem dos registros públicos, o que impede o pleno exercício do direito à propriedade destes moradores, e ainda dificulta a fiscalização da organização urbanística e tributária dos municípios.

Palavras-chave: Condomínio urbano simples, REURB, construções irregulares em terreno alheio

## ABSTRACT

The present work aims to identify and describe the best way to formalize the irregular construction in other people's land, a housing modality very common in all urban centers, which is characterized by a horizontal construction of autonomous units in the same land, and did not have a specific tutelage until the issue of law 13.465 in 2017, the law of REURB, legislation that profoundly modified the real estate country legislation, with legislative changes in the law of public registers, civil code and other legal diplomas, also creating new land regularization instruments such as the simple urban condominium, allowing constitutional principles such as the social function of property, the right to decent housing and the dignity of the human person to be reinforced in the rules of real, real estate and registry law. The simple urban condominium was identified as the best solution for the regularization of irregular constructions in other people's land, as it is a simplification of the already established building condominium institute, which was already a way of formalizing this buildings, but with a procedure of extreme complexity and cost. making the formalization of these dwellings impracticable, and forcing this vast universe of properties on the margins of public records, which impedes the full exercise of the right to property of these residents, and also hinders the supervision of the urban and tax organization of municipalities.

Keyword: Simple urban condominium; REURB; Irregular construction in other people's land

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

REURB	Regularização Fundiária Urbana
LRP	Lei dos Registros Públicos
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CND	Certidão Negativa de Débitos
RGI	Registro Geral de Imóveis
CC	Código Civil

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	10
2	DIREITO REAL.....	13
2.1	Da divisão da cidade.....	13
2.2	Edificações.....	15
2.3	Matrículas no registro imobiliário .....	16
2.4	Aquisição da propriedade imobiliária .....	17
2.5	O papel do direito real na garantia da moradia .....	19
3	TIPOS HABITACIONAIS E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA ATUAL.....	22
3.1	O Reconhecimento do direito real autônomo da laje .....	22
3.2	O direito real de uso.....	23
3.3	Concessão do direito real de uso.....	24
3.4	Concessão de uso especial para fins de moradia.....	25
4	A FORMALIZAÇÃO DA CONSTRUÇÃO IRREGULAR EM TERRENO ALHEIO 29	
4.1	A lacuna de procedimento específico .....	29
4.2	Condomínio edilício .....	30
4.3	Condomínio urbano simples .....	32
4.4	Do procedimento do condomínio urbano simples.....	34
5	CONCLUSÃO .....	38
	REFERÊNCIAS .....	41

## 1 INTRODUÇÃO

O crescente aumento da população urbana das cidades brasileiras traz consigo o desafio da regularização fundiária, uso do solo e habitação. Séculos de ocupação territorial irregular, construções fora do parâmetro normatizado e a ausência do título de domínio patrimonial são as maiores dificuldades do direito imobiliário e registral pátrio.

O direito à moradia positivado como princípio na Constituição Federal de 1988, além da função social da propriedade, precisam de ferramentas úteis e efetivas para trazer ao mundo fático a garantia de uma moradia digna à população brasileira. A realidade socioeconômica e o diminuto espaço territorial dos grandes centros urbanos levam a informalidade e constantes afrontamentos à legislação federal de parcelamento do solo, lei 6.766/1979.

Diversas tentativas foram empreendidas em nosso ordenamento jurídico intentando realizar a regularização desses imóveis ao longo do tempo. Em 2009 a lei federal 11.977 se tornou um marco na tentativa de promover regularização fundiária, sendo em seguida modificada pela Medida Provisória nº 759 de 2016, que se transformou na lei nº 13.465/2017, conhecida com a lei do REURB, objeto de estudo deste trabalho.

A construção irregular em terreno alheio, popularmente conhecida como “puxadinho” é uma realidade fática facilmente encontrada em toda extensão territorial dos centros urbanos, com uma prevalência notável na população de baixa renda. O hábito de aproveitar terreno ocioso, geralmente por novos núcleos familiares que se formam é prática constante, que não pode ser negligenciada e deve ser tutelada pelo ordenamento jurídico pátrio, cumprindo assim com os preceitos constitucionais de moradia digna e função social da propriedade.

A tutela desta espécie habitacional, não é garantida expressamente nas normas e diplomas forenses imobiliários da atualidade, na contramão do melhor interesse da sociedade. Outros tipos imobiliários já gozam destas prerrogativas, como as construções verticalizadas já protegidas pelo direito de laje. Porém com o advento da nova lei do REURB, existem institutos que podem se adequar e servir de lastro legal para regularizar e prover título de propriedade para estas famílias que se encontram atualmente a margem da organização urbanística da cidade.

A pesquisa se justifica pela enorme quantidade de famílias que hoje habitam em construções irregulares em terreno alheio que na maioria dos casos construíram suas residências com a permissão do proprietário ou possuidor, e que necessitam do registro imobiliário, consolidando a propriedade sobre a coisa para que exerça com efeito “erga omnes” a proteção de sua moradia.

Frente à problemática exposta, faz-se necessário identificar e instrumentalizar meios que facilitem o acesso da sociedade na regularização dos inúmeros imóveis que já se encontram nessa situação, assim como consolidar um procedimento, para as tantas outras habitações que surgirão naturalmente a posteriori, haja vista a rara disponibilidade de áreas a construir na cidade, realidade que tende a se complicar com o decurso do tempo.

O objetivo geral deste trabalho é uma análise das normas atuais, à luz da lei 13.465/2017 e da melhor doutrina, no intuito de identificar o melhor instituto que promova a regularização fundiária urbana das construções irregulares em terreno alheio de forma prática e possível, com a menor onerosidade aos titulares de direito real que se encontram na clandestinidade.

O primeiro objetivo específico, consiste em revisar os conceitos básicos do direito real, analisando o código civil, legislação específica, e conceitos básicos de direito notarial e registral.

No segundo objetivo específico, é analisado com mais profundidade a legislação específica que visa incluir os diversos tipos habitacionais e as opções atuais de regularização fundiária com especial ênfase a lei do REURB 13.465/2017.

O terceiro objetivo específico se propõe a descrever o procedimento de condomínio simples no âmbito material e de prática registral como solução para as construções irregulares em terreno alheio.

A metodologia utilizada na pesquisa é a descritiva pelo método hipotético indutivo. Os dados serão levantados por meio de pesquisas bibliográficas em livros, artigos jurídicos da área, e teses, bem como na, legislação nacional e específica e em manuais sobre a temática.

A monografia organiza-se em três capítulos, a saber:

O primeiro capítulo aborda as noções básicas de direito real, notarial e registral.

No segundo capítulo é realizada uma análise da legislação pátria que versa sobre a possibilidade de regularizar as diversas espécies habitacionais, com ênfase na lei 13.465/2017.

E no terceiro capítulo é descrito o procedimento de condomínio simples como alternativa para regularizar esta específica realidade de moradia, a construção irregular em terreno alheio.

## 2 DIREITO REAL

O Presente capítulo analisa os preceitos básicos do direito real, correlacionando a normatividade vigente em nosso ordenamento jurídico com a realidade habitacional Brasileira atual e o desafio de regularizar no mundo jurídico a situação vigente das moradias irregulares encontradas em todo o perímetro urbano das grandes cidades.

### 2.1 Da divisão da cidade

O processo de ocupação dos grandes centros urbanos é um processo irreversível que teve início na revolução industrial, se mantendo ativo até hoje, essa migração para áreas de menor espaço físico e grande densidade populacional, cria um impasse entre a legalidade positivada no direito real, e a realidade de moradia da população.

Grandes áreas urbanas para a promoção de habitações planejadas e projetadas com um mínimo de infraestrutura e condições de moradia são cada vez mais raras no espaço urbano, e pequenos espaços em áreas estratégicas tornam-se extremamente valiosas e disputadas, fazendo com que a ocupação não se adeque aos preceitos legais e normas vigentes, forçando o legislador a acompanhar a realidade e moldar o ordenamento à necessidade da população.

A lei de parcelamento do solo, lei 6.766/1979 prevê duas formas de subdivisão de áreas: o desmembramento e o loteamento. O desmembramento é o instituto jurídico que permite a divisão de um terreno em glebas, sem que entre estas exista uma via urbana, respeitado o módulo urbano mínimo, unidade mínima de área que um imóvel pode ter dentro de uma organização urbanística de um município. E o loteamento consiste subdivisão de lotes onde no empreendimento passam necessariamente vias, constituindo-se de uma divisão de área mais complexa e que necessita de uma supervisão estatal maior quanto as regras e exigências necessárias.

Ambos os institutos têm um forte papel na organização urbana da cidade, acompanhando o processo natural do aumento da população e a conseqüente necessidade de que áreas maiores e mal aproveitadas, sejam repartidas permitindo

assim que mais indivíduos se instalem nesses espaços promovendo um maior e melhor aproveitamento do solo.

O desmembramento, das modalidades de parcelamento de solo, é o instituto que mais se aproxima a uma solução do problema proposto no trabalho, pois é uma forma de parcelamento que permite que áreas de terreno de um imóvel já existente possam ser destacadas para que outro núcleo familiar seja instalado onde já existia moradia consolidada, já o loteamento seria uma modalidade de parcelamento que antecede o problema da ocupação, permitindo que uma grande área seja parcelada planejadamente e permita uma maior densidade populacional de uma forma organizada e planejada.

O melhor cenário de parcelamento do solo sem dúvida passa pelo instituto do loteamento, neste tipo de subdivisão de superfície todo o procedimento formal necessário para o registro, faz com que os lotes criados gozem de uma infraestrutura prévia. As parcelas de solo já se apresentam necessariamente dentro do parâmetro de espaço mínimo exigida pela municipalidade, abastecimento de água e energia, tratamento de esgoto, vias urbanas delimitadas, seria a via ideal de ocupação ordenada, porém não resolve o problema já instalado, demanda planejamento, tempo e uma série de investimentos públicos e privados.

O desmembramento, permite que um terreno seja subdividido em glebas, porções de terra menores, desde que respeite a área mínima, tecnicamente chamada de módulo urbano, este procedimento é muito utilizado em imóveis mais antigos, que desfrutam de uma área territorial maior, provenientes de parcelamentos mais generosos quando a disponibilidade de terrenos urbanos era abundante, e os núcleos familiares também maiores necessitavam de mais espaço, essa realidade exponencialmente desaparece ao longo dos anos, e o parcelamento deste solo, que não necessita de passagem de novas vias, porém que pode ser dividido no intuito de formar novos imóveis, torna-se uma opção extremamente relevante em tempos de escassez de terras.

Porém o desmembramento, precede a construção, é um procedimento que serve para o parcelamento exclusivo do solo, não contemplando a subdivisão de construções já erguidas, fato que complica a regularização dos “puxadinhos”, que muitas vezes aproveitam paredes já erguidas da construção base, numa modalidade denominada de “conjugada”.

## 2.2 Edificações

Edificar é o ato de construir, realizar acessões, erguer sob o solo áreas úteis que permitem e viabilizam a moradia ou fins comerciais. De acordo com a lei 6.015/1973, a lei de registros públicos (LRP) o ato de construir é um ato que necessita de uma série de requisitos e formalidades a serem realizados nos cartórios imobiliários. Este procedimento que envolve as secretarias de infraestrutura dos municípios, e as serventias imobiliárias, é normatizado pela LRP, leis municipais e estaduais e códigos de normas estaduais editados pelos tribunais de justiça, responsáveis por disciplinar os atos e procedimentos necessários até a efetivação da averbação de construção na matrícula do imóvel.

O sistema registral adotado pelo Brasil a partir de 1973 com a edição da lei 6.015, consiste na individualização dos imóveis em matrículas, ou fólhos registrais, são fichas individualizadas que contêm toda a história do imóvel, transferência de propriedade, gravames, construções e demolições e outras.

Para que um evento fático seja reconhecido pelo mundo jurídico, este precisa estar registrado ou averbado na matrícula do imóvel, caso contrário encontra-se na clandestinidade e não faz prova formal para os devidos fins, e assim também é a construção, que necessita ser averbada na matrícula do imóvel, e para tal deve seguir todas as normas que foram acima citadas.

O trâmite de averbação de uma construção, ou reforma envolve um projeto estrutural que seja assinado por um engenheiro ou arquiteto competente, aprovado pela municipalidade através do alvará de construção, e novamente certificado após o seu termino com a expedição do habite-se. Tudo isso verificando que foram recolhidos adequadamente os impostos e as obrigações trabalhistas dos obreiros, certificado pelas CNDs (certidões negativas de débitos).

Todo esse processo gera um custo alto, que dificilmente é suportado pela grande maioria da população Brasileira e leva a informalidade habitacional que salta aos olhos em qualquer centro urbano. O que se observa no cotidiano é que as pessoas procedem a construção, reforma e ampliação de seus imóveis de modo autônomo e fugindo do rito normativo proposto pelo ordenamento jurídico, isto somado a falta de fiscalização urbanística, promove um caos imobiliário de difícil solução, porém de extrema importância, pois a habitação digna é pressuposto fundamental garantido pela nossa carta magna.

A informalidade é encontrada tanto nas edificações primárias, primeira construção realizada na terra “nua”, quanto nas edificações secundárias, as reformas e ampliações. As edificações secundárias se apresentam nas mais diversas formas, sejam na construção por sobreposição, as construções verticais, que hoje já se encontram disciplinadas no instituto do direito de laje, como nas construções horizontais, podendo ser contíguas ou não. Sendo construções independentes, podem ser solucionadas de uma maneira mais fácil através de desmembramento, porém quando são do tipo conjugada, formando um só corpo de construção, cria-se um impasse de difícil solução.

Como já explanado anteriormente, os eventos do mundo fático necessitam de adequação e procedimentos normatizados para existirem no mundo jurídico, e adequar uma situação já vigente as formalidades impostas pelo ordenamento muitas vezes se tornam uma tarefa hercúlea.

### 2.3 Matrículas no registro imobiliário

O direito registral Brasileiro passa por duas fases distintas na história, o marco legal que separa essas duas fases jurídicas é a lei de registros públicos (LRP), lei 6.015/1973. São dois sistemas que apresentam características divergentes e procedimentos que até hoje dificulta a transição do sistema antigo para o atual.

Antes da LRP o modelo jurídico dos registros imobiliários era o das transcrições, nesse modelo as serventias apresentavam livros de folhas coletivas onde os atos eram registrados de acordo com a data de apresentação dos títulos. Funcionava como um registro contínuo, um “diário” da circunscrição a qual era responsável a serventia extrajudicial, contendo todos os imóveis e seus inúmeros registros e averbações no mesmo livro comum, somente podendo localizar através do número de ordem, data e dos complexos e trabalhosos índices.

Esse sistema arcaico claramente não atendia a demanda e a necessidade de praticidade dado ao aumento significativo de transações imobiliárias vividas na segunda metade do século XX, conforme bem pontuado por Júlia Rosseti, a LRP veio aplacar a inveja dos juristas brasileiros do sistema registral alemão, ao instituir o sistema de matrículas, ou fólhos registraes VIEIRA (2009).

O modelo atual, contempla a utilização de folhas soltas, matrículas ou fólhos registraes, é um sistema que individualiza os imóveis em fichas onde cada matrícula

contempla um único imóvel, e cada imóvel só pode ser alvo de uma matrícula, ou seja todos o histórico do imóvel vai estar contemplado naquela ficha específica, e não pulverizado em vários livros separados pelo decurso do tempo.

Este modelo traz uma segurança jurídica maior, protegendo o direito à propriedade e evitando que eventos pregressos ao qual o imóvel foi submetido, seja alienações, hipotecas, penhoras, construções ou demolições, não sejam localizados nos livros anteriores, pois todos os assentos estarão descritos na “ficha corrida” que é o fólio registral.

#### 2.4 Aquisição da propriedade imobiliária

O sistema brasileiro de aquisição de propriedade é um sistema binário, para que esta propriedade seja transmitida são necessárias duas etapas, a primeira consiste do instrumento de transmissão, este documento denominado de escritura, é um instrumento formal, escrito, que pode ser público ou particular, e posteriormente vai ser registrado, consolidando assim a propriedade.

A instrumento de escritura conforme pontuado anteriormente pode ser público ou privado, a lei delimita o uso de um ou de outro de acordo com o valor do imóvel, se o bem for avaliado em até 30 salários mínimos esse documento pode ser particular, se for acima deste montante deve ser por instrumento público. Essa escritura pública tem de ser redigida por um tabelião de notas, delegatário do estado que exerce uma função pública de forma privada, e tem presunção de fé pública. Esse ato solene é revestido de formalidades balizadas por normas de natureza municipal, estadual e federal.

A segunda etapa, é o registro, somente após o procedimento de registro no cartório competente pela circunscrição onde o imóvel está localizado, é que a transmissão é efetivada, a prova da propriedade mediante certidão da matrícula e seu efeito erga homes perante terceiros só é possível após o procedimento de registro na serventia extrajudicial.

Essa transmissão derivada que em todas as circunstâncias deve respeitar essas duas etapas pode ser advinda de vários modos, como a transmissão onerosa, largamente conhecida como compra e venda, não onerosa conhecida como doação, ou através de transmissão hereditária cujo título é o formal de partilha, seja judicial ou extrajudicial.

Outra forma de aquisição da propriedade é a aquisição originária, que é positivada em nosso ordenamento jurídico através do instituto da usucapião. É denominada originária pois é adquirida com a prova da posse mansa e pacífica no decurso de tempo necessário de acordo com o caso específico, e é uma declaração de propriedade, ou seja, é originária pois não se transmite, se reconhece que aquela pessoa de fato e de direito é proprietária do imóvel alvo da usucapião, que recentemente após o novo código de processo civil, lei 13.105/2015, permitiu a modalidade extrajudicial do instituto, facilitando o procedimento. Mas mesmo a aquisição originária via usucapião é revestida de duas etapas, o título, que pode ser um mandado judicial, no caso do procedimento por via judicial, ou ata notarial, em se tratando na nova via do procedimento de usucapião extrajudicial, que posteriormente é levado à registro no cartório competente.

O Direito das Coisas é a parte do Direito Civil que regula os poderes da pessoa sobre bens materiais – móveis e imóveis – e imateriais. Tais poderes envolvem a submissão do objeto e a capacidade de produzir efeitos jurídicos. Exemplificando com o direito de propriedade, o Direito das Coisas confere ao titular do direito subjetivo a possibilidade de uso, gozo e disposição do bem, com exclusão de outrem e nos limites da lei. Para Massimo Bianca, poder jurídico é a “capacidade do sujeito de produzir determinados efeitos jurídicos”.<sup>15</sup> Na realidade o poder jurídico não se restringe à produção de resultados jurídicos, como o de alienação da coisa, mas também o de uso e gozo, além do exercício da pretensão, que é a possibilidade de exigir de terceiros, judicialmente, a tutela de um direito. O possuidor, vítima de esbulho, pode não apenas requerer judicialmente a eficácia de seus direitos, como reagir *incontinenti*, *manu militari*, a fim de impedir a consumação do ato. O Direito das Coisas dispõe basicamente sobre os chamados direitos reais, entre os quais destaca-se o direito de propriedade.(NADER, 2016)

O direito real traz garantias essenciais a propriedade, suas normas rígidas foram pensadas para proteger o cidadão seja de terceiro, seja do próprio estado, hoje essa preocupação já não se encontra no mesmo patamar de quando foi idealizado em épocas de liberalismo, hoje a população precisa sim de garantias que protejam os seus bens, porém precisam de meios para que este direito seja exercido, a forma engessada como foi pensada a norma para garantir esses direitos, necessita de concepções que incluam as mais diversas formas já existentes de habitação, o direito se destina a servir ao mundo fático, e não o mundo fático a servir o direito, doravante

estas colocações, a norma que regula o direito real, e direito registral e imobiliário, precisa servir ao seu propósito de incluir, absorver o que se encontra na realidade vivida pelos cidadãos.

## 2.5 O papel do direito real na garantia da moradia

Com a crescente necessidade de incluir o maior número de partícipes da sociedade do mundo fático na realidade jurídica positivada, alavancada pela constituição da república federativa do Brasil, que impôs como pressupostos da nação o bem estar social, a legislação territorial vem mudando, e apresentando-se mais maleável aos antigos ditames normativos.

Cresce no Direito Urbanístico o contorno de um Direito à Moradia, firmando-se em um de seus principais pilares e fruto do desenvolvimento de um direito essencial inerente também à própria dignidade da pessoa humana. O direito de propriedade absoluto nos ensinamentos de David Harvey servia tão somente para afastar o surgimento e crescimento de outros direitos, com o desenvolvimento da função social da propriedade que pode ser considerado um fenômeno recente na história do direito, era inevitável o desenvolvimento de direitos sociais nela inerentes. A função social da cidade expressamente constante no art. 182 da CF/1988 (LGL\1988\3), também surge nesse cenário que corrobora a afirmação de um direito à moradia, já que obriga que haja uma distribuição equitativa da utilização e ocupação dos espaços urbanos.

Mesmo assim, o Estado demorou décadas para reconhecer o direito de moradores de baixa renda de assentamentos informais. A regularização fundiária recebeu tratamento de destaque somente na Lei 11.977, de 07.07.2009, mas essa é conceituada e dotada de ferramentas jurídicas jamais vistas no direito brasileiro, recebendo, ainda, o status de garantia do direito social à moradia. O Registro de Imóveis, por seu lado, recebeu importantes funções para ajudar a garantir o direito à moradia, tornando-se um dos principais atores da regularização fundiária. O instituto que originariamente tem garantido a propriedade imobiliária no Brasil e no mundo, há séculos, agora exerce funções sociais e ambientais, tudo isso decorrente da transformação do direito de propriedade contemporâneo.

Mesmo sendo recente, o novo tratamento dado a propriedade com o conceito de função social, vem tomando contornos importantes nos diplomas forenses imobiliários que necessitava desta modernização a algum tempo, pois a realidade habitacional já

vem se transmutando desde a revolução industrial, com a inundação de população rural migrando para os grandes centros urbanos.

A propriedade privada e a sua função social são dois dos princípios que regem a ordem econômica, previstos no art. 170 da CF/1988, que estruturam a regulação da chamada iniciativa privada. Princípios que, em análise apressada, poderiam ser entendidos como antitéticos, na verdade se complementam, sendo a função social, atualmente, vista como parte integrante do próprio conteúdo do direito de propriedade, seu outro lado - só há direito de propriedade se este for exercido de acordo com a sua função social. Não é possível, atualmente, estudar os procedimentos que servem à tutela da posse e dos direitos reais ignorando a existência desta norma constitucional, que, como será visto, estrutura todo o sistema infraconstitucional de proteção destas situações jurídicas. Trata-se este princípio que atribui à propriedade conteúdo específico, dando-lhe novo conceito. A positivação constitucional destes princípios demonstra uma tentativa de unir dois extremos da história jurídica: o clássico direito de propriedade e a sua nova feição, caracterizada pelo desenvolvimento teórico de sua função social. Demais disso, a grande utilidade da noção de função social está na sua aplicação à propriedade privada. (DIDIER, 2008)

Ao pronunciar-se o som “propriedade” todos entendem que está sendo feita alusão à possibilidade de usar, gozar e dispor de uma coisa. Donde, ter-se-á de entender que o Texto Constitucional, ao servir-se deste vocábulo, aludiu a sua significação corrente. Sendo as palavras meios de comunicação e havendo a Lei Maior se valido de uma palavra que possui um sentido usual, uma vez que não a redefiniu, forçosamente haverá se utilizado dela na acepção que se lhe atribui correntemente. Logo, o direito de usar do bem e de nele edificar, assim como o direito de dispor, são expressões do direito de propriedade, dele inseparáveis, pois é o plexo destes poderes de uso, gozo e disposição que, em sua unidade, recebe o nome de direito de propriedade. Elididos estes poderes, nada mais restaria. Daí a impossibilidade de considerar direitos autônomos, distinguíveis, o direito de propriedade e o direito de construir, de usar, de gozar ou de dispor do bem. (MELLO, 2011)

A função social da propriedade, e a regularização fundiária, precisa de instrumentos viáveis para a sua aplicação real, que não se limitam a simples concessão de título de propriedade, o direito imobiliário brasileiro necessita de conjugar com a necessidade de formalização das moradias, para que esta

propriedade, não se configure somente em um título e exteriorize todos os direitos e deveres necessários para a completa fruição das garantias reais, a tendência legislativa como bastante explicitada acima caminha para este norte, que necessita ser um caminho sem volta para o ordenamento jurídico brasileiro.

### 3 TIPOS HABITACIONAIS E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA ATUAL

O presente capítulo tem como objetivo citar diferentes tipos de moradia, fazendo um paralelo com as soluções jurídicas encontradas para suas respectivas formas de regularização, para delimitar o caminho jurídico que levou até as soluções atuais e identificar estratégias jurídicas pertinentes para o objetivo geral do trabalho de identificar o melhor instituto que promova formalização das construções irregulares em terreno alheio.

#### 3.1 O Reconhecimento do direito real autônomo da laje

Conforme preceitua o professor Pablo Stolze, o direito Real, diferentemente de outros direitos obrigacionais ou pessoais, não pode ser amparado somente pela vontade das partes, pois é um braço do direito civil que se reveste de legalidade, dentre outras características.

O doutrinador Carlos Roberto Gonçalves, no volume de Direito das Coisas do seu curso de direito civil, enumera dentre os princípios do direito real, o princípio da taxatividade ou “*numerus clausus*”, princípio este que determina que a lei deve enumerar de forma taxativa os direitos reais, ou seja um rol fechado, que não permite aplicações analógicas da lei.

Lastreado nas características e principiologia do direito real, a laje, construção deveras comum espalhada por todo território urbano brasileiro, e praticada há séculos, precisou percorrer um longo caminho até atingir status de direito real, e posteriormente ser elencado no artigo 1.225 do código civil.

O primeiro passo formal para a normatização da laje, foi a medida provisória 759, que disciplinou dentre outros assuntos a construção da sobre-elevação. A medida provisória foi duramente criticada pela doutrina devido a diversos aspectos, seja pela expressão a técnica, seja pela sua necessidade de existir como um direito real autônomo.

O professor Roberto Paulino de Albuquerque Júnior, em artigo redigido em 2017, sustenta que o direito de laje nada mais é que um direito de superfície, modalidade que tem previsão legal desde 2001, e bastava para tanto crescer ao título

V artigo que o disciplinasse. Sustenta ainda que a terminologia já consolidada de direito de superfície, se mostra mais adequada.

Outros especialistas também corroboram com esse pensamento, como o Doutor Otávio Luiz Rodrigues Junior, no seu artigo produzido ao final do ano de 2016, que critica não só a forma como foi positivado o novo direito, como também suas bases filosóficas.

Seguindo o caminho legislativo a dita medida provisória foi convertida na lei 13.465/17 conhecida como a lei do REURB. Destarte às críticas doutrinárias quanto a forma e os caminhos trilhados pelos legisladores, o objeto do instituto da laje precisava de regulamentação para exercer finalisticamente o seu objetivo de regularizar estas habituais construções que além de irregulares não obtinham a tutela e o procedimento necessário para sua regularização e consequente garantia de direitos constitucionais.

A conversão da medida provisória em lei trouxe algumas modificações e aprimoramentos que na perspectiva de Carlos Eduardo Elias de Oliveira, aperfeiçoaram o diploma legal após debates e discursões acadêmicas e doutrinárias, sendo também influenciada positivamente pela legislação portuguesa, através do instituto do “direito de construir sob o edifício alheio” disciplinado no código civil de Portugal.

Todo este percurso naturalmente trilhado para que um instituto seja reconhecido e aplicado, passa por necessários debates, críticas e aperfeiçoamentos para que consiga ao final servir ao seu propósito, a laje percorreu este caminho e ainda é objeto de debates que certamente levaram a aprimorar o procedimento, seja na norma em si ou através de regulamentações mais específicas como os códigos de normas dos dos serviços registraes editados pelos tribunais de justiça estaduais.

### 3.2 O direito real de uso

O direito real de uso já previsto no rol taxativo do art. 1.225 do código civil brasileiro de 2002, é um direito real que garante o uso e fruição relativa do imóvel, é semelhante ao usufruto, porém com certa limitação que restringe a fruição às necessidades básicas do usuário, é um direito real mais limitado, sendo considerado por alguns autores como um “quase-usufruto” devido a sua característica “salva rerum substantia” que permite a fruição no limite do indispensável a necessidade pessoal ou familiar.

O uso em quanto espécie do direito das coisas originalmente tem uma função bem delimitada, utilizando-se de preceitos já descritos no título do usufruto, no que cabe, concernente à sua natureza, como a intransmissibilidade característica do usufruto que delimita o uso como direito personalíssimo, vedando sua transmissão seja ‘Inter vivos’ ou ‘causa mortis’, como preceitua o professor Paulo Nader, em seu curso de direito civil vol.4

Outra característica do direito real de uso clássico, é o seu carácter exclusivamente privado, foi um direito real planejado primordialmente para o direito privado, não prevendo sua constituição através da força da lei, ou ato administrativo, o uso não foi projetado para possibilidade da utilização de bens públicos, guardando uma relação entre particulares como seu objetivo finalístico.

Esse instituto do direito das coisas, no entanto foi se modificando, ampliando sua aplicabilidade com a edição de normas que instituíram a concessão do direito real de uso, em especial o decreto lei nº271 de 1967, posteriormente foi sendo modificado, alterado para os preceitos constitucionais de garantia da habitação e finalidade social da propriedade, acrescentando possibilidades no intuito de promover regularização fundiária urbana e rural, abrindo um leque de alternativas, agora já outorgadas ao poder público para promover formalização urbanística.

### 3.3 Concessão do direito real de uso

A concessão do direito real de uso como nova espécie de direito real, que ingressou no art. 1.225 do código civil após a edição da lei do REURB, 13.465/17, na verdade já auferia status de direito real, com todas as suas características, desde a edição do decreto lei nº 271, delimitando a sua aplicabilidade no art. 7º que foi posteriormente modificado pela lei 11.481/2007: “É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas.” (BRASIL, 2007).

O intuito do legislador ao redigir a norma, mostra o claro objetivo do novo instituto, que agora toma folego e expande sua aplicabilidade para teleologia real da

concessão do direito real de uso, a regularização fundiária, e a consequente utilização racional e social das áreas urbanas e rurais, a concessão moderniza o instituto do uso e permite expandir sua utilização em vários aspectos.

O primeiro ponto a ser observado é a possibilidade que a concessão oferece ao permitir o uso de bens públicos e particulares, o que afasta o caráter unicamente privado do antigo instituto, ainda elenca diversas formas de utilização para regularização fundiária, inclusive deixando a norma aberta quando cita outras modalidades de interesse social, não obstante a modificação material, no âmbito procedimental, prevê a sua instituição através de instrumento público, particular ou ato administrativo, foi também disciplinado que a sua inscrição e cancelamento deverá ocorrer em livro especial nos cartórios de registro geral de imóveis.

O decreto lei nº 271 ainda trata de modos de transmissão, modificando sensivelmente o que se aplicava ao instituto do uso quando acrescenta a possibilidade de transmissão “causa mortis” no parágrafo 4º do artigo 7º “A concessão de uso, salvo disposição contratual em contrário, transfere-se por ato Inter vivos, ou por sucessão legítima ou testamentária, como os demais direitos reais sobre coisas alheias, registrando-se a transferência.” (BRASIL, 1967)

A concessão do direito real de uso, por ser direito real sob coisa alheia, mesmo expandindo os domínios matérias e formais do direito real de uso, tem de observar sua finalidade, sob pena do usuário perder a sua concessão, a legislação prevê a perda da concessão caso a destinação contratada ou disposta em termo administrativo seja desvirtuada, inclusive com a perda das benfeitorias realizadas, porém se a disposição de extinguir a concessão vier do poder público, este deverá indenizar a parcela concedida, conforme preceitua Ribeiro(2004).

#### 3.4 Concessão de uso especial para fins de moradia

A concessão de uso especial para fins de moradia trata-se de um instituto que tem como finalidade a regularização e legitimação da moradia em imóveis públicos, sua previsão é constitucional e traz embates doutrinários desde de seu aspecto material até instrumentalização procedimental. Difere da concessão do direito real do uso primordialmente por não ser uma faculdade do poder público, e sim um reconhecimento de posse, que o assemelha bastante à usucapião e fomenta importantes críticas apesar da sua importância social e urbana.

Tal fato merece atenção, vez que os novos direitos reais são figuras do direito administrativo, seara ligada ao direito público. A discussão que surgiu a partir da Lei 11.481/07, que foi a responsável por tais alterações, deu-se por conta das especialidades que circundam os bens públicos, os quais, inclusive, não são passíveis de aquisição mediante usucapião, porém, por outro lado, o legislador ao transformar as concessões de direito real de uso, e de uso especial para fins de moradia em direitos reais, conferiu segurança aos seus titulares. Por outro lado, as concessões de direito real de uso e de uso especial para fins de moradia, já existiam antes de serem abarcadas pelo direito civil. Não se vislumbra incompatibilidades em tais concessões, pelo contrário, trata-se da aplicação dos princípios constitucionais vigentes, os quais conferem, a todos, o mínimo necessário à vivência digna, marco teórico do atual paradigma do Estado Democrático de Direito, sustentado pela dignidade da pessoa humana. (HILLESHEIM; CANASSA, 2012)

A constituição da república federativa do Brasil, diploma conhecido por constituição cidadã, essencialmente garantista, acertadamente em seu art. 183 §3º veda o usucapião de imóveis públicos, a imprescritibilidade dos bens públicos tem uma importante função na organização urbanística, proteção ambiental e a própria segurança da população, essa vedação constitucional evita que ocupantes de terrenos públicos coloquem em risco mananciais, represas, mangues, encostas, rios, a circulação urbana, a prestação de serviços essenciais e até a sua própria vida.

Por essas questões primordiais, uma série de vetos foi realizada na tentativa de positivizar o procedimento no estatuto da cidade, lei 10.257/2001, porém, mantendo o importante instituto de regularização em vigor, Ribeiro(2004). O fato do legislador originário trazer a concessão do uso especial na carta magna, a despeito de diversas críticas acertadas, imputa importante legitimidade à regularização deste tipo de moradia, vejamos: “Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.” (BRASIL, 1988).

Em análise hermenêutica da norma, depreende-se que essa concessão deve se prestar ao objetivo da moradia, respeitando o limite de área, além de não permitir o acúmulo de mais de um bem, evitando que o cidadão que já é proprietário pleiteie o direito. No parágrafo primeiro dispõe que o título de domínio e a concessão de uso

serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil, e reforça no segundo parágrafo que este direito só será concedido uma vez.

A regulamentação normativa fez previsão ainda de que essa modalidade fosse concedida de forma coletiva, nos casos em que a áreas maiores, ocupadas por uma coletividade, que não pudessem ser individualizadas para a concessão do direito pessoalmente, não ficassem os seus ocupantes à margem desta possível forma de regularização fundiária.

Existe, também, a Concessão coletiva, quando se tratar de imóveis com mais de 250 metros quadrados ocupados por população de baixa renda que preencha os requisitos antes mencionados. Tal modalidade é autorizada quando não seja possível identificar o terreno ocupado por cada possuidor individualmente, situação em que será atribuída igual fração ideal (250 m<sup>2</sup>) a cada um deles, não sendo necessário observar a real dimensão do terreno em que cada um ocupe, ressalvada a hipótese em que os ocupantes estabeleçam frações ideais diferenciadas através de acordo escrito, sem que, ao efetuarem a divisão, ultrapassem os 250 metros quadrados da fração ideal a cada possuidor. (PESSOA ; VIEIRA, 2009)

A regularização fundiária é um instrumento para evitar e conter a ocupação de solo indiscriminada nos grandes centros urbanos, e a concessão especial do uso para fins de moradia vem se mostrando um importante meio, na medida que permite a regularização de ocupação por particulares de áreas públicas, Alvarenga, 2008.

A concessão especial do uso para fins de moradia necessitou, assim como outros institutos de regularização fundiária, passar por um processo de maturação legislativa, que ainda encontra-se em curso, teve início na sua idealização na CRFB/88, passou por extensa discussão no estatuto da cidade, lei 10.257/2011 e também foi regulamentada pela medida provisória nº 2.220 em 2001, sendo incluída no art 1.225 do código civil pela lei 11.481/2007, reforçando o caráter de direito real que já possuía, usufruindo de todas as prerrogativas que os mesmos possuem.

Destarte este caráter real que já lhe era conferido, não basta somente a positivação nos diplomas específicos para que a lei alcance sua funcionalidade, necessita que estas normas sejam instrumentalizadas, seja por outras normas que detalhe o procedimento mais a fundo ou por normas de caráter regulador de forneça as ferramentas para tal.

Por isto, é consenso entre os pesquisadores do assunto que ainda não é um instituto que tem a utilização amplamente utilizada, isso se deve muito a morosidade

estatal, falta de projetos de reurbanização mais engajados no âmbito principalmente municipal, e também o desconhecimento por grande parte da população que poderia ser beneficiada, sendo legitimada no ordenamento jurídico pátrio para pleitear o direito, mas que não tem o conhecimento forense ou acesso amplo para tal.

## **4 A FORMALIZAÇÃO DA CONSTRUÇÃO IRREGULAR EM TERRENO ALHEIO**

O presente capítulo tem como objetivo descrever o procedimento de condomínio simples, novel instituto positivado na lei 13.465/17, lei do REURB, fazendo um paralelo com o procedimento de condomínio edilício, visando instrumentalizar um procedimento que melhor se adeque para promover regularização imobiliária desta categoria de moradia que se faz presente em grande número nos centros urbanos das cidades Brasileiras.

### **4.1 A lacuna de procedimento específico**

A construção irregular em terreno alheio, trata-se de uma forma deveras comum de construção por suas características, conhecido popularmente como “puxadinho”, é um desdobramento natural de um novo núcleo familiar, ou simplesmente a cessão à um terceiro de parte do terreno já ocupado e parcialmente construído, que dará lugar à um novo imóvel de fato, porém não de direito, é de difícil regularização posterior frente ao registro de imóveis, por não ter seguido o rito formal de construção de acessões, pulando etapas necessárias à inscrição registral.

Esse tipo de construção pode ser realizada por sobre-elevação, ou seja acrescentando pavimentos a uma construção base de forma vertical, ou contiguamente no mesmo plano da construção base de uma maneira horizontal. A primeira, já positivou sua regularização através do recém criado direito de laje, já a modalidade horizontal apresenta dificuldades procedimentais técnicas, não tendo um instituto específico, que permita registrar a propriedade devidamente.

A falta de procedimento específico para regularização da construção já realizada leva a necessidade de procurar na legislação vigente similitudes em outros institutos que possa levar a utilização da norma por analogia, em alguns procedimentos de regularização isto pode ser possível, porém no caso em comento a primeira opção em que se tenta buscar esta analogia de dá no desmembramento.

A legislação pátria disciplinou o parcelamento do solo na lei 6.766 de 1979 a saber ao redigir a lei, a sua finalidade limitou-se de fato ao solo, o terreno bruto a partir do qual cria-se a possibilidade de utilização final, quer seja por moradia quer seja para fins rurais ou comerciais, o fato é que o procedimento não abre margem para que se

pense em uma analogia favorável quando se trata de divisão necessária de construção já realizada, conforme depreendemos do artigo 2º da referida lei :

“Art. 2o. O parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta Lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes.

§ 1o Considera-se loteamento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes.

§ 2o Considera-se desmembramento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes.” (BRASIL, 1979).

Do diploma depreende-se que tanto o instituto do desmembramento quanto o do loteamento, prestam-se à subdivisão do solo, que será destinado a edificação, logo não há o que se falar em desmembramento de construção já realizada, após feita a acessão, não mais existe a possibilidade de desmembrar a gleba.

Diante do arsenal forense, não havendo um instituto específico para a sua regularização e não cabendo o parcelamento do solo por já existir de fato a nova construção, a única alternativa que existia para a regularização das construções irregulares em terreno alheio ficava a cargo do condomínio edilício.

#### 4.2 Condomínio edilício

A figura do condomínio edilício a priori, traz uma ideia de edifício, de construção horizontal, tendemos a olhar para o instituto como exclusividade dos aglomerados de apartamentos dividindo uma pequena área de terreno e multiplicando o número de famílias que habitariam um diminuto espaço, tanto é que no código civil Português esta espécie de moradia denominasse “Propriedade Horizontal”, porém conforme leciona NADER, 2016, nada impede que as unidades se apresentem em uma linha vertical.

Isto posto, e tento a reflexão do discutido acima, o único modo de regularizar construções irregulares em terreno alheio até a edição da lei 13.465 seria o condomínio edilício. Duas ou mais habitações ou unidades, que são independentes entre si, abrigam núcleos familiares distintos, encontram-se no mesmo terreno, dividindo áreas comuns. É o conceito que se encaixa perfeitamente no que se propõe o instituto do condomínio, permitindo que as unidades autônomas tomem matrículas

distintas no respectivo registro de imóvel, e possam os seus proprietários, usar, gozar, fruir e dispor livremente de seu patrimônio.

Mas então qual seria o cerne da discussão desse trabalho se o condomínio edilício serviria perfeitamente ao propósito de regularizar estas construções irregulares em terreno alheio, entregando o constitucional direito a propriedade de seus ocupantes? A complexidade, o custo, o tempo e a especificidade do procedimento. O condomínio edilício, como procedimento que em grande parte se presta a regularizar grandes construções, com números elevados de unidades, e necessidade de regras mais rígidas, dificulta, ou quase impossibilita que pequenas construções, principalmente em lugares de baixa renda, que são a maioria dos casos, se adequem a ele.

Para o registro do condomínio edilício, dentre outras exigências, é necessário a instituição do condomínio que de acordo com a lei 4591/64 deve ocorrer via instrumento público ou particular, é neste ato que o proprietário, divide o imóvel em unidades autônomas e independentes entre si, guardando uma fração ideal do terreno e das áreas comuns que existam.

Este instrumento vem acompanhado de planta, memorial descritivo, e ART, subscritas pelo profissional responsável, seja engenheiro ou arquiteto, contendo todas as exigências do art. 1.331 do código civil:

“§ 3 o A cada unidade imobiliária caberá, como parte inseparável, uma fração ideal no solo e nas outras partes comuns, que será identificada em forma decimal ou ordinária no instrumento de instituição do condomínio.” (BRASIL, 2002)

A instituição do condomínio, que é um ato formal a ser registrado na matrícula do imóvel deverá discriminar e individualizar as unidades de propriedade exclusiva, estremadas umas das outras e das partes comuns, determinando, ainda, a fração ideal atribuída a cada unidade, relativamente ao terreno e partes comuns, bem como o fim a que as unidades se destinam, este instrumento é de extrema importância relevância para caracterizar inclusive o fim a que a edificação se propõe, não podendo ser modificado sem a unanimidade dos condôminos, tão pouco a construção de novas unidades pode ser realizada sem que todos estejam de acordo.

A convenção de condomínio é também pressuposto para o procedimento de condomínio edilício, esta tem a função de solucionar conflitos naturais existentes em agrupamentos humanos, e deve seguir um rito conforme positivado no código civil no art. 1.333, devendo ser registrado no livro 03 dos cartórios de registro de imóveis, o

registro auxiliar, e averbado em todas as matrículas das unidades autônomas conforme preceitua a LRP, lei de registros públicos, 6.015 de 1973.

Destarte as exigências acima mencionadas, o requerente deve ainda juntar uma série de certidões, dentre elas às relativas a questão tributária e trabalhista da obra, alvará de construção e habite-se fornecidas pelos municípios, e outras exigências que os códigos de norma estaduais, que regulam a atividade notarial e registral, por ventura exigirem.

De fato, é um procedimento complexo, como deveria ser, por englobar o registro não só de construções das quais tratamos nesse trabalho, como também grandes condomínios de edifícios com funções de moradia e ou de comércio e serviços, não sendo, portanto, um instituto de especificidade para as construções que visam o aproveitamento de imóvel pré-existente para acolher nova unidade habitacional, pois mesmo não sendo um imóvel caracterizado como de baixa renda, a complexidade do procedimento não justifica a sua utilização, algumas exigências sequer são necessárias para as construções das quais tratamos neste trabalho, como a convenção de condomínio, que tem uma função de dirimir conflitos de convivência em áreas compartilhadas, o que não ocorre em construções conjugadas de menor magnitude, que por vezes sequer apresentam áreas comuns.

#### 4.3 Condomínio urbano simples

A edição da lei do REURB em 2017, trouxe uma verdadeira reviravolta na legislação imobiliária nacional por se propor a realizar a regularização fundiária rural e urbana, modificando importantes diplomas como o código civil e a LRP, lei de registros públicos, além de trazer à tona novos institutos que positivaram procedimentos de registro de diferentes modalidades de moradia.

Para RICHTER, 2017, as normas trazidas pelo diploma do REURB, abrangem medidas asseguradas no âmbito ambiental, social, jurídico e urbanístico, que visam à incorporação de núcleos urbanos informais ao ordenamento jurídico nacional, e isso promove uma mudança teleológica na normatização imobiliária, que tinha historicamente uma vertente mais patrimonialista e liberal, aproximando a legislação específica aos preceitos constitucionais de função social da propriedade e dignidade da pessoa humana.

Instrumentalizar essa dita incorporação de imóveis irregulares, é tarefa árdua, que necessita de uma interdisciplinaridade dentre várias esferas, não só da área jurídica, como também da participação ativa do poder público e o mínimo de infraestrutura urbana, para executar a real finalidade da formalização das moradias à margem dos registros públicos, o legislador no diploma forense do REURB se preocupou com esta necessidade, nos art. 35 e seguintes, determina exigências necessárias para aprovação dos projetos assegurando o mínimo de estrutura habitacional.

Dentre tantos avanços logrados pela lei destacamos a criação do condomínio simples, descrito na mesma no seu art. 61 e seguintes:

“Art. 61. Quando um mesmo imóvel contiver construções de casas ou cômodos, poderá ser instituído, inclusive para fins de Reurb, condomínio urbano simples, respeitados os parâmetros urbanísticos locais, e serão discriminadas, na matrícula, a parte do terreno ocupada pelas edificações, as partes de utilização exclusiva e as áreas que constituem passagem para as vias públicas ou para as unidades entre si.” (BRASIL, 2017)

A descrição contida no artigo 61, trata-se da fiel narrativa da construção irregular em terreno alheio horizontal, é o primeiro dispositivo do ordenamento que prestigia este tipo de moradia tão usual, que abriga significativa parcela da população, principalmente de baixa renda. Não obstante a possibilidade de instituir o condomínio edilício para fomentar registro da mesma, é a primeira passagem legal que visa especificamente o registro destas moradias, não é razoável, tão pouco necessário, que se exista um subtipo único de instrumento registral para cada tipo de habitação, porém quando se agrupa duas realidades diametralmente opostas como um grande edifício ao lado de duas casas construídas em um pequeno terreno, sem dúvidas uma das duas realidades será desprestigiada.

Isso é o que ocorria até a concepção do condomínio urbano simples, haja vista a extrema dificuldade, ou até impossibilidade de cumprir com as exigências do procedimento do condomínio edilício, por proprietários de edificações mais despretensiosas incorporando o irregular à ordem estatal, necessidade que não é interesse unilateral do proprietário, mas também do poder estatal, favorecendo uma maior fiscalização urbanística, estrutural e tributária, bem como de toda a sociedade circunvizinha que detém direito de vizinhança.

DANTAS, 2018, discorre acerca do condomínio urbano simples não como um novo instituto, mas como o reconhecimento de “condomínios de fato”, que não encontravam respaldo na legislação brasileira apesar da sua grande importância para a realidade habitacional pátria, ressalta ainda que o instituto assim como a integralidade da lei 13.465 não serve unicamente para dar titularidade de propriedade e sim para promover regularização fundiária verídica, diminuindo a burocracia e simplificando o procedimento, porém com verificações mínimas de condições habitacionais, como a necessidade de acesso independente ao logradouro público.

Insta mencionar, que um procedimento editado para fins de regularização fundiária não deve finalisticamente favorecer mais irregularidades, isto não é o intuito do legislador, a desburocratização e simplificação procedimental visa promover acesso, ser um braço facilitador do estado com objetivo constitucional de moradia digna, porém sem entraves que estimulem o proprietário a permanecer e perpetuar a clandestinidade.

Em suma, o condomínio urbano simples poderá ser instituído em duas situações:(1) quando o terreno contiver várias edificações, como sucede com a vulga “casa dos fundos”; ou (2) quando o terreno contiver uma edificação na qual haja mais de um cômodo com acesso autônomo. Não se pode admitir o condomínio urbano simples para cômodos que estejam funcional e espacialmente conectadas, como no caso de quartos de um mesmo apartamento. É preciso haver autonomia funcional e de acesso no cômodo para ele constituir uma unidade autônoma de condomínio urbano simples. (OLIVEIRA, 2017)

#### 4.4 Do procedimento do condomínio urbano simples

A instituição do condomínio simples deverá ser registrada na matrícula do imóvel e deverá constar de requisitos básicos, menos complexos da instituição clássica do condomínio edilício, conforme o artigo o art. 62:

“Art. 62. A instituição do condomínio urbano simples será registrada na matrícula do respectivo imóvel, na qual deverão ser identificadas as partes comuns ao nível do solo, as partes comuns internas à edificação, se houver, e as respectivas unidades autônomas, dispensada a apresentação de convenção de condomínio.” (BRASIL, 2017)

Algumas formalidades do condomínio edilício são dispensadas, para que o instituto alcance a sua finalidade, dentre elas a convenção do condomínio, instrumento

formal do condomínio edilício, que foi mitigada, prevalecendo o acordo entre os condôminos para promover a gestão da área comum, que pode vir a ser formalizado em instrumento particular, conforme preceitua o §4º do referido artigo 62. Alerta DANTAS,2018, que apesar dessa dispensa ser um facilitador do procedimento, perdem os proprietários o efeito “erga omnes” concedido às partícipes do condomínio que possuem convenção registrada.

Toda via o excesso de garantias que a publicidade da convenção permite, não parece ser prioridade quando falamos em registrar construções irregulares em terreno alheio, haja vista a maior proximidade dos conviventes nesse tipo de habitação, e de geralmente não haver de fato extensas áreas de uso comum, que necessitem uma tutela desta natureza.

Vencida a etapa da instituição do condomínio de forma mais desembaraçada, deve-se proceder a abertura de matrículas independentes para os imóveis, é nesse ponto que o direito de fato é tangível a esses moradores, possuindo as matrículas autônomas, que deverá discriminar a porção de solo e de áreas comuns, caso existam, este agora denominado proprietário na forma da lei, pode gravar e alienar livremente o seu imóvel, gozando de prerrogativas próprias da propriedade em sentido literal, oponível a todos, é nessa etapa do procedimento que os imóveis se separam na forma da lei, e a autonomia de cada proprietário é resguardada, não podendo o outro imóvel contíguo interferir nas suas transações.

Não obstante todas as benéficas conquistadas no novo instituto, a lei ainda prevê que em caso de REURB-S, a averbação de construção, procedimento formal dos registros de imóveis, poderá nestes casos específicos, ser realizada sob mera notícia a requerimento do interessado, dispensada a apresentação de habite-se e de certidões negativas de tributos e contribuições previdenciárias, somente sendo exigido do proprietário que o mesmo informe a área construída e o número da unidade.

A dispensa da exigência da averbação de construção, de fato é um passo gigantesco para a facilitação do procedimento, esta inscrição na matrícula, é deveras dispendiosa e de difícil resolução para o mundo real das construções brasileiras de baixa renda, que frequentemente são realizadas pelos próprios moradores, ou em modalidade de cooperativa, não apresentando projetos formais, que devem ser realizados por profissionais competentes da área da construção civil, e tão pouco tem

acesso a anuência municipal que é concedida através de alvará de construção, previamente ao início da obra, e habite-se, que determina que a obra foi concluída dentro do permitido com as especificações corretas, o que não raramente é uma verdadeira odisseia para ser vencida devido a morosidade das prefeituras municipais que tem um contingente reduzido de funcionários além de burocracias próprias de procedimento interno que lhe são conferidos.

Vale ressaltar que o texto legal é claro que essa dispensa é exclusiva para a modalidade REURB-S. O legislador dividiu a regularização em REURB-S e REURB-E, o primeiro trata-se de regularização de interesse social, sendo aplicado para núcleos urbanos informais que são ocupados por população de baixa renda, já o segundo é a regularização de interesse específico, que também constituem-se de núcleos urbanos informais, porém ocupados por população que não se enquadra na descrição do primeiro, esta determinação se a população é de baixa renda ou não é de discricionariedade do poder executivo municipal.

Os núcleos que se encaixam na descrição do REURB-S, que gozam de ainda mais privilégios, como a isenção de custas e de emolumentos em atos registrais como o primeiro registro, abertura de matrícula, primeira averbação de construção, desde que não exceda 70 metros quadrados, dentre outros. A lei ainda especifica que a comprovação de pagamento de tributos ou ainda as penalidades tributárias, não são exigíveis para realização do procedimento, sendo vedado ao oficial do registro de imóveis exigir tal documentação.

O requerimento da REURB possui um amplo rol de legitimados, com poderes para requerer os atos necessários a regularização, incluindo o registro, dentre eles encontram-se além dos beneficiários, sejam eles individuais ou coletivos, o poder público em todas as esferas federativas, seja diretamente ou por intermédio da administração indireta, ministério público, defensoria pública em nome dos beneficiários, e os próprios proprietários de imóveis, loteadores e incorporadores.

Em se falando de prática registral o procedimento ainda necessita de mais discursões e normas reguladoras, que geralmente são editadas pelos tribunais de justiça via código de normas da atividade notarial e registral, essas normatizações se fazem necessárias para uma padronização do procedimento, evitando que o registro realizado e o direito consolidado sejam questionado judicialmente.

A desburocratização das exigências, não necessariamente deve ser ligada a uma diminuição da segurança jurídica, os dois pressupostos podem e devem caminhar juntos, ambos não são antíteses, na verdade devem se completar, quanto mais desembaraçado e transparente o processo registral for, mais pessoas estarão dentro da legalidade, mais controle é possível e conseqüentemente mais segurança jurídica é gerada.

## 5 CONCLUSÃO

O presente trabalho analisou a construção irregular em terreno alheio e o melhor procedimento para proceder a sua regularização. A realidade habitacional Brasileira, principalmente após a grande migração para os centros urbanos, tornou-se um complexo problema de difícil resolução. O grande aumento populacional, concentrado nas grandes cidades é uma realidade social que deriva da necessidade que o cidadão tem de residir no entorno de onde existem as oportunidades de emprego e a oferta de serviços, aumentando a densidade demográfica e reduzindo a oferta de espaço para firmar residência

A redução da oferta de solo, faz surgir as mais variadas formas de construção, no disputado espaço urbano surgem novos tipos de moradia, que aproveitam ao máximo a pouca área disponível, estas formas não convencionais de acessões, agrupam novos núcleos familiares, que tendem a aumentar exponencialmente, e o diminuto espaço já ocupado das mais variadas formas vai recebendo novos ocupantes complicando ainda mais a situação fática.

O ordenamento jurídico Brasileiro no que concerne ao direito real, tem uma característica patrimonialista e baseada em pressupostos liberais que deixam grande parcela da população a margem dos registros públicos e conseqüentemente do pleno exercício do seu direito de propriedade, o que torna estes habitantes vulneráveis e tolhidos de suas prerrogativas enquanto proprietários.

Foi analisado que os institutos clássicos do direito registral, se prestam principalmente a reger como esses núcleos urbanos devem ser criados e construídos, normatizando o parcelamento e loteamento do solo, instituindo incorporações imobiliárias e regendo a construção que ainda vai existir de fato. Essa não é a realidade das moradias brasileiras, o que ocorre na verdade é a construção prévia, dentro das possibilidades financeiras e sociais que não permitem este planejamento tão pouco a contratação de profissionais da construção civil, necessários para que estas acessões sejam registradas, na verdade em sua grande maioria são realizadas pelos próprios moradores em conjunto com vizinhos e familiares, que só é regularizada quando estes necessitam exercer os direitos da propriedade, seja por motivos de sucessão, ou a necessidade de gravar ou alienar os imóveis.

Revisando a legislação mais recente foi observado que existe uma tendência das normas que regulam os direitos reais de aproximar-se da realidade urbanística, e prestigiar a formalização destas habitações irregulares, tendência esta que vai ao encontro do preceituado pela constituição federal brasileira, que priorizou o bem estar social da população em detrimento de conceitos engessados relativos a propriedade particular, o que forneceu princípios que deram lugar a prerrogativas que permitiram que a legislação se aproximasse da necessidade de seus cidadãos, melhor servindo-os e remoldando esses antigos conceitos.

Seguindo essa linha constitucional, conforme descrito no trabalho, observou-se que diversas modalidades de residência foram ganhando ferramentas que precisaram percorrer um longo caminho legislativo para que de fato possam ser utilizadas no dia a dia dos cartórios de registro de imóveis, caminho este que permitiu que estes procedimentos lograssem status de legalidade e se prestem a trazer segurança jurídica à parcela marginalizada de imóveis sem solução até então positivada, como a construção de sobre-elevação popularmente conhecida como laje, e ocupação de imóveis públicos com a concessão do direito real de uso e concessão especial de uso para fins de moradia.

Na esteira dessa tendência, foi promulgada a lei 13.465 de 2017, conhecida como a lei do REURB, medida provisória convertida em lei federal, que trouxe inúmeras modificações essenciais para instrumentalizar a regularização fundiária no país, modificou importantes diplomas pátrios como o código civil e a lei de registros públicos, mudou alguns conceitos flexibilizando a possibilidade de regularizar um número maior de imóveis e criou novos institutos, que permitem incorporar imóveis irregulares ao sistema registral.

Destes novos institutos trazidos pela lei de regularização fundiária, o condomínio urbano simples se mostrou a mais eficiente modalidade para instrumentalizar as construções irregulares em terreno alheio, trouxe celeridade, desburocratizou e reduziu significativamente os custos da formalização destas construções, que antigamente só contavam com o procedimento de condomínio edilício, sendo de fato um procedimento específico para as moradias em estudo, permitindo assim que uma parcela significativa da população brasileira tenha acesso às benéficas que o registro imobiliário fornece.

Existindo no plano formal do direito, estas moradias não só beneficiam o proprietário, mas também toda a coletividade, permitindo que as cobranças tributárias sejam mais efetivas e o planejamento urbanístico mais fiel à realidade que permite uma maior objetividade fiscal dos municípios.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE Jr, Roberto Paulino de. **O Direito de Laje não é um Novo Direito Real, mas um Direito de Superfície**. 2017, Disponível no: <http://www.conjur.com.br/2017-jan-02/direito-laje-nao-direitoreal-direito-superficie>. Acesso em: 05 out. 2019.

ALVARENGA, Luiz Carlos. **A concessão de uso especial para fins de moradia como instrumento de regularização fundiária e acesso a moradia**. 2008, Revista de Direito Imobiliário, vol. 65/2008, p. 61 – 74, Jul – Dez, 2008

BRASIL. **Lei 4.591/64**, de 16 de Dezembro de 1964. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4591.htm). Acesso em: 04 dez. 2019.

BRASIL. **Decreto-Lei 271/67**, de 28 de Fevereiro de 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del0271.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0271.htm). Acesso em: 04 dez. 2019.

BRASIL. **Lei 6.015/73**, de 31 de Dezembro de 1973. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6015compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm). Acesso em: 04 dez. 2019.

BRASIL. **Lei 6.766/79**, de 19 de Dezembro de 1979. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm). Acesso em: 04 dez. 2019.

BRASIL. **Lei 10.257/01**, de 10 de Julho de 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em: 04 dez. 2019.

BRASIL. **Lei 10.406/02**, de 10 de Janeiro de 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm). Acesso em: 04 dez. 2019.

BRASIL. **Lei 13.465/17**, de 11 de Julho de 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato20152018/2017/Lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20152018/2017/Lei/L13465.htm). Acesso em: 04 dez. 2019.

DANTAS, Rodrigo Numeriano Dubourcq. **Realidade, condomínios e mutações do direito brasileiro**. 2018, Revista de Direito Imobiliário, vol. 84/2018, p. 383 – 402, Jan – Jun, 2018.

DIDIER Jr, Fredie. **A função social da propriedade e a tutela processual da posse**. 2008, Revista de Processo, vol. 161/2008, p. 9 – 20, Jul, 2008.

Doutrinas Essenciais de Direito Constitucional | vol. 6 | p. 999 - 1012 | Maio / 2011 | DTR\2008\803

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito das Coisas**. São Paulo: Editora Saraiva, 2017.

HILLESHEIM, Mara Cristina Piolla; CANASSA, **Guilherme Bove**. **Concessão de direito real de uso e concessão de uso especial para fins de moradia: efetividade ou incompatibilidade?** Disponível no: <http://www.revistas.uniube.br/index.php/ddc/article/view/516/583>, visualizado em 04 de dezembro de 2019

LÔBO, Paulo. **Direito Civil Parte Geral**. São Paulo: Editora Saraiva, 2009.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos Teoria e Prática**. São Paulo: Editora Método, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Novos aspectos das função social da propriedade no direito público**. Doutrinas Essenciais de Direito Constitucional, vol. 6, p. 933 – 942, Maio, 2011.

NADER, Paulo. **Curso de direito civil, volume 4: direito das coisas**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2016.

OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de. **Novidades da lei nº 13.465, de 2017: o condomínio de lotes, o condomínio urbano simples e o loteamento de acesso controlado**. Disponível no: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/532794/TD239.pdf?sequence=1>, acessado em 04 de dezembro de 2019

OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de. **O que é o direito real de laje à luz da lei 13.465/17?** (parte 1). Disponível no: <http://www.conjur.com.br/2017-set-18/direito-civil-atual-direito-real-laje-luz-lei-134652017-parte?>, acessado em 05 de outubro de 2019.

PESSOA, Fernanda Reis; VIEIRA, Marina Nunes. **Concessão de uso especial para fins de moradia: Uma nova ordem urbanística**. Disponível no: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-civil/concessao-de-uso-especial-para-fins-de-moradia-uma-nova-ordem-urbanistica/>. Acessado em 04 de dezembro de 2019

RIBEIRO, Benedito Silvério. **Concessão de uso especial para fins de moradia**. 2004, Revista de Direito Imobiliário, vol 56/2004, p. 15 – 22, Jan – Jun, 2004, DTR\2004\61

RICHTER, Luis Egon. **Regularização fundiária rural e urbana em imóveis, inclusive em imóveis públicos: Alguns apontamentos acerca das possíveis implicações no registro de imóveis**. 2017, Revista de Direito Imobiliário, vol. 83/2017, p. 519 – 551, Jul – Dez, 2017.

RODRIGUES Jr, Otavio Luiz. **Um ano longo demais e seus impactos no direito civil contemporâneo**. 2016, Disponível no: <http://www.conjur.com.br/2016-dez-26/retrospectiva-2016-ano-longo-impactos-direito-civil-contemporaneo>. Acesso em: 05 out. 2019.

STOLZE, Pablo, **Direito Real de Laje: Primeiras Impressões**. Salvador: Revista de direito UNIFACS, n° 198, 2016

VIEIRA, Júlia Rosseti Picinin Arruda, **Trasmissão da Propriedade Imóvel pelo Registro do Título e Segurança Jurídica: Um Estudo de História do Direito Brasileiro**. São Paulo: Dissertação de Mestrado – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2009.