

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

**A função urbanística do registro
de imóveis na inscrição de
construções**

**The urbanistic role of property
registries in the building
registration process**

Paulo Afonso Cavichioli Carmona

Fernanda Loures de Oliveira

VOLUME 7 • Nº 2 • AGO • 2017
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Sumário

I. DOSSIÊ TEMÁTICO	13
METODOLOGIA DO DIREITO, TEORIAS DA POSSE E A POSSE NA NOVA LEI DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	15
Helton Junio Da Silva, Raphael Frattari Bonito e Renata Aparecida de Oliveira Dias	
A PROTEÇÃO POSITIVA DO DOMÍNIO PÚBLICO	33
Maria Edelvacy Pinto Marinho	
A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E RURAL: NECESSIDADE DE MARCOS TEÓRICOS E DE POLÍTICAS PÚBLICAS DISTINTOS	42
Émilien Vilas Boas Reis e Márcio Luís de Oliveira	
PERSPECTIVAS SOBRE A RELAÇÃO URBANO-RURAL: REPERCUSSÕES JURÍDICAS NO IMÓVEL AGRÁRIO APÓS A EDIÇÃO DA LEI N. 13.465/2017	55
Luana Nunes Bandeira Alves e Luly Rodrigues da Cunha Fischer	
A FUNÇÃO URBANÍSTICA DO REGISTRO DE IMÓVEIS NA INSCRIÇÃO DE CONSTRUÇÕES	81
Paulo Afonso Cavichioli Carmona e Fernanda Loures de Oliveira	
DIREITOS DE PROPRIEDADE E INSTRUMENTOS ECONÔMICOS DE REGULAÇÃO AMBIENTAL: UMA ANÁLISE DAS ATRIBUIÇÕES IMPLÍCITAS	98
Laura Meneghel dos Santos, Antônio José Maristrello Porto e Rômulo Silveira da Rocha Sampaio	
ASPECTOS URBANÍSTICOS, CIVIS E REGISTRAIS DO DIREITO REAL DE LAJE	122
Paulo Afonso Cavichioli Carmona e Fernanda Loures de Oliveira	
INTERAÇÃO ENTRE A ACESSIBILIDADE URBANÍSTICA E O DIREITO À CIDADE: POSSIBILIDADE DE INCLUSÃO SOCIAL DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA	148
Daniella Maria dos Santos Dias, Domingos do Nascimento Nonato e Raimundo Wilson Gama Raiol	

LONGEVIDADE E CIDADE: DO DANO URBANÍSTICO À GARANTIA DO DIREITO À MORADIA ADEQUADA PARA IDOSOS DE BAIXA RENDA..... 169

Luzia Cristina Antoniossi Monteiro, Nayara Mendes Silva e Vania Aparecida Gurian Varoto

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E POLÍTICA AMBIENTAL: INCONGRUÊNCIAS DO CADASTRO AMBIENTAL RURAL NO ESTADO DO PARÁ 188

Lise Tupiassu, Jean-Raphael Gros-Desormaux e Gisleno Augusto Costa da Cruz

A REGULARIZAÇÃO DO PARCELAMENTO DO SOLO DE LOTEAMENTOS PÚBLICOS: UM ESTUDO BASEADO NO PROJETO DO LOTEAMENTO DE INTERESSE SOCIAL VILA BETINHO EM CHAPECÓ/ SC.....204

Reginaldo Pereira e Karen Bissani

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA – NOVA LEI – VELHAS PRÁTICAS: CASO DE ARAGUAÍNA – AMAZÔNIA LEGAL 216

João Aparecido Bazolli, Olívia Campos Maia Pereirae e Mariela Cristina Ayres Oliveira

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE COMUNIDADES QUILOMBOLAS EM MATO GROSSO DO SUL/BRASIL232

Antonio Hilario Aguilera Urquiza e Lourival dos Santos

POLÍTICAS PÚBLICAS E ESCOLHA RACIONAL: O CASO DO CENTRO URBANO DE CULTURA, ARTE, CIÊNCIA E ESPORTE DE FORTALEZA, ESTADO DO CEARÁ249

Mariana Dionísio de Andrade e Rodrigo Ferraz de Castro Remígio

O ACESSO À ÁGUA POTÁVEL COMO PARCELA DO MÍNIMO EXISTENCIAL: REFLEXÕES SOBRE A INTERRUPTÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA POR INADIMPLEMENTO DO USUÁRIO266

Augusto César Leite de Resende

II. OUTROS TEMAS284

ACERCA DA SEGURANÇA JURÍDICA E DA UNIFORMIDADE DAS DECISÕES A PARTIR DO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL À LUZ DO MODELO CONSTITUCIONAL DO PROCESSO BRASILEIRO286

Cintia Garabini Lages e Lúcio Antônio Chamon Junior

O IMPACTO DO FEDERALISMO SANITÁRIO BRASILEIRO NA EFETIVIDADE DO DIREITO À SAÚDE ...303

Renato Braz Mehanna Khamis e Ivan Ricardo Garisio Sartori

A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: DA INSIGNIFICÂNCIA JURÍDICA E SOCIAL AO RECONHECIMENTO DE DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS..... 314

Renata Mantovani de Lima, Leonardo Macedo Poli e Fernanda São José

A INTERVENÇÃO DIRETA E INDIRETA NA ATIVIDADE ECONÔMICA EM FACE DA ORDEM JURÍDICA BRASILEIRA 331

Antônio Francisco Frota Neves e Hector Valverde Santana

CONFLITOS AGRÁRIOS: DESOBEDIÊNCIA CIVIL OU CRIME?.....350

Edilene Lôbo e Paulo Henrique de Oliveira Brant

O PODER POLÍTICO E A MÍDIA DE MASSA: A PERSPECTIVA DA FISCALIZAÇÃO DE CONCESSÕES E OUTORGAS DE RADIODIFUSÃO NO BRASIL.....369

Bruno Mello Correa de Barros e Rafael Santos de Oliveira

OS IMIGRANTES NO BRASIL, SUA VULNERABILIDADE E O PRINCÍPIO DA IGUALDADE385

Leda Maria Messias da Silva e Sarah Somensi Lima

A função urbanística do registro de imóveis na inscrição de construções*

The urbanistic role of property registries in the building registration process

Paulo Afonso Cavichioli Carmona**

Fernanda Loures de Oliveira***

RESUMO

A análise da legislação pátria denota que, ao longo do processo de construção do sistema de registro predial e com a afirmação do direito urbanístico como disciplina jurídica determinante para o desenvolvimento nacional, delineou-se, no Brasil, uma função urbanística do registro de imóveis. Essa função, de natureza preventiva e indireta, tem papel fundamental para obrigar o proprietário a respeitar os índices e determinações urbanísticas, sob pena de não ter êxito na inscrição de sua construção na serventia imobiliária. Entretanto, tomou corpo, com a edição da Lei 13.465 de 11 de julho de 2017, um questionável movimento destinado a suprimir o papel urbanístico do registro de imóveis, em clara afronta ao imperativo de ordenação das cidades. É o que se visa demonstrar por meio do presente artigo, que se vale de metodologia essencialmente dogmática, pela análise da legislação brasileira. As conclusões obtidas são no sentido da necessidade da manutenção do registro de imóveis como sentinela do direito urbanístico, em prol da afirmação de cidades organizadas. A originalidade do estudo decorre do caráter recente do normativo questionado, avaliando-se seus possíveis efeitos práticos sobre a organização do território urbano – principal ambiente de vida da população brasileira.

Palavras-chave: Controle Urbanístico. Registro de Imóveis. Averbação de Construções.

ABSTRACT

An analysis of Brazilian domestic legislation reveals that development of a building registration process over time and recognition of urban planning law as a core legal discipline for national development has had the effect of delineating a specific urban planning role for property registries in Brazil. This role, defined as preventative and indirect, is aimed principally at requiring property owners to comply with basic urban planning indices and rules, under penalty of having registration of their structures denied by the jurisdictional property registry service. However, a controversial movement designed to undermine the role of property registries in the urban planning process, in clear contravention of the imperative to ensure orderly development of cities, began to take shape with the enactment of Law No. 13,465

* Recebido em 20/07/2017

Aprovado em 09/08/2017

** Professor do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito do Uniceub; mestre e doutor em Direito pela PUC-SP; Juiz de Direito (TJDFI); Professor dos cursos de especialização em Direito da FESMPDFT.

*** Doutoranda em Direito e Políticas Públicas pelo Centro Universitário de Brasília, Mestre em Direito e Políticas Públicas pelo Centro Universitário de Brasília. Registradora de Imóveis do 8º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal.

of June 11, 2017. This article is intended to demonstrate the emergence of this phenomenon through application of an essentially dogmatic methodology centered on an examination of the pertinent Brazilian legislation. The study concludes that preserving the role registries as a protector of urban planning law is necessary to advocate on behalf of organized urban spaces. The study's novelty derives from the recentness of the law in question and consequent of the practical effects of urban territorial organization – the principal living environment of the Brazilian population.

Keywords: Urban Planning Controls. Property Registries. Notation of Buildings.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo demonstrar que a edição da Lei 13.465 de 11 de julho de 2017, em relação à parte na qual permite a averbação de edificações por mera notícia do interessado, dispensando-se a apresentação do instrumento de habite-se, representa perigoso retrocesso legal, que reduz o controle urbanístico das construções realizado pelas serventias imobiliárias.

A metodologia de pesquisa utilizada é fundamentalmente dogmática, pautando-se na análise do normativo questionado, no entanto, utiliza-se, também, da revisão bibliográfica, por meio de pesquisa em fontes de doutrina afetas ao objeto de estudo. Toma-se como marco teórico a ideia de Vicente de Abreu Amadei, expressa em seu trabalho “o aspecto instrumental do registro imobiliário”, que destaca a relevância do controle registral em matéria urbanística.

Inicia-se o trabalho verificando-se a importância do controle urbanístico das construções. Nesse contexto, apresenta-se o direito de construir não como uma prerrogativa decorrente do direito de propriedade, mas como uma atividade fortemente regulada pelo poder de polícia urbanística estatal. Em seguida, parte-se para o exame da função urbanística do registro de imóveis, destacando-se a importância e os termos em que se dá esse papel de controle, no que se refere à averbação das construções. Por fim, analisa-se o retrocesso representado pela modificação da legislação federal, defendendo-se a não aplicação dos novos dispositivos, até mesmo porque violadores da competência municipal em matéria de ordenação urbana.

A relevância do estudo é evidente, sob as óticas teórica e prática. É indispensável a adequada análise teórica da nova legislação, a fim de verificar se se amolda ao sistema jurídico pátrio, apontando-se suas eventuais incompatibilidades. Tal exame teórico possui, ainda, importante repercussão prática, pois influenciará a atuação das serventias de registro de imóveis do país, orientando sua qualificação na seara da averbação de construções.

2. A IMPORTÂNCIA DO CONTROLE URBANÍSTICO DAS CONSTRUÇÕES

O urbanismo, temática essencial no mundo contemporâneo — marcadamente urbano — é entendido como um plexo de instrumentos estatais, que possuem como finalidade a ordenação dos espaços habitáveis e a obtenção de melhores condições de vida. Para o atingimento de seu fim, o urbanismo casa-se com o Direito para converter as necessidades urbanísticas em imposições legais, estabelecendo “normas de desenvolvimento, de funcionalidade, de conforto e de estética da cidade”, racionalizando o uso do solo, ordenando o traçado urbano, coordenando o sistema viário e controlando as edificações construídas ou que se vise construir na urbe¹.

1 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 522-524.

Com efeito, o “uso da propriedade urbana deve-se dar em prol do coletivo”², por isso as normas urbanísticas, em sua essência, são sempre direcionadas ao bem-estar da coletividade e ao interesse público³. Os interesses sociais tutelados nesse campo são os mais diversos, e “vão desde os que asseguram a satisfação de necessidades físicas, até os que proporcionam conforto espiritual ou sensações estéticas”, estabelecendo-se coeficientes máximos de ocupação, gabaritos de altura dos edifícios, determinações de recuo e afastamento, bem como se impondo o dever de “solidez, salubridade, funcionalidade e estética às edificações”, além do equilíbrio ambiental, em prol da garantia da saúde, da segurança e do conforto aos usuários e à comunidade de modo geral⁴.

Nessa linha, o proprietário-construtor deve ter em mente que, embora possua o domínio do imóvel, não pode dar a ele o uso e a destinação que lhe aprouver, pois o direito de construir não se submete, apenas, aos domínios do direito privado, mas, ao contrário, deve observar uma série de restrições decorrentes do direito urbanístico. A construção consiste em procedimento de *urbanização secundária*, após a constituição legal do lote, que deve ser controlada pelo direito urbanístico tanto no que se refere à estabilidade, segurança e salubridade do edifício, como também no que tange à compatibilidade do projeto de construção com o plano de desenvolvimento urbano⁵.

Não por outro motivo, a legislação nacional tanto se ocupa de disciplinar o direito de construir. O Estatuto da Cidade (Lei 10.257 de 10 de julho de 2001) é farto de exemplos nesse sentido: estabelece como diretriz geral da política urbana o estímulo à utilização de padrões construtivos que reduzam impactos ambientais e proporcionem a economia de recursos naturais (art. 2º, XVII); confere importância ao coeficiente de aproveitamento do solo, entendido como a relação entre a área edificável e a área do imóvel, definida a partir da proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado, a qual deve ser fixada, em seus limites máximos, no plano diretor municipal ou distrital (art. 28, §§ 1º a 3º); e prevê a possibilidade de utilização, pelo ente federativo local, das operações urbanas consorciadas — conjunto de medidas coordenadas pelo Município ou Distrito Federal, com proprietários, moradores, usuários e investidores privados para obter, em área determinada, transformações urbanísticas estruturais, bem como melhorias sociais e ambientais — para a regularização de construções e para a concessão de incentivos aos projetos que comprovem o uso de tecnologias de construção e edificação que valorizem os recursos naturais e minimizem impactos (art. 32, §§ 1º e 2º).

Nada obstante, é na seara das normas locais que se encontram os principais dispositivos sobre o assunto. O plano diretor é o instrumento pelo qual a Administração municipal ou distrital “poderá determinar quando, como e onde edificar”⁶. Há também as leis de zoneamento, com fixação do uso permitido ou predominante e os códigos de obras e de posturas, em que são fixadas as minúcias técnicas e jurídicas para aprovação de edificações na localidade.

De fato, as normas urbanísticas podem emanar de qualquer dos entes federados, no entanto, é fácil identificar a especial importância do papel dos municípios e do Distrito Federal⁷. É a esses entes atribuída a competência para legislar sobre normas de interesse local, podendo, pois, tecer particularidades sobre a atividade edificatória realizada em seus domínios.

Como mencionado, as citadas particularizações são expressas por meio de regulamentos sobre áreas edi-

2 CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *Violência x cidade: o papel do Direito Urbanístico na violência urbana*. São Paulo: Marcial Pons; Brasília: Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, 2014. p. 296.

3 DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Elementos de direito urbanístico*. Barueri: Manole, 2004. p. 8.

4 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito de construir*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 43-44.

5 CASTILHO, José Roberto Fernandes. *Disciplina urbanística da propriedade: o lote e seu destino*. 4. ed. São Paulo: Pillares, 2013. p. 179.

6 CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *O consórcio imobiliário como instrumento de intervenção urbanística*. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 57.

7 CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *Das normas gerais: alcance e extensão da competência legislativa concorrente*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 101-102.

ficáveis, que podem compreender determinações de altura, volume, estrutura e estilo das edificações, regras sobre “alinhamento, nivelamento, afastamento, áreas livres e espaços verdes”, bem como tipos de material de construção admitidos, além dos “mínimos de insolação, iluminação, aeração e cubagem”, as normas de zoneamento e o uso exclusivo ou predominante de cada zona da cidade. A regulamentação edilícia estabelece o “controle das construções, que tem, por fim, assegurar as condições mínimas de habitabilidade e funcionalidade à edificação, principalmente à moradia, que é a razão de ser de toda cidade”⁸.

São diversos os índices de contenção das edificações, envolvendo gabarito, que incide sobre a altura máxima permitida e toma por base a medida em metros lineares; o coeficiente de aproveitamento, que versa sobre densidade, sendo critério relacional que envolve medida em metros quadrados; e a quota mínima de lote, que afeta o número de unidades, sendo, também, critério relacional o qual limita o número e as dimensões das partes de propriedade exclusiva (apartamentos, flats, vagas de garagem, salas, lojas, escritórios etc.)⁹.

Por sua vez, o alinhamento cuida da delimitação do domínio público e particular, mediante ato unilateral da Administração local. Já o recuo refere-se à necessidade de afastamento mínimo da edificação relativamente à via pública ou ao vizinho, cuidando de área que, embora integrada ao imóvel particular, é onerada com um impedimento à edificação. De outra parte, o nivelamento é a conformação do lote e, conseqüentemente, da construção nele edificada, ao nível da via pública, de modo a não prejudicar seu perfil. A outro giro, a funcionalidade urbana consiste na definição de um planejamento a ser seguido pelas edificações, que não podem ensejar transtornos para a ordenação das cidades, como excessiva concentração populacional, uso desmedido do solo, localização inconveniente e desajustamento da ocupação humana ao meio ambiente. Entre os requisitos de funcionalidade, devem ser observadas as normas sobre uso e ocupação, na perspectiva do zoneamento urbano — divisão da área a partir de sua precípua destinação, em setores residenciais, comerciais, industriais, institucionais e mistos. As limitações urbanísticas também podem ser fundamentadas na tutela estética, destinada à manutenção da harmonia do conjunto, para que as edificações sejam dotadas de boa aparência, o que justificam imposições edilícias de altura e disposição, bem como de apresentação de fachada e construção de muros divisórios¹⁰.

Tudo o que foi exposto nesta seção permite examinar a bipartição do denominado poder de polícia urbanística do Estado. Em verdade, esse poder é atribuído ao Legislativo, mediante a criação de leis disciplinadoras das limitações ao exercício de liberdades; e, essencialmente, à Administração Pública, por meio da regulamentação das leis e do controle de sua aplicação. A efetivação das leis pode ser preventiva, mediante a expedição de ordens, notificações, licenças ou autorizações; ou repressiva, por meio da imposição de medidas coercitivas destinadas a cessar a atividade que desborda da lei¹¹.

O controle preventivo da atividade de construção é realizado pela aprovação do projeto edilício, que demanda a apresentação, à repartição competente da Administração municipal ou distrital, do projeto elaborado em conformidade com as diretrizes técnicas e devidamente assinado por profissional habilitado¹². A aprovação tem natureza de ato vinculado, de modo que, se o projeto atende às determinações legais, não deverá ser negada, entretanto, se o projeto apresenta desconformidades, abre-se o prazo para sua correção¹³. Trata-se de pressuposto para a concessão de autorizações e licenças¹⁴, que são medidas indispensáveis para

8 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito de construir*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 109-119.

9 CASTILHO, José Roberto Fernandes. *Disciplina urbanística da propriedade: o lote e seu destino*. 4. ed. São Paulo: Pillares, 2013. p. 182-183.

10 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito de construir*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 122-140.

11 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Poder de polícia em matéria urbanística. *Temas de direito urbanístico*, São Paulo, p. 23-38, 1999. p. 25.

12 SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, ano. p. 431-432.

13 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Poder de polícia em matéria urbanística. *Temas de direito urbanístico*, São Paulo, p. 23-38, 1999. p. 32.

14 SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, ano. p. 431-432.

a deflagração *regular* de uma construção¹⁵.

Embora tanto a concessão da licença quanto da autorização sejam materializadas pela outorga de um alvará, ambos os instrumentos não se confundem. Nesse sentido, dispõe Hely Lopes Meirelles:

Alvará é o instrumento da licença ou da autorização para a prática de ato, realização de atividade ou exercício de direito dependente de policiamento administrativo. É o consentimento formal da Administração à pretensão do administrado, quando manifestada em forma legal. O alvará pode ser definitivo ou precário: será definitivo e vinculante para a Administração quando expedido diante de um direito subjetivo do requerente como é a edificação, desde que o proprietário satisfaça todas as exigências das normas edilícias; será precário e discricionário se a Administração o concede por liberalidade, desde que não haja impedimento legal para sua expedição [...]. O alvará definitivo consubstancia uma *licença*; o alvará precário expressa uma *autorização*. Ambos são meios de atuação do poder de polícia, mas com efeitos fundamentalmente diversos, porque o *alvará de autorização* pode ser revogado sumariamente, a qualquer tempo, sem indenização, ao passo que o *alvará de licença* não pode ser invalidado discricionariamente, só admitindo *revogação* por interesse público superveniente e justificado, mediante indenização; ou *cassação* por descumprimento das normas legais na sua execução; ou *anulação* por ilegalidade na sua expedição — em todas essas hipóteses através de processo administrativo com defesa do interessado¹⁶.

Assim, a licença pode ser conceituada como um ato vinculado, pelo qual a Administração verifica o atendimento das exigências legais pelo interessado, facultando-lhe a construção pretendida. Por outro lado, a autorização é ato discricionário e precário, pelo qual se torna possível o levantamento de construção provisória. Enquanto a autorização é sempre revogável, a licença traz insita a presunção de definitividade¹⁷, abarcando direito de construir do proprietário, que não pode ser revogado, salvo indenização do titular pela desapropriação de seu direito¹⁸.

Pode-se, portanto, conceituar a licença para construir como “ato administrativo constitutivo-formal” que possibilita a realização de uma construção, de acordo com o projeto aprovado e observado o prazo estipulado¹⁹. Em regra, os entes locais estabelecem o prazo de validade do alvará em seus códigos de obras, fixando período para início e para término da construção, sob pena de caducidade do alvará e necessidade de sua renovação²⁰. Após a publicação do despacho concessivo da licença e a emissão do alvará, o particular passa a ter direito à edificação nos termos citados. Os efeitos do ato cessam uma vez executada a construção, o que determina a realização das etapas seguintes do poder de polícia²¹.

Com a concessão da licença, ganham relevo os instrumentos de controle concomitante da Administração, que se efetiva durante a execução da obra, por meio de comunicações, relatórios, vistorias e fiscalização. Como regra, exige-se do interessado a comunicação, com antecedência, do início da realização da obra, bem como a apresentação de relatórios construtivos complementares referentes à estrutura ou aos cálculos, além de todas as informações indispensáveis ao bom acompanhamento da execução da obra e sua pertinência à lei e à licença²². Cabe, ainda, à autoridade administrativa competente realizar vistorias e inspeções técnicas, para certificar a observância do projeto aprovado²³.

Finalizada a construção, passa a ser necessária a realização do controle sucessivo, destinado a verificar a

15 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Poder de polícia em matéria urbanística. *Temas de direito urbanístico*, São Paulo, p. 23-38, 1999. p. 32.

16 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 142.

17 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 191.

18 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Poder de polícia em matéria urbanística. *Temas de direito urbanístico*, São Paulo, p. 23-38, 1999. p. 32.

19 FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Disciplina urbanística da propriedade*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 128.

20 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Poder de polícia em matéria urbanística. *Temas de direito urbanístico*, São Paulo, p. 23-38, 1999. p. 32.

21 FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Disciplina urbanística da propriedade*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 129.

22 SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, ano. p. 449.

23 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Poder de polícia em matéria urbanística. *Temas de direito urbanístico*, São Paulo, p. 23-38, 1999. p. 32.

conformidade da execução, para que possa ser expedido o “auto de conclusão” ou “habite-se”, sem o qual a ocupação do prédio é ilegal e sujeita a sanções²⁴. O “habite-se” é, pois, o documento necessário para que se proceda à ocupação de edifícios. Trata-se de denominação vulgar para o alvará de utilização do imóvel, expedido pelo município ou pelo Distrito Federal²⁵, o qual “indica que a edificação recebeu uma atestação pública de idoneidade para o uso específico a que se destina”²⁶.

Além da vistoria da Administração, faz-se necessário o exame pelos demais órgãos competentes, como o corpo de bombeiros, por exemplo, que verificará a segurança da construção²⁷— se assim previsto na legislação local, os bombeiros devem ser chamados a aprovar o projeto, participando, desde o início, da concepção da obra, assim como as concessionárias de água e energia.

Como se pode ver, o procedimento de avaliação, acompanhamento e atestação de obras é complexo e se protraí no tempo. Todo o zelo da legislação se justifica tendo em vista a necessidade de verificação de aspectos urbanísticos, como topografia do solo, infraestrutura disponível, compatibilidade ao meio ambiente da área afetada, altura do prédio, além de aspectos relacionados à higiene (como ventilação, luminosidade, umidade) e à segurança (como peso do prédio, materiais empregados na construção, cálculos estruturais) e demais requisitos técnicos legalmente exigidos para o porte da obra projetada²⁸.

As considerações encetadas tornam clara a importância do controle urbanístico das construções. Resta ainda analisar como o registro de imóveis auxilia na referida tutela.

3. O PAPEL DO REGISTRO DE IMÓVEIS NA TUTELA URBANÍSTICA DAS CONSTRUÇÕES

Viu-se que a tutela urbanística das construções é indispensável para a garantia da adequada ordenação das cidades, da segurança, da higiene, da estética e da funcionalidade das edificações. Trata-se de atividade que deve ser imposta e efetivamente cobrada do proprietário sempre que se queira realizar qualquer ato formal incidente sobre a obra.

No plano registral, a Lei de Registros Públicos (Lei 6.015 de 31 de dezembro de 1973) estabelece, em seu art. 167, inciso II, 4, a averbação da edificação na matrícula do imóvel a que se refira. O art. 246, § 1º, do mesmo diploma legal prevê que a citada averbação será feita “a requerimento dos interessados, com firma reconhecida [...] instruído com documento comprobatório fornecido pela autoridade competente”.

Nessa linha, são necessários os seguintes documentos: requerimento do proprietário, com firma reconhecida, em que constem os dados do imóvel, como endereço, número de matrícula ou transcrição, data e valor da obra; “auto de conclusão”, “habite-se”, “alvará de utilização” ou documento equivalente, que ateste o término da construção e que o prédio encontra-se pronto para o uso a que se destina, mencionando-se expressamente qual é a área construída; além da citada documentação, o art. 47, inciso II, da Lei 8.212 de 24 de julho de 1991 determina a apresentação da Certidão Negativa de Débito (CND) previdenciário da obra de construção civil, para sua averbação no registro de imóveis. A CND somente é dispensada no caso de imóvel cuja construção tenha sido concluída anteriormente a 22 de novembro de 1966 (art. 47, § 6º, “c”); na hipótese de averbação de construção localizada em área objeto de regularização fundiária de interesse social (art. 47, § 6º, “e”); e em se tratando de construção residencial unifamiliar, destinada ao uso próprio, de tipo econômico, executada sem mão-de-obra assalariada (art. 30, VIII). Nesse último caso, o proprietário pessoa

24 SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, ano. p. 450.

25 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito de construir*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 148-207.

26 SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, ano. p. 450.

27 CASTILHO, José Roberto Fernandes. *Disciplina urbanística da propriedade: o lote e seu destino*. 4. ed. São Paulo: Pillares, 2013. p. 37.

28 SANTOS, Flauzilino Araújo dos. *Condomínios e incorporações no registro de imóveis: teoria e prática*. São Paulo: Mirante, 2012. p. 227.

física deverá apresentar declaração de que atende os citados requisitos, bem como de que não possui outro imóvel, nos termos do art. 370, inciso I, da Instrução Normativa RFB 971 de 13 de novembro de 2009; ademais, a área total edificada não pode ser superior a setenta metros quadrados (art. 370, I, “b”).

Alguns oficiais exigem, ainda — e, a depender do Estado, tal determinação consta expressamente das normas da Corregedoria local, como ocorre, por exemplo, no Estado do Paraná²⁹—, o certificado de responsabilidade técnica, que poderá ser a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), expedida pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA)³⁰ ou o Registro de Responsabilidade Técnica (RRT), emitido pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU)³¹. Tais documentos são importantes, pois encerram a vinculação do engenheiro ou arquiteto responsável pela obra.

De fato, o zelo do registrador, em relação à exigência e conferência dos citados documentos para a averbação de uma construção, se justifica diante da força da fé pública que ele imprime nos atos inscritos em seus arquivos. Os registros de imóveis têm como função a garantia da autenticidade, segurança, publicidade e eficácia dos atos jurídicos, conforme art. 1º da Lei 8.935 de 18 de novembro de 1994, motivo pelo qual sua chancela induz a crença da sociedade em geral de que o direito inscrito é regular e respeitou os passos necessários para sua realização válida.

Nessa seara, o processo pelo qual a serventia imobiliária aprova ou desaprova documentos apresentados à sua apreciação denomina-se *qualificação registral*. Trata-se de relevante modo de controle, pelo qual há emissão de um juízo de admissibilidade, mediante apreciação técnica e imparcial, de modo que somente tenham êxito em acessar o sistema registral os documentos cuja idoneidade for constatada pelo registrador³².

Com efeito, a atividade registral, necessariamente provocada, inicia-se com o requerimento do interessado, que apresenta seu título para lançamento no Protocolo (art. 12 da Lei 6.015 de 1973). A partir da prenotação, abre-se o prazo, normalmente, de trinta dias, para a análise e a posterior inscrição (para os títulos perfeitos) ou devolução (para os defeituosos) do documento apresentado (art. 205). Nesse intervalo, ocorre o exame da legalidade, pelo qual se avaliam a autenticidade do título, a identidade das partes e do imóvel, e a observância aos princípios da prioridade, da continuidade e da especialidade³³. Igualmente, a qualificação é o momento oportuno no qual o registrador condiciona a prática do ato ao atingimento de objetivos próprios de outros ramos do Direito, a exemplo do urbanístico.

Quanto ao alcance da atuação do registrador, entende-se que não deve ser limitada ao exame de formas extrínsecas, mas abarcar verificações relacionadas à legitimidade das partes, à adequação do documento, à higidez dos atos nele inseridos e, de modo geral, ao atendimento a normas de ordem pública³⁴. Por outro lado, devem ser reprimidos eventuais ímpetos de insistir, intolerantemente, em formalidades inúteis³⁵.

29 Art. 565. Da matrícula ou à margem da transcrição do imóvel, os registradores farão constar da averbação a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), na forma do disposto no art. 1º da Lei nº 6.496 de 07.12.1977, sempre que executadas tarefas pelos profissionais nela enquadrados, relacionadas com loteamentos, divisões, demarcações, retificações de áreas e desmembramentos, bem como quando da averbação de construções.

30 Trata-se de documento exigido com fulcro nos arts. 1º e 2º da Lei 6.496 de 1977, que exigem a ART para a execução de quaisquer atividades referentes à engenharia; e com base no art. 7º, alíneas “b”, “c”, “e”, “f” e “g” da Lei 5.194 de 1966, que capitulam a execução de obras e projetos como serviços de engenharia.

31 Trata-se de documento exigido com fulcro nos arts. 45, 46 e 47, bem como no art. 2º, incisos V e XII e respectivo parágrafo único, inciso V, da Lei 12.378 de 2010, que exigem o RRT para execução de quaisquer atividades de arquitetura e urbanismo e definem como atividade própria de arquiteto e urbanista a condução de obras; e com base nos arts. 2º da Resolução do CAU/BR 91 de 2014 e 3º, item 2, da Resolução CAU/BR 21, que disciplinam a obrigatoriedade do RRT para a realização de atividades técnicas, obras urbanísticas e arquitetura das edificações.

32 SANTOS, Flauzilino Araújo dos. Princípio da Legalidade e Registro de Imóveis. In: DIP, Ricardo; JACOMINO, Sérgio (Org.). *Doctrinas Essenciais: Direito Registral*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. v. 2. p. 859-903. p. 313.

33 CARVALHO, Afrânio de. *Registro de imóveis: comentários ao sistema de registro em face da Lei 6.015, de 1973, com as alterações da Lei 6.216, de 1975, Lei 8.009, de 1990, e Lei 8.935, de 18.11.1994*. Rio de Janeiro: Forense, 1997. p. 251-252.

34 SANTOS, Flauzilino Araújo dos. Princípio da Legalidade e Registro de Imóveis. In: DIP, Ricardo; JACOMINO, Sérgio (Org.). *Doctrinas Essenciais: Direito Registral*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. v. 2. p. 859-903. p. 320-321.

35 VALLIM, João Rabelo de Aguiar. *Direito imobiliário brasileiro: doutrina e prática*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1980. p. 88-89.

Deve-se ter clara a ideia de que a qualificação registral não se restringe a garantir segurança e oponibilidade aos direitos inscritos, não estando a serviço, apenas, das finalidades do direito privado. O registrador de imóveis é, nesse sentido, uma importante autoridade, em posição favorecida para o exercício da tutela urbanística das construções, devendo exigir a observância aos requisitos indispensáveis para a existência de uma obra regular, antes de deferir o ingresso da edificação na matrícula do imóvel.

Assim, sua tutela à ordenação urbana é formalizada por meio da exigência de que a oficialização da propriedade da obra seja precedida por sua necessária verificação urbanística. O controle exercido pelo registro de imóveis é, portanto, coadjuvante relativamente à Administração Pública, tendo caráter imperativo e não meramente dispositivo³⁶.

Ora, nada obstante o fato de o controle urbanístico ser competência precípua dos municípios e do Distrito Federal, a lei o assegura, também, por meio dos registros de imóveis, no exercício de sua função de análise jurídica dos títulos. Destarte, o registrador atua na seara urbanística quando exige do interessado o respeito às imposições da legislação urbanística.

Na medida em que se faz necessária a comprovação da expedição do “habite-se” —ou documento equivalente — para a averbação de edificações, o registrador de imóveis, de modo indireto, assume papel de tutela urbanística, obstando o acesso ao registro predial da construção que não respeitou as fases urbanísticas necessárias para sua execução³⁷. Desse modo, “aproveita-se das hipóteses de inscrição existentes para, condicionando-as à observância de requisitos urbanísticos, fazer com que o registro predial atue também, pelo juízo de qualificação, como instrumento de controle urbanístico”³⁸.

Se, corriqueiramente, não é comum a diligência do comprador juntamente à Prefeitura Municipal ou ao Governo do Distrito Federal, muito mais frequente é a avaliação perante a serventia imobiliária, de modo que a inexistência da inscrição da obra poderá ensejar questionamentos por parte do pretense adquirente. Por isso é oportuna a exigência do respeito à legislação urbanística, por parte do registrador, de modo a obrigar o proprietário a regularizar sua construção. Tudo isso demonstra a fundamental importância do ofício de registro predial no controle da legalidade de edificações, sendo relevantíssima contribuição registral à tutela urbanística das cidades.

Resta, pois, evidente o interesse do controle de legalidade a cargo dos registradores, como ferramenta urbanística eficaz. A qualificação registral é um bom momento para o monitoramento da observância aos regulamentos de construção e de todo o arcabouço legal urbanístico, erigindo o registro de imóveis como importante instrumento para garantia do respeito à legalidade urbana³⁹. Garante-se, desse modo, a obtenção da visibilidade registral de suas construções, apenas, àqueles que se submetam ao crivo da autoridade municipal ou distrital competente para a análise das edificações.

Nesse ponto, cumpre salientar que a exigência legal de apresentação do documento que atesta a aptidão do imóvel para ser utilizado não é, apenas, um modo de assegurar a posição de eventuais futuros adquirentes, mas uma forma de garantir que haja efetiva tutela urbanística da construção, que, caso contrário, muito provavelmente, ficaria relegada, tornando bem mais frequentes “os casos de anomalia urbanística por falta de controle urbanístico preventivo”⁴⁰.

36 ARRIETA CUEVAS, Raúl. Naturaleza de los planes de desarrollo urbano y el registro inmobiliario. *Revista de Derecho Público*, n. 14, p. 5-21, 1983. Disponível em: <http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/RDPUB/14/rdpub_1983_14_5-21.pdf>. Acesso em: 4 fev. 2017. p. 6-18.

37 AMADEI, Vicente de Abreu. O Aspecto Instrumental do Registro Imobiliário. In: DIP, Ricardo; JACOMINO, Sérgio (Org.). *Doctrinas Essenciais: Direito Registral*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. v. 2. p. 859-903. p. 885.

38 AMADEI, Vicente de Abreu. O Aspecto Instrumental do Registro Imobiliário. In: DIP, Ricardo; JACOMINO, Sérgio (Org.). *Doctrinas Essenciais: Direito Registral*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. v. 2. p. 859-903. p. 897.

39 FUERTES, Mercedes. *Urbanismo y publicidad registral*. 2. ed. Madrid: Marcial Pons, 2001. p. 157-158.

40 AMADEI, Vicente de Abreu. O Aspecto Instrumental do Registro Imobiliário. In: DIP, Ricardo; JACOMINO, Sérgio (Org.). *Doctrinas Essenciais: Direito Registral*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. v. 2. p. 859-903. p. 899.

Resumindo a natureza e a relevância da tutela registral em matéria urbanística, ressalta Vicente de Abreu Amadei que, por efeito dessa previsão, a lei impõe, nesses casos, um “duplo controle preventivo do resguardo dos aspectos urbanísticos”. O primeiro controle é direto e levado a efeito pelas autoridades administrativas, a quem se atribui o dever de aprovar o projeto, expedir a licença para construir, executar os instrumentos de controle concomitante (como as vistorias), exercer o controle sucessivo, pela verificação da conformidade da obra e expedir o “habite-se” ou documento equivalente. Já o segundo é indireto e executado pelos oficiais de registro de imóveis, mediante o juízo de qualificação. Trata-se de “esferas de atribuições e exercício de juízos e atos distintos, mas atuando, ambos, no controle urbanístico”⁴¹.

Pelo exposto, pode-se concluir afirmando que as principais atribuições de ordenação e controle da atividade urbanística são competência do Poder Público local, no entanto, não é excesso do legislador a utilização de outras ferramentas destinadas à promoção da legalidade urbana. Entre tais instrumentos, a lei erigiu o registro de imóveis. Nesse contexto, maior força é atribuída ao procedimento de qualificação registral, o qual deixa de ser mero exame negocial, para assumir ares de essencialidade no âmbito do desenvolvimento urbano. A função urbanística do registro de imóveis implica um segundo controle, que é indireto, mas fundamental para a afirmação de uma cidade estruturada, com aptidão ao desenvolvimento sadio.

4. CRÍTICA AOS ARTIGOS 60 E 63 DA LEI 13.465 DE 11 DE JULHO DE 2017

Afirmou-se a importância do controle urbanístico das construções, sob os aspectos de segurança, higiene, higiene, estética e funcionalidade. Observou-se, também, que o registro de imóveis tem relevante papel para a garantia do cumprimento da legislação urbanística, na medida em que condiciona a inscrição da edificação à apresentação dos documentos exigidos pelos regulamentos edilícios.

Ocorre que todo esse sistema de proteção urbanística das construções se encontra ameaçado, no que tange às edificações relacionadas a conjuntos habitacionais que compõem a regularização fundiária urbana (Reurb), conforme art. 60 da Lei 13.465 de 2017; bem como no que se refere às construções localizadas em áreas de regularização fundiária de interesse social (Reurb-S), nos termos do art. 63 do mesmo diploma legal. O primeiro dos dispositivos mencionados determina a dispensa do “habite-se” e, no caso de Reurb-S, também das certidões negativas de tributos e contribuições previdenciárias. Do mesmo modo, o segundo dispositivo estabelece que, na hipótese de Reurb-S, o ato de averbação das edificações poderá ser ultimado “a partir de mera notícia, a requerimento do interessado, da qual constem a área construída e o número da unidade imobiliária, dispensada a apresentação de habite-se e de certidões negativas de tributos e contribuições previdenciárias”.

Embora os impactos sejam aparentemente restritos, uma vez que os dispositivos são vinculados, apenas, a áreas de conjuntos habitacionais destinados à regularização fundiária urbana e a setores afetados à regularização de interesse social, uma análise mais profunda do assunto demonstra o caráter equivocado dessa primeira impressão. Ora, o último censo demográfico brasileiro, levado a efeito no ano de 2010, demonstra que o Brasil possuía, já naquele período, 15.868 setores subnormais — conjuntos de, no mínimo, cinquenta e uma unidades habitacionais carentes, dispostas de modo desordenado, caracterizadas por ocupação ilegal da terra no momento da pesquisa ou período recente; e urbanização fora dos padrões vigentes ou precariedade de serviços públicos essenciais —, totalizando uma área de 169.170 hectares ou 1.691.700m² de ocupação. Em termos de adensamento, nacionalmente, a maior parte dos domicílios já se encontrava em áreas nas quais predominavam a inexistência de espaçamento entre as construções (72,6%) e a verticalização em um pavimento (64,6%). No entanto, a depender das características da região e, sobretudo, da oferta

41 AMADEI, Vicente de Abreu. O Aspecto Instrumental do Registro Imobiliário. In: DIP, Ricardo; JACOMINO, Sérgio (Org.). *Doctrinas Essenciais: Direito Registral*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. v. 2. p. 859-903. p. 899.

de trabalho local, foi identificada uma real tendência de adensamento⁴². Entende-se que o incentivo da lei, autorizando o aval do registro de imóveis a construções sem o adequado planejamento, por mera notícia do proprietário, pode agravar esse quadro, gerando, ainda, maior adensamento em áreas carentes da necessária infraestrutura.

A propósito do adensamento populacional, comentando resolução da Direção Geral dos Registos e do Notariado, em caso de recurso contra negativa de registro, em serventia imobiliária de Madrid, de escritura declaratória de obra nova e constituição de condomínio, Gabriel Soria Martínez critica o entendimento segundo o qual seriam alheios à normativa urbanística: a configuração jurídica que seus ocupantes dão à unidade ocupada, bem como o número de famílias que poderiam se alojar em cada uma das edificações. Para Martínez, o desenvolvimento das cidades, calcado no ordenamento territorial e urbano e no princípio ambiental do desenvolvimento sustentável, estaria sujeito à observância das normas legais e regulamentares que garantem a suficiência dos serviços urbanísticos e sociais relativamente ao número de edificações, bem como ao obrigatório controle de segurança e de higiene das populações, proibindo-se a ocupação excessiva e impondo-se a vigilância das condições higiênico-sanitárias mínimas das habitações. Tudo isso justifica, no entender do autor, a intervenção administrativa sobre os atos jurídicos que podem causar aumento na densidade populacional e no número de unidades habitacionais. Em verdade, os planos urbanos fixam o número máximo de construções, levando em conta as disposições de estacionamento, áreas verdes, espaços abertos, saneamento, além de outros serviços e equipamentos indispensáveis (serviços de abastecimento e evacuação e fornecimento de energia elétrica, entre outros). Determinam, ainda, a superfície mínima exigida para a unidade habitacional, com vistas à prevenção de incêndios, a segurança e a salubridade da construção. Nesse contexto, Martínez discorda da resolução da Direção Geral, entendendo ser estaincompatível com a necessidade, imposta pelo princípio da qualificação, de se verificara legalidade dos atos destinados à inscrição no registro predial, motivo pelo qual compreende não ser possível a inscrição da instituição de condomínio edilício acompanhada de licença municipal para a construção de edificação unifamiliar, a menos que haja concessão de nova licença, autorizando a construção realizada em padrões superiores⁴³.

No mesmo sentido, o art. 46.1 do Real Decreto espanhol 1093/1997, de 4 de julho, determina como requisito para a inscrição de um título a obtenção da licença adequada, salvo quando, legalmente, dispensada; o art. 48.1 impõe que, nas escrituras declaratórias de obra nova, inclua-se a literal menção à licença concedida; e o art. 53.a) estabelece a proibição de constituírem-se unidades suscetíveis de aproveitamento independente em número maior que o estabelecido na declaração de obra nova, a menos que se obtenha nova licença concedida de acordo com as previsões de planejamento urbanístico vigente⁴⁴. Igualmente, o art. 28.1 do Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de outubro, estabelece, para a declaração de obra nova, a necessidade de apresentação, na lavratura da escritura declaratória, do ato de conformidade, aprovação ou autorização administrativa exigida pela legislação de ordenação territorial e urbanística; o art. 28.1.b) prevê, para as escrituras de construção nova finalizada, a necessária exigência da concessão das autorizações administrativas destinadas a assegurar que o edifício reúna as condições indispensáveis para o uso a que se destina, salvo se a lei estipular exigência diversa; e, finalmente, o arts. 6 e 6.a) definem que a constituição de condomínio deve ser autorizada pelo órgão administrativo competente, sendo requisito indispensável à sua inscrição que o

42 INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo Demográfico 2010*: aglomerados subnormais informações territoriais. Rio de Janeiro, 2010. p. 1-251. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/552/cd_2010_agrn_if.pdf>. Acesso em: 4 ago. 2017. p. 18-42.

43 MARTÍNEZ, Gabriel Soria. Declaración de obra nueva y constitución en régimen de propiedad horizontal. Reserva de ley para la exigibilidad de licencia respecto de la creación de mayor número de elementos privativos de los permitidos en la licencia de edificación. Examen del artículo 53.a) del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio. In: LASO MARTÍNEZ, José Luis et al. *El urbanismo desde la perspectiva del registro de la propiedad*: comentarios sobre la jurisprudencia y la doctrina de la Dirección General de los Registros e del Notariado. Madrid: Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España. 2013. p. 227-241.

44 ESPANHA. *Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio*. Aprueba las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística. «BOE» núm. 175, de 23 de julio de 1997, p. 22.451-22.470. Disponível em: <https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1997-16469>. Acesso em: 4 ago. 2017.

título esteja acompanhado da autorização administrativa concedida ou do testemunho notarial desta, salvo quando o número e as características das unidades autônomas resultantes sejam os que resultam da licença de construção que autoriza a obra⁴⁵.

Não se ignora o fato de que a nova legislação brasileira (Lei 13.465 de 2017) foi editada para facilitar a regularização rural, a fundiária urbana e a alienação de imóveis da União, sob o argumento de que o diploma anterior — Lei 11.977 de 2009 — demonstrou-se insuficiente para a resolução do problema, em razão da “desconformidade entre as normas existentes e a realidade fática dos tempos hodiernos”⁴⁶. Entende-se, porém, que o objetivo de simplificação — embora válido —, não pode ir ao cúmulo de vulnerar importantes aspectos urbanísticos, como é o caso da adequada realização de construções.

De fato, a autoconstrução — entendida como o processo pelo qual os próprios interessados encarregam-se da gestão da construção de seus edifícios, por meio da aquisição de materiais, contratação de executores ou trabalho direto nas obras de edificação ou reforma, característica de assentamentos populares, muitas vezes levada a efeito em áreas de proteção ambiental ou de risco (deslizamentos e alagamentos), com recursos técnicos próprios, pelos quais se ocupa e constrói de forma precária — pode ensejar perigo à vida e à integridade de seus moradores ou ocupantes⁴⁷. No caso de construção em áreas de interesse ambiental, não raro, há comprometimento de recursos fundamentais a todos os moradores da cidade, como na hipótese de edificação em áreas de mananciais; ademais, é possível que “os problemas de drenagem, risco de vida por desmoronamentos, obstáculos à instalação de rede de água e esgoto” tornem inviável ou extremamente dispendiosa a urbanização futura⁴⁸. Sem mencionar possíveis problemas relacionados à instabilidade estrutural, inadequações das instalações elétricas e hidráulicas e os decorrentes da ausência de elementos de proteção contra quedas, o que torna questionável o afã governamental de consolidar precariedades.

Acrescente-se a isso o fato de que os registros de imóveis são dotados de fé pública e de grande visibilidade social. Matéria veiculada pela imprensa, a partir de dados coletados pelo Instituto Datafolha, demonstra que os cartórios estão em primeira posição em termos de confiança em instituições públicas⁴⁹, o que torna preocupante a alteração legislativa citada, permitindo que construções não analisadas, sob o ponto de vista urbanístico, pelos municípios e pelo Distrito Federal, possam ganhar a chancela do oficial registrador.

Outro ponto a ser questionado refere-se à divisão constitucional de competências para o tratamento da matéria urbanística. Deveras, as normas sobre urbanismo podem advir de qualquer dos entes federados, cujo campo de atuação nem sempre é fácil de precisar⁵⁰.

O art. 21 da Constituição Federal estabelece “a competência geral da União, que é consideravelmente ampla” e a maior parte das competências materiais exclusivas desse ente federativo⁵¹. Entre as competências elencadas, constam as seguintes, de ordem urbanística: “elaborar e executar planos nacionais e regionais de

45 ESPANHA. Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre. Aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. «BOE» núm. 261, de 31 de octubre de 2015, p. 103.232-103.290. Disponível em: <https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-11723>. Acesso em: 4 ago. 2017.

46 BRASIL. *Exposição de Motivos 00020/2016 MCidades MP CCPR*. Brasília, DF: 21 dez. 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf>. Acesso em: 8 jun. 2017. p. 1.

47 SÁ, Werther Lima Ferraz de. *Autoconstrução na cidade informal*: relações com a política habitacional e formas de financiamento. 2009. 169 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009. p. 24-73.

48 MARICATO, Ermínia. Metrôpole, legislação e desigualdade. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 151-166, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v17n48/v17n48a13.pdf>>. Acesso em: 3 jul. 2017. p. 158.

49 ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL (ANOREG/BR). *Confiança dos brasileiros nos cartórios é destaque em pesquisa do Datafolha*. 2016. Disponível em: <http://www.anoreg.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=26641:confianca-dos-brasileiros-nos-cartorios-e-destaque-em-pesquisa-do-datafolha&catid=19&Itemid=180>. Acesso em: 3 jul. 2017.

50 CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *Das normas gerais*: alcance e extensão da competência legislativa concorrente. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 101.

51 BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Organização do Estado. In: MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 979-1.020. p. 999.

ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social” (inciso IX); e “instituir *diretrizes* para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos” (inciso XX).

De outra parte, o art. 23 da Constituição prevê a competência material comum de todos os entes federativos, incluindo União, Estados, Distrito Federal e municípios. A regra estabelece a cooperação entre os entes, mas, em caso de conflito, é possível utilizar o denominado critério da preponderância de interesses⁵². Entre as competências fixadas no dispositivo, podem ser destacadas as seguintes como afetas, também, ao direito urbanístico, embora tangenciem outras disciplinas, como o direito ambiental⁵³:

- III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;
- IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;
- VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
- VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;
- IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;
- X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;
- XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Prosseguindo na análise da repartição constitucional de competências em matéria urbanística, o art. 24 prescreve um “condomínio legislativo”, a partir da fixação da competência legislativa concorrente. Nesse âmbito, compete à União estabelecer “normas gerais” e aos Estados e ao Distrito Federal fixar normas suplementares (§§ 1º e 2º). Ademais, compete aos municípios legislar sobre “assuntos de interesse local”, assim considerada, por exemplo, a ordenação do solo urbano, de modo que a competência suplementar municipal “se exerce para regulamentar as normas legislativas federais e estaduais, inclusive as enumeradas no art. 24 da CF, a fim de atender, com melhor precisão, aos interesses surgidos das peculiaridades locais”⁵⁴.

Por “normas gerais”, devem ser compreendidas as de natureza principiológica, que instituem “princípios, diretrizes, fundamentos, critérios básicos, linhas mestras”, definindo um conceito limite, o qual possibilita que a “legislação concorrente estadual, distrital ou municipal (particularizadora) opte, escolha, minudencie e determine o que lhe parecer mais adequado para o atendimento de seu interesse no âmbito discricionário de sua competência específica”⁵⁵. Nessa linha, não deve a União invadir a competência dos demais entes, por meio da regulação pormenorizada de um instituto urbanístico, mas, apenas, apresentar sua principiológica, o rumo a ser seguido.

O citado art. 24 define como competência concorrente legislar sobre direito urbanístico (inciso I), além das seguintes matérias, que possuem interface com esse ramo do Direito:

- VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;
- VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;
- VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

52 BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Organização do Estado. In: MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 979-1.020. p. 1.001.

53 A enumeração apresentada está de acordo com o disposto em: CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *Das normas gerais*: alcance e extensão da competência legislativa concorrente. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 101.

54 BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Organização do Estado. In: MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 979-1.020. p. 1.001-1.004.

55 CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *Das normas gerais*: alcance e extensão da competência legislativa concorrente. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 57-59.

XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;

De outra parte, o art. 25 estabelece a atribuição residual dos Estados, na medida em que lhes são reservadas as competências não vedadas pela Constituição (§ 1º); bem como duas competências expressas, uma das quais relacionada à matéria urbanística, isto é: a possibilidade de instituição, por lei complementar, de “regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (§ 3º).

Por sua vez, o art. 30 apresenta as competências dos municípios, a quem compete legislar sobre temáticas de interesse local (inciso I); suplementar a legislação federal e a estadual no que for cabível (inciso II); criar, organizar e suprimir distritos, nos termos da legislação estadual (inciso IV); organizar e prestar, de modo direto ou sob o regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, como o de transporte coletivo (inciso V); promover a adequada ordenação territorial, pelo planejamento e o controle do uso, do parcelamento e da ocupação das cidades (inciso VIII); e, por fim, promover a proteção do patrimônio histórico-cultural da localidade (inciso IX).

Igualmente, a competência municipal (e distrital) é, também, disciplinada no Capítulo II da Constituição, o qual trata da política urbana, de acordo com o qual a política de desenvolvimento urbano, destinada a desenvolver as funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos que nela habitam, deve ser executada pelos municípios e pelo Distrito Federal, consoante as diretrizes gerais estabelecidas em lei (art. 182).

A análise realizada sobre a competência em matéria urbanística permite verificar o papel de destaque na ordenação urbana que possuem os municípios e o Distrito Federal, pois são estes entes que executam e concretizam, de fato, os processos urbanísticos, dentro da cidade ou fora dela⁵⁶. Diante disso, pode-se questionar a compatibilidade dos arts. 60 e 63 da Lei 13.465 2017 relativamente à competência (precipualemente) municipal e distrital para a organização espacial e edilícia das cidades.

Com efeito, aceitar a inscrição da construção por “mera notícia” equivaleria a enfraquecer o controle preventivo, concomitante e sucessivo municipal e distrital, já que não mais contaria com o controle indireto do registrador, no sentido de obrigar o interessado a obter o documento hábil, comprobatório da aptidão da construção para o uso a que se destina. Essa inscrição é passível de ensejar, no adquirente ou usuário, a errônea percepção de que a edificação respeitou todas as fases necessárias para sua segurança, higiene e funcionalidade, quando, na verdade, o edifício pode não ter respeitado os padrões construtivos estabelecidos na legislação local.

Não se desconhece o fato de que somente à União compete legislar sobre registros públicos (art. 22, inciso XXV, da Constituição Federal). No entanto, autorizar o ingresso no mundo jurídico, por meio da visibilidade jurídico-social dos registros de imóveis, de edificações potencialmente violadoras dos regulamentos edilícios locais, parece transbordar a competência normativa federal em matéria urbanística. Por isso entende-se que *a função urbanística do registro de imóveis é indissociável do que dispõe a legislação local, não podendo o oficial registrador, ainda que com espede em norma federal, dispensar o “habite-se” ou documento equivalente para a averbação de construções, uma vez que estas, para serem regulares, devem necessariamente estar em conformidade com o disposto na legislação municipal ou distrital sobre zoneamento, usos, obras e posturas.*

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Examinou-se o papel essencial do direito urbanístico para a garantia da ordenação das cidades, do bem-estar da coletividade e do interesse público. Nesse contexto, a regulamentação edilícia é essencial para

56 DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Elementos de direito urbanístico*. Barueri: Manole, 2004. p. 11-41.

assegurar saúde, segurança e conforto aos usuários e à comunidade, ao cuidar de aspectos relacionados à solidez, estabilidade, salubridade, segurança, higiene, funcionalidade, pertinência ao plano de desenvolvimento urbano da região e estética das construções.

Afirmou-se, ainda, que os municípios e o Distrito Federal são os principais agentes reguladores e fiscalizadores da atividade edificatória, podendo estabelecer minúcias técnicas sobre o assunto, determinando como e onde edificar. Seu poder de polícia não se limita, porém, à disciplina legal, mas envolve forte atuação prática da Administração Pública, para controlar preventiva, concomitante, sucessiva e repressivamente o processo de construção.

Verificou-se que o controle preventivo da atividade se inicia com a aprovação do projeto, seguindo-se da concessão da licença para construir, por meio da outorga do alvará, o que é pressuposto para a deflagração regular de uma edificação. Iniciada a construção, a Administração passa a acompanhar a realização da obra, que deverá ser desenvolvida nos limites da lei e da licença, por meio de comunicações, relatórios, vistorias e fiscalização. Ultimada a construção, abre-se espaço ao controle sucessivo, que envolve análise da conformidade da execução e expedição de “habite-se” ou documento equivalente, que atesta a possibilidade de ocupação do prédio.

Viu-se, também, que as edificações são objeto de averbação na matrícula do imóvel, desde que apresentado o respectivo atestado do término da construção e de que o prédio está pronto para ser utilizado. A necessidade de que seja exigida a referida documentação decorre do fato de que a chancela do registrador, por meio da inscrição da construção no fôlio real, induz a crença de que a edificação respeitou os passos necessários para sua realização de modo válido e, especialmente, seguro.

Somente podem acessar ao fôlio real os títulos cuja idoneidade foi verificada pelo registrador. Nessa mesma linha, o registro de imóveis deve exigir que sejam observados todos os requisitos indispensáveis para a existência de uma obra regular, antes de inscrevê-la no registro predial.

A função urbanística do registro de imóveis expressa-se, pois, por meio de um controle preventivo, coadjuvante ao da Administração Pública, imperativo e indireto, exigindo-se a apresentação do documento que comprova a realização de um controle direto pelos órgãos competentes do município ou do Distrito Federal. Trata-se de função importante, pois, se não é comum a diligência do comprador junto à Prefeitura, o é a análise perante a serventia imobiliária. Assim, a não averbação da construção na matrícula do imóvel pode despertar no comprador o interesse em verificar se a obra seguiu ou não os trâmites necessários para sua realização regular.

Notou-se, entretanto, que o sistema de proteção urbanística das construções, realizado de modo cooperativo, entre registro de imóveis e Administração Pública, encontra-se ameaçado com a edição dos arts. 60 e 63 da Lei 13.465 de 2017, no que tange às edificações relacionadas a conjuntos habitacionais que compõem a regularização fundiária urbana (Reurb) e às construções localizadas em áreas de regularização fundiária de interesse social (Reurb-S), em que passou a ser admitida a averbação “por mera notícia”, independentemente de apresentação de “habite-se”.

Examinou-se que a autoconstrução pode ensejar perigo à vida e à integridade física dos usuários do prédio, havendo risco de instabilidade estrutural, inadequação das instalações elétrica e hidráulica e inexistência de proteção contra quedas. Tudo isso a demonstrar que o objetivo de simplificação da averbação de construções pode não ser uma boa ideia, pois permite que obras sem garantia de solidez adquiram a aparência de legalidade e a força da fé pública do oficial registrador.

Analisou-se, outrossim, a questão da repartição constitucional da competência em matéria urbanística, afirmando-se o papel de destaque dos municípios e do Distrito Federal, a quem compete a execução e concretização dos instrumentos urbanísticos. Essa constatação permitiu o questionamento sobre a compatibilidade dos novos dispositivos legais frente à competência precípua municipal e distrital sobre a organização

e disciplina edilícia das cidades.

Observou-se que, embora a União possua competência privativa para legislar sobre registros públicos, não pode autorizar o ingresso no mundo jurídico de edificações que não observaram os regulamentos locais sobre construções, sob pena de ferir a competência municipal em matéria urbanística.

Concluiu-se, assim, pela inviabilidade de averbação de construções, no registro de imóveis, a partir de “mera notícia” do interessado, sendo imperioso exigir a apresentação do “habite-se” ou documento equivalente. De fato, as construções, somente, são *regulares* se respeitarem a legislação local de zoneamento, uso, obras e posturas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMADEI, Vicente de Abreu. O Aspecto Instrumental do Registro Imobiliário. In: DIP, Ricardo; JACOMINO, Sérgio (Org.). *Doutrinas Essenciais: Direito Registral*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. v. 2. p. 859-903.

ARRIETA CUEVAS, Raúl. Naturaleza de los planes de desarrollo urbano y el registro inmobiliario. *Revista de Derecho Público*, n. 14, p. 5-21, 1983. Disponível em: <http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/RDPUB/14/rdpub_1983_14_5-21.pdf>. Acesso em: 4 fev. 2017.

ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL (ANOREG/BR). *Confiança dos brasileiros nos cartórios é destaque em pesquisa do Datafolha*. 2016. Disponível em: <http://www.anoreg.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=26641:confianca-dos-brasileiros-nos-cartorios-e-destaque-em-pesquisa-do-datafolha&catid=19&Itemid=180>. Acesso em: 3 jul. 2017.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Organização do Estado. In: MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 979-1.020.

BRASIL. *Exposição de Motivos 00020/2016 MCidades MP CCPR*. Brasília. 21 dez. 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf>. Acesso em: 8 jun. 2017.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *Das normas gerais: alcance e extensão da competência legislativa concorrente*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *O consórcio imobiliário como instrumento de intervenção urbanística*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *Violência x cidade: o papel do Direito Urbanístico na violência urbana*. São Paulo: Marcial Pons; Brasília: Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, 2014.

CARVALHO, Afrânio de. *Registro de imóveis: comentários ao sistema de registro em face da Lei 6.015, de 1973, com as alterações da Lei 6.216, de 1975, Lei 8.009, de 1990, e Lei 8.935, de 18.11.1994*. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

CASTILHO, José Roberto Fernandes. *Disciplina urbanística da propriedade: o lote e seu destino*. 4. ed. São Paulo: Pillares, 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Poder de polícia em matéria urbanística. *Temas de direito urbanístico*, São Paulo, p. 23-38, 1999.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Elementos de direito urbanístico*. Barueri: Manole, 2004.

- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Disciplina urbanística da propriedade*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- FUERTES, Mercedes. *Urbanismo y publicidad registral*. 2. ed. Madrid: Marcial Pons, 2001.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo Demográfico 2010: aglomerados subnormais informações territoriais*. Rio de Janeiro, 2010. p. 1-251. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/552/cd_2010_agrn_if.pdf>. Acesso em: 4 ago. 2017.
- MARICATO, Ermínia. Metrópole, legislação e desigualdade. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 151-166, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v17n48/v17n48a13.pdf>>. Acesso em: 3 jul. 2017.
- MARTÍNEZ, Gabriel Soria. Declaración de obra nueva y constitución em régimen de propiedad horizontal. Reserva de ley para la exigibilidad de licencia respecto de la creación de mayor número de elementos privativos de los permitidos en la licencia de edificación. Examen del artículo 53.a) del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio. In: LASO MARTÍNEZ, José Luis et al. *El urbanismo desde la perspectiva del registro de la propiedad: comentarios sobre la jurisprudencia y la doctrina de la Dirección General de los Registros e del Notariado*. Madrid: Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España. 2013. p. 227-241.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito de construir*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- SÁ, Werther Lima Ferraz de. *Autoconstrução na cidade informal: relações com a política habitacional e formas de financiamento*. 2009. 169 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009.
- SANTOS, Flauzilino Araújo dos. *Condomínios e incorporações no registro de imóveis: teoria e prática*. São Paulo: Mirante, 2012.
- SANTOS, Flauzilino Araújo dos. Princípio da Legalidade e Registro de Imóveis. In: DIP, Ricardo; JACOMINO, Sérgio (Org.). *Doutrinas Essenciais: Direito Registral*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. v. 2. p. 859-903.
- SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros.
- VALLIM, João Rabelo de Aguiar. *Direito imobiliário brasileiro: doutrina e prática*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1980.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico www.rbpp.uniceub.br
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.