



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

LARA PASQUINI LOPES

**AVERBAÇÃO REGISTRAL DE CONSTRUÇÕES RESIDENCIAIS COM
ISENÇÃO DO HABITE-SE**

Salvador
2021

LARA PASQUINI LOPES

**AVERBAÇÃO REGISTRAL DE CONSTRUÇÕES RESIDENCIAIS COM
ISENÇÃO DO HABITE-SE**

Trabalho de Conclusão de Curso de graduação em Direito,
Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia,
como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel
em Direito.

Orientador: Professor Doutor Técio Spínola Gomes

Salvador
2021

LARA PASQUINI LOPES

**AVERBAÇÃO REGISTRAL DE CONSTRUÇÕES RESIDENCIAIS COM
ISENÇÃO DO HABITE-SE**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Aprovado em ___/___/___

BANCA EXAMINADORA

Técio Spínola Gomes _____

Doutor em Direito Civil pela Universidade de São Paulo
Mestre em Direito Público pela Universidade Federal da Bahia
Professor da Universidade Federal da Bahia

Eugênio de Souza Kruschewsky _____

Mestre em Direito Privado pela Universidade Federal da Bahia
Professor da Universidade Federal da Bahia

Marcelo Bloizi Iglesias _____

Mestre em Direito Público pela Universidade Federal da Bahia
Professor da Universidade Federal da Bahia

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus familiares, antes de tudo, em especial à minha avó Gabriella, à minha mãe e aos meus tios, Stefano e Edmary, pelo apoio e carinho de sempre.

Aos meus amigos, família que escolhemos, com destaque aos que compartilharam o caminho deste curso comigo: Milena, Diva, Beatriz e Lázaro.

Ao meu namorado, Paulo, pela ternura e companheirismo cotidianos.

À Luna, por ter me ensinado sobre amor, cuidado e dedicação, e pelo privilégio de tantos anos de companhia.

Aos Srs. Sérgio e Walter, por todo o zelo no transporte até a minha casa, tarde da noite, ao longo do meu percurso acadêmico. Ao Sr. Sérgio, meu “quase vizinho”, *in memoriam*.

Ao Sr. Giovanni, à Fernanda e a Pedro, pela oportunidade de preciosas lições laborais.

Ao meu orientador, Professor Técio, pela disponibilidade, solicitude e ensinamentos que despertaram meu interesse pelo direito imobiliário.

LOPES, Lara Pasquini. **Averbação registral de construções residenciais com isenção do habite-se**. 70 fls. Monografia (Graduação) – Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2021.

RESUMO

O presente trabalho tem por objeto de investigação a averbação registral de construções residenciais com isenção do habite-se, flexibilização que vem sendo legalmente admitida como forma de desburocratizar o procedimento de averbação de construções junto aos Registros de Imóveis, possibilitando, desta maneira, um tipo de regularização registral de imóveis. A medida se insere numa conjuntura de busca de soluções, promovida pelo Poder Público, às irregularidades que maculam os imóveis no país, desde o parcelamento do solo, até a estrutura das edificações. A promoção da regularização de imóveis se intensificou a partir dos anos 2000, como reflexo ao amplo contexto de irregularidade imobiliária que assola o Brasil, e tem motivações diversas, sendo os principais a tentativa de garantir o direito fundamental à moradia digna, e a movimentação da economia. Analisa-se, no entanto, se esta desburocratização, nas hipóteses específicas estudadas, é de fato efetiva e benéfica, ou se se configura, em verdade, como uma condescendência à ausência do Poder Público no cumprimento do seu papel de controle das edificações, à base de uma regularização a qualquer custo e que não se atém a questões importantes, como a salvaguarda da segurança da habitação, normalmente atestada pelo habite-se.

PALAVRAS-CHAVE: direito urbanístico; direito registral; direito imobiliário; irregularidades imobiliárias; habite-se; averbações registrais.

LOPES, Lara Pasquini. **The registration of residential buildings with exemption from “habite-se”**. 70 pages. Thesis (Graduation) – Law School, Federal University of Bahia, Salvador, 2021.

ABSTRACT

The present work investigates the registration of residential buildings with exemption from “habite-se”, a flexibility that has been legally accepted as a way of reducing bureaucracy when registering buildings with the Property Registries, enabling the regularization of a property’s registry. This measure is part of a conjuncture of searches for solutions, promoted by the Government, to the irregularities that stain the properties in the country, from the parceling of the soil, to the structure of the buildings. The promotion of properties regularization has intensified since the 2000s, reflecting the broad context of irregularities that plagues Brazil, and has different motivations, the main ones being the attempt to guarantee the fundamental right to decent housing, and to increase the economic flow. It is analyzed, however, if this de-bureaucratization, in the specific hypotheses studied, is in fact effective and beneficial, or if it is configured, in truth, as a condescension to the absence of the Public Power in the fulfillment of its role of building control, through regularization at any cost and which does not address important issues, such as housing security, which is usually attested by the “habite-se”.

KEYWORDS: urban law; registration law; real estate law; real estate irregularities; “habite-se”; registration notes.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ART	Anotação de Responsabilidade Técnica
Art.	Artigo
CF	Constituição Federal
CND	Certidão Negativa de Débitos
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CTN	Código Tributário Nacional
IPTU	Imposto Territorial Predial Urbano
LRP	Lei de Registros Públicos
REURB	Regularização Fundiária Urbana
RRT	Registro de Responsabilidade Técnica
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 O CONTROLE DO PODER PÚBLICO SOBRE AS CONSTRUÇÕES RESIDENCIAIS	11
2.1 DELIMITAÇÕES DAS COMPETÊNCIAS DOS ENTES FEDERATIVOS SOBRE CONSTRUÇÕES	12
2.2 ATRIBUIÇÕES DOS MUNICÍPIOS SOBRE CONSTRUÇÕES.....	16
2.3 INTERFACE DOS MUNICÍPIOS COM OS CARTÓRIOS DE REGISTRO DE IMÓVEIS	19
2.4 O PROCESSO DE EMISSÃO DO HABITE-SE.....	21
2.5 O ALVARÁ DE HABITE-SE COMO REQUISITO PARA A AVERBAÇÃO DA CONSTRUÇÃO DE IMÓVEIS	24
3 ASPECTOS REGISTRAIS RELACIONADOS ÀS CONSTRUÇÕES RESIDENCIAIS	26
3.1 A OBRIGATORIEDADE DAS AVERBAÇÕES REGISTRAIS	26
3.2 FONTES NORMATIVAS QUE DISCIPLINAM AS AVERBAÇÕES REGISTRAIS ...	31
3.3 REQUISITOS DA AVERBAÇÃO DA CONSTRUÇÃO DE IMÓVEIS RESIDENCIAIS	34
3.4 O CONTEXTO DE IRREGULARIDADE IMOBILIÁRIA NO BRASIL.....	40
4 A AVERBAÇÃO DA CONSTRUÇÃO DE IMÓVEIS RESIDENCIAIS SEM O HABITE-SE	43
4.1 MOTIVAÇÕES PARA A REGULARIZAÇÃO DE IMÓVEIS	43
4.2 A LEI N.º 13.865, DE 08 DE AGOSTO DE 2019.....	49
4.3 OUTRAS HIPÓTESES	54
4.3.1 Lei de Regularização Fundiária Rural e Urbana	54
4.3.2 Código de Normas da Corregedoria Geral da Justiça – Parte Extrajudicial do Rio de Janeiro	55
4.3.3 Código de Normas e Procedimentos do Estado da Bahia	56
4.3.4 Termo de Regularização de Edificação Concluída – TREC	57
5 CONCLUSÃO.....	58
6 REFERÊNCIAS	62
ANEXO A – Requerimento para Averbar Construção	70

1 INTRODUÇÃO

O crescimento urbano brasileiro, acentuado em meados do século XX, não foi planejado para abranger a todas as pessoas. Os fatores que contribuíram para o inchaço das cidades, consistentes, precipuamente, na migração da população do campo para a cidade, nas oportunidades de emprego e melhorias de vida que as urbes concentravam, e no aumento gradual da expectativa de vida dos indivíduos, somados às desigualdades de condições oferecidas pelo governo às camadas desfavorecidas, além das burocráticas e desconhecidas regras urbanísticas e edilícias, culminaram na formação de centros urbanos marcados pela irregularidade.

Embora seja característica comum a localidades ocupadas por população de baixa renda, os variados tipos de irregularidade que podem macular um imóvel, do parcelamento do solo à edificação, a elas não se restringem. Ao contrário, atingem até mesmo áreas abastadas.

Nesse contexto, nos últimos anos, especialmente a partir dos anos 2000, numerosas modificações legislativas vêm sendo promovidas a fim de reverter as diversas situações de irregularidade. O novo regramento relativo à regularidade fundiária rural e urbana, veiculado pela Lei n.º 13.465/2017, é um belo exemplo desta preocupação do Poder Público.

A proposta deste trabalho monográfico é o de analisar um tipo específico de flexibilização legal, também pensado para facilitar a regularidade imobiliária, o qual se adstringe ao âmbito dos Registros de Imóveis. Trata-se da isenção do habite-se do conjunto de documentos a serem apresentados para o serviço de averbação registral de construções residenciais.

As edificações, aí incluídas as de habitações, por representarem um notável impacto no delineado urbano, são regidas por normas locais. Por conta disso, o trajeto ideal que devem percorrer os administrados que desejarem construir as suas casas se inicia com a elaboração de um projeto por parte de um profissional habilitado, que seria o arquiteto ou engenheiro, conscientes da existência dos parâmetros normativos a que devem se submeter as construções.

Ato contínuo, o projeto e demais documentos pertinentes são avaliados pela autoridade competente do Município, ente estatal responsável pela autorização, fiscalização e acompanhamento das obras que se intente realizar em seu perímetro. Findo o longo caminho de licenças e alvarás municipais, sendo o último o habite-se, deve-se levar ao conhecimento do Registro de Imóveis a modificação por que passou a estrutura do bem ali registrado, para que haja a mais perfeita correspondência entre as informações constantes da matrícula imobiliária e o imóvel físico.

Contudo, considerando-se a conjuntura de irregularidades acima esboçada, tem-se que esse extenso procedimento elaborado com a intenção de conferir a máxima segurança à edificação, assim como harmonia à cidade, é uma exceção.

O presente trabalho justifica-se, portanto, pela necessidade de se questionarem os supostos efeitos benéficos da desburocratização proposta ao se dispensar o habite-se quando da averbação registral de construções residenciais, posto que pode se tratar, em verdade, de um estímulo à irregularidade, um risco à segurança dos habitantes, uma compensação à ausência do Poder Público no cumprimento do seu papel de controle das edificações, ou, ainda, uma regularização, a qualquer custo, de complexas situações, sem se aprofundar em eventuais consequências negativas.

É imprescindível cogitar, por exemplo, de que forma seria possível assegurar que as famílias supostamente beneficiadas pelas inovações legislativas ou administrativas teriam o controle da habitabilidade de suas residências.

Para tanto, dividiu-se o desenvolvimento do conteúdo em três partes. Na primeira, busca-se definir as competências dos entes federados no que se refere a construções, entender o papel do habite-se e como é o procedimento até que se o obtenha. O capítulo seguinte refere-se à esfera registral, já que os Registros de Imóveis são a etapa derradeira a ser cumprida após a efetuação de uma edificação, além de que são os órgãos que detém a atribuição de desempenhar as averbações, objeto da temática da pesquisa. Por último, são analisadas as motivações que têm levado o Poder Público a buscar soluções às irregularidades imobiliárias, além de hipóteses específicas de inexigibilidade do habite-se às averbações registrais de construções residenciais.

No que toca à metodologia empregada, a pesquisa será de caráter exploratório, porque se almeja alcançar um entendimento mais aprofundado sobre o assunto que se discutirá; e essencialmente bibliográfica, tendo por fontes de dados livros, artigos científicos, revistas, jornais e teses, mas também documental, porquanto se utilizará, da mesma forma, do acesso a legislações, tais como leis federais e os Códigos de Normas estaduais, além de projetos de leis. Ademais, o método é o dedutivo, visto que se começará de dois temas gerais e amplos – habite-se e averbações – com destino a um contexto particular e que envolve os dois pontos anteriores.

2 O CONTROLE DO PODER PÚBLICO SOBRE AS CONSTRUÇÕES RESIDENCIAIS

A convivência humana em comunidade ensejou, desde sempre, o surgimento de normas que permitissem a harmonização das relações entre os indivíduos, bem como entre eles e o espaço que ocupavam, aumentando a sua complexidade na mesma proporção em que cresciam o número de habitantes e a dimensão do ambiente tomado.

Assim foi com as normas atinentes às cidades, como sugere José Afonso da Silva¹, ao aduzir que, de início, eram consuetudinárias, e só com o tempo alçaram o nível de regramento escrito, *pari passu* à expansão urbana. Da simplicidade do seu conteúdo, a exemplo de arreamento e alinhamento, citados pelo autor, foram abrangendo tudo o que com a urbe guardasse relação.

No Brasil, as primeiras regras urbanísticas aplicadas eram as que constavam das Ordenações Portuguesas, que vigoraram até o ano de 1916, em que se publicou o primeiro Código Civil pátrio. Danilo Matoso Macedo² informa que tais ordenações continham uma regulação urbana que hoje equivaleria aos códigos de obras e edificações ou aos códigos de posturas municipais, e tratavam de temas como a classificação de imóveis e o direito de construir. A sua influência na formação das cidades coloniais brasileiras, afirma ele, foi certamente marcante, posto que podemos observar ainda hoje a sua uniformização, mesmo que estabelecidas em localidades distantes entre si.

Menciona José Afonso da Silva³, ademais, que a Constituição outorgada no período Imperial foi silenciosa em matéria edilícia, tendo sido transferida às Câmaras locais a atribuição de deliberar acerca de questões urbanísticas. Durante a República, até a Constituição de 1969, conferia-se, igualmente, aos Municípios a função urbanística local, e somente na década de 60 houve uma tentativa de implantação de uma política urbana a nível nacional.

De fato, apenas a Constituição Federal de 1988 passou a dispor expressamente sobre o Direito Urbanístico, de maneira detalhada e pensando numa atuação conjunta e integrada de todos os entes políticos, como se verá mais detidamente adiante.

Em paralelo a esta ausência de planejamento, em termos urbanísticos, para todo o país, houve, no século XX, uma explosão populacional urbana, como consequência de fatores

¹ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. – 6. ed. rev. e atual. – São Paulo: Malheiros, 2010. pp. 50-51.

² MACEDO, Danilo Matoso. **A urbanização das “Ordenações do Reino”**. Urbanização em territórios luso-brasileiros. Paranoá, Brasília, n.º 13, 2014. f. 17-26. p. 18. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/paranoa/issue/view/396>. Acesso em: 12 abr. 2021.

³ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. – 6. ed. rev. e atual. – São Paulo: Malheiros, 2010. pp. 53 e 55

econômicos. Beatriz Souza Costa e Stephanie Rodriguez Venâncio⁴ pontuam que, desde então, ocorreu um aumento de moradias sem infraestrutura adequada, estabelecidas em terrenos irregulares, sem a supervisão do Poder Público, deixando de atender, como resultado, à função social da cidade.

Por conta desta conjuntura brevemente exposta, é pertinente que se examinem as prerrogativas e deveres do Poder Público no que se refere às edificações, mormente as residenciais, a começar por uma perspectiva mais abrangente, desde acepções sobre o direito urbanístico, até que se chegue a uma das suas facetas, as construções e edificações, que se relacionam, por sua vez, com os direitos registral e imobiliário.

2.1 DELIMITAÇÕES DAS COMPETÊNCIAS DOS ENTES FEDERATIVOS SOBRE CONSTRUÇÕES

O Estado brasileiro, como é cediço, assumiu a forma federativa desde a Constituição de 1891, passando a ser composto por unidades parciais, a respeito das quais se podem destacar duas características, a saber: i) a obtenção de autonomia política; e ii) a repartição de competências específicas.

O primeiro aspecto está explícito no texto do caput do art. 18 da Constituição Federal, segundo o qual “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”⁵. Por sua vez, as competências de cada uma das entidades políticas ora transcritas estão delineadas nos arts. 21 a 25, e 30 da Carta Magna.

Em breve síntese, e com lastro nos ensinamentos de Manoel Jorge e Silva Neto⁶, tem-se que nos arts. 21 e 22 são enumeradas as competências exclusivas e privativas da União, respectivamente, tendo as primeiras cunho administrativo ou executivo e a particularidade da indelegabilidade aos outros entes estatais, enquanto as privativas são atinentes à atividade legiferante e passíveis de serem transmitidas aos Estados, em questões específicas (art. 22, parágrafo único).

⁴ COSTA, Beatriz Souza; VENÂNCIO, Stephanie Rodrigues. **A função social da cidade e o direito à moradia digna como pressupostos do desenvolvimento urbano sustentável**. Revista Direito Ambiental e sociedade, v. 6, n. 2. 2016, pp. 107-108. Disponível em: <http://www.uces.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/3481>. Acesso em: 24 mai. 2021.

⁵ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 11 de abr. de 2021.

⁶ SILVA NETO, Manoel Jorge e. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. – São Paulo: Saraiva, 2013. pp. 365-389.

Ato contínuo, no art. 23 se inserem as competências comuns a todos os membros federativos. Detêm caráter administrativo, diferentemente da natureza legislativa das competências concorrentes, a seguir abordadas. Ademais, o parágrafo único deste dispositivo prevê a obrigatoriedade da formulação de leis complementares que fixem normas de cooperação entre as entidades, com a finalidade de se promover o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

A seu tempo, o art. 24 reúne competências concorrentes à União, aos Estados e ao Distrito Federal, à exceção dos Municípios, conferindo-lhes a prerrogativa de legislar sobre os assuntos listados nos seus vinte e um incisos. Os quatro parágrafos que o complementam informam que a União somente estabelecerá normas gerais (§1º), o que não exclui a competência suplementar dos Estados (§2º), sendo certo que se não houver normas gerais federais, os Estados adquirem a competência legislativa plena (§3º). Não obstante, a lei estadual poderá ter a eficácia suspensa em caso de superveniência de lei federal sobre normas gerais, no limite daquilo em que forem contrárias (§4º).

No âmbito da competência concorrente, então, encontra-se a competência legislatória suplementar, exercida tanto por Estados e pelo Distrito Federal, nos termos do §2º do art. 24, quanto pelos Municípios, no que lhes couber, e naquilo que for de interesse da localidade (art. 30, II).

Por fim, consta do art. 25, §1º a chamada competência residual ou remanescente, de responsabilidade dos Estados, assim denominada porque a Constituição outorgou explicitamente incumbências à União e aos Municípios, deixando para as unidades estaduais o que por ela não lhes tenha sido vedado.

Elaboraram-se estas considerações iniciais para que se pudesse vislumbrar mais facilmente os encargos de cada um dos entes federados a respeito do direito urbanístico, que se passará a tratar de ora em diante, a fim de que se adentre, mais pra frente, nas competências acerca das construções e, especialmente, das edificações residenciais.

A Constituição Federal em vigor inovou ao abordar expressamente acerca do direito urbanístico. É o que esclarece Hely Lopes Meirelles⁷, que o conceitua como “o ramo do direito público destinado ao estudo e formulação dos princípios e normas que devem reger os espaços habitáveis, no seu conjunto cidade-campo”, o qual abarca tudo aquilo que o homem exerça dentro das suas funções na comunidade, quais sejam, a habitação, o trabalho, a circulação e a

⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. – 16. ed. atual. – São Paulo: Malheiros, 2008. p. 525.

recreação, excetuando-se as imanentes às relações agrárias que não importem ao ambiente urbano.

Da análise dos dispositivos acima mencionados e em correlação com o quanto explanado por este autor, infere-se que a competência da União em matéria de direito urbanístico é adstrita à publicação de diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos, e de normas gerais de urbanismo (arts. 21, XX e 24, I e §1º).

No domínio das diretrizes para o desenvolvimento urbano, caberia à União a elaboração de um plano geral de urbanismo, ao qual se ajustariam os planos estaduais e, de igual maneira, estes serviriam de parâmetro aos planos diretores municipais. Estaria configurado, desta maneira, um sistema harmônico⁸.

De outro lado, por decorrência do comando legislativo de produção das normas gerais de urbanismo, foi editado o Estatuto da Cidade⁹, que estabelece diretrizes abstratas da política urbana de que tratam os arts. 182 e 183 da CF, cujo objetivo é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

Nesse ponto, acrescente-se a contribuição de José Afonso da Silva¹⁰ sobre a temática das normas gerais urbanísticas enquanto competência da União. Do que se extrai das suas lições, o conteúdo de tais regramentos há de ser genérico, limitando-se a oferecer conceitos básicos da atuação voltada ao desenvolvimento urbano nacional, indicar os instrumentos aptos para tanto, orientar no sentido de um rumo geral, estabelecer o conjunto de linhas essenciais, incluídos os princípios e diretrizes a serem seguidos em todos os âmbitos estatais, sem invadir as áreas de competência estadual e municipal. O Estatuto da Cidade, assim, é uma autêntica lei geral de direito urbanístico.

A competência urbanística estadual, por sua vez, é concorrente e de caráter suplementar em relação à federal (art. 24, I e §2º). Ainda de acordo com Hely Lopes Meirelles¹¹, isto permite aos Estados legislar sobre normas de ordenação de territórios estaduais e regionais, sem falar da expressa faculdade que lhe confere o art. 25, §3º, alusiva à instituição, através de lei complementar, de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.

⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. – 16. ed. atual. – São Paulo: Malheiros, 2008. p. 531.

⁹ BRASIL. **Lei**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, 10 de jul. de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 11 abr. 2021.

¹⁰ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. – 6. ed. rev. e atual. – São Paulo: Malheiros, 2010. pp. 65-67.

¹¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. – 16. ed. atual. – São Paulo: Malheiros, 2008. p. 547

No que tange aos Municípios, o seu papel é o de executar a política urbana referida no art. 182, cujas diretrizes gerais são fixadas pela União, sendo o instrumento básico do planejamento local o plano diretor, a ser elaborado na esfera municipal (art. 182, §1º). Outrossim, deve promover, no que lhe couber, o ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII).

Para além destas atribuições próprias, destaque-se a competência administrativa comum a todos os entes, relativa à promoção de programas de construção de moradias e da melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico, prevista no art. 23, IX, sempre da CF.

Vê-se, portanto, que as normas e os temas ligados ao urbanismo, embora interessem a todas as entidades federativas, têm um teor mais genérico e abrangente no nível federal, e tendem a se tornarem mais específicas e práticas nos campos estadual, distrital e municipal, em consideração às peculiaridades locais.

No entanto, será nos Municípios que se desempenhará, de fato, o quanto concebido para o correto crescimento e desenvolvimento das cidades, aí insertas as idealizações sobre saneamento, edificações, sistema viário, acessibilidade, lazer, pavimentação, iluminação, entre tantos outros aspectos que as envolvem, porque é neles que as pessoas vivem e realizam as suas atividades cotidianas, considerando-se aqui, evidentemente, tão somente o contexto urbano, e não o rural.

Com efeito, o ordenamento territorial urbano, determinado aos Municípios no mencionado art. 30, VIII, dá-se por meio da regulamentação edilícia, atinente à demarcação dos limites da cidade, à sua disposição no espaço, ao uso e à ocupação do solo, ao zoneamento, loteamento e controle das construções. Um dos objetivos da regulamentação edilícia é o controle técnico-funcional da construção, a fim de que se garantam a habitabilidade e a funcionalidade das edificações, mormente no que diz respeito àquelas residenciais, já que, conforme Meirelles, são a razão substancial da urbe¹².

A competência relativa a construções, destarte, é precipuamente municipal. De fato, o Supremo Tribunal Federal firmou a orientação de que os Municípios são competentes para legislar sobre edificações ou construções realizadas em seu território, porque são assuntos de

¹² MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. – 16. ed. atual. – São Paulo: Malheiros, 2008. pp. 553-555.

interesse local, em conformidade ao preceptivo constante do art. 30, I, da CF. É o que se observa dos julgados RE 240406 / RS¹³, AI 491420 AgR / SP¹⁴ e RE 795804 AgR / SP¹⁵.

Em razão disso, é necessária uma análise mais detida a respeito das suas atribuições no que toca a este objeto.

2.2 ATRIBUIÇÕES DOS MUNICÍPIOS SOBRE CONSTRUÇÕES

A prerrogativa de erguer construções e edificações é asseverada pelo art. 1.299 do Código Civil¹⁶, que estatui que o “proprietário pode levantar em seu terreno as construções que lhe aprouver, salvo o direito dos vizinhos e os regulamentos administrativos”. É corolário lógico do direito de propriedade do titular de um terreno ou prédio, já que o art. 1.228 do mesmo regulamento autoriza o proprietário a usar, gozar, dispor e reaver a coisa sobre a qual tenha domínio.

Ao versar sobre o direito de construir, Caio Mário da Silva Pereira¹⁷ aduz que a razão da disposição do art. 1.299 estar presente no referido regramento cível não é tanto pela sua verdade evidente, mas pelos requisitos que condicionam a faculdade de edificar, que são o direito dos vizinhos e as exigências técnicas constantes dos regulamentos administrativos.

Essas condicionantes têm todo o sentido de ser, já que a atividade edilícia reflete na vida de quem a pratica, daqueles que a circundam e na própria expansão da cidade, razões por que não pode ser um direito absoluto.

O usual, explica Hely Lopes Meirelles¹⁸, é que o proprietário tenha a liberdade de construir, sendo esta a regra, de maneira que eventuais limitações a este direito, enquanto

¹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **Recurso Extraordinário 240406/RS**. Recorrente: FEBRAN – Federação Brasileira das Associações de Bancos. Recorrido: Município de Igrejinha. Relator: Min. Carlos Velloso. Brasília, DF, 25 de novembro de 2003. DJ 27-02-2004 PP-00026 EMENT VOL-02141-05 PP-01006. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur97306/false>. Acesso em: 10 abr. 2021.

¹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). **Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 491420/SP**. Agravante: FEBRAN – Federação Brasileira das Associações de Bancos. Agravado: José Lavelli de Lima. Relator: Min. Cezar Peluso. Brasília, DF, 21 de fevereiro de 2006. DJ 24-03-2006 PP-00026 EMENT VOL-02226-06 PP-01097 RTJ VOL-00203-01 PP-00409. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur93005/false>. Acesso em: 10 abr. 2021.

¹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 795804/SP**. Agravante: Prefeitura Municipal de Guarujá. Agravado: Câmara Municipal de Guarujá. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF, 29 de abril de 2014. DJe-093 DIVULG 15-05-2014 PUBLIC 16-05-2014. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur264008/false>. Acesso em: 10 abr. 2021.

¹⁶ BRASIL. **Lei n.º 10.406 de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 24 de mai. de 2021.

¹⁷ PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil – Vol. IV / Atual**. Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho. – 25. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 214.

¹⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de Construir**. Atual. Eurico de Andrade Azevedo; Adilson Abreu Dallari; e Daniela Libório di Sarno. – 9. ed. – São Paulo: Malheiros, 2005. p. 31.

exceções, devem necessariamente estar previstas em veículo normativo adequado. As restrições impostas pelo direito de vizinhança ao apanágio de construir são discriminadas entre os arts. 1.299 e 1.313 do Código Civil. Embora guardem relação com as normas edilícias municipais, incidem primordialmente nas relações privadas, não integrando o foco do exame que ora se efetua.

Os regulamentos administrativos, esses sim, interessam a este estudo, e aqui cabe um adendo com esclarecimentos dispensados por José Afonso da Silva¹⁹ de que, não obstante o Código Civil utilize a expressão “regulamentos administrativos” para designar o conjunto normativo urbanístico local, não se deve cogitar que a sua elaboração é somente de iniciativa do Poder Executivo municipal. São os legisladores municipais que deliberam sobre normas edilícias, que têm natureza de lei, embora elas possam ser desenvolvidas por decreto.

Tornando às instruções de Meirelles²⁰, o autor qualifica as limitações administrativas, em acepção ampla, como “toda imposição geral, gratuita, unilateral e de ordem pública condicionadora do exercício de direitos ou de atividades particulares às exigências do bem-estar social”, publicadas em normas de ordem pública, em outras palavras, leis ou regulamentos. Baseiam-se, dessa forma, no poder de polícia, na medida que coíbem liberdades individuais em prol da coletividade.

Atuando como polícia administrativa, o Poder Público elabora normativos em que constem as exigências a serem seguidas pelos administrados na execução de atividades que afetem a comunidade, e que por isso são monitoradas pela Administração, entre as quais a de construir. O exercício dessas atividades depende da expressa anuência da autoridade competente, conhecida como autorização ou licença, ou, em termo mais técnico, alvará²¹.

Nessa senda, depreende-se das suas lições que as atribuições precípua dos Municípios nesta área configuram-se como controle, de dois tipos. Um é o controle das construções, que se desdobra nos dois seguintes aspectos: o coletivo, voltado ao ordenamento urbano, que cuida do traçado urbano e regulação do uso do solo urbano e urbanizável, além dos decorrentes zoneamento e loteamento; e o individual, relativo à estrutura das edificações, para assegurar a sua segurança, uso e aptidão às funções para as quais foram pensadas, mormente no que toca à

¹⁹ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. – 6. ed. rev. e atual. – São Paulo: Malheiros, 2010. p. 430.

²⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de Construir**. Atual. Eurico de Andrade Azevedo; Adilson Abreu Dallari; e Daniela Libório di Sarno. – 9. ed. – São Paulo: Malheiros, 2005. 89.

²¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de Construir**. Atual. Eurico de Andrade Azevedo; Adilson Abreu Dallari; e Daniela Libório di Sarno. – 9. ed. – São Paulo: Malheiros, 2005. p. 100.

moradia. O outro é o controle urbanístico, que com o primeiro não se confunde, já que a preocupação, neste caso, é a de conformar a edificação ao restante da urbe²².

Nesse ponto, cumpre registrar a diferenciação entre os termos “construção” e “edificação”. Elucida o multicitado mestre que o primeiro possui conceito amplo, é gênero que comporta qualquer tipo de obra imobiliária, independentemente da destinação que se lhe dará, enquanto que edificação é espécie que tem por função o uso humano, como é o caso das habitações, escolas, hospitais, templos etc²³.

As legislações de destaque que embasam o controle municipal, inclusive sobre edificações, sobretudo no seu sentido individual, são o plano diretor e a regulamentação edilícia. São estes conjuntos normativos que veiculam as limitações urbanísticas impostas pelo Município²⁴.

Um importante elemento da legislação edilícia local é o código de obras. Segundo Nelson Nery Costa²⁵, nele se condensam normas restritivas quanto à forma de ocupação dos lotes, dimensões e medidas mínimas a serem observadas, regras de iluminação, ventilação, bem como a classificação das edificações de acordo com os seus usos projetados.

Ademais, Paula Graziela Reis²⁶, em trabalho monográfico de conclusão da graduação, acrescenta que comumente este código dispõe, também, sobre as regras de licenciamento e autorização das atividades, através da expedição de alvarás.

O código de obras e a legislação que o complementa, juntamente com as normas de uso e ocupação do solo urbano, proporcionam um duplo controle – urbanístico e estrutural – efetuado pela municipalidade sobre as construções, que devem passar, necessariamente, por um processo de verificações que se inicia com a apresentação de um projeto à Prefeitura, e perpassa pela emissão de alvará de construção, fiscalização das obras, embargos e demolições, em caso de descumprimentos às regras edilícias, alvará de utilização e, por fim, a expedição do habite-se²⁷.

²² MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. – 16. ed. atual. – São Paulo: Malheiros, 2008. pp. 574-575.

²³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. – 16. ed. atual. – São Paulo: Malheiros, 2008. pp. 574-575.

²⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de Construir**. Atual. Eurico de Andrade Azevedo; Adilson Abreu Dallari; e Daniela Libório di Sarno. – 9. ed. – São Paulo: Malheiros, 2005. p. 114.

²⁵ COSTA, Nelson Nery. **Direito Municipal Brasileiro**. - 7. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 270.

²⁶ REIS, Paula Graziela. **O Plano Diretor como instrumento jurídico de planejamento urbano para o desenvolvimento das cidades**. 2018. 61 f. Monografia (Graduação) - Curso de Direito da Universidade de Caxias do Sul, Canela/RS, 2018. p. 49. Disponível em: <https://repositorio.uces.br/xmlui/handle/11338/4904?locale-attribute=es>. Acesso em: 24 mai. 2021.

²⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. – 16. ed. atual. – São Paulo: Malheiros, 2008. pp. 574-575.

Este caminho de controles administrativos será detalhadamente discorrido em tópico próprio.

2.3 INTERFACE DOS MUNICÍPIOS COM OS CARTÓRIOS DE REGISTRO DE IMÓVEIS

A Lei dos Cartórios, em seu art. 1º, clarifica que os serviços notariais e de registro têm por finalidade a garantia da publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos²⁸.

Os Registros Públicos no Brasil, consoante explanação de Pedro Elias Avvad²⁹, dividem-se em três grupos, sendo eles os pessoais, os reais e os obrigacionais. A categoria dos registros públicos reais cuida do domínio em sentido lato, posto que abrange os imóveis e, igualmente, as propriedades marítima, aeronáutica, intelectual e industrial.

Os Cartórios de Registro de Imóveis possuem por objetos de atuação os imóveis, tanto os rurais quanto os urbanos, e os direitos e atos a eles correlatos. Os que guardam relação com o propósito deste trabalho são os imóveis urbanos, entendidos como os prédios de área contínua, que possuam a prerrogativa de construção de benfeitorias e que não tenham destinação agrária, além de deter cadastro junto à receita municipal para fins de arrecadação do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU³⁰. Aqui está a se falar particularmente, portanto, de imóveis do domínio privado.

A propriedade pública tem a titularidade dividida entre os entes federados pela Constituição e por leis, pelo que não se faria necessário o seu registro em ofícios imobiliários, embora isto seja salutar para uma gestão patrimonial aprimorada³¹. Mesmo que possam ser registráveis, os bens imóveis públicos não adentram, propriamente, no foco de análise desta monografia, que versa sobre construções para fins residenciais.

O ponto de convergência entre os Municípios e as serventias extrajudiciais imobiliárias, desta forma, é o imóvel, na qualidade de elemento essencial integrante da cidade, e que deve ter registrados em cartório todos os aspectos que lhe digam respeito.

²⁸ BRASIL. **Lei n.º 8.935, de 18 de novembro de 1994**. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos Cartórios). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18935.htm. Acesso em: 11 abr. 2021.

²⁹ AVVAD, Pedro Elias. **Direito imobiliário: teoria geral e negócios imobiliários**. – 4. ed., rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 292.

³⁰ AVVAD, Pedro Elias. **Direito imobiliário: teoria geral e negócios imobiliários**. – 4. ed., rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 294-295.

³¹ PRADO, Inês Maria dos Santos Coimbra de Almeida. **Instrumentos estatais de outorga de uso privativo de bens públicos**. 2010. 208 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010, p. 35. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/9092>. Acesso em: 24 mai. 2021.

Nessa conjuntura, tem-se que a atividade registral exige que sejam apresentados determinados documentos, emitidos pela autoridade municipal competente, para a realização de certos serviços registrais. Isto porque, como os imóveis, edificados ou não, são alvo do controle municipal exercido no âmbito das limitações administrativas referidas no tópico anterior, é necessária a documentação que ateste que eles passaram pelo crivo administrativo, para que possam, então, adentrar no fôlio real. Dessa forma, resta atestada a sua regularidade e garantidas as finalidades do art. 1º da Lei dos Cartórios, acima descritas.

Realmente, ao discorrer sobre a fusão e o desdobramento de imóveis, procedimentos que importam na modificação da base registral, Luiz Guilherme Loureiro³² informa que, pelo fato de ser o Município o responsável pelas regras de zoneamento e de uso do solo urbano, que têm por escopo proporcionar o crescimento ordenado e sustentável da cidade, o exercício do direito de propriedade do titular do imóvel sofre limitações porquanto sujeito à observância de tais regramentos. Em virtude disto, tornam-se imprescindíveis as licenças expedidas pela Prefeitura para a fusão e desdobramento, a fim de que o registrador tenha certeza da segurança e legalidade da situação jurídica.

Outro exemplo se verifica no art. 176, II, 3, da Lei de Registros Públicos³³, em que um dos requisitos para a abertura da matrícula é que o imóvel seja devidamente identificado, com a indicação na natureza rural ou urbana e, neste último caso, que se assinalem as suas características e confrontações, localização, área, logradouro, número e sua designação cadastral, se houver. A numeração e a designação cadastral são incontroversas tarefas da autoridade administrativa municipal.

Do mesmo modo, para averbar a mudança de denominação e de numeração de prédios, a edificação, a reconstrução, a demolição, o desmembramento e o loteamento de imóveis (art. 167, II, 4 da LRP), é requerido o documento comprobatório fornecido pela autoridade competente (art. 246, §1º da LRP). Estas previsões normativas serão aprofundadas em item específico.

Em correlação ao que se versou no subitem precedente, consigne-se que as limitações administrativas urbanísticas, enquanto normas de ordem pública, vinculam não apenas os particulares, como a própria Administração, atributo de um Estado de Direito³⁴.

³² LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: teoria e prática**. – 8. ed. rev., atual. e ampl. – Salvador: Editora Juspodivm, 2017. p. 534.

³³ BRASIL. **Lei n.º 6.015 de 31 de dez. de 1973**. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm. Acesso em: 11 abr. 2021.

³⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de Construir**. Atual. Eurico de Andrade Azevedo; Adilson Abreu Dallari; e Daniela Libório di Sarno. – 9. ed. – São Paulo: Malheiros, 2005. p. 110.

À vista disto, os Ofícios de Registro de Imóveis também se submetem a tais regramentos, já que lhes é defeso prestar serviços que os desatendam, e, nessa medida, funcionam como um controle complementar àquele exercido pela Prefeitura, no que tange à regularidade das circunstâncias que envolvem o imóvel.

Por certo, embora os serviços notariais e de registro sejam efetuados em caráter privado e por delegação do Poder Público, prescrição contida no art. 236 da Constituição Federal, as funções desempenhadas têm natureza substancialmente estatal, o que atrai a subordinação das serventias extrajudiciais aos princípios constantes do art. 37 da Lei Maior³⁵.

2.4 O PROCESSO DE EMISSÃO DO HABITE-SE

Pode-se dizer que o alvará de habite-se é uma atestação pública fornecida pelas prefeituras que garante a um imóvel os atributos de solidez, habitabilidade e atendimento às normas edilícias municipais, representando para os ocupantes, transeuntes e habitações adjacentes uma certificação de segurança quanto à infraestrutura da edificação.

Ana Paula Momose Guimarães³⁶ explica que, embora derive do verbo latino “habitare”, que indica habitar, residir ou morar, o vocábulo, que é o mais conhecido entre os demais utilizados, tais como alvará de conclusão de obra, certificado de conclusão de obra, ou mesmo certificado de uso, abrange também os imóveis não residenciais.

O trajeto que se percorre até a obtenção do habite-se é cuidadosamente detalhado por José Afonso da Silva³⁷, de sorte que aqui se amparará em sua doutrina, sintetizando-a, com o intuito de analisá-lo e descrevê-lo. O jurista subdivide o controle sobre a atividade edilícia, para fins didáticos, em três categorias, a saber, o prévio ou preventivo, o concomitante e o sucessivo.

O primeiro momento caracteriza-se pela preparação do solo sobre o qual se erguerá a construção, além da apresentação, ao competente setor da Prefeitura, do plano de loteamento ou do projeto da construção, elaborado por profissional habilitado para tanto (arquiteto ou engenheiro com o cadastro no respectivo conselho profissional). A municipalidade, então,

³⁵ MENEZES, Samira Birck de. **Os Princípios da Administração Pública aplicados ao Direito Registral e Notarial**. Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM. Setembro de 2008 – Vol. 3 N.3, p. 01-13. p. 2. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/7011/4230>. Acesso em: 11 abr. 2021.

³⁶ GUIMARÃES, Ana Paula Momose. **Alvarás de construção: caminhos e descaminhos** – 2018. – 163 f. Tese (doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018, pp. 59-60. Disponível em: <http://tede.mackenzie.br/jspui/bitstream/tede/3779/5/Ana%20Paula%20Momose.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2021.

³⁷ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. – 6. ed. rev. e atual. – São Paulo: Malheiros, 2010. pp. 431-452.

analisará se o quanto projetado se conforma ao regramento edilício e de parcelamento do solo local e, em caso positivo, expedirá a licença, consubstanciada no alvará.

A licença aprova o exercício de um direito do administrado requerente, que é condicionado ao atendimento de diretrizes e exigências técnicas impostas pela Administração em prol da salvaguarda do bem comum. Uma vez preenchidos os seus requisitos ou condições, a Prefeitura é obrigada a conceder a licença. É ato vinculado e não discricionário.

Realmente, esta é uma propriedade das licenças urbanísticas em geral, mas principalmente da edilícia, que particularmente é pertinente a este trabalho, traduzida no princípio do caráter vinculado. José Afonso da Silva cita, ainda, outros quatro princípios: o da necessidade, referente à indispensabilidade da licença para a execução de atividades que a exijam; o da transferibilidade, uma vez que se transmite aos novos proprietários ou compromissários compradores; o da autonomia, que diz respeito à ausência de efeito nas relações civis, de modo que não importa à Administração verificar questões de domínio; e, por fim, o da definitividade, ou seja, a utilização da licença durará indefinidamente até a conclusão da obra. De outro lado, se as obras não forem iniciadas em um prazo de preempção estipulado, poderá ocorrer a caducidade da licença.

As licenças de cunho edilício são várias e se destacam as voltadas para edificações ou construções, reconstruções, reformas e demolições. Aqui a análise será adstrita às licenças para edificações, em observância ao recorte da temática trabalhada.

O seu pedido ao setor municipal responsável deverá ser instruído com: o projeto da obra, como dito acima, com a indicação do responsável técnico que o elaborou e do que executará a obra; documento que comprove a existência de um vínculo entre o requerente e o terreno e que justifique a sua intenção de nele construir, tais como o título de propriedade ou promessa de compra e venda; memorial descritivo da obra; peças gráficas; e levantamento plani-altimétrico.

Em seguida, haverá a apreciação do pedido, com a consequente decisão de deferimento ou indeferimento. A deliberação afirmativa implica na expedição da licença pretendida. Durante a sua vigência, se ocorrerem alterações no projeto ou a criação de um novo, as necessárias adequações deverão ser feitas. No primeiro caso, a depender do grau da alteração, se modificará significativamente a construção ou não, a mera comunicação ao setor competente pode bastar, ou, na outra hipótese, o projeto modificativo deverá ser submetido a nova aprovação. Em situações de projeto novo, a licença será substituída.

As licenças se sujeitam à prerrogativa da Administração de revisá-las, podendo anulá-las, revogá-las, cassá-las ou, até mesmo, declarar a sua caducidade, conforme o caso.

Ato contínuo, a fase do controle concomitante se dá durante a execução das obras, através de ações de vistorias e fiscalizações promovidas por funcionário da municipalidade que seja encarregado pelas fiscalizações, que é autorizado, inclusive, a adentrar no recinto das obras para averiguar se se está cumprindo o quanto idealizado em projeto e, conseqüentemente, as exigências técnicas edilícias. Em se constatando o descumprimento, a irregularidade ensejará auto de infração e imposição de adequação.

Finalmente, o controle sucessivo é efetuado após a comunicação da conclusão das obras pelo interessado, e tem por escopo constatar se a edificação cumpre, de fato, os requisitos legais do município. A conformidade fundamentará a emissão do habite-se, que corresponde a uma atestação pública de que aquele local poderá ser ocupado com segurança e está apto ao uso para o qual foi arquitetado. A ocupação da edificação sem o alvará de habite-se é considerada ilegal e pode acarretar sanções.

Ressalte-se que José Afonso da Silva utiliza, também, a expressão “auto de conclusão”, considerando-a mais ampla, ao passo que o habite-se seria concernente apenas a imóveis destinados à habitação, em contraposição ao posicionamento defendido por Ana Paula Momose Guimarães, consignado no início deste tópico.

Outrossim, para que se vislumbre o processo de controle da atividade edilícia por completo, mencione-se, igualmente, o controle repressivo, voltado à correção dos desvios de legalidade nas hipóteses de descumprimento da legislação edilícia e urbanística. Pode ser de caráter administrativo, em que a Administração Municipal se vale dos seguintes instrumentos, em grau crescente de gravidade: multas, interdições de atividade, embargos de obra e demolição compulsória; ou judicial, de natureza cível ou criminal.

Nota-se, com isso, que o contexto ideal de construções é composto por diversas etapas a serem cumpridas até que se alcance o habite-se, pensadas como a melhor forma de o Poder Público cumprir a sua atribuição de controle sobre construções, especialmente as edificações residenciais. Contudo, há de se considerar que a realidade brasileira no quesito imóveis é marcada pela informalidade, em que as habitações são erguidas sem o acompanhamento municipal. Pela sua extrema importância, esse assunto será tratado em item particular no decorrer desta exposição.

Ter o habite-se em mãos, no entanto, não representa o fim do itinerário enfrentado pelo interessado. Com efeito, este certificado deverá, ainda, ser apresentado ao Cartório de Registro de Imóveis, em requerimento de averbação de construção, para fins de registro na matrícula do imóvel a que se refere.

2.5 O ALVARÁ DE HABITE-SE COMO REQUISITO PARA A AVERBAÇÃO DA CONSTRUÇÃO DE IMÓVEIS

Como visto no item em que se tratou da interface entre os Municípios e os Cartórios de Registro de Imóveis, determinados procedimentos de natureza registral requerem a apresentação de documentos emitidos pela Prefeitura, que possui a competência para controlar e atestar a regularidade de situações jurídicas de interesse local que envolvam imóveis. Assim, os registradores se amparam em garantias públicas da legitimidade dos atos que serão objeto dos serviços registrais.

As averbações executadas nos cartórios imobiliários, como se verá, são alterações feitas nos registros presentes nas matrículas de cada imóvel, com o escopo de, em síntese, atualizá-los, adicionar-lhes informações, ou até mesmo cancelá-los.

O art. 167, II da Lei de Registros Públicos enumera os atos que deverão ser averbados no Registro de Imóveis, sendo que, em sua alínea 4, menciona como de obrigatória atualização registral: a mudança de denominação e de numeração dos prédios; a edificação; a reconstrução; a demolição; o desmembramento; e o loteamento de imóveis.

As edificações ou construções são necessariamente, então, objetos deste serviço registral, e para requerê-lo, o interessado terá de instruir o seu pedido com a documentação emitida pela autoridade administrativa que comprove o quanto solicitado, segundo reza o art. 246, § 1º, da mesma legislação.

Nesse ponto, insta registrar que um tipo de documento comprobatório fornecido pela autoridade competente é exatamente o habite-se, como bem delineado por Luiz Guilherme Loureiro ao explicar sobre o tema:

No caso de mudança de denominação e da numeração de prédios, da edificação, da reconstrução, da demolição e do desmembramento, as averbações correspondentes serão feitas por requerimento dos interessados, com firma reconhecida e instruído com documento comprobatório emitido pela autoridade competente (v.g., habite-se) e certidão negativa de débito do INSS no caso da edificação.³⁸

Portanto, o alvará do habite-se é documento imprescindível ao procedimento de averbação registral de edificações, como forma de tornar pública a segurança atestada pela municipalidade no que se refere à infraestrutura de determinado imóvel.

³⁸ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: teoria e prática**. - 8 ed. rev. atual. e ampl.- Salvador: Editora Juspodivm, 2017. p. 948.

Não obstante, em decorrência do contexto de irregularidades em que se insere grande parte dos imóveis no país, alterações legislativas vêm sendo promovidas com o intuito de facilitar a regularização imobiliária junto aos registros de imóveis, inclusive com a isenção do habite-se, como se versará em capítulo posterior.

3 ASPECTOS REGISTRALIS RELACIONADOS ÀS CONSTRUÇÕES RESIDENCIAIS

Neste capítulo se discorrerá sobre a etapa posterior à finalização da edificação. Antes e durante a execução de suas obras, o administrado mantém uma relação com o profissional técnico habilitado, que seriam o arquiteto e o engenheiro, e com a Prefeitura, como se viu no capítulo anterior.

Uma vez concluída a construção, o interessado tem o dever de apresentar ao Cartório de Registro de Imóveis uma série de documentos que certifiquem a regularidade do ato de edificar, entre os quais o habite-se, de que já se falou, a fim de solicitar o serviço de averbação.

3.1 A OBRIGATORIEDADE DAS AVERBAÇÕES REGISTRALIS

A Lei de Registros Públicos preceitua três tipos de assentos ou inscrições no que se refere aos imóveis, quais sejam, a matrícula, o registro e a averbação³⁹, e todos eles, como se observará, possuem caráter obrigatório.

A matrícula, opina Sarmiento Filho⁴⁰, foi a inovação de destaque trazida pela LRP, porque inaugurou o sistema de fôlio real, expressão equivalente a folha ou ficha, e procedeu à revogação da antiga sistemática, em que as informações sobre os imóveis giravam em torno dos seus titulares. Na vigente organização, a cada matrícula corresponde um imóvel, que se tornou o ponto referencial das mudanças a constarem em sua ficha (matrícula) particular.

Por conta desta nova perspectiva, a matrícula é o requisito ao registro de qualquer ato ou negócio jurídico relativo ao imóvel a que seja relacionado, de acordo com o teor do art. 236 da Lei n.º 6.015/73. É, conforme Luiz Guilherme Loureiro⁴¹, a inscrição primária do imóvel no Ofício de Registro de Imóveis, em que se o pormenoriza e se individua o titular do domínio, passando a ser o sustentáculo dos registros e averbações que advirão.

O registro, por sua vez, possui diferentes acepções. Aduz o referido autor que, em sentido amplo, o termo registro equivale a inscrição e é utilizado para designar a entrada de qualquer título no fôlio real. Em sentido estrito, consubstancia-se como assento primordial e tem por objeto a conformação e modificação de direitos reais que incidam sobre imóveis já

³⁹ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: teoria e prática**. – 8. ed. rev., atual. e ampl. – Salvador: Editora Juspodivm, 2017. p. 597.

⁴⁰ SARMENTO FILHO, Eduardo Sócrates Castanheira. **Direito Registral Imobiliário: teoria geral, de acordo com o novo Código de Processo Civil e a Lei 13.456/2017**. – Curitiba: Juruá, 2017. 2ª Impressão (Ano 2018). p. 139.

⁴¹ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: teoria e prática**. – 8. ed. rev., atual. e ampl. – Salvador: Editora Juspodivm, 2017. p. 597.

matriculados; a anotação de fatos ou atos que reflitam na propriedade imobiliária, tais como o contrato de locação e a convenção de condomínio; e, também, dos que devam ser registrados por determinação legal, como é o caso dos debêntures⁴².

Supletivamente, Sarmiento Filho⁴³ assinala que os registros, no Brasil, são feitos por inscrição, método em que somente os dados principais do título, aqueles que dispõem sobre o direito real em si, são extraídos, não sendo usado, por exclusão, o recurso da transcrição, que significaria a exata reprodução do título no registro imobiliário.

Ainda segundo Loureiro⁴⁴, embora não haja previsão, em lei, de uma penalidade pela omissão do registro em sentido estrito, a sua não realização implica na impossibilidade, ao interessado, de adquirir o direito real, tornando-o ineficaz. Ademais, o proprietário resta impedido de dispor da coisa como bem lhe aprouver.

Justamente por isso que, ao abordar sobre o princípio da obrigatoriedade do registro, o jurista esclarece que não se trata, tecnicamente, de uma obrigação, mas de um ônus⁴⁵. A explicação dada por Eros Roberto Grau⁴⁶ torna clara a distinção entre ônus, que é imposto ao sujeito em função do seu próprio interesse, e dever e obrigação, determinados a alguém para satisfazer interesse alheio, pelo que deixar de cumprir o primeiro não suscita sanções, apenas desvantagens, como a não satisfação do interesse ou a não constituição do direito. De outro lado, o descumprimento dos demais atrai sanção jurídica ao devedor.

Não obstante isso, aqui se utilizará o conceito de obrigatório porque essencial, indispensável, *conditio sine qua non*. De fato, em se tratando de direitos reais sobre imóveis, o registro imobiliário se configura como condição à constituição do próprio direito, como ocorre nas hipóteses de superfície (art. 1.369, CC/02), servidão (art. 1.378, CC/02), usufruto (art. 1.391, CC/02), hipoteca (art. 1.492, CC/02), ou do promitente comprador (art. 1.417, CC/02).

O mais complexo dos direitos reais, o de propriedade, não foge à regra, mas a obrigatoriedade do registro suscita consequências jurídicas diversas, a depender da forma de aquisição do domínio.

⁴² LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: teoria e prática**. – 8. ed. rev., atual. e ampl. – Salvador: Editora Juspodivm, 2017. p. 597.

⁴³ SARMENTO FILHO, Eduardo Sócrates Castanheira. **Direito Registral Imobiliário: teoria geral, de acordo com o novo Código de Processo Civil e a Lei 13.456/2017**. – Curitiba: Juruá, 2017. 2ª Impressão (Ano 2018). p. 155.

⁴⁴ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: teoria e prática**. – 8. ed. rev., atual. e ampl. – Salvador: Editora Juspodivm, 2017. p. 596.

⁴⁵ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: teoria e prática**. – 8. ed. rev., atual. e ampl. – Salvador: Editora Juspodivm, 2017. p. 538.

⁴⁶ GRAU, Eros Roberto (1982). **Nota sobre a distinção entre obrigação, dever e ônus**. Revista Da Faculdade De Direito, Universidade De São Paulo, 77, 177-183. p. 181. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66950>. Acesso em: 04 jun. 2021.

Realmente, na aquisição da propriedade por registro (arts. 1.245 a 1.247, CC/02), esse assento é imprescindível à instituição do direito em si, e isso acontece, infere-se das lições de Christiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald⁴⁷, porque no ordenamento brasileiro, alinhado ao sistema romano, entendeu-se que o título translativo sozinho não é suficiente à transmissão da propriedade entre vivos, sendo necessário um modo para complementá-lo, que seria o registro.

Ainda em consonância a esses autores, o instrumento utilizado para exprimir a vontade das partes quanto à aquisição da propriedade, a exemplo do contrato de compra e venda, se não registrado no Cartório de Registro de Imóveis, remanesce adstrito ao campo obrigacional⁴⁸. O registro nessa situação, portanto, tem natureza precipuamente constitutiva.

Por outro lado, a aquisição da propriedade por usucapião e sucessão não decorrem do registro imobiliário, mas sim do decurso do tempo, no primeiro caso, e da morte, no segundo. Todavia, é igualmente obrigatória a inscrição registral da sentença de usucapião e do formal de partilha, de maneira que o registro, em tais circunstâncias, é essencialmente declaratório do direito real⁴⁹.

No que tange, finalmente, às averbações, Pedro Elias Avvad⁵⁰ as define como os registros (em sentido lato) de modificações não essenciais da matrícula ou dos registros, como baixas, extinção de direitos, cessões, alterações no nome ou no estado civil do titular, a construção ou demolição de benfeitorias, entre outros.

Tornando a Loureiro⁵¹, e tomando-se novamente de empréstimo os seus ensinamentos, tem-se que a averbação é assento acessório voltado à informação de todo ato ou fato que altere o teor do registro ou da qualificação do titular do direito real respectivo; da invalidade do registro; e, além disso, do cancelamento do registro, com a consequente extinção do direito real.

A concepção de Miguel Maria de Serpa Lopes sobre as averbações, lembrada por Sarmiento Filho⁵², é a de que haverá a necessidade de averbar quando se precise anotar na borda

⁴⁷ FARIAS, Christiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil; v. 5.** – 11. ed. rev., ampl. e atual. – São Paulo: Atlas, 2015. p. 305.

⁴⁸ FARIAS, Christiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil; v. 5.** – 11. ed. rev., ampl. e atual. – São Paulo: Atlas, 2015. p. 305.

⁴⁹ FARIAS, Christiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil; v. 5.** – 11. ed. rev., ampl. e atual. – São Paulo: Atlas, 2015. p. 303.

⁵⁰ AVVAD, Pedro Elias. **Direito imobiliário: teoria geral e negócios imobiliários.** – 4. ed., rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 299.

⁵¹ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: teoria e prática.** – 8. ed. rev., atual. e ampl. – Salvador: Editora Juspodivm, 2017. p. 597.

⁵² SARMENTO FILHO, Eduardo Sócrates Castanheira. **Direito Registral Imobiliário: teoria geral, de acordo com o novo Código de Processo Civil e a Lei 13.456/2017.** – Curitiba: Juruá, 2017. 2ª Impressão (Ano 2018). p. 157

do assento do registro algum fato ou ato jurídico a ele relativo e que lhe possa alterar a substância.

Delineadas essas ideias introdutórias, é possível vislumbrar, com clareza, a obrigatoriedade da matrícula e do registro imobiliário. No entanto, no que toca à averbação, a sua condição acessória pode abrir margem, num primeiro momento, ao questionamento acerca da sua indispensabilidade. Afinal, por que ela seria imperiosa? A resposta parece residir em dois motivos, que guardam estreita relação entre si. São eles a própria Lei de Registros Públicos e o princípio registral da continuidade ou do trato sucessivo.

Efetivamente, o inciso II do art. 167 da LRP enumera os atos que deverão de ser averbados nos Cartórios de Registros de Imóveis. Este rol, ressalve-se, não é taxativo, mas exemplificativo, como resta incontestado o teor do caput do art. 246 da mesma legislação, segundo o qual também serão averbados na matrícula as subrogações e outras ocorrências que venham a alterar o registro de algum modo⁵³.

Além disso, há a expressa prescrição contida no art. 169 da LRP de que todos os atos arrolados no art. 167 são obrigatórios. Em outras palavras, a compulsoriedade da averbação registral decorre da imposição legal.

De outra parte, há a incidência do princípio registral da continuidade ou do trato sucessivo, instrumento normativo que impõe a obediência sequencial dos fatos relacionados ao titular e ao objeto do direito real registrado, a constarem na matrícula do imóvel. Eduardo Sócrates Castanheira Sarmiento Filho⁵⁴ afirma que este princípio orienta ao encadeamento dos assentos registrais, além de salientar que, segundo Sanz Fernández, é aplicável a qualquer tipo de ato inscritível, ou seja, também às averbações.

Por força deste princípio, explica Pedro Elias Avvad⁵⁵, quando da aquisição de direito sobre um imóvel, o alienante deve figurar como seu titular inscrito, e os títulos e transferências devem estar concatenados, sem brechas, posto que, na ausência do registro de um título, fica prejudicada o assento do título subsequente.

Expõe Avvad⁵⁶, em acréscimo, a contribuição de Afrânio de Carvalho sobre o tema, para quem o princípio da continuidade registral se ampara no princípio da especialidade, o que

⁵³ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: teoria e prática**. – 8. ed. rev., atual. e ampl. – Salvador: Editora Juspodivm, 2017. p. 604.

⁵⁴ SARMENTO FILHO, Eduardo Sócrates Castanheira. **Direito Registral Imobiliário: teoria geral, de acordo com o novo Código de Processo Civil e a Lei 13.456/2017**, vol. I – Curitiba: Juruá, 2018. p. 71.

⁵⁵ AVVAD, Pedro Elias. **Direito imobiliário: teoria geral e negócios imobiliários**. – 4. ed., rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 297.

⁵⁶ AVVAD, Pedro Elias. **Direito imobiliário: teoria geral e negócios imobiliários**. – 4. ed., rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2014. pp. 296-297

faz todo o sentido, posto que, conforme Décio Antônio Erpen e João Pedro Lamana Paiva⁵⁷, pelo princípio da especialidade, o bem objeto da inscrição deve ser perfeitamente individuado e identificado, com indicações exatas das suas medidas, limites e atributos, além da necessária qualificação do titular do direito real. Assim, ambos os instrumentos principiológicos são complementares, proporcionando a exata identificação entre os sucessivos titulares de um mesmo imóvel.

Na mesma direção leciona o multicitado Luiz Guilherme Loureiro. Em suas palavras, “dos assentos existentes em cada fôlio deverá resultar o perfeito encadeamento do titular do domínio e dos demais direitos registrados, assim como a correlação entre as inscrições e suas modificações”⁵⁸. O termo “modificações” remete às averbações.

Em artigo publicado no sítio eletrônico do Segundo Oficial de Registro de Imóveis de Ribeirão Preto⁵⁹, cujo tema é o princípio da continuidade, são descritas duas situações hipotéticas em que se evidencia o traço obrigatório das averbações, por decorrência deste mandamento principiológico.

No primeiro caso prático, Maria comprou um imóvel no ano de 2010 e o vendeu em 2012. Nesse interim, ela se casou, de forma que o registro da venda do bem só poderá ser realizado após a necessária averbação do matrimônio, posto que a titular do direito real teve o seu estado civil modificado. Observa-se, aqui, que a alteração diz respeito ao sujeito.

O segundo caso possui temática diretamente associada ao tema deste trabalho monográfico. Considera a efetuação de um negócio jurídico que tenha por objeto um prédio, sendo que na relativa matrícula há apenas a descrição do terreno. Impõe-se, portanto, a prévia averbação da edificação, para somente depois ser possível registrar a respectiva escritura pública. O foco, nessa situação, é o objeto do direito real, e não o seu titular.

O princípio da continuidade é atinente ao sistema registral como um todo, e não especificamente do campo imobiliário. Tem por origens, assim como os outros princípios registrais, as leis, tais como o Código Civil, a Lei dos Cartórios e, igualmente, a Lei de Registros Públicos⁶⁰, por isso a íntima conexão entre o princípio e a LRP, como dito acima.

⁵⁷ DIP, Ricardo, coord. **Introdução ao direito notarial e registral**. Porto Alegre: IRIB: Fabris, 2004. p. 177.

⁵⁸ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: teoria e prática**. – 8. ed. rev., atual. e ampl. – Salvador: Editora Juspodivm, 2017. p. 573.

⁵⁹ BARRETO, Marina Facchin. **O Princípio da Continuidade no Registro de Imóveis**. Segundo Oficial de Registro de Imóveis de Ribeirão Preto, São Paulo, jun. de 2017. Disponível em: <https://www.2rirp.com.br/blog/principio-da-continuidade-no-registro-de-imoveis-a-importancia-deste-principio-para-viabilizar-o-registro-dos-titulos-apresentados-na-serventia>. Acesso em: 23 abr. 2021.

⁶⁰ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: teoria e prática**. – 8. ed. rev., atual. e ampl. – Salvador: Editora Juspodivm, 2017. p. 535.

Nesta senda, importante esclarecer que, assim como os princípios registrais se aplicam ao Direito Registral integralmente considerado, as averbações, registros ou matrículas são serviços que podem ser também prestados nos âmbitos de outras serventias extrajudiciais de registro, não sendo pertencentes apenas aos Ofícios de Registro de Imóveis.

Com efeito, desenvolveu-se neste tópico um raciocínio voltado aos imóveis, por coerência à delimitação da matéria dissertada. Todavia, o Ofício de Imóveis é somente um dos quatro tipos listados nos incisos do § 1º do art. 1º da LRP, a saber, registro civil das pessoas naturais (inciso I), registro civil das pessoas jurídicas (inciso II), e registro de títulos e documentos (inciso III).

Esses cartórios, que representam espécies do gênero registros públicos, lidam, semelhantemente, com os registros enquanto procedimentos ligados aos atos principais, com as averbações como seus apontamentos acessórios, e com outros assentamentos que variam de modalidade para modalidade, como as transcrições, anotações e matrículas.

No que concerne aos registros civis das pessoas naturais, por exemplo, são executados quatro assentos: o registro, a transcrição, a averbação e a anotação⁶¹. Por seu turno, na esfera dos registros civis das pessoas jurídicas, além dos registros de sociedades simples, associações e fundações, formalizados com o fito de constituição das suas personalidades jurídicas, deverão ser neles matriculadas as instituições especificadas no art. 122, incisos I a IV, da LRP, e, em caso de alteração em quaisquer documentos que instruem o pedido de matrícula, as relativas averbações deverão ser efetuadas (art. 123, § 1º da LRP)⁶².

Em arremate, entende-se que a averbação, embora ato acessório, é obrigatória porque, sem ela, existiriam lacunas entre um título registrado e outro, posto que o imóvel e o titular do direito real sobre ele são passíveis de sofrerem modificações, e isto impediria o registro do título subsequente. Ademais, a não obrigatoriedade das averbações implicaria no descumprimento de uma das funções do cartório de imóveis, que é o de tornar pública a situação do bem, com a máxima correspondência possível entre o quanto informado pela matrícula e a realidade fática do imóvel.

3.2 FONTES NORMATIVAS QUE DISCIPLINAM AS AVERBAÇÕES REGISTRAIS

⁶¹ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: teoria e prática**. – 8. ed. rev., atual. e ampl. – Salvador: Editora Juspodivm, 2017. p. 147.

⁶² LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: teoria e prática**. – 8. ed. rev., atual. e ampl. – Salvador: Editora Juspodivm, 2017. pp. 436-437.

Ao longo da escrita desta monografia, diversas menções a legislações de cunho notarial e registral, inclusive a sua previsão constitucional, foram feitas até aqui. Considerando que as averbações registrais se inserem neste plexo normativo, faz-se mister que se delineiem, devidamente, as fontes normativas deste ramo do direito, para que então se obtenha um panorama completo de onde se acham as prescrições específicas concernentes às averbações.

Iniciando a análise pela Carta Magna, encontra-se, em seu art. 22, XXV, a competência privativa da União para legislar sobre registros públicos. A lei federal que regulamenta a matéria, no país, ainda hoje, é a Lei de Registros Públicos, editada em 1973, por decorrência de preceito normativo análogo constante do art. 8º, XVII, e) da Constituição Federal de 1967⁶³.

Nesse contexto, a LRP é a fonte normativa fundamental das averbações registrais, tanto que foi a esta legislação que se fez referência, até o momento, ao abordar sobre tais assentos acessórios. No entanto, como se verá adiante, não é somente nela que se encontrarão previsões relativas a atos registrais.

Tornando à Lei Maior, verifica-se que o já mencionado art. 236, que prescreve a delegação, pelo Estado, dos serviços notariais e registrais para serem executados por particulares, estabelece, em seu § 1º, que “lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário”.

A lei que disciplina o comentado dispositivo é a Lei dos Cartórios, n.º 8.935/94, também já citada anteriormente. Do seu texto, destacam-se os artigos 37 e 38, referentes à fiscalização exercida pelo Poder Judiciário sobre os atos notariais e de registro, bem como à preocupação com a rapidez, qualidade e eficiência na prestação dos serviços, respectivamente. No art. 37, é especificado que a atividade fiscalizadora é de competência do juízo competente, definido como sendo o da órbita estadual e do Distrito Federal, pelo que se depreende serem os Tribunais de Justiça os responsáveis por esta atribuição.

O papel dos Tribunais estaduais vai além do mero controle. De fato, pelo teor dos arts. 14 e 15 da lei em enfoque, subentende-se que tais órgãos do Poder Judiciário detêm as prerrogativas de delegar o exercício das funções notariais e registrais e de promover os concursos públicos que selecionarão os particulares aptos para tanto. Outrossim, e esta incumbência especialmente interessa ao conteúdo, o art. 30, XIV, do mesmo regramento, indica que o juízo competente estabelece normas técnicas, as quais deverão ser observadas pelos titulares dos ofícios de notas e de registros.

⁶³ BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 24 abr. 2021.

A partir da interpretação sistemática desses dispositivos, em conjunto à doutrina de Loureiro⁶⁴, de que uma vez mais se utiliza, tem-se que, em razão do dever de garantir a eficiência dos serviços notariais e registrais, os Tribunais de Justiça elaboram as referidas normas técnicas, através das suas Corregedorias Gerais de Justiça, com o fito de harmonizar as peculiaridades locais às determinações pensadas pelo legislador da União ao editar a Lei de Registros Públicos.

Nessa senda, os normativos publicados pelo juízo competente, na qualidade de legislação infralegal, não podem alterar o conteúdo das normas de serviço consubstanciadas em lei federal, em virtude do princípio da hierarquia das leis. Ademais, também não lhes é autorizado criar novas disposições a respeito desta matéria, pois, como ressaltado acima, os registros públicos são de competência legislativa da União, de acordo com o art. 22, XXV, da CF, a qual, apesar de ser privativa e autorizar que Estados legislem sobre questões específicas das matérias listadas nos incisos deste mesmo artigo, por meio de Lei Complementar (§1º), os Tribunais de Justiça não se enquadram nesta anuência, não lhes cabendo, portanto, legisferar a respeito.

A aplicação das normas técnicas administrativas é subsidiária à lei federal e tem por escopo apontar a melhor interpretação e proporcionar uma cognição homogênea acerca dos assuntos e serviços que serão tratados nas serventias extrajudiciais⁶⁵.

As suas denominações variam de Estado para Estado. Exemplificam-se os seguintes: Código de Normas e Procedimentos dos Serviços Notariais e de Registro do Estado da Bahia, disposto pelo Provimento Conjunto CGJ/CCI n.º 03/2020; Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça – Serviços Extrajudiciais de Notas e de Registro do Estado de São Paulo, editado pelo Provimento n.º 58/89; Código de Normas do Foro Extrajudicial da Corregedoria-Geral de Justiça do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, Provimento n.º 249/2013, entre outros.

É neles que se condensam as normas a serem seguidas pelas serventias extrajudiciais e por seus usuários, seja no que corresponde à sua organização, que aos serviços prestados, de natureza notarial e registral. Acrescente-se que, em muitos dos casos, os mesmos códigos possuem seção apartada e dedicada aos serviços judiciais.

⁶⁴ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: teoria e prática**. – 8. ed. rev., atual. e ampl. – Salvador: Editora Juspodivm, 2017. pp. 111-112.

⁶⁵ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: teoria e prática**. – 8. ed. rev., atual. e ampl. – Salvador: Editora Juspodivm, 2017. pp. 113.

Na parte de registros públicos, incluem-se as averbações, como esboçado no item “2.1” retro, de forma que são esses regulamentos infralegais, conhecidos genericamente como Código de Normas, as segundas fontes normativas dos assentos registrais em análise.

A fim de que se vislumbre com maior clareza pontos aqui expostos, veja-se o caso do Código de Normas do Estado de Santa Catarina⁶⁶. Em sua página de apresentação, aduz-se a sua divisão em três partes, a saber, o da Corregedoria-Geral da Justiça, o dos Serviços Judiciários do Primeiro Grau de Jurisdição, e o terceiro, finalmente, reservado às Serventias Extrajudiciais.

Embora tenha sido publicado no ano de 2013, sofreu diversas atualizações, tendo sido a última em 29 de abril de 2021, por intermédio do Provimento N.º 22, o que demonstra o constante trabalho da Corregedoria-Geral da Justiça no sentido de adaptar e conformar as normas de aplicação local a eventuais mudanças.

Comparando-se, agora, as disposições constantes da Lei de Registros Públicos com as presentes no aludido código de normas, é possível perceber que o regulamento infralegal segue os preceitos estabelecidos pela lei federal, e, ocasionalmente, os integraliza.

É o que se verifica sobre o direito real de usufruto. Viu-se, anteriormente, que direitos reais são constituídos através do registro, mas que a sua extinção se dá por averbação de extinção do direito. Enquanto a LRP se limita a precisar a necessidade do registro do usufruto e do uso sobre imóveis e da habitação, quando não resultarem do direito de família (art. 167, I, 7)), e que a extinção de ônus e direitos reais ocorre quando da averbação por cancelamento (art. 167, II, 2)), o código de normas catarinense não só assevera que o usufruto se instituirá mediante registro, como acrescenta que isto independe de ordem judicial (art. 781), além de detalhar diversas hipóteses de cancelamento por averbação e quais documentos deverão ser apresentados para tanto (art. 782, I, II, III e IV, §§ 1º e 2º), facilitando, desta forma, a execução dos serviços pelo registrador e o seu acesso aos usuários.

3.3 REQUISITOS DA AVERBAÇÃO DA CONSTRUÇÃO DE IMÓVEIS RESIDENCIAIS

No item 1.5 retro, discorreu-se brevemente sobre os requisitos da averbação de construções e edificações, com foco em um deles, o habite-se. Neste tópico, serão analisados

⁶⁶ SANTA CATARINA. **Provimento CGJ N. 10, de 08 de novembro de 2013**. Aprova a revisão procedida no Código de Normas e institui a consolidação de atos normativos judiciais e extrajudiciais da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de Santa Catarina. Disponível em: <https://www.tjsc.jus.br/web/corregedoria-geral-da-justica/codigo-de-normas-da-cgj>. Acesso em: 24 mai. 2021.

cada um particularizadamente, com base na lei federal de referência, a LRP, e em outras normas relacionadas.

Rememorando-se os dispositivos da LRP que se ocupam do tema, foi visto que o seu art. 167, II, lista, de forma não taxativa, uma série de atos sujeitos à averbação. Na alínea “4” deste inciso, consta que serão objeto do assento acessório em comento, com o fito de atualizar a descrição do imóvel matriculado: a mudança de denominação e de numeração dos prédios; a edificação; a reconstrução; a demolição; o desmembramento; e o loteamento de imóveis.

Por conseguinte, no art. 246, § 1º, são informados os requisitos principais para as averbações dos atos da alínea “4” mencionados, bem como aqueles da alínea “5”, que se refere, em suma, à alteração de nome em razão de casamento. Tais condições ao serviço de averbação são voltadas aos interessados, a quem incumbe providenciar os documentos solicitados.

Os requisitos são: i) requerimento dos usuários, com firma reconhecida; ii) seus documentos, também com firma reconhecida; e iii) documento comprobatório fornecido pela autoridade competente.

Quanto ao ponto “i”, os Ofícios de Registro de Imóveis disponibilizam os formulários de solicitação do serviço, e, geralmente, podem ser acessados através dos seus sítios eletrônicos. Neles, deve haver a perfeita identificação do requerente, que preencherá os espaços reservados ao nome e a dados básicos, como o CPF, RG, estado civil, nacionalidade etc. Além disso, é necessária uma breve descrição do imóvel cuja construção será averbada, isto é, indicar se é casa, sobrado ou outra modalidade, a quantidade de cômodos que o compõe, a sua localização na cidade e a área ocupada, em metros quadrados.

Outrossim, declara-se que a construção obedece às normas edilícias municipais, conforme o habite-se que instruirá o pedido, o qual é referenciado no formulário. Os cartórios de registro podem exigir também outros documentos adicionais, ainda que não expressos no art. 246, § 1º, da LRP, mas em conformidade a legislações outras e aos códigos de normas estaduais. Sobre isso se falará mais à frente.

Para que se contemple melhor estas informações, veja-se o modelo de requerimento para averbação de construções disponibilizado na página eletrônica do 6º Cartório de Registro de Imóveis de Salvador – BA, constante do Anexo A – Requerimento para Averbar Construção⁶⁷.

Ato contínuo, deduz-se que os documentos consignados no ponto “ii” servem para comprovar o quanto informado de cunho pessoal no requerimento, e para que se examine se há

⁶⁷ SALVADOR (BA). 6º Registro de Imóveis de Salvador. **Requerimento para Averbar Construção**. Disponível em: <http://www.grisalvador.com.br/conteudo/13;jsessionid=ec957aff8ae543a081d2a6c1b1ee>. Acesso em: 26 abr. 2021.

correspondência entre o interessado e o titular do direito real, por força do princípio da continuidade, já discutido precedentemente.

O item “iii” reporta-se à expressão genérica “documento comprobatório fornecido pela autoridade competente”, que foi utilizada na redação do § 1º do art. 246 porque ele se aplica aos diversos atos averbáveis que integram as alíneas “4” e “5” do inciso II do art. 167, ou seja, para cada um deles (mudança de denominação e de numeração dos prédios, edificação, reconstrução, demolição, desmembramento, loteamento e alteração de nome por casamento, etc.) a autoridade responsável emitirá um documento próprio.

No caso das edificações, cujas averbações são o foco deste estudo, a autoridade competente é a Prefeitura do Município e o documento expedido a favor do interessado, que comprova a existência da construção e a sua regularidade estrutural, é o habite-se, sobre o que já se cuidou nos itens “1.4” e “1.5” retro.

Adentrando-se, agora, nos requisitos que não aparecem na LRP, mas que são exigíveis, como se depreende do formulário em Anexo, têm-se, seguindo a ordem numérica dos itens já comentados: iv) a Certidão Negativa de Débitos – CND da Previdência Social; v) a Anotação de Responsabilidade Técnica – ART ou Registro de Responsabilidade Técnica – RRT; e vi) a planta e o memorial descritivo.

A respeito do item “iv”, a Certidão Negativa de Débitos é uma prova de quitação de determinado tributo, prevista no art. 205 do Código Tributário Nacional⁶⁸, que a lei poderá exigir do interessado para alguma finalidade.

Nesse sentido, a Lei n.º 8.212/91⁶⁹, que dispõe sobre a Seguridade Social, exige, em seu art. 47, II, a Certidão Negativa de Débitos do proprietário de obra de construção civil, seja pessoa física que jurídica, quando de sua averbação no registro de imóveis, à exceção da hipótese contida no art. 30, VIII, segundo o qual nenhuma contribuição é devida à Seguridade Social se a construção for residencial, unifamiliar, destinada a uso próprio, de tipo econômico e executada sem mão-de-obra assalariada.

De acordo com Ana Paula Momose Guimarães⁷⁰, o intuito da CND previdenciária é o de garantir e certificar que todas as pessoas que trabalharam na obra tiveram as contribuições

⁶⁸ BRASIL. **Código Tributário Nacional**. Lei n.º 5.172 de 25 de out. de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm. Acesso em: 26 abr. 2021.

⁶⁹ BRASIL. **Lei n.º 8.212 de 24 de jul. de 1991**. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui o Plano de Custeio, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18212cons.htm. Acesso em: 26 abr. 2021.

⁷⁰ GUIMARÃES, Ana Paula Momose. **Alvarás de construção: caminhos e descaminhos** – 2018. – 163 f. Tese (doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018, p. 97.

sociais a que fazem jus recolhidas, sobretudo no contexto de informalidade de mão-de-obra no ramo da construção civil do país, assunto que se verá mais aprofundadamente ainda neste trabalho. A Receita Federal do Brasil atua em conjunto com a Previdência Social a fim de controlar o pagamento do tributo devido.

Com efeito, a citada então doutoranda explana que, no começo de uma obra de construção, o seu responsável deve realizar a “matrícula do INSS”, denominada Cadastro Específico do INSS – CEI, perante uma agência da Receita Federal, informando o início da execução dos trabalhos, além de dados sobre a obra, como o seu tipo, a metragem, os responsáveis legais, entre outros. Com esse cadastro é que se efetua o controle do pagamento das contribuições previdenciárias dos operários e, devidamente recolhidas, o requerente terá direito à sua CND para instruir o pedido de averbação da construção no registro de imóveis⁷¹.

Assim, a imprescindível apresentação deste documento ao cartório de imóveis representaria mais um monitoramento do cumprimento desta determinação legal. Há de se consignar, porém, que a sua exigibilidade não é questão unânime.

Para além das situações em que é dispensada por lei, como no caso do art. 30, VII da Lei n.º 8.212/91 acima descrito, e de outras hipóteses, tais como as veiculadas na Instrução Normativa da RFB n.º 971/2009⁷², de quando a obra for executada sem mão-de-obra remunerada (art. 370), é importante dizer que o Conselho Nacional de Justiça - CNJ deliberou, com base em decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI n.º 394, por tornar inexigível a CND pelos ofícios imobiliários.

Consoante ilustram Maria Tereza Fonseca Dias e Rita de Cássia Menossi⁷³, o CNJ é órgão administrativo do Poder Judiciário, com fundamento constitucional no art. 92, I-A, que exerce o controle externo deste Poder. As suas competências estão estremadas no art. 103-B, § 4º da CF, do qual se destaca a do inciso III, que abrange o múnus de receber e conhecer das reclamações efetuadas contra os titulares dos serviços notariais e de registro.

Disponível em: <http://tede.mackenzie.br/jspui/bitstream/tede/3779/5/Ana%20Paula%20Momose.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2021.

⁷¹ GUIMARÃES, Ana Paula Momose. **Alvarás de construção: caminhos e descaminhos** – 2018. – 163 f. Tese (doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018, pp. 97-98. Disponível em: <http://tede.mackenzie.br/jspui/bitstream/tede/3779/5/Ana%20Paula%20Momose.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2021

⁷² BRASIL. **Instrução Normativa n.º 971, de 13 de nov. de 2009**. Dispõe sobre normas gerais de tributação previdenciária e arrecadação das contribuições sociais destinadas à Previdência Social e as destinadas a outras entidades ou fundos, administradas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRD). Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=15937>. Acesso em: 26 abr. 2021.

⁷³ DIAS, Maria Tereza Fonseca; MENOSSI, Rita de Cássia. **Os limites da competência normativa do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) face aos serviços notariais e de registro**. Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública. Brasília, v. 3, n. 1, p. 105-120, jan/jun. 2017. pp. 106 e 114. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/rdagp/article/view/2167>. Acesso em: 24 mai. 2021.

Não obstante, o Regimento Interno do CNJ lhe confere uma gama maior de atribuições, com vistas ao bom desempenho do Poder Judiciário, inclusive as de apreciar processos. Nesse cenário, o órgão julgou o Pedido de Providências n.º 0001230-82.2015.2.00.0000, em que decidiu pela inexigibilidade de certidão negativa de dívida por registro de imóveis⁷⁴.

Uma das justificativas que embasaram a decisão foi o posicionamento do STF quando do julgamento da ADI n.º 394, no qual se declarou a inconstitucionalidade de determinados dispositivos da Lei n.º 7.711/88, entre os quais o seu art. 1º, III⁷⁵. Esta lei, que estatui formas de melhoria da administração tributária, dispunha, no referido artigo revogado, que a quitação de créditos tributários exigíveis, aí inseridas as contribuições federais, deveriam ser comprovadas, caso alcançasse determinado valor, para o registro no cartório de registro de imóveis⁷⁶.

Com o veredito do CNJ, diversos códigos de normas estaduais passaram a dispensar a CND previdenciária para o procedimento de averbação de construções. Porém, muitos continuam mantendo esta determinação. O da Bahia seguiu a atualização do CNJ, em seu art. 1.295, § 1º:

Art. 1.295. É vedado ao Registrador de Imóveis exigir a apresentação de certidão negativa de débitos relativos aos tributos federais e à dívida ativa da União, desde que as partes envolvidas tenham sido cientificadas em ato notarial acerca da possibilidade de obtenção de aludida CND.

§ 1º. Para a averbação de obra de construção civil, tanto para prédios situados na zona urbana, como na zona rural, o Oficial de Registro não deverá exigir a apresentação pelo proprietário, pessoa física ou jurídica da CND expedida pelo INSS e pela SRF, em conformidade com os precedentes do Conselho Nacional de Justiça e com a decisão proferida no Supremo Tribunal Federal na ADI 394/DF.⁷⁷

Já no de São Paulo, por exemplo, a exigência permanece. É o que se observa do teor do item 120 e subitem 120.3:

⁷⁴ FARIELLO, Luiza. **Certidão negativa de dívida não pode ser exigida para registro de imóvel**. Agência CNJ de Notícias, 20 de out. de 2017. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/certidao-negativa-de-divida-nao-pode-ser-exigida-para-registro-de-imovel/>. Acesso em: 26 abr. 2021.

⁷⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 394**. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Brasília, DF, 21 de setembro de 2008. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1508221>. Acesso em: 26 abr. 2021.

⁷⁶ BRASIL. **Lei n.º 7.711/88, de 22 de dezembro de 1988**. Dispõe sobre formas de melhorias da administração tributária e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17711.htm. Acesso em: 26 abr. 2021.

⁷⁷ BAHIA. **Provimento Conjunto CGJ/CCINº 03/2020**. Dispõe sobre o Código de Normas e Procedimentos dos Serviços Notariais e de Registro do Estado da Bahia. Disponível em: <http://www7.tjba.jus.br/secao/lerPublicacao.wsp?tmp.mostrarDiv=sim&tmp.id=23871&tmp.secao=28>. Acesso em: 20 fev. 2021.

120. As averbações serão feitas a requerimento dos interessados, com firma reconhecida, instruído com documento comprobatório fornecido pela autoridade competente, dispensado o reconhecimento de firma no requerimento quando for assinado perante o Registrador ou seu preposto.

(...)

120.3. As construções, ampliações, reformas e demolições serão averbadas quando comprovadas por habite-se, certificado de conclusão de obra ou documento equivalente expedido pela prefeitura, acompanhado da certidão negativa de débitos de contribuições previdenciárias relativas a obra de construção civil expedida pela Receita Federal do Brasil, ressalvado o disposto na Lei nº 13.865, de 08 de agosto de 2019.⁷⁸

O item de número “v” refere-se à identificação de responsáveis técnicos envolvidos na edificação. A Anotação de Responsabilidade Técnica – ART foi instituída pela Lei n.º 6.496/77⁷⁹, cujo art. 1º preconiza que todo contrato, seja ele escrito ou verbal, para a execução de obras ou prestação de quaisquer serviços referentes à Engenharia, Arquitetura ou Agronomia fica sujeito à ART.

O ART pode ser de três tipos, a saber, de obra ou serviço; de obra ou serviço de rotina; ou de desempenho de cargo ou função. A diferença entre os dois primeiros está no fato de que um é inserido na abrangência de um só contrato, e o outro no de vários, durante um determinado período. O último é relativo ao profissional que tenha vínculo com pessoa jurídica⁸⁰.

Porém, após a edição da Lei n.º 12.378/2010⁸¹, que criou o Conselho de Arquitetura e Urbanismo - CAU, promovendo uma cisão no Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia - CONFEA, aos arquitetos não são emitidos ART, mas sim o RRT.

Por fim, o sexto e último item é composto por dois elementos, porquanto complementares: a planta e o memorial descritivo. A planta é uma representação gráfica do imóvel, enquanto que o memorial descritivo contém, em formato de texto, tudo que diz respeito

⁷⁸ SÃO PAULO. **Provimento Conjunto CGJ N° 58/89**. Dispõe sobre as Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça – Serviços Extrajudiciais de Notas e de Registro do Estado de São Paulo. Disponível em: <https://api.tjsp.jus.br/Handlers/Handler/FileFetch.ashx?codigo=122759>. Acesso em: 26 abr. 2021. p. 435.

⁷⁹ BRASIL. **Lei n.º 6.496, de 07 de dez. de 1977**. Institui a “Anotação de Responsabilidade Técnica” na prestação de serviços de engenharia, de arquitetura e agronomia; autoriza a criação, pelo Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – CONFEA, de uma Mútua de Assistência Profissional; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6496.htm. Acesso em: 27 abr. 2021.

⁸⁰ **ART**. Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Pará – CREA-PA, 24 de jul. de 2018. Disponível em: <http://www.creapa.org.br/site/index.php/about/art/285- anotacao-de-responsabilidade-tecnica#:~:text=ART%20DE%20OBRA%20OU%20SERVI%20C3%87O,objeto%20de%20um%20%20C3%BAnico%20contrato.&text=ART%20DE%20CARGO%20OU%20FUN%20C3%87%20C3%83O,de%20cargo%20ou%20fun%20C3%A7%20C3%A3o%20t%20C3%A9cnica>. Acesso em: 27 abr. 2021.

⁸¹ BRASIL. **Lei n.º 12.378, de 31 de dez. de 2010**. Regulamenta o exercício da Arquitetura e Urbanismo; cria o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil - CAU/BR e os Conselhos de Arquitetura e Urbanismo dos Estados e do Distrito Federal - CAUs; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112378.htm. Acesso em: 27 abr. 2021.

à obra, dos materiais utilizados às suas etapas⁸². Ambos devem vir assinados pelo responsável técnico e apresentar a aprovação da Prefeitura, pois, lembre-se, são documentos elaborados com vistas à solicitação da licença de construção à municipalidade, conforme se abordou no item “1.4”.

3.4 O CONTEXTO DE IRREGULARIDADE IMOBILIÁRIA NO BRASIL

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Regional, pelo menos 50% dos imóveis do país têm algum tipo de irregularidade. A estimativa é de que sejam 60 milhões de imóveis, e a metade deles não tem escritura. E isso não se adstringe aos localizados em favelas, ao contrário, abrange tipologias diversas, inclusive imóveis de alto custo⁸³.

A realidade atual dos imóveis no Brasil é reflexo do seu processo de urbanização, mormente do final do século XIX até os dias de hoje, passando por seu ápice durante o século XX. Nessa perspectiva, Ana Maria Melo Avelar, Camila Alves Silva, Cezar Silva de Paula Filho e Vinícius Cunha Barcelos afirmam que “o modo como se deu a urbanização brasileira trouxe uma realidade onde viver de acordo com a regra passou a ser a exceção”⁸⁴.

Os mesmos autores explicam que a acentuada urbanização que se consolidou durante o século passado não foi um caso isolado, e sim que acompanhou um contexto similar por que passou toda a América Latina no período. Ocorre que a exclusão social que sempre marcou a maior parte da população brasileira também se fez presente neste desenvolvimento urbano intenso⁸⁵.

Assim, a população migra para a cidade em busca de melhores condições de vida, mas a falta de planejamento para suportar esse inchaço urbano, aliado às desigualdades sociais, no

⁸² **Por que você deve olhar o memorial descritivo do imóvel.** Estadão, 02 de abr. de 2019. Disponível em: <https://imoveis.estadao.com.br/compra/entenda-o-que-e-o-memorial-descritivo-do-imovel/>. Acesso em: 27 de abr. de 2021.

⁸³ RIBEIRO, Luiz. **Metade dos imóveis no país são irregulares, segundo ministério.** Correio Brasiliense, Minas Gerais, 28 de jul. de 2019. Disponível em: <https://www.correiobrasiliense.com.br/app/noticia/brasil/2019/07/28/interna-brasil,774183/imoveis-irregulares-no-brasil.shtml>. Acesso em: 27 abr. 2021.

⁸⁴ AVELAR, Ana Maria Melo; SILVA, Camila Alves; DE PAULA FILHO, Cezar Silva; BARCELOS, Vinícius Cunha. **Informalidade urbana: Os desafios da regularização fundiária e da reforma urbana para a formação de cidades sustentáveis.** Revista do Centro Acadêmico Afonso Pena, 2009 (2), Belo Horizonte, jul-dez 2009. p. 115. Disponível em: <https://revistadoacaap.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/73>. Acesso em: 24 mai. 2021.

⁸⁵ AVELAR, Ana Maria Melo; SILVA, Camila Alves; DE PAULA FILHO, Cezar Silva; BARCELOS, Vinícius Cunha. **Informalidade urbana: Os desafios da regularização fundiária e da reforma urbana para a formação de cidades sustentáveis.** Revista do Centro Acadêmico Afonso Pena, 2009 (2), Belo Horizonte, jul-dez 2009. p. 116. Disponível em: <https://revistadoacaap.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/73>. Acesso em: 24 mai. 2021.

sentido de tentar distanciar as pessoas desfavorecidas dos grandes centros urbanos, promove a ocupação do solo de maneira informal, terrenos sobre os quais também se edificaram residências igualmente informais.

O instituto jurídico voltado a evitar o crescimento urbano irregular e desordenado, esclarecem Maiara Sanches M. Rocha e Ricardo dos Reis Silveira⁸⁶, é o parcelamento do solo, mas, diante do quanto dito no parágrafo anterior, tem-se que dificilmente a legislação do parcelamento do solo é respeitada, o que faz com que surjam loteamentos clandestinos, irregulares ou até o parcelamento irregular.

Elucidam ainda que o loteamento é um modo de parcelamento do solo, diferenciando, ademais, o loteamento irregular do clandestino. O irregular possui algum registro no Município, porém sem a observância completa das normas locais. O clandestino, por outro lado, caracteriza-se pela ausência de registro municipal, nos casos em que o projeto do loteamento não tenha sido aprovado. Por sua vez, o parcelamento irregular é a ocupação do solo pela população de baixa renda que toma para si a sua posse e no terreno edifica a sua moradia. As favelas são exemplos de parcelamento irregular⁸⁷.

Há muitas designações para as ocupações desordenadas, tais como favelas, invasões, comunidades e palafitas. O Censo de 2010 do IBGE revelou que à época havia cerca de 11,4 milhões de pessoas morando em favelas⁸⁸.

Nessas situações, a maioria esmagadora das residências é construída ou reformada de maneira informal. Com efeito, uma pesquisa produzida pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil – CAU/BR⁸⁹, em parceria com o Instituto Datafolha, no ano de 2015, demonstrou que, no Brasil, o percentual de construções e reformas executadas sem um profissional habilitado – arquitetos e engenheiros - é elevadíssimo. A maior parte da população constrói por conta própria e/ou utiliza dos serviços de pedreiros e mestres de obras.

⁸⁶ ROCHA, Maiara Sanches M.; SILVEIRA, Ricardo dos Reis. **Da regularização fundiária das ocupações irregulares do solo urbano e a concretização do direito social à moradia**. Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade. Maranhão, v. 3, n. 2, p. 72-87, Jul-Dez. 2017. p. 73. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistaDireitoUrbanistico/article/view/2625>. Acesso em: 24 mai. 2021.

⁸⁷ ROCHA, Maiara Sanches M.; SILVEIRA, Ricardo dos Reis. **Da regularização fundiária das ocupações irregulares do solo urbano e a concretização do direito social à moradia**. Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade. Maranhão, v. 3, n. 2, p. 72-87, Jul-Dez. 2017. pp. 79-80. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistaDireitoUrbanistico/article/view/2625>. Acesso em: 24 mai. 2021.

⁸⁸ BELLO, Luiz. **Dia Nacional da Habitação: Brasil tem 11,4 milhões de pessoas vivendo em favelas**. Agência IBGE Notícias. 21 de ago. de 2017. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/15700-dados-do-censo-2010-mostram-11-4-milhoes-de-pessoas-vivendo-em-favelas>. Acesso em: 27 abr. 2021.

⁸⁹ **PESQUISA INÉDITA: Percepções da sociedade sobre Arquitetura e Urbanismo**. Pesquisa CAU/BR-Datafolha ouviu mais de 2.400 pessoas em todo o país. CAU/BR – Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil, 12 de out. de 2015. Disponível em: <https://www.caubr.gov.br/pesquisa-caubr-datafolha-revela-visoes-da-sociedade-sobre-arquitetura-e-urbanismo/>. Acesso em: 27 abr. 2021.

Mesmo que se reconheça, sem desmerecer, a experiência prática das pessoas que trabalham, cotidianamente, com obras, erguimento de prédios e afins, o que se almeja salientar é o desconhecimento das normas técnicas que tais atividades idealmente exigem e que, infelizmente, em grande parte, são restritas a quem frequenta o ambiente acadêmico.

São consequências lógicas da informalidade pontuada pela pesquisa o descumprimento das normas edilícias municipais, a ausência do acompanhamento do Poder Público e, por decorrência, a falta do devido registro da intervenção sobre o imóvel no Cartório de Registro de Imóveis.

4 A AVERBAÇÃO DA CONSTRUÇÃO DE IMÓVEIS RESIDENCIAIS SEM O HABITE-SE

O procedimento orientado por profissionais habilitados e pelo Poder Público municipal, no que tange às edificações, desde a sua concepção até a finalização das suas obras, é um encadeamento de etapas ideal, pensado como forma de resguardar, com a máximo rigor, as normas edilícias urbanísticas e, por consequência, o crescimento harmonioso da cidade, a proteção dos habitantes e de todos que tenham as vidas impactadas pelos prédios.

O comum no Brasil, contudo, é que a construção de residências seja feita a par do conjunto normativo de referência, e, como efeito, têm-se altos índices de irregularidades. As soluções cogitadas para lidar com o problema são inúmeras, e entre elas se encontram as alternativas que retiram o habite-se do complexo de certidões obrigatórias à averbação de construções residenciais nos Registros de Imóveis. É sobre o que se falará neste capítulo.

4.1 MOTIVAÇÕES PARA A REGULARIZAÇÃO DE IMÓVEIS

A característica do que está irregular diz respeito ao descumprimento de um ou vários aspectos previstos em lei, aos quais os imóveis deveriam se enquadrar. A partir do contexto delineado no item “3.4” do capítulo anterior, é possível compreender como surgem as diferentes formas de irregularidades que podem macular os imóveis, edificados ou não, no país.

Em artigo no qual desenvolveu suas reflexões a respeito deste tema, Adauto Lúcio Cardoso⁹⁰ detalhou modalidades de inconformidades imobiliárias com a lei e com os controles urbanísticos, sendo elas relativas: i) à propriedade da terra ou do imóvel, quando resultante da ocupação da terra ou de imóveis construídos; ii) a problemas registrais; iii) aos loteamentos, clandestinos ou irregulares, conceitos já explicados precedentemente; iv) à edificação em si, que também se encaixaria nas definições de clandestina e irregular; e v) à concomitância de irregularidades fundiárias e edilícias.

Na parte inicial do seu trabalho, em que comenta os resultados de uma pesquisa elaborada no âmbito do setor de controle urbanístico da Prefeitura do Rio de Janeiro, o referido pesquisador demonstra que a principal irregularidade encontrada é a clandestinidade, fruto da concorrência de dois motivos complementares: o desconhecimento, pelos administrados, das

⁹⁰ CARDOSO, Adauto Lúcio. **Irregularidade urbanística: questionando algumas hipóteses**. Cadernos Metrópole, N. 10, pp. 9-25, 2ª semana 2003. pp. 11-12. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/9197>. Acesso em:: 09 mai. 2021

obscuras e burocráticas normas de licenciamento e controle municipais, o que faz com que a população simplesmente ignore a necessidade de um acompanhamento do Poder Público e de profissionais habilitados no que se refere aos terrenos que irá ocupar e às edificações que neles se firmarão; e a ausência da atuação efetiva e organizada da municipalidade, no sentido de fazer valer o seu poder de polícia⁹¹.

Com isso, a cidade irregular cresce e se torna cada vez mais complexa, de maneira que, conforme fora constatado no estudo realizado por Adauto Lúcio Cardoso⁹², era mais fácil, no Rio de Janeiro do ano de 2003, que a Prefeitura promovesse ações voltadas à regularização das construções e ocupações já consolidadas, do que conduzir todo o procedimento de licenças e fiscalizações do início.

Embora tais considerações sejam sobre um específico município brasileiro, e de quase vinte anos atrás, esta realidade persiste e abrange todas as regiões da nação. Prova disso é a mencionada pesquisa produzida pelo CAU/BR, juntamente com o Instituto Datafolha, em que se descobriu um elevado percentual de edificações efetuadas por conta própria ou sem o olhar técnico de um profissional capacitado.

Outra confirmação é a crescente edição de normativos que visam aos diversos tipos de regularização. Realmente, no caso da regularização fundiária urbana, por exemplo, que consiste em medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à integração dos assentamentos urbanos informais às normas de ordenamento territorial, bem como à titulação dos seus ocupantes, de acordo com a sua atual conceituação dada pelo art. 9º da Lei n.º 13.465/2017⁹³, a preocupação do Poder Público em promovê-la aumentou a partir do final da primeira década deste século.

É o que sinaliza Maria do Carmo Campos da Silva⁹⁴, ao salientar que variados instrumentos normativos com este teor têm sido publicados em tempos recentes, como as Leis

⁹¹ CARDOSO, Adauto Lúcio. **Irregularidade urbanística: questionando algumas hipóteses**. Cadernos Metrôpole, N. 10, pp. 9-25, 2ª semana 2003. pp. 12-13. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/9197>. Acesso em: 09 mai. 2021.

⁹² CARDOSO, Adauto Lúcio. **Irregularidade urbanística: questionando algumas hipóteses**. Cadernos Metrôpole, N. 10, pp. 9-25, 2ª semana 2003. p. 14. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/9197>. Acesso em: 09 mai. 2021.

⁹³ BRASIL. **Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em: 11 mai. 2021.

⁹⁴ BRASIL. **Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em: 11 mai. 2021.

⁹⁴ DA SILVA, Maria do Carmo Campos. **Regularização fundiária de assentamentos urbanos informais: fator de fixação de população de baixa renda ou promoção do mercado imobiliário informal? O caso do assentamento Bengui – Etapa 2, Belém-PA** – 2019. – 193f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do

Federais n.º 11.481/2007, 11.952/2009 e 11.977/2009, o que culminou na elevação da regularização fundiária urbana ao status de política pública.

No mesmo caminho é o entendimento de Bernadete Bacellar do Carmo Mercier e José Marques Carriço, para quem “o sistema normativo brasileiro vem se renovando, buscando facilitar a regularização fundiária urbana, com a instituição de novos instrumentos”⁹⁵. Em seu artigo, exploram as legislações pensadas à regularização fundiária urbana de interesse social, desde antes de 1988, entre as quais se destaca a Lei de Parcelamento do Solo Urbano, n.º 6.766/79.

Com atenção naquelas mais contemporâneas, impulsionadas sobretudo pela inclusão do direito social à moradia, em 2000, no rol do art. 6º da Constituição Federal, ressaltam a promulgação do Estatuto da Cidade, que contém relevantes direcionamentos à regularização fundiária de imóveis e lotes clandestinos e ou irregulares ocupados por pessoas desfavorecidas, identificando-as e transformando-as, também, em contribuintes. Enfatizam, igualmente, que a Lei n.º 11.977/2009, que instituiu o programa Minha Casa, Minha Vida e dispôs sobre a regularização de assentamentos urbanos, teve o seu capítulo de Regularização Fundiária revogado pela Lei n.º 13.465/2017⁹⁶.

Particularmente, esta última legislação promoveu significativas alterações na política pública de regularização fundiária urbana ao revogar boa parte da Lei n.º 11.977/2009, com o objetivo de desburocratizar os projetos de regularização fundiária e com especial preocupação na concessão de títulos de propriedade, segundo afirma Paulo Sérgio Ferreira Filho⁹⁷.

O estudioso elucida que a nova lei de regularização fundiária, ora em comento, é oriunda da Medida Provisória n.º 759/2016, em cujas Exposições de Motivos - EM foram postos como objetivos da Regularização Fundiária Urbana - Reurb o acesso dos indivíduos ao direito fundamental à moradia, através da titulação dos ocupantes a fim de lhes trazer segurança, do

Pará, Belém, 2019, p. 171. Disponível em: <http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/11943>. Acesso em: 10 mai. 2021.

⁹⁵ MERCIER, Bernadete Bacellar do Carmo; CARRIÇO, José Marques. **Regularização fundiária urbana, aplicabilidade da Lei nº 13.465/2017 e o uso de outros instrumentos normativos**. Revista Jurídica (FURB), v. 24, n.º.53, jan./abr. 2020, e8256. pp. 9-10; 14. Disponível em: <https://bu.furb.br/ojs/index.php/juridica/article/view/8256>. Acesso em: 10 mai. 2021.

⁹⁶ MERCIER, Bernadete Bacellar do Carmo; CARRIÇO, José Marques. **Regularização fundiária urbana, aplicabilidade da Lei nº 13.465/2017 e o uso de outros instrumentos normativos**. Revista Jurídica (FURB), v. 24, n.º.53, jan./abr. 2020, e8256. pp. 2; 8-9. Disponível em: <https://bu.furb.br/ojs/index.php/juridica/article/view/8256>. Acesso em: 10 mai. 2021.

⁹⁷ FERREIRA FILHO, Paulo Sérgio. **As lógicas por trás das políticas de regularização fundiária: a alteração de paradigma pela Lei 13.465/2017**. Revista de Direito da Cidade, [S.1.], v. 10, n. 3., p. 1449-1482, ago. 2018. ISSN 2317-7721. p. 14. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/32040>. Acesso em: 10 mai. 2021.

aumento da qualidade de aspectos urbanísticos, da simplificação dos procedimentos registrais, além do reconhecimento formal de ocupações clandestinas pelas municipalidades⁹⁸.

Frise-se que outra justificativa de peso foi de cunho econômico, uma vez que a obtenção de direitos reais pelos ocupantes informais lhes permitiria utilizar seus imóveis como garantias de operações financeiras, ou seja, a Reurb, seja na sua modalidade de Interesse Social (Reurb-S), que a de Interesse Específico (Reurb-E), contribuiria para o aumento do patrimônio imobiliário brasileiro e para o incremento da economia⁹⁹.

Insta registrar que o Direito Real de Laje foi uma inovação inusitada, inserida no ordenamento pátrio também por força da Lei n.º 13.465/2017, passando a ser previsto no Código Civil, nos arts. 1.225 e 1.510-A a 1.510-E. Paulo Afonso Cavichioli Carmona e Fernanda Loures de Oliveira¹⁰⁰ explicitam que a razão pela qual foi defendida a criação deste novo direito real foi a da aproximação da realidade fática percebida nas favelas brasileiras ao contexto legal, proporcionando-se a regularização fundiária nessas localidades.

Em sua monografia da graduação acerca do direito de laje, Raquel Magalhães Araújo¹⁰¹ demonstrou que, conforme a Exposição de Motivos que fundamentavam a promoção de tantas modificações legislativas de que tratava a MP n.º 759/2016, os interesses econômicos do governo brasileiro daquele momento, marcado por uma sucessão turbulenta após o Impeachment, foram causas determinantes, posto que havia a intenção de atrair investimentos ao país e, conseqüentemente, alcançar-se a estabilidade. Assim, a regularização fundiária urbana, como um todo, representaria aos cofres públicos e à economia em geral a entrada e a circulação de recursos, e isto explicaria a constituição do direito de laje em tal período, e não desde antes, apesar dos problemas de ocupação nas favelas existirem de há muito.

⁹⁸ FERREIRA FILHO, Paulo Sérgio. **As lógicas por trás das políticas de regularização fundiária: a alteração de paradigma pela Lei 13.465/2017**. Revista de Direito da Cidade, [S.1.], v. 10, n. 3., p. 1449-1482, ago. 2018. ISSN 2317-7721. pp. 14-15. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/32040>. Acesso em: 10 mai. 2021.

⁹⁹ FERREIRA FILHO, Paulo Sérgio. **As lógicas por trás das políticas de regularização fundiária: a alteração de paradigma pela Lei 13.465/2017**. Revista de Direito da Cidade, [S.1.], v. 10, n. 3., p. 1449-1482, ago. 2018. ISSN 2317-7721. p. 15. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/32040>. Acesso em: 10 mai. 2021.

¹⁰⁰ CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli; OLIVEIRA, Fernanda Loures de. **Aspectos Urbanísticos, Cíveis e Registrais do Direito Real de Laje**. Rev. Bras. Polit. Públicas (Online), Brasília, v.7, n° 2, 2017 p. 121-146. p. 125. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Paulo-Carmona/publication/320201791_ASPECTOS_URBANISTICOS_CIVIS_E_REGISTRAIS_DO_DIREITO_REAL_DE_LAJE/links/5efe9fab4585155050879044/ASPECTOS-URBANISTICOS-CIVIS-E-REGISTRAIS-DO-DIREITO-REAL-DE-LAJE.pdf. Acesso em: 10 mai. 2021.

¹⁰¹ ARAÚJO, Raquel Magalhães. **A natureza jurídica do Direito de Laje**. 72 fls. Monografia (Graduação) – Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018. p. 15. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/27444>. Acesso em: 10 mai. 2021.

O fator econômico foi realmente preponderante à elaboração da MP n.º 759/2016, transformada no PL n.º 12/2017 e, então, na Lei n.º 13.465/2017. Esta é a cognição esboçada por Antônio José Cacheado Loureiro e Tiago Oliveira Lopes¹⁰², que enxergam uma identificação entre os preceitos desta lei e o modelo econômico proposto pelo economista peruano Hernando de Soto, em seu livro *O Mistério do Capital*, no qual defende que a pobreza dos países se dá em razão da informalidade em que vivem, e a nova lei de regularização fundiária intenta, justamente, que o Poder Público reconheça os direitos reais dos ocupantes de imóveis em situações de irregularidade.

Efetivamente, em entrevista concedida à *Revista Conjuntura Econômica*¹⁰³ sobre o citado livro, no ano de 2001, à época recém lançado, De Soto alega que a falta de titulação da propriedade provoca a ineficiência do mercado e que, nessa senda, legalizar a propriedade dos pobres e torná-la transacionável, para que possa ser capitalizada, é essencial. Diferencia o dinheiro do capital, sendo o primeiro “algo que permite quantificar o valor” e o segundo, um valor que dá início a outras coisas. Como exemplo, cita a hipótese de alguém que queira investir em uma empresa. Para isso, o titular de uma casa não deve vendê-la para realizar o investimento almejado, mas sim utilizar-se da hipoteca, que só é possível a quem detenha o domínio do imóvel, oferecendo-o como garantia para obter um empréstimo.

Cite-se, por fim, o recém lançado Programa Casa Verde e Amarela¹⁰⁴, que substitui o Minha Casa, Minha Vida e contém novidades, como planos de regularização fundiária e melhoria das edificações, com vistas, precipuamente, ao estímulo do crédito imobiliário¹⁰⁵.

Para além destas leis, que englobam uma gama de ações voltadas a sanar diversos tipos de irregularidades, outras inovações legislativas vêm sendo feitas, a exemplo das que serão abordadas nos próximos pontos, as quais se restringem a um contexto de sistematização registral cartorária, sendo o foco deste trabalho.

¹⁰² LOUREIRO, Antônio José Cacheado; LOPES, Tiago Oliveira. **Regularização fundiária urbana: breve análise à luz da Lei n.º 13.465/2017**. *Âmbito Jurídico*, 19 de set. de 2019. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-ambiental/regularizacao-fundiaria-urbana-breve-analise-a-luz-da-lei-n-13-465-2017/>. Acesso em: 10 mai. 2021.

¹⁰³ DE SOTO, Hernando. **O Mistério do Capital**. [Entrevista concedida a] Roberto Frendt Júnior. *Conjuntura Econômica*, v. 55, n. 9, p. 37-39, 18 set. 2001. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rce/article/view/31819>. Acesso em: 10 mai. 2021.

¹⁰⁴ BRASIL. **Lei n.º 14.118, de 13 de janeiro de 2021**. Institui o Programa Casa Verde e Amarela e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14118.htm. Acesso em: 11 mai. 2021.

¹⁰⁵ **Casa Verde e Amarela atuará com regularização, melhoria habitacional e incluirá 1 milhão de famílias no crédito imobiliário**. Ministério do Desenvolvimento Regional, 25 de ago. de 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/noticias/casa-verde-e-amarela-atuara-com-regularizacao-melhoria-habitacional-e-incluira-1-milhao-de-familias-no-credito-imobiliario>. Acesso em: 12 mai. 2021.

No entanto, entendeu-se imperiosa uma explanação mais extensiva, sobretudo no que tange à nova lei de regularização fundiária, em razão da dimensão do seu impacto na sociedade brasileira.

Outrossim, pretendeu-se explicitar que há uma conjuntura de preocupação do Poder Público em diminuir a informalidade das habitações no país, que se acentuou neste século, justificada por dois motivos principais, a saber, o retorno econômico que a titulação da propriedade proporciona, como já dito acima, e o direito à moradia digna.

Com efeito, sobre este indigitado direito, brevemente aludido supra, consigne-se que foi concebido pela primeira vez no ano de 1948, por ocasião da Declaração Universal dos Direitos Humanos, a partir do que passou a ser objeto de diversos tratados internacionais, com destaque para o mais abrangente deles, qual seja, o Pacto Internacional de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais de 1966, que apresentou a moradia digna como direito humano. Em 1991, o Comitê da ONU de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais publicou o seu Comentário n.º 04, relativo ao quanto tratado pelo Pacto sobre o direito em comento¹⁰⁶.

Relativamente ao mencionado Comentário n.º 04 do Comitê da ONU, Ricardo Libel Waldman e Vanessa Bueno Sampaio¹⁰⁷, afirmam que, de acordo com o Comitê, para que haja moradia digna, algumas características devem ser observadas, sendo elas: a segurança legal da posse; a disponibilidade de serviços, materiais e infraestrutura; custo acessível; habitabilidade, acessibilidade; localização e adequação cultural. Por isso a promoção deste direito é um dos fundamentos à criação de medidas de regularização.

Em específico, aduzem que a habitabilidade, conforme o referido Comitê, somente resta configurada se houver o oferecimento de um “espaço adequado aos ocupantes, com proteção contra o frio, umidade, calor, chuva e qualquer outra ameaça à saúde. Ainda: deve ser garantida segurança aos moradores contra riscos estruturais, de modo a protegê-los”¹⁰⁸.

¹⁰⁶ MARINHO, Jefferson Luiz Alves. **Moradia digna: um direito de todos, um dever do Estado, uma realidade de poucos**. XXI Encontro Regional de Estudantes de Direito e Encontro Regional de Assessoria Jurídica Universitária. “20 anos da Constituição. Parabéns! Por quê?”. Sessão de Diálogo 3. Estado, Sociedade e Ordem Jurídica. Disponível em: https://edisdisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4306479/mod_resource/content/1/direito%20%C3%A0%20moradia%20digna%20dever%20do%20estado.pdf. Acesso em: 24 mai. 2021.

¹⁰⁷ WALDMAN, Ricardo Libel. SAMPAIO, Vanessa Bueno. **O direito à moradia adequada à luz do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: uma discussão a partir das perspectivas da ODS n. 11 e da Habitat III**. Revista Direito Ambiental e sociedade, v. 9, n. 1, jan./abr.2019, p. 74. Disponível em: <http://www.uces.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/7508>. Acesso em: 24 mai. 2021.

¹⁰⁸ WALDMAN, Ricardo Libel. SAMPAIO, Vanessa Bueno. **O direito à moradia adequada à luz do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: uma discussão a partir das perspectivas da ODS n. 11 e da Habitat III**. Revista Direito Ambiental e sociedade, v. 9, n. 1, jan./abr.2019, p. 77. Disponível em: <http://www.uces.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/7508>. Acesso em: 24 mai. 2021.

No Brasil, somente com a publicação da EC n.º 26 de 2000 o direito à moradia foi incluído no artigo 6º da Constituição Federal, fazendo parte, portanto, dos direitos fundamentais sociais. Por decorrência disso, possui natureza prestacional, o que obriga o Estado a executá-lo positivamente, além de sua estreita ligação com o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana¹⁰⁹.

A análise das hipóteses de isenção do habite-se que serão interpretadas a seguir girará em torno, portanto, destes dois aspectos preponderantes, o direito à digna moradia e o fortalecimento da economia, com o fito de se investigar se de fato é benéfico dispensar a apresentação deste alvará quando da averbação registral da construção de imóveis residenciais, ou se isto se constitui, em verdade, como uma condescendência à irregularidade de imóveis edificadas sem o acompanhamento municipal, ou, ainda, como uma compensação à ausência do Poder Público relativamente às edificações de habitações da população em geral.

4.2 A LEI N.º 13.865, DE 08 DE AGOSTO DE 2019

A lei de que ora se fala é fruto do Projeto de Lei n.º 7093/2014, de autoria do Deputado Irajá Abreu (PSD-TO), cuja redação original aportava a ideia de, por meio de alteração à Lei de Registros Públicos, desobrigar a apresentação do alvará de construção emitido pela Prefeitura Municipal, relativo a residências urbanas unifamiliares de um só pavimento e finalizada há mais de cinco anos, ao Registro de Imóveis¹¹⁰.

O escopo, de acordo com a justificação do deputado, era o de possibilitar a utilização de habitações antigas em negócios imobiliários, sem a exigência do alvará de construção, o que ele considerava como uma dificuldade às partes¹¹¹.

De logo, percebe-se uma atecnia do idealizador da lei, já que o alvará de construção não é um dos documentos reclamados pelos Ofícios de Imóveis para averbação de construções, como visto no decorrer do capítulo “3” retro.

¹⁰⁹ MERCIER, Bernadete Bacellar do Carmo; CARRIÇO, José Marques. **Regularização fundiária urbana, aplicabilidade da Lei nº 13.465/2017 e o uso de outros instrumentos normativos**. Revista Jurídica (FURB), v. 24, n.º.53, jan./abr. 2020, e8256. p.7. Disponível em: <https://bu.furb.br/ojs/index.php/juridica/article/view/8256>. Acesso em: 10 mai. 2021.

¹¹⁰ SOUZA, Murilo. **Câmara aprova dispensa de alvará de construção para imóveis com mais de cinco anos. Câmara dos Deputados**. Brasília/DF, 16 de set. de 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/470323-camara-aprova-dispensa-de-alvara-de-construcao-para-imoveis-com-mais-de-cinco-anos/>. Acesso em: 11 mai. 2021.

¹¹¹ **Projeto de Lei nº , de 2014 (Do Sr. Irajá Abreu)**. Acresce dispositivo à Lei nº 6.015, de 13 de dezembro de 1973. Câmara dos Deputados, 07 de fev. de 2014. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01hvh9ok0t4s3b11270081b5i5f13159638.node0?codteor=1224987&filename=Tramitacao-PL+7093/2014. Acesso em: 11 mai. 2021.

Publicada em 2019, a Lei n.º 13.865/19 acrescentou o art. 247-A à LRP, com um texto diferente daquele primário, mais aprimorado, pelo que é oportuna a sua transcrição. Senão, veja-se:

Art. 1º A Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos), passa a vigorar acrescida do seguinte art. 247-A:

“Art. 247-A. É dispensado o habite-se expedido pela prefeitura municipal para a averbação de construção residencial urbana unifamiliar de um só pavimento finalizada há mais de 5 (cinco) anos em área ocupada predominantemente por população de baixa renda, inclusive para o fim de registro ou averbação decorrente de financiamento à moradia.”

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.¹¹²

Nota-se que o “alvará de construção” foi substituído pelo “habite-se”, porquanto este, sim, é documento obrigatório. Ademais, somente famílias carentes passaram a ser as possíveis beneficiárias, enquanto que, nos termos originais, a lei seria muito mais englobante.

A lei se refere a um serviço fornecido pelos Registros de Imóveis, a averbação de construções, que, como visto no terceiro capítulo, é um assento acessório, ou seja, pressupõe-se que já exista uma matrícula no fôlio real, em que conste o título do detentor do direito real sobre o imóvel, ao qual será adicionada a informação complementar da construção realizada, por meio da averbação.

Levando-se em conta que o alvo da lei são áreas ocupadas predominantemente por pessoas desfavorecidas, e que, conforme o contexto de informalidade de ocupações e edificações esboçado, é essa parcela da população que mais sofre com a cidade irregular, infere-se ser difícil que as famílias abarcadas pelo texto legal, ao menos em sua grande maioria, já possuam a titularidade da propriedade, registrada no cartório de imóveis.

Desta forma, seria imprescindível, primeiramente, a legalização dos assentamentos, no sentido de conferir aos seus ocupantes o direito real de propriedade, o que não parece ter sido ponderado quando da elaboração da alteração legislativa.

A parte final da redação do dispositivo possui visível caráter econômico, posto que está expressa a intenção precípua em tornar menos burocrática a averbação da construção dessas casas nos cartórios de imóveis, qual seja, a obtenção de financiamentos em instituições financeiras, que requerem como garantia o imóvel em situação legal, para que, na qualidade de credoras da relação jurídica, assumam um risco menor na concessão de recursos.

¹¹² BRASIL. **Lei n.º 13.865, de 08 de agosto de 2019**. Altera a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos), para dispensar o habite-se na averbação de construção residencial urbana unifamiliar de um só pavimento finalizada há mais de 5 (cinco) anos em área ocupada predominantemente por população de baixa renda. Brasília, 08 de ago. de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13865.htm. Acesso em: 11 mai. 2021.

A exclusão do habite-se do conjunto de documentos necessários à averbação, todavia, desconsidera a sua importância e a sua razão de ser. Relembre-se que a sua função, consoante José Afonso da Silva¹¹³, é a de assegurar que houve uma verificação do cumprimento de normas edilícias e urbanísticas, e a sua outorga é uma atestação concedida pelo Poder Público municipal de que o imóvel está apto para ser utilizado à finalidade para a qual foi idealizado, e que não há riscos à sua ocupação.

Como etapa final do processo de licenciamentos e fiscalizações de ordem pública por que passam as obras, o habite-se certifica que a edificação foi submetida a detidas análises de profissionais técnicos, que são subscritas pela Municipalidade quanto à confirmação de que o imóvel está seguro. Dito de outra forma, há uma responsabilização pública pelo que foi construído.

A Lei n.º 13.865/2019, no entanto, não indica um substituto do habite-se, melhor dizendo, uma via alternativa de se atestar, tecnicamente, a regularidade da construção. Em reportagem publicada no portal G1¹¹⁴, consta que, ao ser questionado sobre como se provará que a moradia está em condições seguras de ser habitável, o então Senador Irajá Abreu afirmou que isto poderia ser feito por satélite e que se o imóvel não caiu em cinco anos, lapso temporal mínimo posto como condição ao benefício da lei, ele não cairá mais.

A verificação da habitabilidade por satélite, aduzida pelo proponente da lei, não é factível. Não seria possível inspecionar a estrutura da habitação, a divisão interna de cômodos, os materiais utilizados em sua edificação, entre tantas outras variáveis. Incongruente, também, é a ideia de que a infraestrutura não cederia após cinco anos, inclusive porque não se percebe a preocupação com eventuais intempéries incidentes sobre quaisquer residências, como as consequências de fatores climáticos.

De fato, ignorou-se a geografia dos locais em que estas moradas tenham sido construídas, isto é, se em localidade de risco de desmoronamento, enchente etc., de forma que talvez fosse mais prudente restringir a abrangência da lei às residências que estivessem fixadas em áreas menos propensas a desastres ambientais.

A concepção desta lei não foi profunda o suficiente, similarmente, para considerar as características diversas dos habitantes. A título de exemplo, o Estatuto da Pessoa com Deficiência estabelece, em seu art. 60, §2, que a emissão do habite-se está condicionada ao

¹¹³ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. – 6.ed. rev. e atual. – São Paulo: Malheiros, 2010. p. 450.

¹¹⁴ PAIVA, Deslange. **Habite-se: nova lei esbarra em limitações e falta de regulamentação**. G1 Economia, 30 de dez. de 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/12/30/habite-se-nova-lei-esbarra-em-limitacoes-e-falta-de-regulamentacao.ghtml>. Acesso em: 12 mai. 2021.

atendimento das regras de acessibilidade¹¹⁵. Ou seja, não se leva em conta que há portadores de deficiência nas residências que serão abarcadas pela dispensa deste alvará.

Dessa forma, o direito fundamental social à moradia, que deveria servir de parâmetro e norte a legislações desta natureza, resta, em verdade, esquecido. As qualidades de habitabilidade e acessibilidade, necessárias para que se tenha uma moradia digna, como apontado no Comentário n.º 04 da ONU referenciado acima, são menosprezadas. Isto porque o habite-se é justamente a certificação da presença de tais atributos.

Além dos elementos atinentes ao habite-se, registre-se que a lei foi omissa acerca dos demais documentos que instruem um pedido de averbação de construção, como plantas, memorial descritivo e até mesmo certidões negativas de débitos da Previdência Social.

O único critério seguido, efetivamente, foi o econômico. Porém, regularizar imóveis junto às serventias extrajudiciais imobiliárias a qualquer custo, sem que as suas estruturas reflitam as normas edilícias e urbanísticas, pode ser inútil, visto que as instituições financeiras, ao avaliarem os riscos da concessão do financiamento, podem requerer a avaliação do bem que se lhes deseja dar para assegurar a relação jurídica. Se se perceber que o imóvel não tem a capacidade de, em caso de inadimplemento do devedor, garantir o pagamento da dívida através de leilão, certamente não será aceito como garantia.

Há de se assinalar, além do mais, que a simples dispensa do habite-se, sem um documento de teor semelhante, faria com que o registro da habitação no Cartório de Imóveis perdesse parte da sua credibilidade, e as serventias deixariam de exercer um controle final do atendimento das normas edilícias locais.

É compreensível a tentativa de contornar o alto índice de irregularidade registral que as cidades brasileiras alcançam, além de facilitar o acesso ao crédito imobiliário a famílias de baixa renda e, com isso, estimular o mercado. Todavia, entende-se que o texto da lei é raso e desatendo à complexidade da questão.

Uma forma de mitigar a ausência do habite-se, sem desmerecer a imprescindibilidade do controle técnico das construções, seria impor a apresentação de uma certificação emitida por um profissional da engenharia civil ou da arquitetura, em que se atestasse, ao menos, a ausência de risco relativo à infraestrutura, seja aos ocupantes do imóvel que aos vizinhos.

Da forma como está redigida, todavia, a lei representa a evidência de que as Prefeituras não conduzem o processo de edificação de residências, com todas os estágios de licenças e

¹¹⁵ BRASIL. **Lei nº 13.146, de 06 de julho de 2015**. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113146.htm. Acesso em: 12 mai. 2021.

verificações, idealmente pensado para proteger seus habitantes e salvaguardar o seu direito à moradia digna, e de que é muito mais viável tentar regularizar o que está viciado, assim como pontuou Adauto Lúcio Cardoso em pesquisa desenvolvida no Rio de Janeiro, em 2003, retratada no item anterior.

Concorda-se que não se pode fechar os olhos a esta gritante realidade e que, por certo, pretender corrigi-la significa oferecer, ainda que tardiamente, direitos básicos de moradia a pessoas que tiveram de se virar por conta própria para ter um teto. O caminho tracejado pela Lei n.º 13.865/2019 talvez não seja, no entanto, o mais adequado.

Esse é o ponto de vista que exprime Raquel Tomanik¹¹⁶, que critica a “facilitação excessiva” à desburocratização que impera na política urbana do país, de que é exemplo a isenção do habite-se permitida pela Lei n.º 13.865/2019, ora examinada, mormente desde a edição da multicitada Lei n.º 13.465/2017. Ela alerta que a simplificação dos ritos de regularização, embora louvável, se se configurar de modo superficial, pode ser nociva, sobretudo se ocorrer sem a devida orientação aos Municípios.

Pela proximidade com o tema, importante anotar que, poucos meses após a edição da Lei n.º 13.865/2019, o Deputado Federal Diego Andrade (PSD/MG) propôs o Projeto de Lei n.º 209/2020¹¹⁷, que tem por objeto o acréscimo do art. 247-B à LRP, ou seja, dispositivo subsequente àquele que veicula a lei de que se tratou neste tópico, com o fito de adicionar uma medida similar, porém mais razoável.

Consiste em simplificar o processo de obtenção do habite-se, ao invés de dispensá-lo, para a averbação da construção de residências urbanas e unifamiliares, igualmente construídas há mais de 05 (cinco) anos, com a diferença de que é livre a metragem e a quantidade de pavimentos, e que devem os imóveis estar localizados em áreas em processo de regularização. Outrossim, as plantas arquitetônicas e a visita única de um técnico da prefeitura são obrigatórias. Sugere-se, por outro lado, uma taxa singular de regularização.

Apesar de não detalhar como se daria, faticamente, a aludida simplificação, afigura-se como uma opção mais apropriada, particularmente porque leva em conta a titulação do

¹¹⁶ TOMANIK, Raquel. **A cidade, seus muros e suas leis**. 258 fls. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Arquitetura. Belo Horizonte, 2020. p. 37. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/35147>. Acesso em: 12 mai. 2021.

¹¹⁷ **PL 209/2020**. Altera a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos), para simplificar o habite-se na averbação de construção residencial urbana finalizada há mais de 5 (cinco) anos em área em processo de regularização. Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2236837>. Acesso em: 12 mai. 2021.

assentamento, ao mencionar “áreas em processo de regularização”, e por não excluir a supervisão técnica da municipalidade.

4.3 OUTRAS HIPÓTESES

Diante desta “tendência” de simplificação exposta ao longo do presente capítulo, pertinente se faz o comentário de outras alterações legislativas, ou providências administrativas, relativas à dispensa do habite-se para fins de averbação registral de construção de imóveis residenciais, para que melhor se observem as suas diferenças e semelhanças, e se verifique se são excessos de facilitação ou, de fato, flexibilizações pertinentes.

Frise-se que não se tem a intenção de esgotar as hipóteses, o que demandaria uma busca muito mais aprofundada e extensa, já que é uma medida que pode ser adotada, para além das previsões em leis federais, por cada Corregedoria Geral de Justiça estadual, ou pelos Municípios, no exercício de suas competências e em resposta às peculiaridades locais.

4.3.1 Lei de Regularização Fundiária Rural e Urbana

A Lei n.º 13.465/2017, consoante já informado no início do capítulo, contém uma série de medidas dirigidas às variadas formas de regularização, incluídas as de caráter registral. Nessa senda, um de seus artigos viabiliza a averbação de construções de específica modalidade residencial, sem o habite-se.

Trata-se do art. 63. Este dispositivo integra o Capítulo VIII, cujo tema é outra novidade para a legislação civil, qual seja, o Condomínio Urbano Simples, que poderá ser instituído, inclusive para fins de Reurb, quando um mesmo imóvel contiver construções de casas ou cômodos, devendo ser 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 para as unidades (art. 61).

É um instituto controverso, porque não foi inserido no Código Civil, ao lado dos demais tipos de condomínio, o voluntário, o necessário e o edilício, tampouco está claro se é um subtipo ou espécie de condomínio edilício, ao qual muito se assemelha¹¹⁸.

¹¹⁸ ABELHA, André. **Nova lei 13.465/2017 (Parte V): O condomínio urbano simples(mente absurdo)**. Migalhas, 28 de ago. de 2017. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/263359/nova-lei-13-465-17-parte-v---o-condominio-urbano-simples-mente-absurdo>. Acesso em: 13 mai. 2021.

Mas o que interessa a este trabalho é o teor do art. 63, que autoriza a averbação das edificações do condomínio urbano simples, se inserto no âmbito da Reurb-S, a partir de mera notícia, a requerimento do interessado, da qual constem a área construída e o número da unidade imobiliária, dispensada a apresentação do habite-se e de certidões negativas de tributos e de contribuições previdenciárias.

A Reurb de Interesse Social ou Reurb-S é a modalidade da Reurb relativa à regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais, ocupados predominantemente por população de baixa renda (art.13, I).

Embora a Lei n.º 13.465/2017 estabeleça que o projeto de Regularização Fundiária deverá conter a indicação das unidades imobiliárias a serem regularizadas (art. 36, II), e de medidas de adequação da infraestrutura da edificação, entre outros quesitos (art. 36, VII), o que, pelo menos em tese, poderia garantir a solidez da residência, a averbação de edificação por simples declaração, desacompanhada do habite-se e de documentos que confirmem o que afirma o requerente, pode afigurar um assento frágil e, com isso, as informações a constarem no registro imobiliário tendem a não refletir com precisão as características reais da habitação.

Do ponto de vista do direito à moradia digna, considerando que a medida é prevista para residências que se insiram na Reurb-S, identifica-se uma aproximação, na medida do possível, do quanto idealizado e consubstanciado no acima referido Comentário n.º 04 do Comitê da ONU sobre os requisitos para uma moradia digna.

4.3.2 Código de Normas da Corregedoria Geral da Justiça – Parte Extrajudicial do Rio de Janeiro

O Código de Normas fluminense, ao disciplinar, em seu art. 587, o procedimento de averbação de obra construção civil, gênero do qual são espécies a construção, a reconstrução, a demolição, a reforma ou a ampliação de prédios, estabelece, no parágrafo único, que o requerimento do serviço deverá ser instruído com o habite-se, ou, alternativamente, com o guia do imposto predial, hipótese em que a comprovação do referido alvará é dispensada.

No entanto, o Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU é tributo de competência municipal, de acordo com o art. 156, I, da Constituição Federal, e que tem por fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse com *animus domini* de um bem imóvel construído em perímetro urbano (art. 34, CTN).

Acontece que a exação poderá incidir sobre quaisquer imóveis, até mesmo os irregulares e que não passaram pelos processos de licenciamento, fiscalização ou emissão de habite-se,

desde que figurado o fato gerador. Nesse sentido, o STJ possui jurisprudência firmada de que é lícita a cobrança do IPTU que incida sobre condomínios irregulares, caso os seus detentores sejam possuidores com intenção de se apossarem definitivamente, como se aprecia do AgInt no REsp n.º 1284065/DF¹¹⁹.

Logo, o guia do imposto predial, empregado na averbação de construções, no lugar do habite-se, não traduz a regularidade da estrutura do imóvel. O mero ajuste registral, não obstante enseje transações imobiliárias não informais, afasta-se da salvaguarda integral do direito à moradia digna.

4.3.3 Código de Normas e Procedimentos do Estado da Bahia

O Código de Normas baiano traz em seu art. 1.430-D a possibilidade de averbação da construção, reforma e ampliação de edificações compostas por até 04 (quatro) pavimentos, e que não contenham habite-se. Como requisitos, exigem-se do proprietário: a ficha de inscrição municipal do imóvel, certidão de primeiro lançamento ou certidão específica da Prefeitura da localidade (inciso I); o memorial descritivo contendo o cadastro completo da construção, fotos de todos os cômodos, bem como área externa, com declaração expressa do responsável técnico de que o imóvel não compromete a segurança de seus habitantes ou de seus vizinhos, acompanhada de ART ou RRT (inciso II); uma declaração do requerente em que afirme estar ciente de que essa averbação não substitui o habite-se e na qual se responsabilize por eventuais danos a terceiros (inciso III); ata notarial de visita in loco realizada por Tabelião, em que constem as informações dos incisos precedentes, nos casos em que as benfeitorias superem o valor de 100 (cem) salários mínimos (inciso IV).

Destaque-se a prescrição do §3º do mesmo artigo, que determina ao Registrador a indicação expressa de que não foi apresentado o habite-se, para enfatizar que a responsabilidade recairá sobre o interessado.

Observa-se que é um procedimento raciocinado em atenção à realidade brasileira de edificações elaboradas sem o acompanhamento municipal, total ou parcial. É uma tentativa de corrigi-la, a nível registral, com uma participação mínima da municipalidade, que deverá emitir a ficha de inscrição do imóvel ou a certidão de primeiro lançamento, além de reconhecer a

¹¹⁹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). **Agravo Interno do Recurso Especial 1284065/DF**. Agravante: Associação dos moradores do condomínio Ville de Montagne - AMORVILLE. Agravado: Distrito /Federal. Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho, DF, 25 de mar. de 2019. DJe 01/04/2019. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201102338738&dt_publicacao=01/04/2019. Acesso em: 13 mai. 2021.

relevância da análise de um profissional capacitado. Representa, assim, uma desburocratização à regularização, mas sem desatender a precauções básicas de segurança, mantendo em equilíbrio, ainda que minimamente, entre os critérios para uma moradia digna e os fins econômicos.

4.3.4 Termo de Regularização de Edificação Concluída – TREC

Concebido pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Urbanismo (SEDUR) da cidade de Salvador/BA¹²⁰, o documento tem o condão de reconhecer a existência de edificações construídas sem licença, ocupadas há muito tempo e que não possuam habite-se, para o fim exclusivo de registro em Ofícios de Imóveis.

Esta regularização, prevista no decreto municipal n.º 30.896/2019, conteve limitações temporais. Aplicou-se somente a obras concluídas até 28 de dezembro de 2018, e as ações só vigoraram até 28 de dezembro de 2019. Além disso, imóveis localizados em áreas públicas não autorizadas e em locais com restrições ambientais não poderiam ser beneficiados.

Dado importante é que o TREC não atesta a segurança da construção, quer dizer, não substitui o habite-se ou semelhante. Não obstante isso, um dos documentos que instruem o pedido do interessado é o ART ou o RRT do profissional responsável pelo cadastro e pelas plantas do imóvel. Isto permitirá, ao menos, que o quanto declarado ao Registro de Imóveis corresponda à situação física do bem.

Programas nessa linha, promovidos pela própria Prefeitura, seriam extremamente proveitosos à população e compensariam, parcialmente, a falta da sua atuação como polícia administrativa durante o processo de edificar, se servissem, também, para atestar a estabilidade estrutural da residência e apontassem eventuais falhas a serem consertadas, não se limitando à simples regularização registral. Isto traduziria uma atuação com foco no direito à moradia digna e, conseqüentemente, tornaria o registro imobiliário mais consistente, oferecendo mais segurança a negócios que tivessem por objeto o imóvel.

¹²⁰ **Prefeitura regulariza obras e serviços construídos sem licença em Salvador.** Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDUR), 15 de mai. de 2019. Disponível em: <http://www.sucom.ba.gov.br/noticias/prefeitura-regulariza-obras-e-servicos-construidos-sem-licenca-em-salvador/>. Acesso em: 13 mai. 2021.

5 CONCLUSÃO

A partir das ideias desenvolvidas, chega-se às seguintes considerações conclusivas:

1. A competência a respeito do direito urbanístico se distribui por todos os entes federativos. No entanto, no âmbito da União, são definidas diretrizes gerais, orientações genéricas, enquanto que nas esferas estadual, distrital e municipal se desenvolvem medidas em grau crescente de especificidade, em observância às peculiaridades locais

2. É nos Municípios que se executa a política urbana, em conformidade às diretrizes gerais estabelecidas pela União, e são eles os responsáveis pelas atribuições relativas às construções, porque é dentro dos seus perímetros que as cidades, de fato, são erguidas, sujeitas a uma série de fatores próprios de cada localidade, como os aspectos geográficos e sociais.

3. A atuação dos Municípios, no que se refere às construções, é precipuamente de controle, e para isso se valem de normas de ordem pública que elaboram, sejam leis ou regulamentos, os quais versam sobre limitações ao exercício do direito de construir de que dispõem os proprietários de imóveis.

4. Os imóveis, edificados ou não, são o ponto em comum existente entre as municipalidades e os Registros de Imóveis, já que são as unidades que essencialmente compõem as cidades e que devem ser matriculados nos respectivos Ofícios de Imóveis. Para a realização dos serviços registrais, comumente são reclamados documentos emitidos pelas autoridades municipais, com o objetivo de que reste demonstrado que os atos a serem registrados ou averbados passaram pelo crivo da administração local. Os cartórios imobiliários funcionam, desta forma, como um último controle do cumprimento de exigências edilícias, de parcelamento do ou qualquer outro assunto que envolvam a interseção entre imóveis e as cidades.

5. O habite-se é uma espécie de alvará, consistente em uma atestação pública fornecida pela Prefeitura ao término de uma obra, por meio do qual assegura a obediência do prédio erguido às regras edilícias do Município, a correspondência da sua estrutura ao fim para o qual foi planejado, bem como a sua segurança e sua habitabilidade, podendo, então, ser ocupado. A ocupação, na ausência do habite-se, é irregular e sujeita a sanções. É um dos documentos essenciais à solicitação do serviço de averbação registral de construções, inclusive residenciais, junto aos Registros de Imóveis.

6. A emissão do habite-se está inserida no complexo controle efetuado pelos Municípios sobre as construções, que engloba desde o projeto de loteamento até o fim das obras de edificação. É caracterizado pela emissão de licenças, realização de fiscalizações, vistorias,

eventuais adequações e aprovações, e foi pensado como maneira de garantir a segurança das pessoas que se utilizarão do imóvel, das que o circundarão e na sua conformação ao traçado urbano.

7. A averbação registral é um assento acessório necessário para informar sobre eventuais modificações na matrícula ou nos registros atinentes a um imóvel. Embora acessório, é obrigatório por decorrência de imposição legal constante da Lei de Registros Públicos e do princípio da continuidade registral ou trato sucessivo, visto que, sem as averbações, remanesceriam lacunas entre um ato registrado e outro, e isto impossibilitaria o registro de um novo título. Além disso, é imprescindível porque, conferindo as atualizações que venham a sofrer o imóvel ou questões relacionadas aos seus titulares, o registro imobiliário refletirá, na maior proporção possível, a realidade fática.

8. As fontes normativas das averbações são a Lei de Registros Públicos e os códigos de normas estaduais, que, por serem normativos infralegais, publicados pelas Corregedorias Gerais dos Tribunais de Justiça dos Estados, não têm o condão de alterar substancialmente os preceitos da lei federal, mas de acrescentar-lhe detalhes e conformar o serviço às situações locais enfrentadas por usuários e oficiais de registro.

9. Além do habite-se, outros documentos podem ser solicitados para fins de averbação registral de construções, sendo que a Certidão Negativa de Débitos Previdenciária, de acordo com o posicionamento do CNJ, amparado pela decisão proferida pelo STF na ADI nº 394, não vem sendo exigida em todos os Estados, variando conforme o entendimento do Tribunal de Justiça de referência.

10. As ocupações desordenadas e edificações erguidas sem o apoio de profissionais técnicos e do Poder Público são uma constante no Brasil, decorrência do seu histórico urbanístico. Como consequência, as cidades crescem irregularmente, sobretudo em localidades em que predominam populações de baixa renda. Todavia, as inconformidades a elas não se restringem.

11. Ante o extenso contexto de irregularidades que maculam imóveis no Brasil, e em razão da inclusão do direito à moradia digna no rol dos direitos fundamentais sociais da Constituição Federal, por força da Emenda Constitucional n.º 26/2000, bem como de interesses econômicos, intensificou-se, neste século, a criação de instrumentos capazes de facilitar a regularização, seja a fundiária, objeto de leis como a recente Lei n.º 13.465/2017, como em âmbito registral, a exemplo da Lei n.º 13.865/2019.

12. A redação da Lei n.º 13.865/2019 sugere que a sua edição se deu ao largo de um estudo acurado da questão que se propõe a resolver, revelando-se como uma tentativa de

regularização registral a qualquer custo das residências familiares que preencham os seus requisitos. Privilegia o estímulo econômico, em detrimento do direito à moradia digna. Entende-se a dispensa do habite-se proposta como uma medida que evidencia a ausência do Poder Público no processo de construções residenciais. Porém, a sua importância não pode ser desprezada, de maneira que o mais adequado seria um “caminho do meio”, uma via alternativa que assegurasse, tecnicamente, ao menos a segurança da estrutura e a habitabilidade do lar. Essa certificação é interessante não apenas aos ocupantes da habitação, como aos indivíduos e imóveis que a circundam, bem assim às instituições financeiras, que concederiam recursos tendo como garantia um imóvel minimamente estável.

13. Em se tratando de dispensa de habite-se relativo a imóvel que tenha passado por Reurb, possibilidade comentada no item “4.3.1”, há de se considerar que, ao menos, a estrutura da habitação é aferida por técnicos capacitados no procedimento de regularização fundiária, o que substituiria, parcialmente, o papel do habite-se. As medidas tomadas na esfera de um procedimento de regularização fundiária urbana acercam-se dos requisitos para uma moradia digna. Todavia, no que toca à averbação da edificação por mera notícia, sem qualquer documento oficial que embase o ato, a consequência é um assento registral que tende a não refletir a realidade fática do imóvel, tolhendo-lhe a credibilidade.

14. A apresentação do guia do IPTU no lugar do habite-se não o substitui, porque apesar de a exação ser recolhida pela municipalidade, não significa que a estrutura predial tenha sido erguida sob o acompanhamento do Município, bastando à Prefeitura constatar o fato gerador para a incidência do imposto, qual seja, a existência de edificação, regular ou não, objeto de propriedade, domínio útil ou posse. Nessa situação, o objetivo é meramente registral. Deduz-se que, dessa maneira, o registro imobiliário perde parte da sua confiabilidade, porquanto não se ampara em qualquer documento técnico que confirme a estabilidade da residência. Além disso, não há como se ter certeza de que a moradia atende aos critérios para ser considerada digna.

15. A hipótese de averbação de construção residencial presente no Código de Normas da Bahia mostra-se como a mais conveniente, já que, ao passo que isenta a exigência do habite-se, requer um certificado a ele similar, em partes, porquanto capaz de atestar a estabilidade da estrutura do prédio, verificada por um profissional competente. É a opção analisada que menos se distancia da determinação da LRP de que é necessário um documento emitido por autoridade pública que fundamente o ato averbável. Assegura aos administrados a regularização registral, preocupa-se com a infraestrutura e, contorna, parcialmente, a abstenção e burocracia do Poder Público.

16. O Termo de Regularização de Edificação Concluída - TREC tem fins estritamente registrais. A infraestrutura e a habitabilidade da habitação não são asseguradas, somente as suas dimensões, ilustradas no seu cadastro e planta arquitetônica. Seria artifício importante de reparação municipal, pela carência do seu exercício de controle, se tivesse por escopo, semelhantemente, a confirmação da firmeza estrutural e a correção de debilidades, para garantir o direito à moradia digna dos habitantes da casa.

17. A preocupação do Poder Público tem sido orientada muito mais à promoção de regularizações do que no à identificação das falhas que impedem a correta incidência nas normas de controle administrativas sobre o procedimento de edificações residenciais, para tentar saná-las.

18. Considera-se que a dispensa do habite-se, enquanto resposta à situação de irregularidade urbana e registral consolidada, somente é interessante se for estabelecida uma maneira alternativa de atestar a habitabilidade e segurança residenciais, no caminho do quanto esboçado pelo Código de Normas baiano. Essa possibilidade, ademais, deve ser facilitada à população, tornando-lhe acessível o serviço prestado por engenheiros e arquitetos, que detêm a competência técnica para avaliar a infraestrutura predial.

Poderia ser pensada, por exemplo, uma “popularização” das atividades destes profissionais liberais, no sentido do que propõe a Lei n.º 11.888/2008, voltada ao fornecimento de assistência técnica pública e gratuita a famílias de baixa renda para o projeto e a construção de habitação de interesse social.

6 REFERÊNCIAS

ABELHA, André. **Nova lei 13.465/2017 (Parte V): O condomínio urbano simples(mente absurdo)**. Migalhas, 28 de ago. de 2017. Disponível em:

<https://www.migalhas.com.br/depeso/263359/nova-lei-13-465-17--parte-v---o-condominio-urbano-simples-mente-absurdo>. Acesso em: 13 mai. 2021.

ARAÚJO, Raquel Magalhães. **A natureza jurídica do Direito de Laje**. 72 fls. Monografia (Graduação) – Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018.

Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/27444>. Acesso em: 10 mai. 2021.

ART. Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Pará – CREA-PA, 24 de jul. de 2018. Disponível em: <http://www.creapa.org.br/site/index.php/about/art/285-anotacao-de-responsabilidade-tecnica#:~:text=ART%20DE%20OBRA%20OU%20SERVI%C3%87O,objeto%20de%20um%20%C3%BAnico%20contrato.&text=ART%20DE%20CARGO%20OU%20FUN%C3%87%C3%83O,de%20cargo%20ou%20fun%C3%A7%C3%A3o%20t%C3%A9cnica..>

Acesso em: 27 abr. 2021.

AVELAR, Ana Maria Melo; SILVA, Camila Alves; DE PAULA FILHO, Cezar Silva; BARCELOS, Vinícius Cunha. **Informalidade urbana: Os desafios da regularização fundiária e da reforma urbana para a formação de cidades sustentáveis**. Revista do Centro Acadêmico Afonso Pena, 2009 (2), Belo Horizonte, jul-dez 2009. Disponível em: <https://revistadoacaap.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/73>. Acesso em: 24 mai. 2021.

AVVAD, Pedro Elias. **Direito imobiliário: teoria geral e negócios imobiliários**. – 4. ed., rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2014.

BAHIA. **Provimento Conjunto CGJ/CCI N° 03/2020**. Dispõe sobre o Código de Normas e Procedimentos dos Serviços Notariais e de Registro do Estado da Bahia. Disponível em: <http://www7.tjba.jus.br/secao/lerPublicacao.wsp?tmp.mostrarDiv=sim&tmp.id=23871&tmp.secao=28>. Acesso em: 20 fev. 2021.

BARRETO, Marina Facchin. **O Princípio da Continuidade no Registro de Imóveis**. Segundo Oficial de Registro de Imóveis de Ribeirão Preto, São Paulo, jun. de 2017. Disponível em: <https://www.2rirp.com.br/blog/principio-da-continuidade-no-registro-de-imoveis-a-importancia-deste-principio-para-viabilizar-o-registro-dos-titulos-apresentados-na-serventia>. Acesso em: 23 abr. 2021.

BELLO, Luiz. **Dia Nacional da Habitação: Brasil tem 11,4 milhões de pessoas vivendo em favelas**. Agência IBGE Notícias. 21 de ago. de 2017. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/15700-dados-do-censo-2010-mostram-11-4-milhoes-de-pessoas-vivendo-em-favelas>. Acesso em: 27 abr. 2021.

BRASIL. **Código Tributário Nacional**. Lei n.º 5.172 de 25 de out. de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 26 de abr. de 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 24 abr. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, Senado, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 11 abr. 2021.

BRASIL. **Instrução Normativa n.º 971, de 13 de nov. de 2009**. Dispõe sobre normas gerais de tributação previdenciária e arrecadação das contribuições sociais destinadas à Previdência Social e as destinadas a outras entidades ou fundos, administradas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRD). Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=15937>. Acesso em: 26 abr. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade)**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, 10 de jul. de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 11 abr. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 10.406 de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 24 mai. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 12.378, de 31 de dez. de 2010**. Regulamenta o exercício da Arquitetura e Urbanismo; cria o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil - CAU/BR e os Conselhos de Arquitetura e Urbanismo dos Estados e do Distrito Federal - CAUs; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12378.htm. Acesso em: 27 abr. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 11 mai. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 13.865, de 08 de agosto de 2019**. Altera a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos), para dispensar o habite-se na averbação de construção residencial urbana unifamiliar de um só pavimento finalizada há mais de 5 (cinco) anos em área ocupada predominantemente por população de baixa renda. Brasília, 08 de ago. de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13865.htm. Acesso em: 11 mai. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 14.118, de 13 de janeiro de 2021**. Institui o Programa Casa Verde e Amarela e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14118.htm. Acesso em: 11 mai. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 6.015 de 31 de dez. de 1973**. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm>. Acesso em: 11 abr. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 6.496, de 07 de dez. de 1977**. Institui a “Anotação de Responsabilidade Técnica” na prestação de serviços de engenharia, de arquitetura e agronomia; autoriza a criação, pelo Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – CONFEA, de uma Mútua de Assistência Profissional; e dá outras providências. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6496.htm. Acesso em: 27 abr. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 7.711/88, de 22 de dezembro de 1988**. Dispõe sobre formas de melhorias da administração tributária e dá outras providências. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7711.htm. Acesso em: 26 abr. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 8.212 de 24 de jul. de 1991**. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui o Plano de Custeio, e dá outras providências. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm. Acesso em: 26 abr. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 8.935, de 18 de novembro de 1994**. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos Cartórios). Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8935.htm. Acesso em: 11 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.146, de 06 de julho de 2015**. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113146.htm. Acesso em: 12 mai. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). **Agravo Interno do Recurso Especial 1284065/DF**. Agravante: Associação dos moradores do condomínio Ville de Montagne - AMORVILLE. Agravado: Distrito /Federal. Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho, DF, 25 de mar. de 2019. DJe 01/04/2019. Disponível em:
https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201102338738&dt_publicacao=01/04/2019. Acesso em: 13 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). **Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 491420/SP**. Agravante: FEBRAN – Federação Brasileira das Associações de Bancos. Agravado: José Lavelli de Lima. Relator: Min. Cezar Peluso. Brasília, DF, 21 de fevereiro de 2006. DJ 24-03-2006 PP-00026 EMENT VOL-02226-06 PP-01097 RTJ VOL-00203-01 PP-00409. Disponível em:
<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur93005/false>. Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 795804/SP**. Agravante: Prefeitura Municipal de Guarujá. Agravado: Câmara Municipal de Guarujá. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF, 29 de abril de 2014. DJe-093 DIVULG 15-05-2014 PUBLIC 16-05-2014. Disponível em:
<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur264008/false>. Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **Recurso Extraordinário 240406/RS**. Recorrente: FEBRAN – Federação Brasileira das Associações de Bancos. Recorrido: Município de Igrejinha. Relator: Min. Carlos Velloso. Brasília, DF, 25 de novembro de 2003.

DJ 27-02-2004 PP-00026 EMENT VOL-02141-05 PP-01006. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur97306/false>. Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 394**. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Brasília, DF, 21 de setembro de 2008. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1508221>. Acesso em: 26 abr. 2021.

CARDOSO, Adauto Lúcio. **Irregularidade urbanística: questionando algumas hipóteses**. Cadernos Metrôpole, N. 10, pp. 9-25, 2ª semana 2003. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/9197>. Acesso em: 09 mai. 2021.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli; OLIVEIRA, Fernanda Loures de. **Aspectos Urbanísticos, Cíveis e Registrais do Direito Real de Laje**. Rev. Bras. Polit. Públicas (Online), Brasília, v.7, n.º 2, 2017 p. 121-146. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Paulo-Carmona/publication/320201791_ASPECTOS_URBANISTICOS_CIVIS_E_REGISTRAIS_DO_DIREITO_REAL_DE_LAJE/links/5efe9fab4585155050879044/ASPECTOS-URBANISTICOS-CIVIS-E-REGISTRAIS-DO-DIREITO-REAL-DE-LAJE.pdf. Acesso em: 10 mai. 2021.

Casa Verde e Amarela atuará com regularização, melhoria habitacional e incluirá 1 milhão de famílias no crédito imobiliário. Ministério do Desenvolvimento Regional, 25 de ago. de 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/noticias/casa-verde-e-amarela-atuara-com-regularizacao-melhoria-habitacional-e-incluira-1-milhao-de-familias-no-credito-imobiliario>. Acesso em: 12 mai. 2021.

COSTA, Beatriz Souza; VENÂNCIO, Stephanie Rodrigues. **A função social da cidade e o direito à moradia digna como pressupostos do desenvolvimento urbano sustentável**. Revista Direito Ambiental e sociedade, v. 6, n. 2. 2016. Disponível em: <http://www.uces.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/3481>. Acesso em: 24 mai. 2021.

DA SILVA, Maria do Carmo Campos. **Regularização fundiária de assentamentos urbanos informais: fator de fixação de população de baixa renda ou promoção do mercado imobiliário informal? O caso do assentamento Bengui – Etapa 2, Belém-PA – 2019**. – 193f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2019. Disponível em: <http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/11943>. Acesso em: 10 mai. 2021.

DE SOTO, Hernando. **O Mistério do Capital**. [Entrevista concedida a] Roberto Frenndt Júnior. Conjuntura Econômica, v. 55, n. 9, p. 37-39, 18 set. 2001. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rce/article/view/31819>. Acesso em: 10 mai. 2021.

DIAS, Maria Tereza Fonseca; MENOSSI, Rita de Cássia. **Os limites da competência normativa do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) face aos serviços notariais e de registro**. Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública. Brasília, v. 3, n. 1, p. 105-120, jan/jun. 2017. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/rdagp/article/view/2167>. Acesso em: 24 mai. 2021.

DIP, Ricardo, coord. **Introdução ao direito notarial e registral**. Porto Alegre: IRIB: Fabris, 2004.

FARIAS, Christiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil; v. 5.** – 11. ed. rev., ampl. e atual. – São Paulo: Atlas, 2015.

FARIELLO, Luiza. **Certidão negativa de dívida não pode ser exigida para registro de imóvel.** Agência CNJ de Notícias, 20 de out. de 2017. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/certidao-negativa-de-divida-nao-pode-ser-exigida-para-registro-de-imovel/>. Acesso em: 26 abr. 2021.

FERREIRA FILHO, Paulo Sérgio. **As lógicas por trás das políticas de regularização fundiária: a alteração de paradigma pela Lei 13.465/2017.** Revista de Direito da Cidade, [S.1.], v. 10, n. 3., p. 1449-1482, ago. 2018. ISSN 2317-7721. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/32040>. Acesso em: 10 mai. 2021.

GRAU, Eros Roberto (1982). **Nota sobre a distinção entre obrigação, dever e ônus.** Revista Da Faculdade De Direito, Universidade De São Paulo, 77, 177-183. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66950>. Acesso em: 04 jun. 2021.

GUIMARÃES, Ana Paula Momose. **Alvarás de construção: caminhos e descaminhos** – 2018. – 163 f. Tese (doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018. Disponível em: <http://tede.mackenzie.br/jspui/bitstream/tede/3779/5/Ana%20Paula%20Momose.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2021.

LOUREIRO, Antônio José Cacheado; LOPES, Tiago Oliveira. **Regularização fundiária urbana: breve análise à luz da Lei nº 13.465/2017.** Âmbito Jurídico, 19 de set. de 2019. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-ambiental/regularizacao-fundiaria-urbana-breve-analise-a-luz-da-lei-n-13-465-2017/>. Acesso em: 10 mai. 2021.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: teoria e prática.** – 8. ed. rev., atual. e ampl. – Salvador: Editora Juspodivm, 2017.

MACEDO, Danilo Matoso. **A urbanização das “Ordenações do Reino”.** Urbanização em territórios luso-brasileiros. Paranoá, Brasília, n.º 13, 2014. f. 17-26. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/paranoa/issue/view/396>. Acesso em: 12 abr. 2021.

MARINHO, Jefferson Luiz Alves. **Moradia digna: um direito de todos, um dever do Estado, uma realidade de poucos.** XXI Encontro Regional de Estudantes de Direito e Encontro Regional de Assessoria Jurídica Universitária. “20 anos da Constituição. Parabéns! Por quê?”. Sessão de Diálogo 3. Estado, Sociedade e Ordem Jurídica. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4306479/mod_resource/content/1/direito%20C3%A0%20moradia%20digna%20dever%20do%20estado.pdf. Acesso em: 24 mai. 2021.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de Construir.** Atual. Eurico de Andrade Azevedo; Adilson Abreu Dallari; e Daniela Libório di Sarno. – 9. ed. – São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. **Direito Municipal Brasileiro.** – 16. ed. atual. – São Paulo: Malheiros, 2008.

MENEZES, Samira Birck de. **Os Princípios da Administração Pública aplicados ao Direito Registral e Notarial.** Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM. Setembro de

2008 – Vol. 3 N.3, p. 01-13. Disponível em:
<https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/7011/4230>. Acesso em: 11 abr. 2021.

MERCIER, Bernadete Bacellar do Carmo; CARRIÇO, José Marques. **Regularização fundiária urbana, aplicabilidade da Lei nº 13.465/2017 e o uso de outros instrumentos normativos**. Revista Jurídica (FURB), v. 24, nº.53, jan./abr. 2020, e8256. Disponível em:
<https://bu.furb.br/ojs/index.php/juridica/article/view/8256>. Acesso em: 10 mai. 2021.

PAIVA, Deslange. **Habite-se: nova lei esbarra em limitações e falta de regulamentação**. G1 Economia, 30 de dez. de 2019. Disponível em:
<https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/12/30/habite-se-nova-lei-esbarra-em-limitacoes-e-falta-de-regulamentacao.ghtml>. Acesso em: 12 mai. 2021.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil – Vol. IV / Atual**. Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho. – 25. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2017.

PESQUISA INÉDITA: Percepções da sociedade sobre Arquitetura e Urbanismo. Pesquisa CAU/BR-Datafolha ouviu mais de 2.400 pessoas em todo o país. CAU/BR – Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil, 12 de out. de 2015. Disponível em:
<https://www.caubr.gov.br/pesquisa-caubr-datafolha-revela-visoes-da-sociedade-sobre-arquitetura-e-urbanismo/>. Acesso em: 27 abr. 2021.

PL 209/2020. Altera a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos), para simplificar o habite-se na averbação de construção residencial urbana finalizada há mais de 5 (cinco) anos em área em processo de regularização. Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2236837>. Acesso em: 12 mai. 2021.

Por que você deve olhar o memorial descritivo do imóvel. Estadão, 02 de abr. de 2019. Disponível em: <https://imoveis.estadao.com.br/compra/entenda-o-que-e-o-memorial-descritivo-do-imovel/>. Acesso em: 27 abr. 2021.

PRADO, Inês Maria dos Santos Coimbra de Almeida. **Instrumentos estatais de outorga de uso privativo de bens públicos**. 2010. 208 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em:
<https://tede2.pucsp.br/handle/handle/9092>. Acesso em: 24 mai. 2021.

Prefeitura regulariza obras e serviços construídos sem licença em Salvador. Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDUR), 15 de mai. de 2019. Disponível em:
<http://www.sucom.ba.gov.br/noticias/prefeitura-regulariza-obras-e-servicos-construidos-sem-licenca-em-salvador/>. Acesso em: 13 mai. 2021.

Projeto de Lei nº , de 2014 (Do Sr. Irajá Abreu). Acresce dispositivo à Lei nº 6.015, de 13 de dezembro de 1973. Câmara dos Deputados, 07 de fev. de 2014. Disponível em:
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01hvh9ok0t4s3b11270081b5i5f13159638.node0?codteor=1224987&filename=Tramitacao-PL+7093/2014. Acesso em: 11 mai. 2021.

REIS, Paula Graziela. **O Plano Diretor como instrumento jurídico de planejamento urbano para o desenvolvimento das cidades**. 2018. 61 f. Monografia (Graduação) - Curso de Direito da Universidade de Caxias do Sul, Canela/RS, 2018. Disponível em:

<https://repositorio.ucs.br/xmlui/handle/11338/4904?locale-attribute=es>. Acesso em: 24 mai. 2021.

RIBEIRO, Luiz. **Metade dos imóveis no país são irregulares, segundo ministério**. Correio Brasiliense, Minas Gerais, 28 de jul. de 2019. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2019/07/28/interna-brasil,774183/imoveis-irregulares-no-brasil.shtml>. Acesso em: 27 abr. 2021.

ROCHA, Maiara Sanches M.; SILVEIRA, Ricardo dos Reis. **Da regularização fundiária das ocupações irregulares do solo urbano e a concretização do direito social à moradia**. Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade. Maranhão, v. 3, n. 2, p. 72-87, Jul-Dez. 2017. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistaDireitoUrbanistico/article/view/2625>. Acesso em: 24 mai. 2021.

SALVADOR (BA). 6º Registro de Imóveis de Salvador. **Requerimento para Averbear Construção**. Disponível em: <http://www.6risalvador.com.br/conteudo/13;jsessionid=ec957aff8ae543a081d2a6c1b1ee>. Acesso em: 26 de abr. de 2021.

SANTA CATARINA. **Provimento CGJ N. 10, de 08 de novembro de 2013**. Aprova a revisão procedida no Código de Normas e institui a consolidação de atos normativos judiciais e extrajudiciais da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de Santa Catarina. Disponível em: <https://www.tjsc.jus.br/web/corregedoria-geral-da-justica/codigo-de-normas-da-cgj>. Acesso em: 24 mai. 2021.

SÃO PAULO. **Provimento Conjunto CGJ Nº 58/89**. Dispõe sobre as Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça – Serviços Extrajudiciais de Notas e de Registro do Estado de São Paulo. Disponível em: <https://api.tjsp.jus.br/Handlers/Handler/FileFetch.ashx?codigo=122759>. Acesso em: 26 abr. 2021.

SARMENTO FILHO, Eduardo Sócrates Castanheira. **Direito Registral Imobiliário: teoria geral, de acordo com o novo Código de Processo Civil e a Lei 13.456/2017**. – Curitiba: Juruá, 2017. 2ª Impressão (Ano 2018).

SILVA NETO, Manoel Jorge e. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. – São Paulo: Saraiva, 2013.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. – 6. ed. rev. e atual. – São Paulo: Malheiros, 2010.

SOUZA, Murilo. **Câmara aprova dispensa de alvará de construção para imóveis com mais de cinco anos. Câmara dos Deputados**. Brasília/DF, 16 de set. de 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/470323-camara-aprova-dispensa-de-alvara-de-construcao-para-imoveis-com-mais-de-cinco-anos/>. Acesso em: 11 mai. 2021.

TOMANIK, Raquel. **A cidade, seus muros e suas leis**. 258 fls. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Arquitetura. Belo Horizonte, 2020. p. 37. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/35147>. Acesso em: 12 de mai. de 2021.

WALDMAN, Ricardo Libel. SAMPAIO, Vanessa Bueno. **O direito à moradia adequada à luz do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: uma discussão a partir das perspectivas da ODS n. 11 e da Habitat III.** Revista Direito Ambiental e sociedade, v. 9, n. 1, jan./abr.2019. Disponível em:
<http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/7508>. Acesso em: 24 mai. 2021.

ANEXO A – Requerimento para Averbar Construção

ILUSTRÍSSIMO SENHOR OFICIAL DO 6º OFÍCIO DE IMOVEIS DE SALVADOR/BA.

OBJETO: AVERBAÇÃO DE CONSTRUÇÃO

1. (nome do requerente - parte interessada), (nacionalidade), (estado civil, se casado, qualificação completa do cônjuge), (profissão), CPF: , RG:
2. ,filiação: ,e-mail, residente e domiciliado, vem requerer, conforme artigos 167, II, 5 e 246 da Lei 6.015/73, a **AVERBAÇÃO** na matrícula número _____, do Livro 2-Registro Geral, deste Ofício, da **CONSTRUÇÃO** de _____ (dizer se é casa, sobrado, etc), composta internamente de (descrever a composição interna do imóvel) edificada na área de terreno (próprio ou foreiro), Rua/Avenida _____, Bairro _____, com a área total construída de _____ m². Tudo em conformidade a Certidão de Conclusão de Obra (habite-se,) número _____ CND da Receita Federal - INSS nº. _____, ART do profissional técnico responsável e Projeto arquitetônico aprovado em anexo. Foi gasto na construção o valor de R\$ _____..

Nesses termos,

Pede deferimento.

Salvador/BA, ____/____/_____.

Requerente (com firma reconhecida, com sinal público se necessário).

Apresentando os seguintes documentos:

- 1- **Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) e/ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT) com memorial descritivo** relativa à execução da obra, com reconhecimento das firmas do contratante e do profissional contratado, em via original ou cópia autenticada (e sinal público, se cabível), e acompanhado do comprovante de pagamento;
 - 2- Planta do projeto, devidamente aprovada pela Prefeitura local, (original ou cópia autenticada, com sinal público se necessário) acompanhada do respectivo memorial descritivo da obra, devendo estar ambos assinados pelo responsável técnico, com reconhecimento de firma;
 - 3- Certidão Negativa de Débitos do INSS (CND/INSS), emitida através do Cadastro Específico do INSS (CEI) da obra;
- **Respectivo(s) Daje(s) de averbação com valor declarado baseado no valor gasto na obra, emitido tendo como base no valor declarado ou no da Fazenda Pública Municipal, prevalecendo o maior, não inferiores ao previsto na faixa do Item I, conforme tabela de emolumentos III do TJ/BA de 2018, item III, letra "i".**