UNIVERSIDADE DE MOGI DAS CRUZES

ALBERT SILVA RODRIGUES

A MATRÍCULA IMOBILIÁRIA COMO PLATAFORMA DE ACESSO À INFORMAÇÃO URBANÍSTICA

MOGI DAS CRUZES, SP

2023

UNIVERSIDADE DE MOGI DAS CRUZES

ALBERT SILVA RODRIGUES

A MATRÍCULA IMOBILIÁRIA COMO PLATAFORMA DE ACESSO À INFORMAÇÃO URBANÍSTICA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Universidade de Mogi das Cruzes como parte dos requisitos para obtenção do grau de Mestre em Políticas Públicas.
Área de concentração: Ciências Sociais Aplicadas

Prof. Orientador: Dr. Ricardo Sartorello

MOGI DAS CRUZES, SP

2023

Ficha catalográfica
Universidade de Mogi das Cruzes - Biblioteca Central

Rodrigues, Albert Silva
R696m A matrícula imobiliária como plataforma de acesso à informação urbanística / Albert Silva Rodrigues. -- Mogi das Cruzes, SP: Universidade de Mogi das Cruzes, 2023.
99 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) -- Universidade de Mogi das Cruzes, 2023.
Orientação: Prof. Dr. Ricardo Sartorello
Inclui bibliografia.

1. Política Pública Urbana 2. Registro de imóveis 3. Acesso à informação I. Sartorello, Ricardo II. Universidade de Mogi das Cruzes III. Título.

CDD 307.760981

Elaborada por Maria Cristina Alves Silva Xavier – CRB-8/10077

Tel.: (11) 4798-7000
0800 19 2001
www.umc.br

ATAS

ATA DA SESSÃO PÚBLICA DE APRESENTAÇÃO DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS DA UNIVERSIDADE DE MOGI DAS CRUZES

Às dezoito horas do dia vinte e oito de julho de dois mil e vinte e três, pela Universidade de Mogi das Cruzes, realizou-se a defesa de dissertação intitulada "A MATRÍCULA IMOBILIÁRIA COMO PLATAFORMA DE ACESSO À INFORMAÇÃO URBANÍSTICA" pelo(a) candidato(a) **Albert Silva Rodrigues,** para obtenção do grau de mestre em políticas públicas. Tendo sido o número de créditos alcançados por ele(a) no total de 36 (trinta e seis), a saber: 24 unidades de crédito em disciplinas de pós-graduação e 12 unidades de crédito no preparo da dissertação, o(a) aluno(a) perfaz assim os requisitos para obtenção do grau de mestre. A comissão examinadora estava constituída dos senhores professores doutores: Ricardo Sartorello, e Augusto Leal Rinaldi, da Universidade de Mogi das Cruzes, e Laerte Apolinário Júnior, da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, sob a presidência do primeiro, como orientador da dissertação. A sessão pública da defesa foi aberta pelo senhor presidente da comissão, tendo em seguida o(a) candidato(a) realizado a apresentação da dissertação. Concluída a apresentação, tiveram início as arguições pelos membros da comissão examinadora. A seguir a comissão, em sessão secreta, conforme julgamento discriminado por cada membro, considerou o(a) candidato(a).

Aprovado (aprovado(a) /reprovado(a)) por Unanimidade (unanimidade/maioria)

Mogi das Cruzes, 28 de julho de 2023.

Comissão Examinadora	Julgamento
Prof. Dr. Laerte Apolinário Júnior	Aprovado (aprovado(a)/reprovado(a))
Prof. Dr. Augusto Leal Rinaldi	Aprovado (aprovado(a)/reprovado(a))
Prof. Dr. Ricardo Sartorello	Aprovado (aprovado(a)/reprovado(a))

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Universidade de Mogi das Cruzes (UMC), pela oportunidade de adquirir conhecimento com ilustres professores e professoras, que a cada aula despertavam minha curiosidade para novos assuntos.

Agradeço ao Professor Dr. Ricardo Sartorello, pela paciência e cordialidade em me conduzir durante a orientação desta pesquisa e pelos breves, porém memoráveis anos de aprendizado.

Agradeço ao Professor Marcelo Bueno Espanha, por ter me aceito como estagiário docente e me dado a incrível oportunidade de experimentar a sala de aula.

Agradeço ao Sr. Matheus Gregório, que sempre me atendeu de forma cordial na secretaria da Pós-Graduação da UMC.

Agradeço a todos os colegas do mestrado, com os quais tive o prazer de compartilhar e trilhar este caminho árduo, mas incrivelmente satisfatório.

Agradeço a todos os meus familiares, meus pais Donizete e Jaqueline, minhas irmãs Paula e Maria Clara e minha noiva Kamily, pelo incentivo, inspiração e suporte que foram imprescindíveis para a conclusão dessa jornada.

RESUMO

A política urbana vem ganhando destaque nos últimos anos, sobretudo após a regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal promovida pelo Estatuto da Cidade. Suas diretrizes impõem princípios como a gestão democrática das cidades e a participação popular. A doutrina do Direito Urbanístico compreende que o acesso à informação urbanística é uma das formas de efetivação desses princípios. Assegurar a efetivação desses princípios, bem como as demais diretrizes gerais da política urbana previstas no Estatuto, bem como o cumprimento aos preceitos da legislação municipal urbanística são cruciais na completude da função social da propriedade, bem como, da função social das cidades. Outrossim, é de suma importância ampliar esse acesso à informação. O Serviço de Registro de Imóveis tem se consolidado ao longo dos anos como uma fonte confiável e estável de informações sobre os imóveis no Brasil, concentradas de forma racional nas matrículas, suporte físico e exclusivo de cada imóvel. Esse serviço público exercido em caráter privado possui um papel amplo, para além da sua função precípua de garantir publicidade e segurança jurídica, contemplando também a tutela urbanística. Nesse sentido, a legislação urbanística e registral vêm ampliando as espécies de atos aptos a ingressarem na matrícula imobiliária. Diante disso, sugere-se a inclusão de novos atos relacionados com a tutela urbanística e, para além disso, que se conste na matrícula as informações relacionadas com o zoneamento e restrições do direito de construir e de ocupação do solo, dentre outras. Com isso, entende-se que o acesso à essas informações será ampliado, gerando benefícios para toda a coletividade.

Palavras-chave: políticas públicas urbanísticas; registro de imóveis; acesso à informação.

ABSTRACT

The urban policy has been gaining prominence in recent years, especially after the regulation of articles 182 and 183 of the Federal Constitution promoted by the City Statute. Its guidelines impose principles such as the democratic management of cities and popular participation. The studies of Urban Law understands that access to urban information is one of the ways of implementing these principles. Ensuring the effectiveness of these principles, as well as the other general guidelines of the urban policy provided for in the Statute, as well as compliance with the precepts of the urbanistic municipal legislation are crucial to the completeness of the social function of the property, as well as the social function of the cities. Furthermore, it is extremely important to expand this access to information. The Real Estate Registry Service has been consolidated over the years as a reliable and stable source of information about properties in Brazil, rationally concentrated on “matrículas”, the physical and exclusive support for each property. This public, but privately exercised, service, has a broad role, in addition to its primary function of guaranteeing publicity and legal security, also contemplating urban protection. In this sense, the urban and registration legislation has been expanding the types of acts able to enter the real estate registration. Therefore, it is suggested the inclusion of new acts related to urban protection and, in addition, that information related to zoning and restrictions on the right to build and land occupation, among others, be included in the “matrículas”. With this, it is understood that access to this information will be expanded, generating benefits for the entire communit.

Keywords: urban public policies; Real Estate Registry; access to information

LISTA DE FIGURAS

Figura 01 - Proporção de Municípios, por situação do Plano Diretor e classes de tamanho da população dos municípios selecionadas - Brasil - 2005/2021.....25

Figura 02 - Proporção de municípios com outros instrumentos de planejamento - Brasil - 2018/2021.....27

Figura 03 - Parâmetros de Ocupação.....33

Figura 04 - Taxa de Ocupação Ilustrada.....34

Figura 05 - Taxa de Permeabilidade Ilustrada.....34

Figura 06 - Frente e Área Mínima do Lote Ilustradas.....35

Figura 07 - Gabarito de Altura Máximo Ilustrado.....35

Figura 08 - Fórmula para Cálculo de Outorga Onerosa.....37

Figura 09 - Coeficientes de Aproveitamento.....37

Figura 10 - Transferência do Direito de Construir (Prefeitura Municipal de São Paulo).....39

Figura 11 - Função Social da propriedade e o parcelamento, edificação e utilização compulsórios.....42

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....10
1.1 Políticas públicas urbanas e informações urbanísticas 16
1.1. A Função Social Da Propriedade.....17
1.2. O Plano Diretor 21
1.3. Políticas Públicas Urbanísticas Em Espécie.....28
1.3.1. Ordenação E Controle Do Uso Do Solo 30
1.3.2. Outorga Onerosa Do Direito De Construir.....36
1.3.3. Transferência Do Direito De Construir 38
1.3.4. Direito De Preempção 39
1.3.5. Parcelamento, Edificação E Utilização Compulsórios 40
1.3.6. IPTU Progressivo No Tempo.....42
1.3.7. Áreas Sujeitas Às Operações Urbanas Consorciadas 44
1.4. O Acesso À Informação Urbanística 46
2. O REGISTRO DE IMÓVEIS 52
2.1. A Matrícula Imobiliária.....55
2.2. Direito À Informação E A Publicidade Da Matrícula Imobiliária.....58
2.3. Instrumentos Urbanísticos Que Possuem Acesso Á Matrícula Imobiliária 60
2.3.1. Notificação para parcelamento, edificação ou utilização compulsórios do imóvel (Estatuto da Cidade e Lei nº 6.015/73). 64
2.3.2. Áreas de Contaminação sob vigilância da CETESB 65
2.3.3. Instrumentos ambientais 67
3. O REGISTRO DE IMÓVEIS E A INFORMAÇÃO URBANÍSTICA 74
3.1. Informações Urbanísticas Que Poderiam Ingressar Na Matrícula ...77
3.1.1. Zoneamento E Normas Edilícias, De Uso E De Ocupação Do Solo 78
3.1.2. Outorga Onerosa E Transmissão Do Direito De Construir.....82
3.1.3. Iptu Progressivo 83
3.2. Transmissão De Informações Entre O Município E O Serviço Eletrônico De Registros Públicos (SERP) 84
4. CONCLUSÕES.....90
REFERÊNCIAS 93

1 INTRODUÇÃO

O direito à cidade, segundo David Harvey (2012, p. 74), é a “liberdade de construir e reconstruir a cidade e a nós mesmos”. Nesse sentido, Dowbor (2016, p. 48) defende que “não há participação cidadã sem informação organizada”. É possível constatar, diante disso, que o exercício do direito à cidade está intrinsecamente relacionado com o acesso à informação urbanística

Dessa forma, indaga-se: diante da complexidade de instrumentos jurídicos, sociais, ambientais, tributários e tecnológicos relacionado com o ordenamento das cidades, sobretudo no âmbito das restrições ao exercício do direito de propriedade, como facilitar e racionalizar o acesso à essas informações pelo cidadão comum?

O objetivo deste trabalho é tentar contribuir para a construção de uma possível solução para este problema, buscando ampliar o acesso à informação urbanística por meio da inclusão de ordenações da legislação municipal na matrícula dos imóveis, a cargo dos Ofícios de Registro de Imóveis, permitindo assim que toda a política urbana relacionada com a propriedade seja publicizada de forma ampla e acessível.

Diversos autores já trataram sobre o tema, de forma direta ou indireta. De todos, cita-se Vicente de Abreu Amadei (2012), que já se debruçou sobre o controle urbanístico do Oficial de Registro em artigo escrito no ano de 1993, publicado na Revista de Direito Imobiliário e posteriormente compilado na obra de Doutrinas Essenciais de Direito Registral.

Da mesma forma, Luciano Lopes Passarelli (2010) também abordou a temática, contudo, voltando-se à tutela ambiental.

Portanto, não se trata de ideia inovadora, tampouco se pretende esgotar as discussões sobre o tema. Contudo, buscando um cotejo entre os trabalhos já existentes sobre o tema e as inovações legislativas recentes, pretende-se lançar luz sobre uma possível implantação desse sistema, de modo que a matrícula do imóvel seja um *hub* ou plataforma de informações urbanísticas, franqueando livre, igualitário e fácil acesso à coletividade aos preceitos e ordenações urbanísticas que regem cada imóvel.

Nesse contexto, denota-se que o direito à propriedade privada é assegurado pela Constituição Federal, sendo um dos direitos fundamentais previstos no artigo 5º caput, e no inciso XXII. Contudo, a Carta Magna condiciona o exercício desse direito ao cumprimento da sua função social (inciso XXIII). São esses direitos – a propriedade e a sua função social – que a Assembleia Constituinte elegeu ainda como alguns dos princípios gerais da ordem econômica (art. 170, II e III) (BRASIL, 1988).

Também se fazem presentes a propriedade e a sua função social como pilares importantes da política urbana, prevista nos artigos 182 e 183 da Constituição. Esses dispositivos foram regulamentados pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01), que trouxe diversas diretrizes e instrumentos para a efetivação desses direitos.

Dentre essas diretrizes, se encontram os princípios da gestão democrática das cidades e da participação popular.

Segundo Oliveira, Lopes e Sousa (2018, p. 332):

> Em um cenário ideal de gestão democrática e participativa das cidades, os planos diretores direcionam o crescimento sustentável em conformidade com as perspectivas dos cidadãos — desde que estas se concertem com o interesse público na correta ocupação do território —, sendo ferramentas que articulam a interferência da população na construção da cidade e que promovem boas práticas de planejamento urbano, precisamente aquelas que contribuem para a obtenção de um ambiente urbano sadio e equitativo, como é exigido pelo direito fundamental à cidade.

Para Dowbor (2016), o acesso à informação urbanística constitui um eixo central para a participação popular. Dessa forma, entende-se a relevância de conferir aos cidadãos uma fonte de fácil acesso, confiável e simplificada de informações para que possam compreender como a função social da propriedade é cumprida, bem como para possibilitar a sua participação ativa na construção de cidades mais sustentáveis e democráticas.

A publicização desses instrumentos urbanísticos é uma das formas de garantia de acesso à informação. Nesse sentido, busca-se a solução para a ampliação desse direito no serviço público que tem como um dos seus principais fundamentos a publicidade.

Trata-se do serviço de registro de imóveis, que tem como uma de suas atribuições, a de conferir publicidade e eficácia perante terceiros dos atos e negócios jurídicos relacionados com os bens imóveis.

A publicidade com eficácia perante terceiros é aquela que se opera com presunção de veracidade e que pode ser oposta à toda à coletividade. Isto é dizer que ninguém poderá alegar desconhecimento do que se encontra inscrito na matrícula do imóvel (BRASIL, 1973).

Por meio desse serviço é completamente concebível a consecução de dados autênticos e seguros (RAYMUNDI, 2012). A segurança jurídica é o propósito do Registro de Imóveis e ela é atingida por meio da publicidade dos direitos nele registrados (AUGUSTO, 2013).

Ainda, de acordo com pesquisa disponibilizada pela Associação dos Notários e Registradores (2021), os brasileiros elegeram os cartórios como uma das instituições mais confiáveis do país.

Tendo o registro de imóveis a finalidade de conferir publicidade, concentrando na matrícula do imóvel todas as suas informações mais relevantes, sendo ainda de notável confiabilidade, justifica-se perquirir sobre a utilização desse serviço público como mecanismo de conferir ampla publicidade às ordenações urbanísticas relacionadas com os imóveis urbanos.

Sendo assim, objetiva-se investigar se a inscrição das restrições impostas pelo plano diretor e demais instrumentos de ordenação urbana de forma descritiva na matrícula do imóvel poderia ensejar maior amplitude do acesso à informação das políticas públicas urbanas.

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em levantamento realizado no ano de 2021, 96,4% dos Municípios brasileiros (5.372 Municípios) possuíam ao menos um instrumento de planejamento urbano como parte integrante do Plano Diretor ou como lei específica.

Sendo assim, é notória a importância da disseminação à população das normas de política urbana municipal. Ocorre que o principal destinatário destas normas, sobretudo o proprietário do imóvel urbano, não recebe de maneira objetiva e prática as informações relativas às restrições que incidem sobre seu imóvel.

Para tomar conhecimento dessas informações, o proprietário ou eventual interessado em adquirir um imóvel urbano deverá buscar entre o emaranhado de dispositivos legais as normas que se aplicam ao seu caso. Dessa forma, a presente pesquisa busca facilitar esse acesso a essa informação urbanística, sugerindo a sua publicização na matrícula imobiliária.

Essa solução poderia garantir ao proprietário e eventuais novos adquirentes ou terceiros interessados o amplo conhecimento das limitações que o imóvel sofre, como, por exemplo, questões relacionadas com zoneamento e ordenamento quanto a utilização do solo, edificação, direito de construir, ou outras restrições urbanísticas do direito de propriedade.

Em um primeiro momento, se fará revisão bibliográfica sobre as políticas públicas urbanísticas relacionadas com a propriedade urbana, analisando a ordem jurídica da política urbana, com ênfase no direito à informação e participação popular na construção das cidades.

Posteriormente, se fará uma análise do sistema registral imobiliário brasileiro, também por revisão bibliográfica, com enfoque na matrícula imobiliária e suas principais características. Além disso, a pesquisa perpassará pelo Serviço Eletrônico de Registros Públicos (SERP), tendo em vista que a digitalização dos serviços registrais brasileiros pode ser uma forte aliada na concepção de um sistema de transmissão de dados entre o Poder Público municipal e o registro.

Também se fará revisão bibliográfica sobre eventuais instrumentos de políticas urbanas que já possuem previsão legal de ingresso na matrícula do imóvel, bem como se esse serviço já possui atribuições de interoperabilidade de dados com o Poder Público.

Para atingir esses objetivos, a pesquisa comportará várias frentes de atuação, de modo que terá natureza predominantemente bibliográfica, mas com nuances metodológicas das pesquisas de natureza descritiva, explicativa e exploratória.

Como pesquisa bibliográfica, busca-se a coleta de dados a partir de artigos, livros e revistas científicas sobre os temas centrais da política urbana, função social da propriedade, os instrumentos urbanísticos relacionados com os imóveis urbanos e o regime jurídico do sistema de registro de imóveis brasileiro.

Não obstante, a pesquisa se debruçará, sobretudo, na legislação. A política urbana compreende um dos capítulos da Constituição Federal de 1988 e possui diretrizes fixadas pelo Estatuto da Cidade. Além disso, a Lei de Registros Público se outros microssistemas desempenham um papel relevante na consecução da pesquisa, tendo em vista a proposta de publicização das informações urbanísticas na matrícula imobiliária.

Além disso, como pesquisa descritiva e explicativa, busca-se aprofundar na análise do objeto de estudo, mediante coleta de dados qualitativos de outros trabalhos já realizados na área, bem como, sob o aspecto da pesquisa exploratória, explorar a hipótese trazida (possibilidade de publicizar na matrícula do imóvel os instrumentos de políticas públicas), buscando compreender se há bases bibliográficas e legislação que sustentem a hipótese.

Dessa forma, com o desenvolvimento do trabalho, a pesquisa avança para o tipo aplicada, com o desenvolvimento de uma proposta de solução prática aplicável para a sociedade, para que se amplie a publicização desses instrumentos perante a coletividade como um todo.

Desta forma, crê-se na concretização de uma pesquisa consentânea com a realidade, que pretende analisar se um eventual sistema de interconexão e interoperabilidade de dados entre o poder público e o serviço de registro de imóveis terá o condão de ampliar a publicidade de políticas públicas urbanísticas e, consequentemente, garantir o direito à informação e todos os demais benefícios dessa ampliação para a coletividade.

Para o desenvolvimento da pesquisa serão consultadas obras especializadas de autores consagrados no âmbito do Direito Constitucional, Direito Urbanístico e Direito Registral, bem como na aplicação de políticas públicas urbanísticas, buscando por meio da multidisciplinariedade trazer um cotejo entre aspectos jurídicos, práticos e políticos dos instrumentos urbanísticos.

Sobre o tema da política urbana, a literatura é bastante vasta, contemplando obras específicas como “Direito Urbanístico Brasileiro” de José Afonso da Silva, bem como autores conceituados do Direito Urbanístico como o Professor Nelson Saule Júnior (Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro. Ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do plano diretor) e David Harvey (Direito à cidade).

Além disso, é ampla a gama de periódicos que tratam sobre o tema, como a Revista de Direito da Cidade da Universidade Estadual do Rio de Janeiro e a Revista Brasileira de Direito Urbanístico do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (Belo Horizonte).

Utilizou-se, ainda, o Código de Obras e o Plano Diretor ilustrados elaborados pela Prefeitura Municipal de São Paulo como fonte de pesquisa para auxiliar a compreensão dos termos técnicos relacionados com as normas edilícias.

Sobre o regime jurídico dos serviços de registro de imóveis, notadamente a publicidade registral e a concentração dos atos na matrícula imobiliária, existem obras que tratam de forma específica sobre os temas, bem como tratados que estudam a atividade do serviço registral imobiliário de forma ampla.

O Tratado Notarial e Registral, de Vitor Frederico Kumpel e Carla Modina Ferrari (2020), é uma obra dividida em cinco volumes, cujo quinto volume, dedicado aos estudos dos serviços registrais imobiliários, possui dois tomos, contemplando um intenso e profundo estudo sobre os diversos atos praticados pelo registrador de imóveis, bem como uma análise dos princípios, dogmática e aspectos práticos que repercutem nos referidos serviços.

Além disso, faz-se necessário aprofundamento teórico no que diz respeito ao funcionamento do sistema registral imobiliário nas obras Doutrinas Essenciais do Direito Registral (2012), publicada pela Revista dos Tribunais, que reúne diversos trabalhos em cinco extensos volumes organizados pelo Desembargador Ricardo Dip e o Registrador Sérgio Jacomino.

Utiliza-se também da doutrina de Ana Paula Almada (Registros Públicos, 2020), em obra coordenada pelo Juiz de Direito Alberto Gentil que, somada aos demais, forma a base teórica para a compreensão da matrícula imobiliária e os princípios que a circundam.

Sobre esses princípios, destaca-se a concentração dos atos na matrícula, o que enseja a indispensável menção ao Registrador João Pedro Lamana Paiva, que desenvolveu trabalhos muito importantes para a consolidação desse princípio.

Não se olvida ainda do amplo aparato de leis, decretos e normas regulamentadoras da Administração Pública consultadas para o desenvolvimento do trabalho, sempre sob a luz da Constituição Federal de 1988 e os princípios valorativos característicos do constitucionalismo contemporâneo.

1.1 Políticas públicas urbanas e informações urbanísticas

Em 1996, na cidade de Istambul, Turquia, foi realizada a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (HABITAT II), na qual se estabeleceu uma agenda global para melhoria dos assentamentos humanos. Como diretrizes da construção dessa agenda global, se estabeleceu o fortalecimento do poder local e a adoção de parcerias entre os diversos atores que participam desses assentamentos (SAULE JÚNIOR, 1997).

Nesse contexto, seguindo a tendência internacional de fortalecer o poder local, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu maior autonomia aos municípios, lhes conferindo competência para legislar, dentre outros temas, sobre assuntos de interesse local e promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (BRASIL, 1988, art. 18, art. 30).

Diante disso, se tem os artigos 182 e 183 da Carta Magna, estabelecendo como corolário da política urbana a função social da cidade:

> Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Segundo Fiorillo e Ferreira (2019, p. 66-70), o cumprimento da função social da cidade se dá quando é possível proporcionar a seus habitantes os direitos e garantias fundamentais estabelecidos no artigo 5º da Constituição, bem como dos direitos sociais do artigo 6º. Para os autores, esse princípio é um "instrumento normativo fundamental destinado a organizar desde o século XIX a ordem econômica", mas também de forma muito mais ampla no plano da política urbana.

Dessa forma, percebe-se que a função social da cidade possui uma relação intrínseca com o cumprimento dos direitos fundamentais e princípios da ordem econômica.

Nesse contexto, faz-se o cotejo entre o direito à propriedade e o direito à função social da propriedade. O direito à propriedade privada é assegurado pela Constituição Federal como uma das garantias fundamentais previstas no artigo 5º caput, e no inciso XXII. Contudo, se submete a propriedade a sua função social (inciso XXIII). São esses – a propriedade e a sua função social – que a Assembleia Constituinte elegeu ainda como alguns dos princípios gerais da ordem econômica (art. 170, II e III).

Daí a importância da função social da propriedade para o desenvolvimento da política urbana.

1.1. A Função Social Da Propriedade

Segundo José Afonso da Silva (1995, p.65), a função social da propriedade urbana deve ser compreendida como a conjunção de interesses privados, públicos e sociais que integram o direito de propriedade, de modo que o interesse privado se subordina aos demais, para se garantir um mínimo existencial, essencial e imutável.

A Constituição de 1988 desempenhou um relevante papel na construção desse princípio, uma vez que, sob a ótica do constitucionalismo contemporâneo, buscando

uma interpretação valorativa dos preceitos constitucionais, sobretudo no que diz respeito a dignidade da pessoa humana, houve uma releitura do ordenamento jurídico, que passou a atender à nova realidade constitucional e social do país (OLIVEIRA, 2011, p. 208).

Ainda nesse contexto, a própria Constituição fixou os elementos que permitem verificar se a propriedade atende a sua função social, a classificando ainda em propriedade urbana e rural. Vale ressaltar:

> Art. 182. [...]
> § 1º [...]
> § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.
> Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:
> I - aproveitamento racional e adequado;
> II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
> III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
> IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Disciplinando o sobredito dispositivo, o Estatuto da Cidade o ampliou, determinando que a propriedade urbana cumpre a sua função social (art. 39):

> Quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2o desta Lei.

Dessa forma, os elementos centrais para se verificar o cumprimento desse direito fundamental e princípio econômico são: o atendimento das necessidades difusas socioeconômicas, as diretrizes do Estatuto da Cidade e o plano diretor.

O Estatuto da Cidade estabeleceu diversas diretrizes gerais sobre a política urbana, das quais se destacam, para fins desta dissertação:

1. Direito ao desenvolvimento sustentável das cidades;
2. Gestão democrática por meio da participação popular;
3. Cooperação entre os governos e setores da sociedade;

4. Ordenação e controle do uso do solo;
5. Adoção de padrões de expansão urbana de forma sustentável;
6. Justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes da urbanização;
7. Recuperação de investimentos do Poder Público que tenham valorizado imóveis urbanos;
8. Regularização fundiária e urbanização;
9. Simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e normas edilícias;
10. Estímulo à utilização de padrões construtivos e tecnológicos nos parcelamentos e edificações;
11. Garantias de condições condignas de acessibilidade, utilização e conforto nas dependências internas das edificações urbanas;

Nesse contexto, a participação popular é um dos corolários da política urbana. O Estatuto da Cidade estabeleceu em seu art. 40, §4º, que no processo de elaboração e fiscalização da implantação do plano diretor deverá ser garantida a participação popular e a publicidade e acesso à informação pelos munícipes e outros interessados.

Para autores como Oliveira, Lopes e Sousa (2018), o sucesso da concretização de direitos fundamentais como o direito às cidades sustentáveis, depende diretamente da participação popular.

Nesse mesmo sentido, Dowbor (2016) fala sobre a evolução de uma sociedade governada por representantes para uma que se organiza com base nos interesses comunitários, com a participação direta do cidadão no desenvolvimento e implantação de políticas públicas. O autor traz a título de comparação a situação de Suécia, na qual seus cidadãos participam ativamente das decisões políticas e funcionamento do Estado, de modo que cerca de 72% dos recursos financeiros são aplicados por decisões tomadas pelos cidadãos suecos em uma base local de poder,

descentralizada. Trata-se, outrossim, da democracia participativa, na qual o poder se centraliza nas comunidades locais organizadas e não mais nos partidos políticos.

Ainda, segundo Oliveira, Lopes e Sousa (2018, p. 332):

> Em um cenário ideal de gestão democrática e participativa das cidades, os planos diretores direcionam o crescimento sustentável em conformidade com as perspectivas dos cidadãos — desde que estas se concertem com o interesse público na correta ocupação do território —, sendo ferramentas que articulam a interferência da população na construção da cidade e que promovem boas práticas de planejamento urbano, precisamente aquelas que contribuem para a obtenção de um ambiente urbano sadio e equitativo, como é exigido pelo direito fundamental à cidade.

Para Allefretti, Tang e Michelangelo (2016, p. 213), “na última década, a participação de cidadãos em processos de tomada de decisão tem sido considerada um componente fundamental da construção do direito à cidade”.

Dowbor (2016, p. 49) acredita que a governança é uma das principais ferramentas para implantação de uma gestão descentralizada. Segundo o autor:

> A primeira característica que emerge, como denominador comum da ampla maioria das experiências que dão certo, é uma nova arquitetura de articulações sociais. Podem ser conselhos de desenvolvimento que permitem reunir os diversos atores sociais, parcerias de diversos tipos, convênios entre diversas instituições, consórcios intermunicipais, acordos, contratos, ou até, simplesmente, um espaço informal de articulação, mas o fato é que o ponto-chave de renovação da governança local é a decisão conjunta, participativa, de atores que até então agiam isoladamente.

Balbim (2016, p.21) defende a instituição de uma nova governança urbana, buscando a solução dos problemas urbanos por meio de uma conjugação de atores e interesses. Nesse processo decisório, defende o autor, “comunicação e informação são os caminhos de efetivação da necessário (re)aproximação da política e da pólis”.

Segundo Barros, Carvalho e Montandon (2010, p. 114):

> Um dos elementos fundamentais do Estatuto da Cidade é a promoção da participação da sociedade na gestão urbana. As decisões sobre o futuro das cidades não podem se limitar somente à democracia representativa das câmaras de vereadores, mas devem propiciar que todos aqueles diretamente afetados pelas ações e investimentos públicos sejam envolvidos. Não se trata apenas de consultar a opinião da população sobre as proposições do Poder Público municipal, mas de garantir instâncias efetivamente consultivas e deliberativas, tanto no processo de planejamento urbano, quanto na destinação dos recursos públicos.

Sendo assim, a função social da propriedade somente será cumprida se observar essas diretrizes. Contudo, outra figura ganha conotação de alta relevância na tutela desse direito, trata-se do plano diretor.

1.2. O Plano Diretor

Segundo a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade, o plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, que engloba todo o território do Município, aprovado por lei municipal que deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

Além disso, é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo fixar diretrizes e prioridades a serem integradas pelo planejamento financeiro e orçamentário do Município.

Não são todos os municípios obrigados a aprovarem plano diretor. Segundo a CF/88, somente é obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes. O Estatuto da Cidade amplia o rol, fixando a obrigatoriedade também para:

> Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:
>
> I – com mais de vinte mil habitantes;
>
> II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
>
> III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4o do art. 182 da Constituição Federal;
>
> IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;
>
> V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.
>
> VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012).

Trata-se de um instrumento de planejamento e gestão de municípios que tem como escopo ordenar as relações sociais sobre o espaço territorial municipal, sendo elaborado com participação popular ativa e observando preceitos estabelecidos na

Constituição Federal e no Estatuto de Cidade (ULTRAMARI e REZENDE, 2007, p.255-271).

Segundo o professor Nelson Saule Júnior (1997), surge a partir da década de 1970, quando as Leis Orgânicas municipais – à época elaboradas pelos Estados – passaram a adotar um plano diretor de desenvolvimento integrado como instrumento de planejamento. Serviu, inicialmente, como uma forma de condição para obtenção pelos Municípios de recursos financeiros provindos do Estado e da União. Dessa forma, nos dizeres do professor (1997, p. 37):

> era caracterizado como plano, porque estabelecia objetivos a serem alcançados, fixava prazos em que eles poderiam ser atingidos, determinava as atividades a executar nesse prazo e quem deveria executar essas atividades; Diretor por conter as diretrizes fixadas para o desenvolvimento municipal para orientar a iniciativa privada e a ação da própria Prefeitura [...].

É, outrossim, o instrumento básico de exigências fundamentais de ordenação da cidade inseridas no âmbito da política de desenvolvimento urbano, que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos seus habitantes.

Atendendo ao preceito da autonomia municipal e da sua competência legislativa, como já visto, cada plano diretor poderá dispor de forma ampla e autônoma sobre os aspectos de ordenação e planejamento do desenvolvimento e expansão de cada cidade.

Sendo assim, cada Município contemplará em seu plano diretor os aspectos que mais interessam aos munícipes, priorizando e estabelecendo diretrizes para buscar a satisfação do bem-estar coletivo de acordo com a realidade local.

Não obstante, o Estatuto da Cidade estabeleceu extenso rol de disposições obrigatórias para todos os planos diretores, que se encontram nos artigos 42, 42-A e 42-B.

Em que pese a relevância de todas as disposições obrigatórias, optou-se por trazer à lume apenas aquelas que contemplam informações que impactam

diretamente no cumprimento da função social da propriedade urbana, que guardam pertinência temática com o objeto de estudo da presente dissertação. São elas:

1. ordenação e controle do uso do solo;
2. a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização;
3. direito de preempção, que confere ao Município preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares;
4. fixação de áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário;
5. fixação de áreas nas quais será admitida a alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário;
6. fixação de áreas para aplicação de operações consorciadas;
7. disciplina da transferência do direito de construir entre proprietários de imóveis urbano;
8. disposições específicas para os municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos;
9. disposições específicas quanto à expansão do perímetro urbano após a publicação do Estatuto.

Diante disso, é notória a importância do plano diretor para os proprietários de imóveis urbanos, uma vez o poder público municipal dispõe de diversos instrumentos que podem influir no exercício do direito de propriedade.

Como visto, nem todos os municípios estão obrigados a possuir um plano diretor. Na impede, contudo, que as respectivas câmaras municipais o elaborem. Não se olvida, ainda, da existência de legislação esparsa municipal que pode tratar de

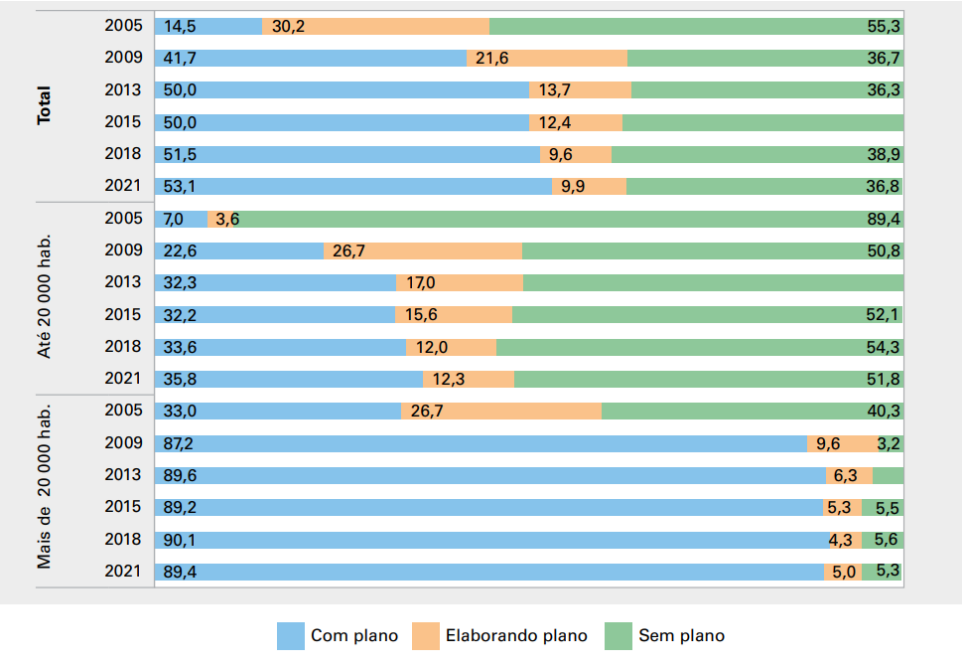
temos como zoneamento urbano e ocupação e uso do solo, dentre outras, de forma independente do plano diretor.

Em trabalho realizado pelo IBGE, no âmbito da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), se perquiriu sobre a existência desses instrumentos legislativos nos municípios brasileiros. Segundo o órgão (2022, p. 26):

> A Pesquisa de Informações Básicas Municipais - Munic investiga, desde 2005, a existência de alguns instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade e que, junto com o Plano Diretor, têm por meta regular o uso e a ocupação do solo urbano, produzindo um panorama sobre a implementação desses instrumentos de política urbana.
>
> De acordo com as informações obtidas na Munic 2021, 53,1% (2 960) dos Municípios tinham Plano Diretor, proporção essa bem superior à encontrada em 2005 (14,5%), enquanto 9,9% (553) das municipalidades estavam elaborando esse instrumento, e 36,8% (2 049) não o possuíam.
>
> Em 2021, considerando-se apenas os Municípios com mais de 20 000 habitantes, observa-se que, dos 1 800 que necessitavam elaborar o seu Plano Diretor, conforme previsto no Estatuto da Cidade, 185 (10,3%) ainda não o fizeram. Desses, no entanto, 90 (5,0%) afirmaram que o Plano estava em elaboração.

Como pode ser observado na figura a seguir, a elaboração de um plano diretor foi considerada uma importante ferramenta pelos gestores públicos, de modo que quase todos os obrigados o elaboraram, enquanto parte considerável dos municípios desobrigados também optaram por elaborar seu plano diretor.

Figura 01 - Proporção de Municípios, por situação do Plano Diretor e classes de tamanho da população dos municípios selecionadas - Brasil - 2005/2021



Fonte: IBGE, 2022.

Em que pese a adoção em massa de um plano diretor por grande parte dos municípios, quando observamos os números absolutos, constata-se que pouco mais da metade dos municípios brasileiros (obrigados ou desobrigados de elaborá-lo) o adotaram.

Contudo, como já ressalvado, nem todos os instrumentos urbanísticos dependem exclusivamente do plano diretor, podendo constar de legislação municipal específica. Por isso, o IBGE também analisou a legislação municipal como um todo e constatou o seguinte (2022, p.27):

> Além do Plano Diretor, a Munic 2021 investigou também a existência de outros instrumentos de planejamento, tais como: Legislação sobre área e/ou zona especial de interesse social; Legislação sobre área e/ou zona especial de interesse; Lei de perímetro urbano; Legislação sobre parcelamento do solo; Legislação sobre zoneamento ou uso e ocupação do solo; Legislação sobre solo criado; Legislação sobre contribuição de melhoria; Legislação sobre operação urbana consorciada; Legislação sobre estudo de impacto de vizinhança; Código de obras; Legislação sobre zoneamento ambiental ou zoneamento ecológico-econômico; Legislação sobre servidão administrativa; Legislação sobre tombamento; Legislação sobre unidade de conservação; Legislação sobre concessão de uso especial para fins de moradia; Legislação sobre usucapião especial de imóvel urbano; Legislação sobre direito de superfície; Legislação sobre regularização fundiária; Legislação sobre a legitimação de posse; Legislação sobre estudo prévio de impacto ambiental;

> e Código de posturas, esse investigado, pela primeira vez, nesta edição da pesquisa.
>
> Considerando-se o conjunto de instrumentos de planejamento investigados em 2021, inclusive o Plano Diretor, verifica-se que 5 374 Municípios (96,5% do total) dispunham de pelo menos um deles, enquanto 188 (3,4%) não possuíam nenhum desses dispositivos. Entre as municipalidades que contavam com ao menos um instrumento de planejamento, 2 tinham apenas o Plano Diretor; 2 414 possuíam outros instrumentos, porém sem Plano Diretor; e 2 958, ao menos um dos outros instrumentos investigados, além do Plano Diretor. O fato de 2 414 Municípios possuírem os instrumentos de planejamento, porém não o Plano Diretor, indica que tais dispositivos, provavelmente, não são utilizados de forma articulada e com o objetivo de garantir a função social da Cidade. Na verdade, alguns desses instrumentos existiam antes da regulamentação do Estatuto da Cidade, mas sua existência isolada não garante, necessariamente, o cumprimento da função social da Cidade
>
> Com relação à existência dos outros instrumentos de planejamento investigados em 2021, seja como parte integrante do Plano Diretor, ou como legislação específica, 5 372 Municípios (96,4%) tinham pelo menos um dos dispositivos pesquisados, ao passo que 190 (3,4%) não dispunham de nenhum deles. Em 2018 e 2021, em todas as classes de tamanho da população dos Municípios, os percentuais eram superiores a 94,0%, chegando, em 2018, a 100% das municipalidades com mais de 50 000 habitantes e, em 2021, apenas entre aquelas com mais de 500 000 habitantes.

Sendo assim, diante dos dados coletados pelo IBGE, também ilustrados pela figura a diante, se constatou que uma parte muito considerável dos municípios brasileiros possuem algum tipo de legislação relacionada com a tutela urbanística.

Figura 02 - Proporção de municípios com outros instrumentos de planejamento - Brasil - 2018/2021



IBGE, 2022

Diante da importância do Estatuto e da Política Urbana para o desenvolvimento do país, faz-se necessário analisar alguns dos instrumentos que são previstos para fins de efetivação da função social das cidades e da propriedade urbana.

1.3. Políticas Públicas Urbanísticas Em Espécie

Como visto, o Estatuto da Cidade estabeleceu “normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”.

Além disso, mais recentemente, a Lei nº 13.089/15 instituiu o Estatuto da Metrópole, estabelecendo diretrizes para o planejamento público de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, a serem instituídas pelos Estados, por lei complementar.

Diversos instrumentos de política urbana foram previstos nos sobreditos estatutos, bem como na própria Constituição Federal. Alguns desses instrumentos estabelecem obrigações aos proprietários dos imóveis urbanos, os sujeitando a sanções para compeli-los a cumprirem a função social da sua propriedade.

Os instrumentos foram ainda divididos em planos nacionais, regionais, estaduais e de planejamento municipal. Sua natureza é jurídica, mas também social, tributária, financeira e política.

No âmbito do planejamento municipal, elencou-se diversos instrumentos:

> Art. 4o Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:
> I – [...]
> II – [...]
> III – planejamento municipal, em especial:
> a) plano diretor;
> b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;
> c) zoneamento ambiental;
> d) plano plurianual;
> e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;
> f) gestão orçamentária participativa;
> g) planos, programas e projetos setoriais;
> h) planos de desenvolvimento econômico e social;

Já quanto aos institutos tributários e jurídicos:

> IV – institutos tributários e financeiros:
> a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU;
> b) contribuição de melhoria;
> c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;
> V – institutos jurídicos e políticos:
> a) desapropriação;
> b) servidão administrativa;
> c) limitações administrativas;

> d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;
> e) instituição de unidades de conservação;
> f) instituição de zonas especiais de interesse social;
> g) concessão de direito real de uso;
> h) concessão de uso especial para fins de moradia;
> i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
> j) usucapião especial de imóvel urbano;
> l) direito de superfície;
> m) direito de preempção;
> n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;
> o) transferência do direito de construir;
> p) operações urbanas consorciadas;
> q) regularização fundiária;
> r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;
> s) referendo popular e plebiscito;
> t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; (Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009)
> u) legitimação de posse. (Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009)

Por fim, trouxe ainda um outro instrumento, denominado estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

Notadamente o rol é deveras amplo, de modo que neste trabalho se dá enfoque àqueles que possuem pertinência temática com o cumprimento da função social da propriedade urbana.

Nesse sentido, há instrumentos voltados para o planejamento municipal como a disciplina do parcelamento, uso e ocupação do solo e o zoneamento ambiental, bem como instrumentos tributários, jurídicos e políticos, como incentivos fiscais, servidão e limitação administrativa, desapropriação, tombamento, instituição de unidades de conservação, zonas especiais de interesse social, instrumentos relacionados com a regularização fundiária, ordenações quanto à construção e utilização dos imóveis urbanos, dentre outros (BRASIL, 1988, 2001 e 2015).

Além disso, outros instrumentos de destaque são os que preveem sanções por descumprimento das ordenações municipais. O proprietário do imóvel subutilizado ou não utilizado poderá ser submetido a penalidades administrativas como o parcelamento ou edificação compulsórios, o IPTU progressivo ou até mesmo desapropriação (art. 182, §4º) (BRASIL, 1988).

É notória a correlação desses instrumentos de políticas urbanísticas com a propriedade imobiliária urbana. A disciplina do exercício do direito de propriedade do solo urbano é muito relevante para os proprietários desses bens.

As normas que regulamentam limites para edificação e índices de aproveitamento, permeabilidade do solo, recuo de jardim, alinhamento da via pública, zoneamento, conservação e destinação do uso da propriedade devem ser observados por todos e fazem parte da dinâmica econômico-social da cidade.

Segundo lecionam Barros, Carvalho e Montandon (2010, p. 96):

> O Estatuto da Cidade não estabelece uma correlação direta entre transformações urbanas e instrumentos. Cada município escolhe, regulamenta e aplica os instrumentos conforme a estratégia de desenvolvimento urbano desejada. [...]. Assim sendo, a regulamentação dos instrumentos deve ser feita dentro de uma estratégia de desenvolvimento urbano para sua efetiva aplicação e deve estar expressa no Plano Diretor.

Sendo assim, se optou por trazer à lume alguns dos instrumentos de políticas públicas urbanísticas que disciplinam e traçam diretrizes para o cumprimento da função social da propriedade. Não se pretende esgotar ou aprofundar o tema, mas tão somente elencar alguns dos instrumentos que podem gerar informações urbanísticas relevantes para o exercício do direito de propriedade.

1.3.1. Ordenação E Controle Do Uso Do Solo

A ordenação e controle do uso do solo pode ser compreendida como medidas destinadas a coordenar o crescimento urbano de forma organizada e em conformidade com as diretrizes da política urbana previstas no Estatuto da Cidade e na Constituição Federal (SUNDFELD, 2014).

São exemplos de medidas de ordenação e controle o zoneamento e a disciplina das construções próprias do direito urbanístico, que condicionam o uso do solo urbano.

Zoneamento é a subdivisão do município em áreas que possuem características de destinação de uso e ocupação em comum (MEIRELLES, 2006). Conforme leciona o Professor Saule Júnior (1997) essas zonas especiais se dividem em categorias como as zonas industriais, residenciais e de interesse social.

Cada município tem a discricionariedade para criar e categorizar suas zonas, mas o Estatuto da Cidade trouxe a previsão de uma zona especial. Trata-se da Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Barros, Carvalho e Montandon (2010, p. 96) ao comentarem o Estatuto da Cidade, lecionam com maestria a finalidade das ZEIS:

> Este instrumento pode ser utilizado tanto para a regularização de áreas ocupadas, onde o processo de ocupação ocorreu sem observância das normas urbanísticas, quanto em áreas vazias, para destiná-las para habitação de interesse social. No primeiro caso, a instituição de uma área ocupada como ZEIS permite que se estabeleçam, para aquela porção do território, parâmetros urbanísticos especiais que respeitam a forma de ocupação realizada pela comunidade. Assim, pode-se admitir, por exemplo, sistemas viários compostos por vias mais estreitas, que melhor se adaptem a ocupações em áreas de elevada declividade ou mesmo consolidar ocupações em áreas de preservação ambiental, diminuindo a necessidade de remoção de moradias no processo de regularização fundiária. O instituto permite também que sejam implantados mecanismos que impeçam a posterior expulsão dos moradores dos núcleos regularizados por segmentos sociais de maior poder econômico, atraídos pela valorização desses terrenos. Exemplos de mecanismos deste tipo são a proibição de remembramento de lotes (evitando que alguém adquira vários lotes regularizados, transforme-os todos em um único lote maior e faça nova edificação nesta nova condição) e a fixação do tipo de uso do solo admissível (por exemplo, admitindo apenas residências unifamiliares).

Ainda, segundo Barros, Carvalho e Montandon (2010, p. 96), as ZEIS se consubstanciam em “importante instrumento para evitar a expulsão dos pobres para as periferias longínquas dos centros urbanos”.

Outras medidas de controle do uso do solo diz respeito às restrições ao direito de construir.

A liberdade de construir decorre dos poderes de uso e fruição da propriedade. Contudo, essa liberdade se sujeita às normas de ordem pública que limitam a sua extensão. De acordo com o Código Civil Brasileiro (Art. 1.299), “o proprietário pode levantar em seu terreno as construções que lhe aprouver, salvo o direito dos vizinhos e os regulamentos administrativos”.

A limitação do direito de construir vem inserida também no contexto do plano diretor municipal. Nele é possível prever a fixação de um coeficiente de aproveitamento para os terrenos do município, inclusive estabelecendo diferentes padrões de acordo com o zoneamento e a destinação de cada bairro ou distrito. Esse

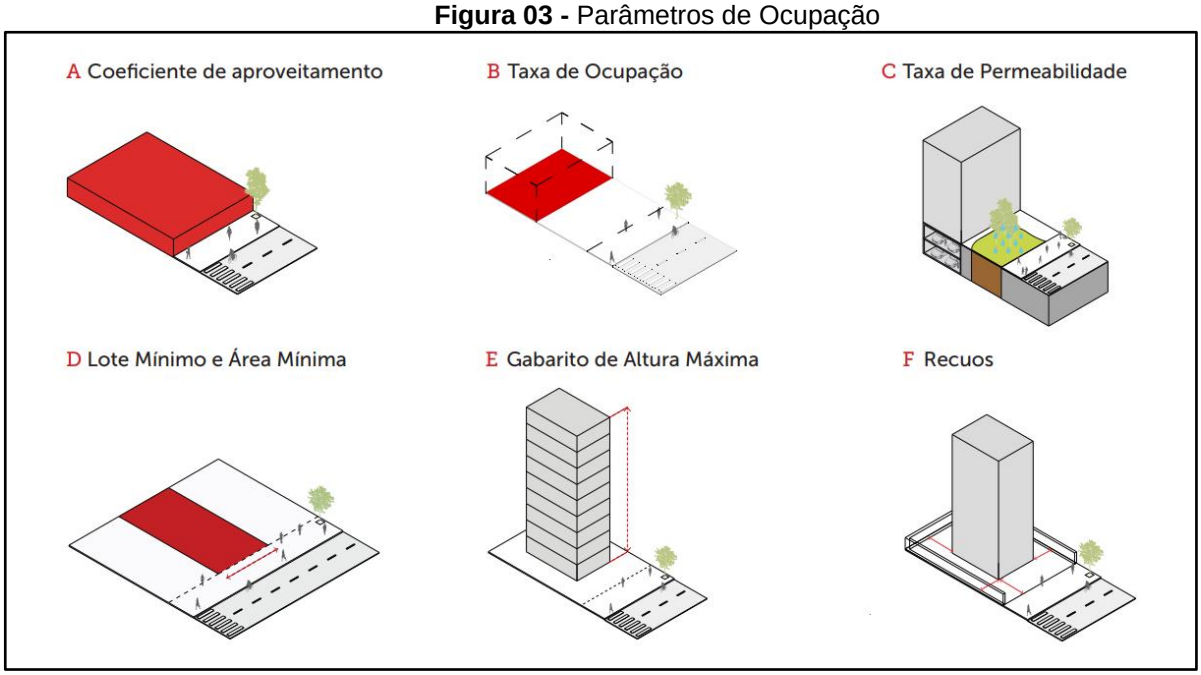
coeficiente limita a liberdade de construir a determinada proporção à área do terreno (SAULE JÚNIOR, 1997).

Ainda, segundo a Prefeitura de São Paulo (2014, p. 184), tem-se ainda os seguintes termos técnicos e suas correspondentes definições:

1. Potencial Construtivo de um lote “é o produto resultante da multiplicação de sua área pelo coeficiente de aproveitamento”;
2. Potencial Construtivo Adicional corresponde “à diferença entre o potencial construtivo básico e máximo do lote”;
3. Potencial Construtivo Básico de um lote “é o produto resultante da multiplicação de sua área pelo Coeficiente de Aproveitamento Básico fixado para a zona onde está localizado”;
4. Potencial Construtivo Máximo de um lote “é o produto resultante da multiplicação de sua área pelo Coeficiente de Aproveitamento Máximo fixado para a zona onde está localizado”;
5. Potencial Construtivo Mínimo de um lote “é o produto resultante da multiplicação de sua área pelo Coeficiente de Aproveitamento Mínimo fixado para a zona onde está localizado”;
6. Potencial Construtivo Utilizado de um lote “corresponde à área construída computável”;

Diversas limitações podem ser aplicadas à propriedade urbana, como a taxa de ocupação, taxa de permeabilidade, lote mínimo e área mínima, gabarito de altura máxima da edificação e limites para recuos. A Prefeitura Municipal de São Paulo (2014, p. 19) ilustra essas restrições de uso e ocupação do solo da seguinte forma:

Figura 03 - Parâmetros de Ocupação



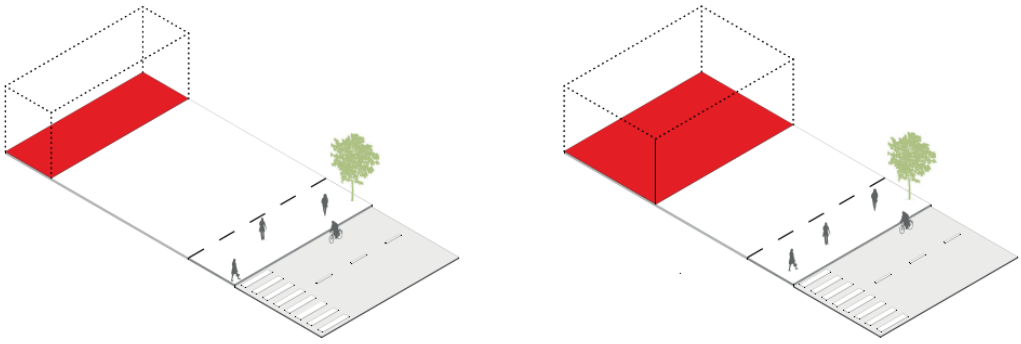
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2014

Segundo a Prefeitura Municipal de São Paulo (2014, p. 29), o coeficiente de aproveitamento (CA) pode ser definido como:

> A relação entre a área edificada, excluída a área não computável, e a área do lote. Basicamente, o CA determina o potencial construtivo, ou seja, quantos metros quadrados se pode construir tendo como base a área do terreno. Os Coeficientes de Aproveitamento são determinados para cada zona de uso.

Já a taxa de ocupação (p. 34) “é a divisão entre a área de projeção da edificação e a área do terreno” e pode ser ilustrada da seguinte forma:

Figura 04 - Taxa de Ocupação Ilustrada

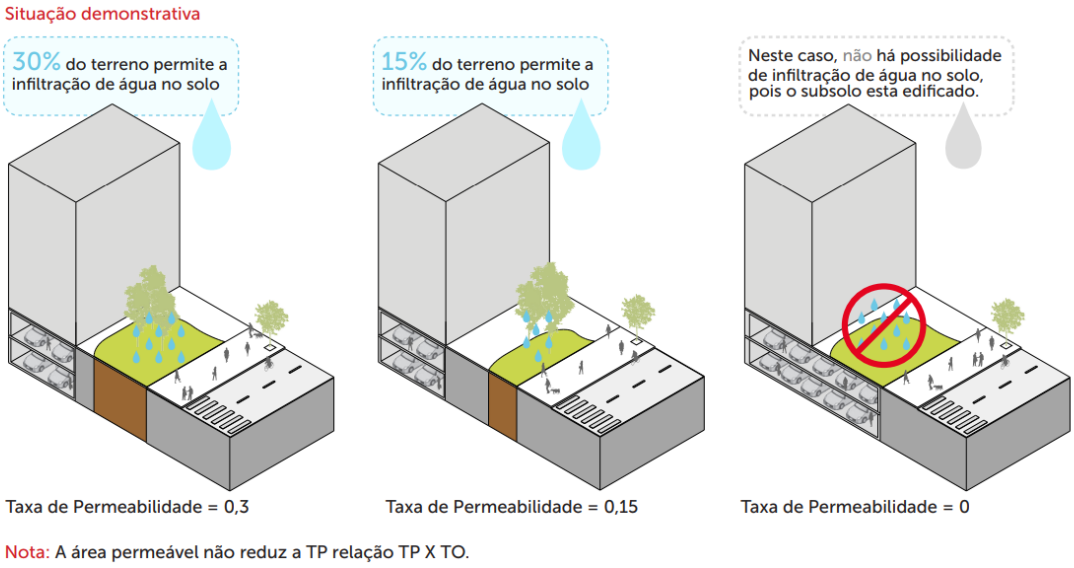


PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2014

A taxa de permeabilidade, por sua vez, se conceitua como (p. 38):

> O percentual mínimo exigido para a área permeável do lote (que permite a infiltração de água no solo, livre de qualquer edificação ou pavimentação não drenante), obtido pela divisão da área permeável e a área total do terreno.

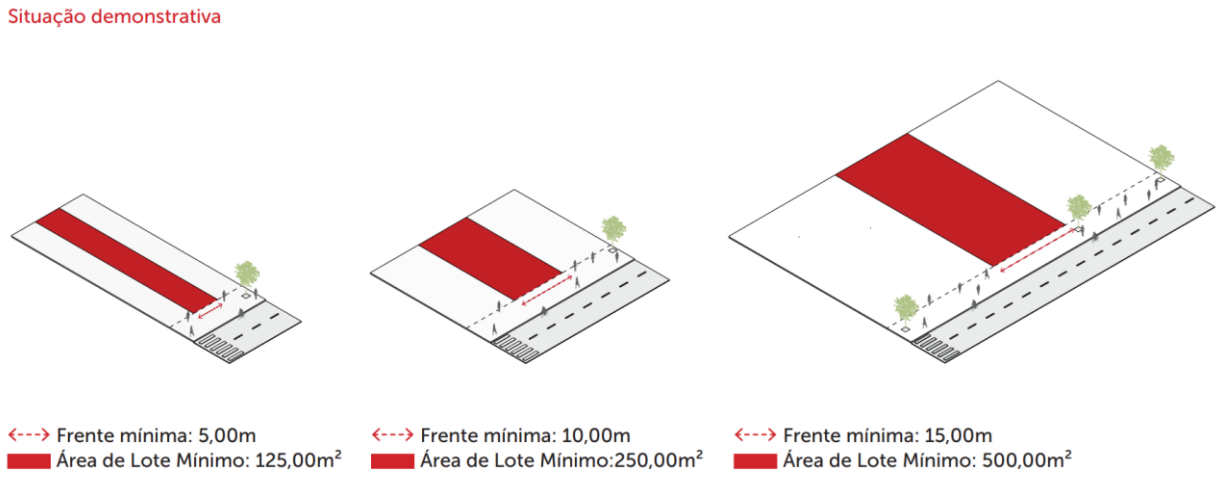
Figura 05 - Taxa de Permeabilidade Ilustrada



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2014

A frente e áreas mínimas do lote são parâmetros fixados como padrões de urbanização que sujeitam as divisões e desmembramentos de lotes com dimensões mínimas para a utilização adequada do solo urbano. A Prefeitura de São Paulo a ilustra da seguinte forma (2014, p. 39):

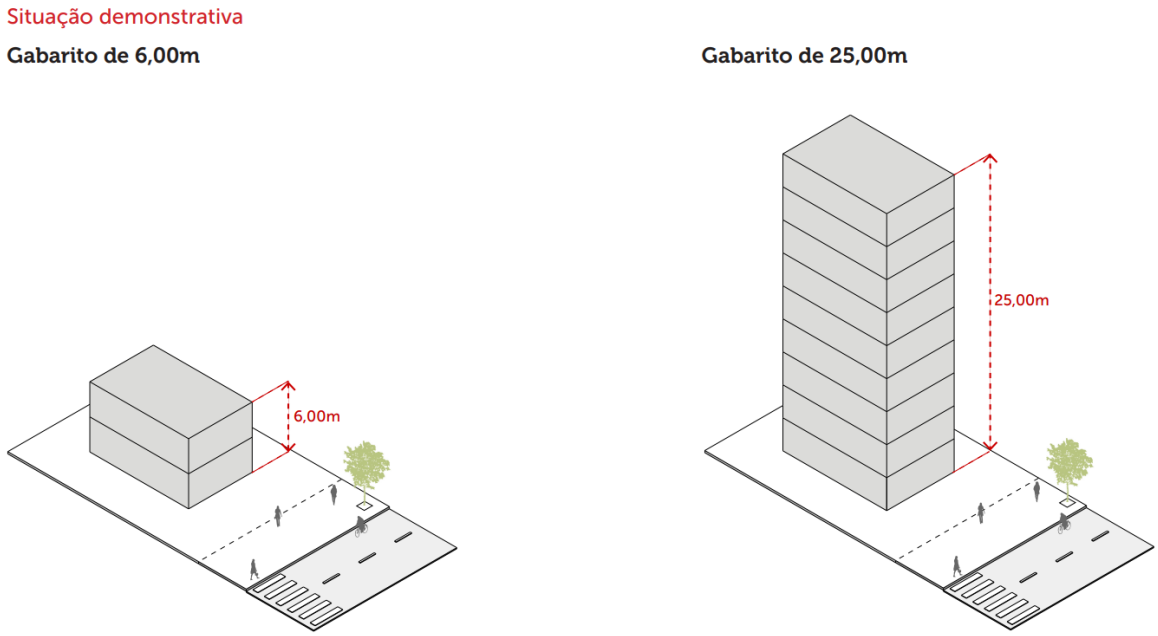
Figura 06 - Frente e Área Mínima do Lote Ilustradas



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2014

Já o gabarito de altura máximo é “a altura da edificação, calculada pela distância entre o piso térreo e o ponto mais alto da cobertura”, tendo sido ilustrado da seguinte forma (2014, p.40):

Figura 07 - Gabarito de Altura Máximo Ilustrado



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2014

1.3.2. Outorga Onerosa Do Direito De Construir

De acordo com o Estatuto da Cidade, este instrumento tem como escopo a fixação de áreas pelo plano diretor nas quais se poderá exercer o direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

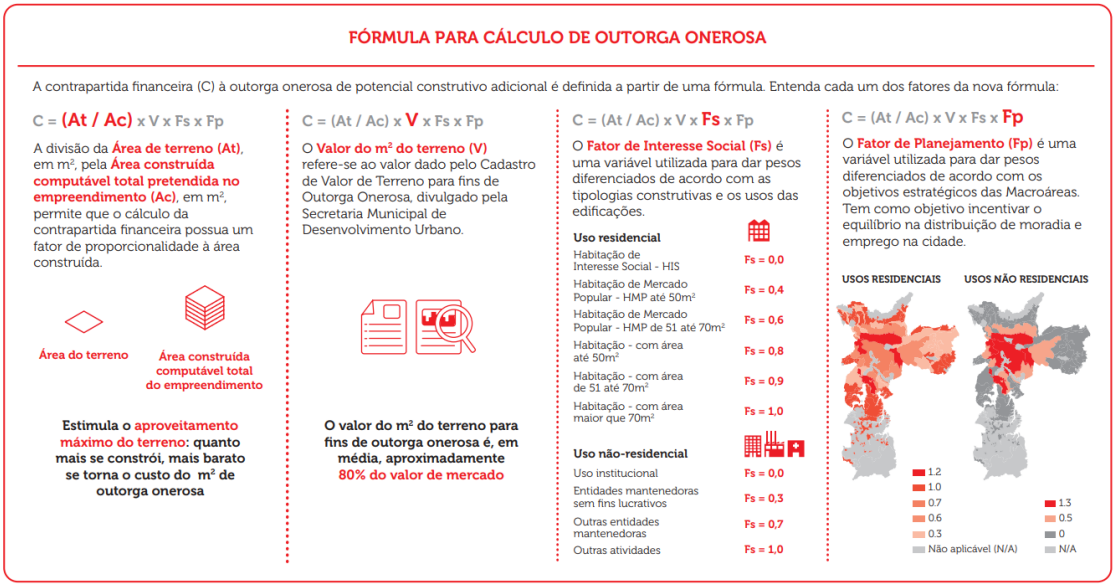
O instrumento é conceituado por Barros, Carvalho e Montandon (2010, p. 107) como o:

> Um instrumento voltado à indução do desenvolvimento urbano, permitindo, por exemplo, que o Poder Público incentive o adensamento de determinadas áreas da cidade em detrimento de outras, como forma de promover o melhor aproveitamento da infraestrutura instalada, além de possibilitar a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária gerada por ações públicas. O instrumento ainda permite, indiretamente, a arrecadação de recursos pelo governo local. As diretrizes relacionadas à "justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização" e à "recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos" (incisos IX e XI do artigo 4º), somadas à separação do direito de construir do direito de propriedade e ao cumprimento da função social da propriedade, sustentam o argumento da legitimidade de o Poder Público recuperar para a coletividade o efeito da valorização imobiliária proporcionada por investimentos públicos.

De acordo com os autores, o instrumento se remete ao princípio do solo criado, que é a área construída em dimensões superiores à do próprio terreno. O exercício desse direito, como visto, gera um impacto no ordenamento territorial municipal, que deve ser suportado pelo proprietário sob aplicação do princípio da justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização.

A Prefeitura Municipal de São Paulo criou de forma simplificada uma figura que representa o cálculo aplicável à outorga onerosa do direito de construir:

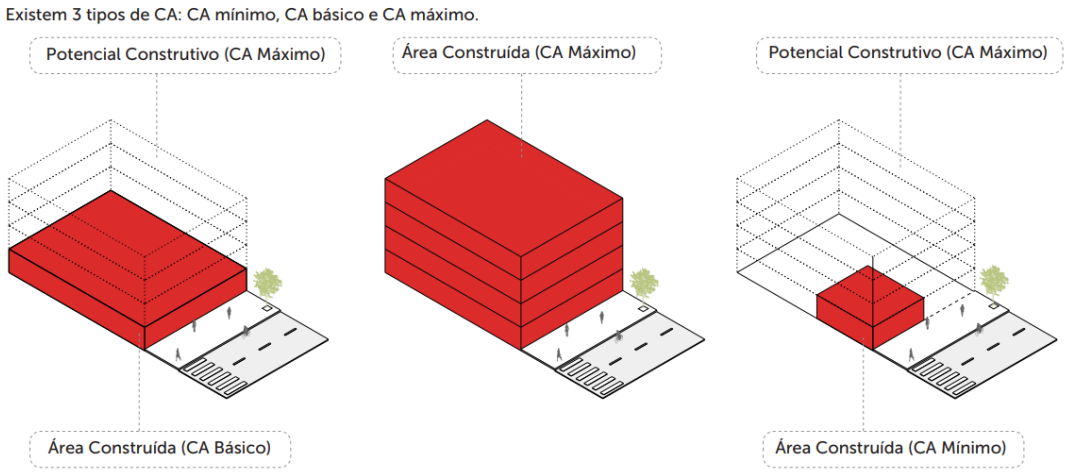
Figura 08 - Fórmula para Cálculo de Outorga Onerosa



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2014

Em outra figura, é possível observar a diferença entre os coeficientes de aproveitamento básico e máximo, extraído do Caderno de Revisão da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo da Prefeitura Municipal de São Paulo (2014):

Figura 09 - Coeficientes de Aproveitamento



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2014

1.3.3. Transferência Do Direito De Construir

A limitação do direito de construir também pode decorrer da necessidade e utilidade pública, mediante supressão ou redução da liberdade do proprietário de edificar ou utilizar seu imóvel.

Caso determinado imóvel seja considerado necessário para fins de preservação, se considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural, se submetendo a restrições administrativas como o tombamento, há uma restrição do direito de construir.

Da mesma forma, há supressão desse direito se o imóvel for considerado necessário para fins de implantação de equipamentos urbanos e comunitários, bem como para servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

Buscando equacionar essas perdas econômicas do proprietário que se submete à essas restrições, o Estatuto da Cidade previu a possibilidade de transferência do potencial construtivo desses imóveis que não poderão ser utilizados em razão das restrições impostas pelo Poder Público municipal.

Barros, Carvalho e Montandon (2010, p. 110) elucidam a finalidade desse instrumento:

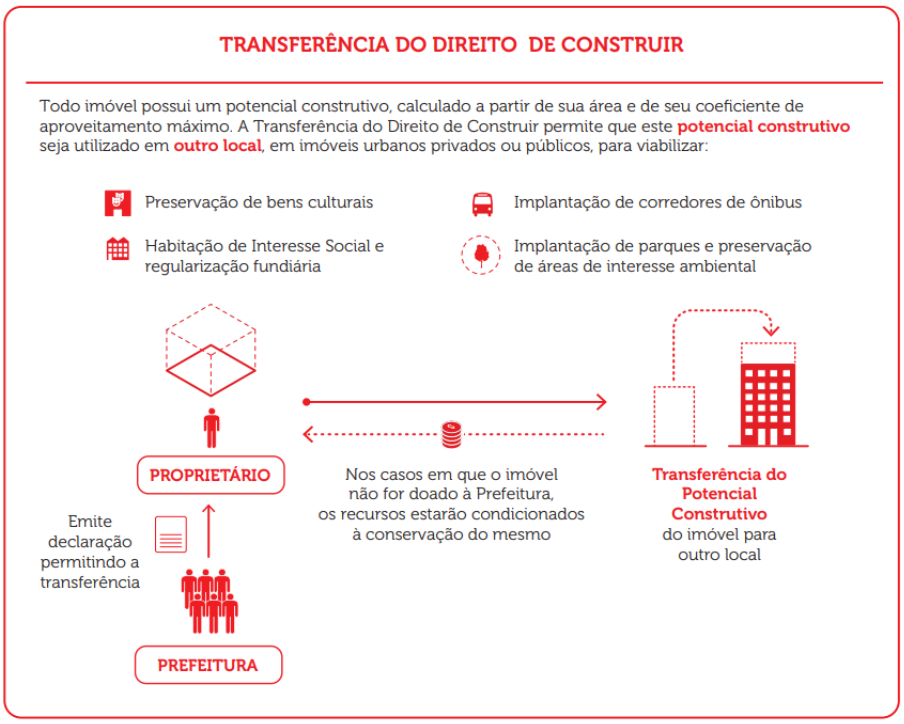
> O instrumento de transferência do direito de construir tem como finalidade assegurar o aproveitamento econômico de um bem ao proprietário de imóvel situado em área onde houve limitações ao direito de construir, ou seja, onde não podem ser feitas construções até o limite do coeficiente básico definido para aquela porção do território. Tais limitações podem ocorrer nos casos em que o Poder Público municipal, em prol do interesse público, limita a construção das edificações para a preservação de áreas ambientais e de especial interesse histórico, cultural, paisagístico ou social.
>
> Para possibilitar a proteção desses locais e ao mesmo tempo garantir o aproveitamento econômico do imóvel, o Município pode instituir a transferência do direito de construir, que é operada geralmente entre particulares. Por meio desse instrumento, o proprietário pode exercer em outro local o direito de construir, seja em outro terreno de sua propriedade, seja transferindo ou alienando para um terceiro. Em ambos os casos, deve ser respeitado o coeficiente de aproveitamento máximo do local onde será exercido o direito de construir e as demais regras previstas no Plano Diretor, tais como o potencial construtivo passível de transferência e de recepção por

áreas ou zonas da cidade e as condições a serem obedecidas para preservação do imóvel, uma vez que o proprietário foi beneficiado pela transferência.

Esse instrumento também pode ser utilizado para implantação de equipamentos públicos, para regularização fundiária ou para urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda. Nesses casos, a transferência do direito de construir pode apresentar vantagens em relação à desapropriação.

Novamente, se socorre ao trabalho realizado pela Prefeitura Municipal de São Paulo para ilustrar o instrumento:

Figura 10 - Transferência do Direito de Construir (Prefeitura Municipal de São Paulo)



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2014

1.3.4. Direito De Preempção

Trata-se do direito de preferência conferido ao Poder Público municipal, previsto no Estatuto da Cidade, para a aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares. Depende de Lei municipal, baseada no plano diretor, na qual será delimitada a área sujeita e o prazo de vigência não superior a cinco anos, renovável a partir de um ano após o decurso do prazo inicial.

Sua aplicação se dá nos casos em que o Município necessita de áreas para aplicação em políticas públicas, como a regularização fundiária, execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, constituição de reserva fundiária, ordenamento e direcionamento da expansão urbana, implantação de equipamentos urbanos e comunitários, criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes, criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental, e proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

Segundo lecionam Barros, Carvalho e Montandon (2010, p. 106):

> Por meio deste instituto, o proprietário que deseja vender seu imóvel deverá primeiramente comunicar ao poder público que, se desejar, poderá comprar o bem nas condições apresentadas pela oferta feita por terceiro. A utilização desse instrumento permite prover o Município de terra urbana, que deverá ser destinada para os fins determinados no Artigo 26 [do Estatuto da Cidade].
>
> No exercício de seu direito de preferência, o Município deve observar alguns cuidados: obrigatoriamente, dar a destinação ao imóvel especificada na lei e somente comprar o bem se o preço deste for compatível com o de mercado. Se não observar essas obrigações, o prefeito e os agentes envolvidos no negócio celebrado e na utilização do bem após a compra responderão por improbidade administrativa, nos termos do artigo 52, III e VIII do Estatuto da Cidade.

A instituição desse instrumento repercute em algumas obrigações ao proprietário dos imóveis a ele sujeitos. Ele deverá notificar o Município sua intenção de alienar o imóvel para que o Município, no prazo máximo de trinta dias, manifeste por escrito seu interesse em comprar o imóvel, anexando a proposta de compra assinada por terceiro interessado no imóvel, com preço, condições de pagamento e prazo de validade.

Somente após o transcurso do prazo sem manifestação do Município é que o proprietário estará autorizado a alienar o imóvel, estando ainda obrigado a apresentar ao Município cópia do instrumento público de alienação do imóvel.

1.3.5. Parcelamento, Edificação E Utilização Compulsórios

Trata-se de instrumento que determina de forma compulsória o aproveitamento de imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados, que não estão cumprindo a sua função social.

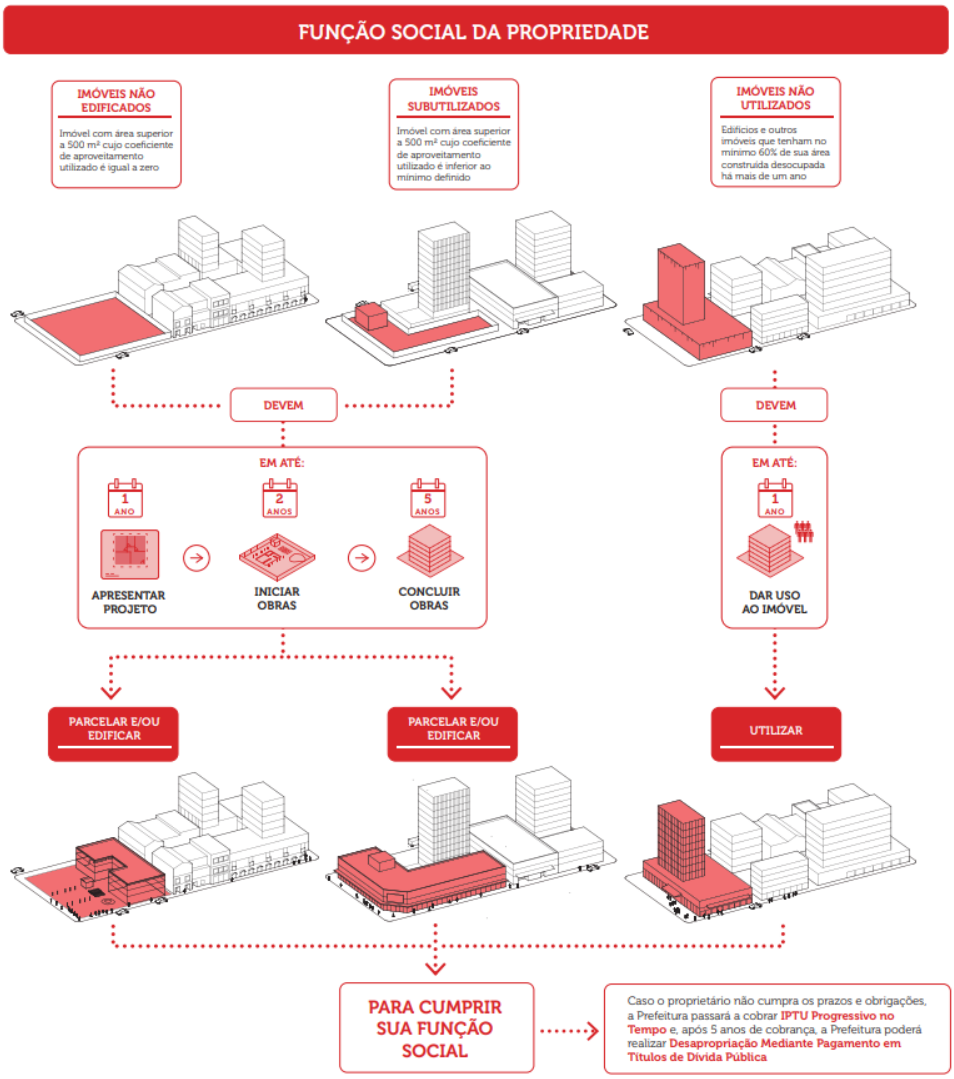
É previsto no Estatuto da Cidade e depende de lei municipal específica que preveja a área em que será aplicado, as condições e os prazos de implantação da obrigação.

Segundo lecionam Barros, Carvalho e Montandon (2010, p. 97):

> A manutenção de terrenos vazios ou ociosos, inseridos na área urbanizada, à espera de uma valorização futura que beneficia apenas seus proprietários, diminui os espaços disponíveis na cidade para a moradia e as atividades econômicas necessárias para o desenvolvimento de toda a sociedade, especialmente para os grupos economicamente vulneráveis.
>
> O parcelamento, edificação ou utilização compulsórios aplicam-se aos imóveis não edificados, compostos apenas pela terra nua; não utilizados, que são os abandonados e não habitados; e subutilizados, que são os imóveis cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido em lei. Uma vez instituído para determinado imóvel, o proprietário fica obrigado a dar-lhe uma utilização efetiva e adequada num determinado prazo. Se este imóvel for vendido, o novo proprietário passa a ser responsável por esta obrigação.

O imóvel é considerado subutilizado se o seu aproveitamento for inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente. A Prefeitura Municipal de São Paulo (2014) ilustrou de forma simples e esclarecedora a relação dessas restrições com a função social da propriedade e o procedimento aplicável naquele Município:

Figura 11 - Função Social da propriedade e o parcelamento, edificação e utilização compulsórios



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2014

1.3.6. IPTU Progressivo No Tempo

Esse instrumento se associa diretamente com a utilização, parcelamento ou edificação compulsórios, na medida em que somente poderá ser aplicado caso aquelas obrigações deixem de ser cumpridas.

Segundo o Estatuto da Cidade, trata-se de majoração progressiva da alíquota do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU). Pode ser aplicada no lapso de cinco anos consecutivos, mediante ampliação da alíquota a cada ano, não podendo exceder à duas vezes o valor do ano anterior, atingindo no máximo quinze

por cento. Veda-se ainda, a concessão de isenções ou anistia relativas à tributação progressiva.

Assim como os demais instrumentos, a sua aplicação depende de lei municipal que preveja de forma específica o procedimento de notificação e majoração de tributos, respeitadas as diretrizes gerais do Estatuto.

Lecionam Barros, Carvalho e Montandon (2010, p. 98) que:

> É uma maneira de penalizar a retenção do imóvel para fins de especulação da valorização imobiliária, fazendo com que essa espera, sem nenhum benefício para a cidade, se torne inviável economicamente. Neste caso, o IPTU progressivo é empregado mais pelo caráter de sanção do que de arrecadação.

É possível ainda a conjugação de instrumentos de políticas urbanísticas, buscando assim efetivar o cumprimento da função social da cidade e garantir os objetivos e diretrizes do plano diretor. Nesse sentido, defendem Barros, Carvalho e Montandon (2010, p. 97) a junção da ZEIS com os instrumentos coercitivos acima mencionados:

> É importante destacar que os instrumentos voltados para obrigar a utilização do imóvel por seu proprietário, como o parcelamento, edificação e utilização compulsórios, IPTU progressivo e desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, podem ser combinados com a instituição de ZEIS. Por meio da conjugação desses instrumentos, o Poder Público induz a destinação de terra urbanizada ociosa para habitação de interesse social.

Não se olvida ainda, da existência da desapropriação sancionatória para fins de reforma urbana, como a etapa subsequente caso o proprietário continue descumprindo a função social do seu imóvel mesmo após a notificação para parcelamento ou edificação compulsória e o estabelecimento do IPTU progressivo no tempo (art. 8º do Estatuto).

Contudo, uma vez que se trata de uma forma de aquisição da propriedade de forma originária pelo poder público, optou-se por não tratar diretamente do tema neste trabalho, uma vez que rege-se pela disciplina concernente à aquisição de direitos reais, enquanto este trabalho dá enfoque no acesso às informações urbanísticas previstas no plano diretor.

1.3.7. Áreas Sujeitas Às Operações Urbanas Consorciadas

De acordo com o Estatuto da Cidade, as operações urbanas consorciadas são um conjunto de intervenções e medidas aplicadas em conjunto pelo Município e os demais atores do ambiente urbano, como moradores, proprietários e investidores privados, com o objetivo de alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

Segundo Barros, Carvalho e Montandon (2010, p. 109):

> A ideia básica do instrumento está na transformação de uma determinada área da cidade, sob o comando do Poder Público municipal, para a concretização de objetivos e ações estabelecidos no Plano Diretor, por meio da parceria com o setor privado. Sua utilização pode se dar para diferentes finalidades: reconversão e requalificação de áreas industriais e portuárias desativadas, que tenham reduzido sua operação ou que estejam em processo de alteração do uso do solo; transformação de conjuntos urbanos dotados de infraestrutura e de terrenos vazios em que se pretende a renovação de usos e o aumento da densidade; adequação do uso do solo e da infraestrutura no entorno de grandes equipamentos urbanos, tais como avenidas, estações de metrô, corredores exclusivos de ônibus, parques e estádios; melhor aproveitamento do uso do solo em grandes intervenções urbanas; dentre outras.

O próprio Estatuto da Cidade prevê algumas medidas, de forma exemplificativa, que podem ser aplicadas nesse instrumento, como a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo, alteração das normas edilícias e o impacto ambiental.

Além disso, admite-se a mitigação ou flexibilização das normas edilícias em determinadas áreas para fins de regularização de situações consolidadas, mas realizadas em desacordo com o ordenamento jurídico municipal.

De acordo com Barros, Carvalho e Montandon (2010, p. 109):

> Um desses incentivos está relacionado à concessão de potencial adicional de construção. O poder público municipal pode conceder certificados de potencial adicional de construção como forma de pagamento das contrapartidas, o que lhe permite antecipar a obtenção de recursos para realização de obras e melhorias urbanas, com base numa projeção de incremento de densidade e em valores do certificado compatíveis com os valores de mercado dos terrenos envolvidos na operação. Os certificados ainda possibilitam a vinculação dos recursos à realização de determinada obra prevista no plano e na lei da operação urbana, garantindo que os recursos sejam alocados para a finalidade à qual foram previstos.

Exige-se que a lei que instituir o instrumento conste a área a ser atingida pelas normas excepcionais, bem como as finalidades, estudo prévio de impacto de vizinhança, forma de controle, que deve ser compartilhado com a sociedade civil e a natureza dos incentivos a serem concedidos. Pode ser previsto ainda uma contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores.

O Estatuto também prevê que a lei que aprovar o instrumento deve prever a emissão pelo Município de certificados de potencial adicional de construção que serão alienados em leilão ou utilizados no pagamento das obras necessárias à operação. Esses certificados são livremente negociáveis e podem se converter em direito de construir unicamente na área objeto da operação.

O Estatuto da Metrópole também previu a aplicação do instrumento em âmbito regional interfederativo, por aprovação em lei estadual específica, a ser implantada nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas.

Diante disso, viu-se que todos os instrumentos mencionados possuem relevantes repercussões na propriedade imobiliária, de modo que são ferramentas importantes para assegurar o direito ao desenvolvimento sustentável e ordenado nas cidades, cumprindo assim a função social da cidade e da propriedade urbana.

Também foi visto que participação da sociedade na formulação, aplicação e fiscalização desses instrumentos se demonstra um importante mecanismo de gestão democrática e de governança entre os diversos atores que possuem papeis no desenvolvimento urbanístico.

Nesse sentido, Dowbor (2016, p. 48) defende que “não há participação cidadã sem informação organizada”. Segundo o autor:

> A participação se dá essencialmente no plano das políticas locais, que é onde as pessoas se conhecem umas às outras, onde podem avaliar os recursos socialmente disponíveis, podem se articular em reuniões de bairro e assim por diante. É essencial que a informação seja desagregada no nível pelo menos do município, para permitir a ação local informada. É teoricamente viável uma pessoa de um município concreto buscar nas diversas instituições as informações sobre a sua própria realidade, mas a existência fragmentada de milhares de informações dispersas em diversas instituições nacionais, com metodologias e classificações divergentes, e inclusive com divisões territoriais que não coincidem, torna a tarefa pouco viável.

Dessa forma, se nota que a participação popular e a gestão democrática das cidades estão interligadas com o direito de acesso à informação. Os atores que compõem a pólis somente poderão exercer a participação direta na sua construção e desenvolvimento se obterem informações suficientes para a tomada de decisões e estabelecimento de prioridades.

As informações urbanísticas relacionadas com a extensão e aplicabilidade dessas limitações ao direito de propriedade devem chegar ao acesso do particular, sobretudo do proprietário de imóveis a elas sujeito, bem como de terceiros que possuem interesse na aquisição do imóvel.

1.4. O Acesso À Informação Urbanística

A Constituição Federal estabelece a publicidade como um dos princípios básicos da Administração Pública (art. 37). Dessa forma, as normas jurídicas em sentido amplo, bem como atos que emanam do poder público devem ser devidamente publicizados para que se tornem cognoscíveis à toda a coletividade, que não poderá alegar seu desconhecimento.

De modo amplo, dar publicidade é divulgar uma circunstância, episódio ou um direito, propagando-o, com o propósito de torná-lo conhecido por todos. A publicidade é o oposto da clandestinidade e deve ser empregada de modo a permitir o acesso ao conhecimento das situações divulgadas por todos, especialmente no que concerne à publicidade dos direitos derivados das relações jurídicas, sejam elas originadas de acordos de vontade (contratos firmados) ou de determinações compreendidas na própria lei (AUGUSTO, 2013).

No âmbito da política urbana, como visto, o acesso à informação é extremamente importante para viabilizar a aplicação das suas diretrizes. Isto quer dizer que, sem acesso à informação urbanística, não se poderá obter a gestão democrática das cidades de forma plena.

Outro aspecto relevante para a disseminação das informações urbanísticas é o fomento à pesquisa e desenvolvimento de propostas para melhoria do ambiente urbano, também em consonância com o princípio da gestão democrática das cidades.

Para ilustrar a importância do acesso à informação para o desenvolvimento de políticas urbanas, vale-se do trabalho realizado por Ricardo Sartorello e Beatriz da Silva de Souza Francisco (2018) no município de Mogi das Cruzes. Os pesquisadores perquiriram bancos de dados públicos para analisar a relação da expansão urbana com a supressão da vegetação, buscando identificar áreas com potencial de arborização para melhoria da percepção climática do município. Dessa formam, concluíram o seguinte (2018, p. 4):

> Embora a arborização no Município de Mogi das Cruzes esteja distribuída de uma maneira desigual entre os bairros; com base nas análises utilizando limites administrativos, constatou-se um adensamento populacional e baixo nível de arborização em regiões centrais, ocasionando o aumento da temperatura superficial. Para estabelecer uma relação harmônica entre o número de habitantes e árvores urbanas, torna-se fundamental implantar políticas públicas específicas para cada região. Além disso, o aumento de árvores é imprescindível, tendo em vista os benefícios que arborização propicia aos ambientes urbanos e seus habitantes.

Com isso, se vê que disseminação de informações urbanísticas facilita a propositura de melhorias no ambiente urbana e a concepção de políticas urbanas, franqueando aos cidadãos a possibilidade de participarem na construção de cidades melhores, mais sustentáveis e que atendam à sua função social adequadamente.

Para Dowbor (2016, p. 48), “o eixo central, portanto, consiste em entender que é o conjunto dos atores locais que devem ser adequadamente informados, para que possam participar ativamente das decisões sobre os seus destinos”.

Diante desse cenário, tem-se a seguinte ordem de fatores:

1. O plano diretor e a legislação urbanística municipal disciplina a função social da propriedade urbana em âmbito municipal, enquanto leis federais como o Estatuto da Cidade contemplam diretrizes gerais e instrumentos para a consecução desse objetivo, alicerçados em preceitos constitucionais;

2. Por força constitucional, essas leis sujeitam todos os proprietários de imóveis urbanos a sofrer limitações no seu poder de domínio, devendo exercê-lo de acordo com o interesse coletivo transparecido na ordenação municipal;

3. O cumprimento do plano diretor e da legislação urbanística interessa à coletividade como um todo, de modo que não só os munícipes participam ativamente na sua construção, como também detêm a prerrogativa de fiscalizar e exigir o seu cumprimento;

4. Diante disso, há um dever do Poder Público de garantir o acesso e disseminar informações quanto ao conteúdo do plano diretor e da legislação urbanística de forma eficiente e racional, garantindo assim que cada munícipe que se sujeita às restrições as conheça, seja titular de direitos ou eventual interessado em adquirir ou investir em imóveis, bem como, a todos os demais munícipes, para exercerem a fiscalização – enquanto titulares do direito à uma cidade sustentável e ordenada adequadamente.

Como visto, o plano diretor se consubstancia em lei municipal. Quanto à sua vigência, cabe esclarecer que a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657 de 1942) prevê que a lei começa a vigorar no país depois de oficialmente publicada (respeitado o prazo de vigência nela estabelecido ou, se não houver, dela automaticamente inferido de quarenta e cinco dias).

Desta forma, o brasileiro que quiser ter acesso ao plano diretor do seu município, deverá se manter atualizado quanto à sua publicação no Diário Oficial do Município (se houver) ou outro órgão que faça as suas vezes, nos quais se faz a publicação desses atos oficiais. Não se olvida ainda que muitos municípios disponibilizam na internet o acesso à essas leis.

Não obstante, o interessado, ainda que leia por inteiro o plano diretor, deverá interpretar as normas nele contidas, que trazem palavras técnicas do direito urbanístico, da arquitetura e urbanismo e da administração pública que podem gerar mais dúvidas do que conclusões.

Não fosse apenas isso, terá que navegar por normas que não raras vezes trazem contradições aparentes ou atecnias que demandam estudo aplicado de hermenêutica jurídica.

Portanto, é notório que o acesso do cidadão comum à disciplina jurídica aplicável à propriedade urbana é um desafio a ser enfrentado pelo Poder Público, notadamente diante do dever legal de franquear ao munícipe o acesso à informação urbanística.

A cognoscibilidade desse regime jurídico, outrossim, se trata da aptidão que essas políticas têm de se tornarem conhecidas pelos munícipes.

Sendo assim, parte-se da premissa de que seria razoável, senão desejável, que o proprietário do imóvel urbano, ou eventuais adquirentes, credores e terceiros interessados pudessem se socorrer de um mecanismo ágil, confiável e barato para conseguirem acessar de forma individualizada toda a disciplina que rege determinado imóvel.

Ao abordar a importância do acesso à informação, Alves (2003, p. 19) leciona que:

> Considerando que nossa percepção do mundo está ligada a nosso repertório de conhecimento, para avançarmos a um novo estado de conhecimento necessitamos trabalhar cognitivamente com informações. Podemos concluir que a simples disponibilização da informação não é suficiente para efetivar este novo estado de conhecimento; é necessário que esta informação chegue até nós de modo que possa ser trabalhada e transformada em novo conhecimento.

Para Dowbor (2016, p. 47) “não há melhor garantia de uso racional dos recursos do que a visibilidade que gera o acesso à informação”.

O cumprimento espontâneo e absoluto de uma norma é uma utopia distante, notadamente no que diz respeito às regras que limitam o uso da propriedade privada.

Dessa forma, percebe-se a importância da centralização de informações em uma instituição organizada e confiável, integrada ao mesmo sistema jurídico, que adote metodologias, técnicas e seja disciplinada de forma uníssona em todo o país.

Por isso Dowbor (2016) defende a descentralização do acesso à informação, de modo que o poder público possa construir ferramentas que permitam um planejamento participativo da sociedade na construção de políticas públicas mais eficientes.

Segundo Alves (2003, p. 21) “apesar do direito legal constitucional de qualquer cidadão estar bem definido como vimos acima, são muitos os casos de ocultação e manipulação de informação, inclusive no âmbito das administrações municipais”.

Nesse sentido, defende Dowbor (2016, p. 47) que “com as novas tecnologias de informação e comunicação, ter uma comunidade bem-informada sobre seus problemas, suas oportunidades e potenciais tornou-se relativamente fácil e barato”.

O mesmo autor (2016, p. 47) conclui ainda que “o grau de desinformação dos vereadores, frequentemente dos prefeitos, e também dos empresários, dos movimentos sociais, sobre os dados concretos da região onde atuam é em geral impressionante”. Tem-se, com isso, enormes desafios na ordenação do território local, uma vez que os principais responsáveis pelas decisões a respeito desse ordenamento não possuem fácil acesso às informações necessárias.

Vê-se, com isso, que as informações a respeito da ordenação municipal, sobretudo o regime jurídico aplicável à propriedade imobiliária urbana, devem estar facilmente acessíveis aos cidadãos para que possam participar de forma efetiva na gestão da cidade.

Portanto, o acesso à informação urbanística de forma efetiva e facilitada é um meio de efetivação do princípio da gestão democrática das cidades e da soberania popular, na medida em que franqueia ao cidadão comum a oportunidade de conhecer de forma detalhada o regime jurídico aplicável ao seu imóvel e ao imóvel de terceiros.

Dowbor (2016, p. 49) defende ainda que:

> Além de um direito, a informação bem organizada e disponibilizada constitui um poderoso instrumento de autorregulação na base da sociedade, pois todos os atores sociais, empresários, secretários municipais, organizações comunitárias etc., passam a tomar decisões melhor informadas.

Diante desse cenário, é importante encontrar soluções para que as informações urbanísticas do plano diretor e de outras legislações de política urbana sejam acessíveis de forma eficaz pelos interessados, sobretudo no âmbito das normas e diretrizes que estabelecem as condições para o cumprimento da função social da propriedade.

Dessa forma, tendo sido abordados de forma breve alguns dos instrumentos da política urbana previstos no ordenamento jurídico brasileiro, bem como a relevância da sua disseminação para a coletividade, passa-se adiante a análise de um importante ator do cenário urbanístico, o Ofício de Registro de Imóveis.

Sua atuação se dá sobremaneira no âmbito da publicização de informações e direitos relacionados com a propriedade urbana. Além disso, a sua crescente modernização e informatização poderá ser uma forte aliada na construção de um rico ambiente de transmissão de informações urbanísticas do Poder Público municipal para a coletividade.

2. O REGISTRO DE IMÓVEIS

A palavra registro remonta ao latim e tem acepção genérica designativa de livro no qual se insere informações para que sejam lembradas no futuro. Atualmente, pode ser compreendido ainda como o ato jurídico por meio do qual o registrador escreve em livro próprio fatos jurídicos, mediante atribuição legal. Também pode ser compreendido como o ofício ou repartição que recebe atribuição estatal para que o registrador exerça o serviço registral. Também se conceitua como livro ou assento, sendo o suporte fático no qual consta a informação registrada (KÜMPEL e FERRARI, 2020).

Segundo a Lei de Registros Públicos (6.015/73) e o Estatuto dos Notários e Registradores (8.935/94), os serviços de registros públicos são aqueles destinados a assegurar a autenticidade, segurança, eficácia e publicidade dos atos jurídicos.

Por força constitucional (art. 236) são serviços de natureza pública, mas que são exercidos e prestados em caráter privado por delegação do Poder Público. Dessa forma, os registradores ou oficiais de registro ingressam na atividade por meio de concurso público de provas e títulos e têm direito à percepção dos emolumentos pagos pelos usuários do serviço, sendo responsáveis pela gestão administrativa e financeira do serviço (BRASIL, 1988).

Esses serviços são popularmente conhecidos como “cartórios” e se classificam em ofícios de registro de imóveis, registro civil das pessoas naturais, registro civil das pessoas jurídicas e registro de títulos e documentos. Existem ainda outras espécies de cartórios, que são os tabelionatos de notas, de protesto e de contratos marítimos.

Cabe ressaltar que, neste trabalho, dar-se-á enfoque ao serviço de registro de imóveis, pois é o cartório responsável pelo registro e averbação de atos e fatos jurídicos relacionados com os bens imóveis em geral.

De acordo com a Lei de Registros Públicos, os Oficiais de Registro de Imóveis são responsáveis pela prática de atos de matrícula, de registro e de averbação. Cabe diferenciar essas expressões, para melhor compreensão do sistema registral imobiliário brasileiro.

O termo registro, como visto, é plurívoco. No Registro de Imóveis pode ser compreendido em sentido amplo como todo lançamento de atos jurídicos nos livros do registrador. O registro em sentido estrito são os atos que, em regra, constituem, modificam ou declaram determinada situação jurídica-real na matrícula do imóvel, lhe conferindo publicidade e eficácia perante a coletividade, contemplando ainda, por extensão, outros atos que a lei atribui de forma expressa. Isto é, registro em sentido estrito é todo ato praticado na matrícula imobiliária elencado na lei como tal, sobretudo aqueles previstos no rol do inciso I do artigo 167 da Lei de Registros Públicos (KUMPEL E FERRARI, 2020).

Como exemplos de atos de registro, se tem: compra e venda de bens imóveis, alienação fiduciária, hipoteca, partilhas de bens imóveis, loteamentos, incorporação e instituição de condomínios edilícios.

As averbações são atos que, em regra, provocam a extinção ou modificação dos registros em sentido estrito. Trata-se, outrossim, de um assentamento acessório que depende da preexistência de um registro, o alterando ou extinguindo. As averbações são previstas em rol exemplificativo no inciso II do art. 167 da Lei de Registros Públicos.

Como exemplos de averbações, se tem a alteração da denominação de ruas e avenidas, alteração de dados dos sujeitos que figuram nos registros como o estado civil, existência de edificações, bem como o cancelamento e extinção de direitos reais como as garantias e o usufruto.

Em regra, todos os atos de registro e averbação somente podem ingressar nos livros do registrador após a apresentação de um título pelo usuário do serviço. Esse título é o instrumento causal ou causa do registro (em sentido amplo), e pode ser facilmente exemplificado como a escritura pública de compra e venda que é apresentada ao registrador de imóveis para que seja registrada a transmissão da propriedade. Vale ressaltar que o nosso ordenamento jurídico adotou o sistema do título e modo, razão pela qual todo registro (em sentido amplo) depende de um título que lhe dá causa. Além disso, adotou-se o princípio da tradição, por meio do qual a

propriedade só é adquirida ou transmitida, em regra[1], com o devido registro (KUMPEL e FERRARI, 2020).

Contudo, não basta a mera apresentação do título para que se dê ensejo ao ato registral. Antes, cabe ao registrador exercer a qualificação do título.

Para Ana Paula Almada (2020, p.373):

> A qualificação registral é a atividade pela qual o Oficial Registrador examina um título para extrair dessa análise se ele está apto à prática do ato nele previsto, ou, no caso de não se encontrar adequado declinar os motivos da inaptidão, juridicamente fundamentados.

Dessa forma, a qualificação registral constitui relevante função do Oficial Registrador, que barra o acesso ao registro de títulos que contrariem a ordem jurídica. Essa atividade imprime no registro a confiabilidade que dele se espera, reverberando na sociedade a segurança jurídica de que aquele conteúdo é autêntico, ao mesmo tempo que acessível e oponível à toda a coletividade, que dele não podem suscitar o desconhecimento.

Essa oponibilidade perante toda a coletividade decorre de uma das finalidades do registro de imóveis, que é a publicidade, como visto. Segundo Ana Paula Almada (2020, p. 344) a publicidade “é expressa, em regra, de forma indireta, ou seja, o interessado em alguma informação constante do Registro de Imóveis não terá acesso aos livros originais, devendo ser expedida certidão ou informação”.

Já quanto à matrícula imobiliária, vale-se do conceito de Kümpel e Ferrari (2020, p. 431):

> A matrícula corresponde ao suporte físico, no qual constam – de forma concentrada e cronológica – todos os registros e averbações relevantes para o status jurídico-real do imóvel a que se refere.

Diante da relevância da matrícula imobiliária para este trabalho, lançou-se subcapítulo separado para tratar das suas especificidades, buscando esclarecer as

[1] Há exceções como a desapropriação e a usucapião, cujo registro somente tem efeitos declaratórios, uma vez que a aquisição da propriedade ocorre em momento anterior.

razões pelas quais se entende que ela é o suporte fático necessário, suficiente e adequado para a disseminação das informações urbanísticas.

2.1. A Matrícula Imobiliária

Como visto, a matrícula concentra todas as informações do imóvel (princípio da concentração). Desta forma, a inscrição de direitos e outros fatos terão como efeito a publicização perante a sociedade de situações atuais e antecedentes, isto é, sua cadeia de titularidade dominial (sequência cronológica de proprietários), o histórico físico-jurídico de acessões (construções, demolições), a inscrição de gravames e limitações do exercício do direito de propriedade (usufruto, hipoteca, dentre outros direitos reais sobre coisa alheia e de garantia), bem como de constrições judiciais (indisponibilidade, penhora) (KUMPEL e FERRARI, 2020, p. 318-326).

Trata-se de inovação[2] trazida pela atual Lei de Registros Públicos (6.015/73) que inaugurou no ordenamento jurídico brasileiro o sistema do fólio real. No sistema anterior (de fólio pessoal), a base para os assentos eram os títulos e não os imóveis. Isto significa que a cada título apresentado era promovido um registro, independentemente da quantidade de imóveis nele existente. No sistema do fólio real, por outro lado, a base registral é o imóvel, individualmente considerado, representado num suporte fático instrumental próprio, a matrícula (ALMADA, 2020).

Ilustra-se a diferença entre os sistemas com o seguinte exemplo: no sistema antigo, ao se apresentar uma escritura de compra e venda de dois imóveis, se praticava um ato registral com base naquele título em livro próprio. Se fosse apresentada nova escritura de hipoteca que tivesse por objeto um daqueles imóveis, por exemplo, o novo título daria origem a um registro independente, em outro livro, ou, caso se tratasse de nova transmissão, de novo assento no mesmo livro, mas em página diversa, com remissões recíprocas. Imagine ter que perquirir por diversas páginas de livros diversos procurando, a cada nova remissão, os atos praticados com

---

[2] Não se olvida que, antes, já havia previsão legal da matrícula como ato registral, como no caso do Registro Torrens e da matrícula de periódicos e jornais no Registro de Pessoas Jurídicas. Contudo, lança-se a expressão “inovação” considerando toda a sistemática que surgiu com a nova Lei de Registros Públicos, que alterou de forma substancial o sistema registral imobiliário brasileiro.

relação a um mesmo imóvel para tentar encontrar seu atual proprietário ou se há alguma hipoteca ou outro ônus real pendente. Assim era o sistema antigo.

No sistema atual, a compra e venda é lançada como ato de registro em sentido estrito na matrícula do imóvel. Seguindo o mesmo exemplo, aquela escritura daria origem a dois atos de registro separados, cada um na matrícula própria de cada imóvel. A hipoteca, ou eventual nova transmissão, seria registrada na matrícula do imóvel correspondente. Sendo assim, para conhecer todos os atos praticados em relação a um mesmo imóvel, basta analisar a sua matrícula.

Este é o princípio da unicidade ou unitariedade matricial, também inaugurado com o sistema de fólio real da atual legislação de registros. De acordo com Almada (2020, p. 344) “a unitariedade significa que cada matrícula só poderá conter o histórico de um único imóvel, e por isso, cada imóvel do cadastro deve ser representado em uma matrícula”.

Além do princípio da unicidade ou unitariedade matricial, surgiu outro princípio com a inauguração do sistema de fólio real baseado nas matrículas imobiliárias, trata-se do princípio da concentração dos atos na matrícula.

Segundo esse princípio, defendido pelo jurista e registrador João Pedro Lamana Paiva (2017), todos os atos, fatos e negócios jurídicos que repercutem na esfera jurídico-real dos imóveis devem ser inscritos na sua matrícula para produzirem efeitos perante a coletividade, de forma que ninguém poderá se escusar da sua existência. Sendo assim, configura elemento que garanta também a eficácia do Registro Imobiliário, transparecendo em segurança jurídica ao tráfego imobiliário e a estabilização das relações humanas, prevenindo litígios e fraudes (KUMPEL e FERRARI, 2020, p. 318-319).

Ainda segundo Kumpel e Ferrari (2020, p. 319-320), o princípio somente foi positivado de forma expressa com a Lei nº 13.097/2015, embora fosse possível extraí-lo da dicção do art. 246 da Lei nº 6.015/73. A lei que o positivou foi festejada pela doutrina e jurisprudência que já vinha aplicando o princípio, garantindo assim a

eficácia do registro em cumprir o seu papel de estabilizador do tráfego negocial imobiliário, oferecendo segurança jurídica.

A Lei nº 13.097/2015 evidenciou o princípio da concentração dos atos na matrícula, exigindo o prévio registro ou averbação na matrícula de informações acerca da existência de execuções ou outras ações que pudessem repercutir sobre o imóvel como condição para a se tornarem eficazes em relação a terceiros, sobretudo eventuais adquirentes de direitos sobre o imóvel.

A concentração tem ainda uma função econômica, na medida que reduz custos ao estabelecer a matrícula como fonte de todas as informações que possam interessar os proprietários, titulares de direitos e futuros adquirentes, credores, a fazenda, e outros interessados. A obtenção da certidão da matrícula é uma forma célere e de baixo custo para se obter a publicidade sobre todos os atos, fatos e negócios jurídicos relacionados com os imóveis (CAMPOS e CUNHA, 2020).

Com o advento da Lei nº 14.382/22, criou-se a certidão de situação jurídica do imóvel, por meio da qual o Oficial emite certidão constando somente a situação atual do imóvel, desconsiderando o histórico registral anterior. Sendo assim, a certidão constará somente o atual proprietário, titulares de direitos reais vigentes e restrições ou gravames que recaem sobre o imóvel que não foram revogados ou superados. Dessa forma, busca-se uma maior racionalidade na publicização de informações acerca do imóvel, apenas contemplando aquilo que interessa à maior parte dos usuários, que são as informações vigentes.

Segundo Kumpel e Ferrari (2020, p. 320), a concentração de atos na matrícula repercute diretamente na desnecessidade de peregrinação do adquirente nos órgãos da administração pública para obter conhecimento da situação do bem, gerando redução de custos e acelerando o tráfego negocial imobiliário.

Se em cada matrícula constar as informações de ordenação e restrições urbanísticas, não será necessário deslocar-se até a Prefeitura Municipal para tomar conhecimento dessas obrigações, bastando que o interessado requeira certidão da matrícula do imóvel.

Pelo princípio da concentração, qualquer ato ou fato que não estiver inscrito na matrícula do imóvel não poderá afetar futuros adquirentes do bem. Não se olvida, contudo, que esse princípio tem sua aplicação mitigada, notadamente pelas próprias exceções trazidas na Lei, mas também pelas questões de ordem pública, como a imposição de obrigações ou sanções *propter rem*[3] sobre adquirentes de imóveis, como no caso dos tributos sobre a propriedade imóvel e a responsabilidade ambiental.

Vê-se, com isso, que a matrícula imobiliária, alicerçada nos princípios da publicidade, da unicidade e da concentração representa um suporte fático seguro e confiável como fonte de informações de atos e fatos jurídicos que repercutam sobre a propriedade imobiliária.

2.2. Direito À Informação E A Publicidade Da Matrícula Imobiliária

Constata-se que o direito à informação é extremamente importante para o cidadão, sendo elencado no rol dos direitos fundamentais (XXXIII) da Constituição (SIRVINSKAS, 2021). Nesse sentido, como visto, o Registro de Imóveis tem como uma de suas finalidades conferir publicidade e segurança aos assentos relacionados os imóveis.

Justifica-se a sua existência, pois “há necessidade de um cadastro confiável e de que a descrição dos imóveis nas matrículas corresponda à realidade, sem sobreposição de áreas e permitindo a localização do imóvel” (SOUZA, 2014, p.23-25).

O acervo das serventias extrajudiciais ostenta natureza pública, e por isso o acesso às informações nele contidas é garantido a todos. No âmbito registral, o vocábulo “publicidade” significa justamente “tornar público” ou “colocar à disposição do público” informações de determinados fatos constantes do acervo registral. A publicidade do registro imobiliário não é apenas princípio finalístico, mas também o pressuposto fundamental para a constituição de direitos reais indispensável para a produção dos efeitos erga omnes (KUMPEL, FERRARI, 2020, p. 270-274).

[3] A obrigação propter rem é aquela que se adere ao imóvel, perseguindo eventuais terceiros adquirentes do bem.

De acordo com Tartuce e Teixeira (2014), o princípio da publicidade é um dos pilares do sistema registral imobiliário, tendo em vista que permite o acesso às informações sobre os imóveis e seus proprietários. Esse princípio é fundamental para a transparência e segurança dos negócios imobiliários, pois permite que terceiros interessados possam consultar as informações registradas.

Para os autores (Tartuce e Teixeira, 2014), a publicidade registral é um meio eficaz de garantir a segurança jurídica dos negócios imobiliários, uma vez que permite que os interessados tenham acesso às informações sobre o imóvel e seus proprietários. Além disso, a publicidade registral funciona como uma ferramenta de proteção aos direitos de terceiros, pois permite que estes possam consultar o registro imobiliário para verificar a existência de ônus e gravames sobre o imóvel.

A publicidade registral é um dos princípios fundamentais do sistema registral imobiliário brasileiro e tem como objetivo garantir a transparência e a segurança das transações imobiliárias. Esse princípio deve ser entendido não apenas como um direito do público em acessar as informações registradas, mas também como uma obrigação do registrador em garantir a atualidade e a integridade das informações prestadas (MENDES, 2018).

Em regra, não há no Registro de Imóveis a chamada publicidade direta, configurada pelo manuseio direto, dos livros e matrículas. As certidões, em geral, são emitidas a partir do acervo (livros, matrículas e documentos arquivados), e devem reportar com precisão a realidade do acervo. Veda-se, inclusive, a expedição de nova certidão de inteiro teor ou de parte do registro do imóvel (transcrição, inscrição, matrícula e averbação) tendo como única fonte de consulta certidão anterior, expedida por unidade do serviço extrajudicial (KUMPEL, FERRARI, 2020, p. 270-274).

Como visto, o sistema de registros públicos brasileiro introduziu a matrícula do imóvel com a Lei nº 6.015 de 1973, perfazendo do imóvel o núcleo do registro.

Diante disso, considerando que a matrícula imobiliária é um reflexo da situação atual e pretérita de todo imóvel, é notória a importância de se mencionar a existência de restrições urbanísticas e outras normas de ordem pública, conferindo a mais ampla

publicidade e permitindo a eventuais adquirentes ou credores interessados em receber esse imóvel como garantia tomar conhecimento sobre todos os aspectos e obrigações urbanísticas daquele bem, de modo que ainda que o imóvel seja vendido para terceiros, permanecerá a obrigação do novo proprietário de observar os preceitos.

Kumpel e Ferrari (2020, p.167) defendem que a concentração de atos na matrícula “permite desempenhar funções suplementares, além da publicidade da titularidade de direitos reais e da efetivação da transmissão desses direitos”. Ainda, segundo os autores “assume papel importantíssimo nas questões relativas à tutela tributária, urbanística e, mais recentemente, ambiental, sobretudo pelos efeitos erga omnes nas informações inscritas”.

2.3. Instrumentos Urbanísticos Que Possuem Acesso Á Matrícula Imobiliária

Considerando a importância da instrumentalidade e da publicidade dessas políticas públicas, fez-se uma análise de quais instrumentos urbanísticos a Lei admite ingresso na matrícula do imóvel. Sendo assim, foram encontradas na legislação brasileira as seguintes hipóteses:

1. Regularização Fundiária Urbana e os seus instrumentos (Lei nº 13.467/17 e Lei nº 6.015/73).
2. Direito de Superfície (Estatuto da Cidade, Código Civil e Lei nº 6.015/73).
3. Notificação para parcelamento, edificação ou utilização compulsórios do imóvel (Estatuto da Cidade e Lei nº 6.015/73).
4. Tombamento (Decreto-Lei nº 25/1937 e Lei nº 6.015/73).
5. Restrições de imóveis reconhecidos como integrantes do patrimônio cultural, por forma diversa do tombamento (Lei nº 6.015/73).
6. Áreas de Contaminação definidas pela CETESB – Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (Decreto Estadual de São Paulo nº 59.263/13).
7. Áreas de Preservação Permanente (Código Florestal de 2012 e Lei nº 6.015/73).

8. Contrato de Pagamento por Serviços Ambientais (Lei nº 14.119/2021 e Lei nº 6.015/73).

9. Servidão administrativa e ambiental (Lei nº 6.015/73)

10. Alteração dos nomes dos logradouros decretados pelo Poder Público (Lei nº 6.015/73)

11. Reserva Legal (Código Florestal de 2012 e Lei nº 6.015/73)

12. Área de Preservação Permanente (Código Florestal de 2012 e Lei nº 6.015/73)

13. Cota de Reserva Ambiental (Código Florestal e Lei nº 6.015/73)

14. Restrições legais e convencionais aos adquirentes de lotes em loteamentos (Lei nº 6.766/79 e Lei nº 6.015/73).

15. Mudança de denominação e de numeração dos prédios, da edificação, da reconstrução, da demolição, do desmembramento e do loteamento de imóveis (Lei nº 6.015/73);

Lança-se luz ainda ao trabalho realizado por Passarelli (2010, p. 202), que elencou outros atos de averbação que se relacionam com a tutela urbanística no Registro de Imóveis:

1. Restrições de parcelamento do solo;
2. Dever de impedir a erosão do solo e restrições à impermeabilização do solo;
3. Limites de emissão sonora ou de poluição visual;
4. Dever de recuperar áreas de preservação permanente;
5. Dever de manutenção de arborização urbana;
6. Zoneamento ambiental;
7. Restrições de imóveis situados em áreas inundáveis;
8. Transferência do direito de construir;

Vale relembrar que os atos de averbação não se sujeitam a um rol exaustivo, como no caso dos registros stricto sensu. Dessa forma, é possível vislumbrar a possibilidade de ampliação das informações urbanísticas ingressas na matrícula imobiliária.

Contudo, há divergências quanto à possibilidade de ampliar de forma muito extensiva as hipóteses de averbação. Em decisão da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo (2017), sob parecer do Juiz Assessor Carlos Henrique André Lisboa, ficou consignado que:

> Não há dúvida de que decisões judiciais podem ser averbadas e de que o rol previsto no artigo 167, II, da Lei n° 6.015/73 é exemplificativo. Todavia, isso não pode servir de justificativa para a inscrição de decisões cujo teor não interesse ao fólio real, sob pena de transformar o registro imobiliário em repositório de dados inúteis.

Sendo assim, apesar do rol exemplificativo de averbações permitir a presunção de viabilidade do assentamento de informações urbanísticas na matrícula, é recomendável, se não necessário, haver previsão expressa na lei da hipótese de lançamento dessas informações, seja como averbação, ou ainda, sobretudo, se vier a constar como requisito da matrícula – neste ultimo caso, sobretudo, é obrigatória a previsão legal.

Não obstante, o fato de a legislação conter disposições acerca de hipóteses de atos a serem praticados nas matrículas imobiliárias, relacionadas com políticas urbanísticas e ambientais, por si só já indica um caminho. Essa forma de publicidade já existe e é permitida por lei e defendida por parte da doutrina

Sendo assim, busca-se de modo complementar, analisar a viabilidade técnica e jurídica para a publicização de outros instrumentos de políticas urbanísticas como o zoneamento, a restrição de uso do solo, outorga onerosa do direito de construir, operações urbanas consorciadas e outros mecanismos previstos na legislação urbanística que ainda não foram relacionados no rol de atos ingressos no sistema registral brasileiro.

A análise dessa viabilidade perpassa primeiramente por uma compreensão desses instrumentos, bem como de projeções acerca da sua eventual descrição na matrícula imobiliária. Isto é, não basta apenas se inscrever todo e qualquer instrumento de política urbanística, mas nos casos em que a publicidade registral trará benefícios para a coletividade e ao titular de direitos reais e terceiros interessados nesses direitos.

Como já foi abordado, a matrícula imobiliária é instrumento de relevante interesse público, uma vez que concentra os atos que repercutem na esfera patrimonial do proprietário, ao mesmo tempo em que publicizam à toda coletividade o histórico dominial e de limitações que incidem ou que incidiram sobre os imóveis.

Observou-se também que a legislação brasileira vem evoluindo no sentido de conferir maior destaque para a matrícula imobiliária, ampliando o rol de atos a serem inscritos, bem como positivando o princípio da concentração dos atos na matrícula, o que reforça a segurança jurídica e eficácia da publicidade registral.

Diante disso, faz-se necessário observar que a proposta de inclusão das políticas públicas na matrícula dos imóveis se mostra em consonância com a evolução do sistema registral brasileiro, sobretudo no aspecto da relevância dada a esse instrumento por parte do legislador.

Diante disso, busca-se a diante adentrar em alguns dos instrumentos de políticas urbanas que já possuem ingresso no Registro de Imóveis, buscando compreender sua dinâmica, para posteriormente analisar a viabilidade da inclusão de novos.

Nota-se que um dos instrumentos de política urbana já mencionados encontra guarida para ingresso no registro de imóveis. Trata-se da notificação para parcelamento, edificação ou utilização compulsória do imóvel. Esse é o primeiro a ser abordado de forma individual.

A escolha dos demais instrumentos a serem abordados individualmente se relaciona com a sua instrumentalização, pois possui correlação com a forma pela se sugere a implantação da interconexão de dados entre o registro de imóveis e o poder público municipal na publicização das informações urbanísticas na matrícula. Sendo assim, de todos, cita-se os seguintes.

2.3.1. Notificação para parcelamento, edificação ou utilização compulsórios do imóvel (Estatuto da Cidade e Lei nº 6.015/73).

Como visto, o Estatuto da Cidade, ao regulamentar as disposições de política urbana na Constituição Federal, trouxe a possibilidade de aplicação de sanções aos proprietários de imóveis não utilizados ou subutilizados, de acordo com critérios objetivos estabelecidos previamente pela legislação municipal. Assim surge a figura do parcelamento, edificação ou utilização compulsória (PEUC).

A Lei de Registros Públicos elencou como hipótese de averbação a referida notificação, nos termos do art. 167, inciso II, alínea “18)”. O dispositivo foi incluído pelo Estatuto da Cidade.

> Art. 167 - No Registro de Imóveis, além da matrícula, serão feitos.
>
> [...]
>
> II - a averbação:
>
> [...]
>
> 18) da notificação para parcelamento, edificação ou utilização compulsórios de imóvel urbano; (Incluído pela Lei nº 10.257, de 2001).

Ao discorrer sobre a averbação dessa informação, Bruno Filho e Denaldi (2009, p. 45) aduzem que:

> A exigência da averbação, tornando pública a condição do imóvel como subutilizado, busca, de forma imediata, a segurança jurídica dos adquirentes, em função do ônus decorrente da notificação. Porém, de forma mediata, também atende aos princípios que regem a administração pública, em especial o da publicidade. Esses devem ser instrumentalizados de maneira concreta, e não apenas formal. Assim, é extremamente temerário tal descompasso, não sendo impossível que alguém venha adquirir um imóvel notificado sem a correspondente averbação e, em função disso, alegue danos materiais indenizáveis por parte da administração pública.

Para De Paula (2017, p. 167), “a possível transmissão de titularidade após a data de notificação também transfere as obrigações instituídas pelo PEUC ao imóvel”. Segundo o autor, existem dificuldades por parte do Poder Público municipal na aplicação do instituto:

> Um desafio considerável para essa equipe é a entrega da notificação ao proprietário ou proprietária, que deve ser feita pessoalmente por um funcionário da Secretaria antes da averbação da matrícula do imóvel, caso o proprietário ou proprietária resida no município. Essa importante etapa

> demanda uma grande mobilização de tempo e recursos financeiros e humanos, uma vez que, entre outros problemas, é comum haver vários titulares do imóvel que nem sempre podem ser facilmente localizados.

Denota-se, com isso, que a matrícula também é fonte de consulta de informações fundiárias pelo Poder Público municipal na implantação do instrumento, vez que deve observar quais são os proprietários a receberem a notificação.

De acordo com o princípio da concentração dos atos na matrícula, sobretudo após as alterações legislativas recentes que reforçaram a sua aplicação, como visto anteriormente, surge a questão: caso um terceiro adquira um imóvel cujo proprietário tenha sido notificado para utilização compulsória, tendo esse proprietário omitido tal informação e nada constando na matrícula, poderá o terceiro se escusar de cumprir a obrigação urbanística? Ou ficará apenas sujeito o proprietário de má-fé sujeito à indenização? Não parece haver definição sobre o tema.

Fato é que a inclusão desse dispositivo pelo Estatuto da Cidade levanta esperanças de que as informações urbanísticas merecem guarida na matrícula e abre um precedente. Se o legislador considerou relevante constar essa informação na matrícula imobiliária, por que não incluir outras informações?

2.3.2. Áreas de Contaminação sob vigilância da CETESB

No âmbito do Estado de São Paulo, há a figura das áreas de contaminação sob a vigilância da CETESB – Companhia Ambiental do Estado de São Paulo.

A CETESB (2013) define área de contaminação como um espaço, local ou terreno em que há, comprovadamente, poluição ou contaminação oriunda pela incorporação de quaisquer substâncias ou resíduos que tenham sido depositados, acumulados, armazenados, enterrados ou infiltrados nesta de modo premeditado, acidental, ou ainda natural. Nesse espaço, os poluentes ou contaminantes podem ser encontrados em subsuperfície nos diversos componentes do ambiente, como no solo, nos sedimentos, nas rochas, nos materiais empregados para aterramento da área, nas águas subterrâneas ou, de modo generalista, nas zonas não saturada e saturada, além de ser possível encontrá-los nas paredes, pisos e estruturas de construções.

Os poluentes ou contaminantes podem ser levados à área por esses meios, disseminando-se por diversas vias, como o ar, o próprio solo, as águas subterrâneas e superficiais, afetando suas características naturais de qualidade e causando impactos negativos e/ou riscos sobre os bens a proteger, existentes na própria área ou em seu entorno (CETESB, 2013).

De acordo com a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81), são entendidos como bens a proteger:

1. a saúde e o bem-estar da população;
2. a fauna e a flora;
3. a qualidade do solo, das águas e do ar;
4. os interesses de proteção à natureza/paisagem;
5. a ordenação territorial e planejamento regional e urbano;
6. a segurança e ordem pública.

No decorrer das etapas do Gerenciamento de Áreas Contaminadas (GAC) podem ser empregadas metodologias específicas, como a averbação de dados acerca do GAC na matrícula do imóvel. De acordo com a legislação do Estado de São Paulo, mais precisamente o Decreto Estadual nº 59.263/2013, a implantação deste dispositivo cabe quando a área em avaliação é classificada como Área Contaminada sob Investigação (ACI), Área Contaminada com Risco Confirmado (ACRi) ou Área Reabilitada para o Uso Declarado (AR) (GLOEDEN, CAMPI, OLIVEIRA; 2022).

Entre as responsabilidades determinadas, foi incumbido à CETESB garantir que os dados sobre as Áreas Contaminadas (AC) identificadas no decorrer aplicação do GAC sejam averbadas à margem do competente registro imobiliário. Ademais, cabe ainda à CETESB emitir, quando necessário, o Termo de Reabilitação da Área para Uso Declarado, o qual deverá ser averbado nas matrículas do imóvel pelo serviço de Registro de Imóveis, mediante requerimento do responsável legal (GLOEDEN, CAMPI, OLIVEIRA; 2022).

Sendo assim, esse instrumento já se encontra aplicado no âmbito da publicidade registral. Todo e qualquer interessado em adquirir ou tomar como garantia um imóvel sujeito à essas restrições encontrará na matrícula imobiliária sua menção, evitando-se assim prejuízos econômicos para essas figuras e a supressão de litígios futuros, pacificando-se de forma repressiva quaisquer eventuais possíveis desavenças entre os proprietários e futuros adquirentes dessas áreas.

2.3.3. Instrumentos ambientais

Antes de tudo, faz-se necessária ressalva para justificar a inclusão dos instrumentos ambientais neste trabalho. Em primeiro lugar, o direito urbanístico também contempla a tutela ambiental, inclusive por expressa disposição do Estatuto da Cidade. E em segundo lugar, há importantes avanços na legislação ambiental acerca da publicização das informações ambientais na matrícula do imóvel, sobretudo no que diz respeito à interconexão de dados entre órgãos públicos e o registro de imóveis.

Feita a devida ressalva, tem-se, na disciplina ambiental e registral, além da Lei de Registros Públicos, o Código Florestal e a legislação esparsa dos microssistemas ambientais como a Lei de Pagamento por Serviços Ambientais.

As hipóteses de lançamento registral de instrumentos ambientais abarcam restrições relacionadas com o cumprimento da função social da propriedade rural. De todas, menciona-se especialmente a reserva legal e as áreas de preservação permanente, conhecidas como espaços territoriais especialmente protegidos de acordo com a legislação ambiental. Há ainda modernos instrumentos econômicos de políticas ambientais, tais como a Cota de Reserva Ambiental (CRA) e o pagamento por serviços ambientais (PSA).

No que diz respeito à Reserva Legal, tudo se inicia em 1965, com a edição da Lei Federal nº 4.771 de 1965 (antigo Código Florestal, que revogou o anterior, de 1934), por meio do qual passou a ser possível averbar na matrícula do imóvel a área de reserva legal, sendo vedada a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão a qualquer título, desmembramento ou retificação de área (artigo 16, §8º).

Mais tarde, o atual Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) criou o Cadastro Ambiental Rural (CAR).

O Decreto nº 7.830, de 17 de outubro de 2012, ao regulamentar a lei e a aplicação do CAR, o conceitua da seguinte forma:

> Art. 2º - Para os efeitos deste Decreto entende-se por: [...]
>
> II - Cadastro Ambiental Rural - CAR - registro eletrônico de abrangência nacional junto ao órgão ambiental competente, no âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente – SINIMA, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento; [...]. (BRASIL, 2012).

Trata-se de registro eletrônico, obrigatório para todos os imóveis rurais, cuja finalidade é formar uma base de dados, integrando informações ambientais de propriedades e posses rurais. A obtenção dos dados servirá para fins de controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento. Formam, assim, base de dados estratégicos, destinados à promoção da identificação, da regularização ambiental e o monitoramento das propriedades e posses rurais (MARCON, 2017).

O cadastro se constitui em base de dados estratégica para o controle, monitoramento e combate ao desmatamento das florestas e demais formas de vegetação nativa do Brasil (BRASIL, 2012).

O Novo Código Florestal (2012) objetivou a solução dos passivos ambientais, por meio da regularização de situações consolidadas anteriormente. Nesse paradigma, foram criados programas e ferramentas, das quais o CAR teve grande protagonismo, notadamente quanto à eficácia na gestão e no monitoramento da recuperação dessas áreas (FARINACI; FERREIRA e BATISTELLA, 2013).

Além disso, dispôs também sobre o registro da área de reserva legal no CAR, mediante a apresentação de planta e memorial descritivo, contendo a indicação das coordenadas geográficas de forma que se permita a sua localização no solo, com ponto de amarração (BRASIL, 2012).

Além da localização da reserva legal, o Código Florestal também permite o cadastro da localização dos remanescentes de vegetação nativa e as áreas de preservação permanente. Vale salientar ainda que o registro no CAR desobrigava a averbação da reserva legal no Cartório de Registro de Imóveis (BRASIL, 2012).

Por intermédio do CAR, todas as informações referentes à situação ambiental do imóvel rural irão compor uma base de dados integrada, com fotos de satélite disponíveis a toda população. Com o cadastro, há possibilidade de fomento para a formação de corredores ecológicos e conservação dos recursos naturais, contribuindo para a preservação e proteção ao meio ambiente (LAUDARES, SILVA e BORGES, 2014).

Em que pese a previsão da obrigatoriedade do registro no CAR, a lei também autorizou, nos casos em que a reserva legal já tenha sido averbada na matrícula do imóvel, perfeitamente identificada e localizada, que o proprietário deixasse de proceder ao registro da área no CAR. Além disso, estabeleceu a gratuidade da averbação em cartório, no período entre a data da publicação da Lei e a obrigatoriedade do registro no CAR.

Como visto, foi mantido vigente o sistema de averbação na matrícula, de forma alternativa ao cadastro. Não se pode afirmar, portanto, que houve rompimento entre o CAR e o princípio da concentração na matrícula imobiliária (MARCON, 2017).

Vale ressaltar ainda que, decorrido o prazo legal para registro no CAR, deverá o registrador de imóveis exigir que a reserva legal esteja inscrita no referido cadastro, ou, caso contrário, que se averbe a reserva na matrícula (BRASIL, 2012).

Farinaci, Ferreira e Batistella (2013) acreditam que o CAR será uma ferramenta importante para a gestão ambiental. Reconhecem, no entanto, que a fiscalização, sem a devida estrutura de mapeamento e monitoramento, poderá ser prejudicada. Apesar disso, acreditam que o georreferenciamento de propriedades rurais no registro de imóveis, somado ao cadastro, ajudarão os municípios a resolverem este problema.

Laudares e Silva (2014), ao discorrerem sobre as diferenças entre a averbação da reserva legal na matrícula e o registro no CAR, entenderam que:

> No tocante à RL [Reserva Legal], este cadastro tornou-se uma expectativa para o combate às áreas que se encontram em situações de ilegalidade, uma vez que apenas averbação em cartório não apresentou ser um mecanismo suficiente de controle ambiental.

Araújo e Juras (2012) não concordam com a substituição da averbação da Reserva Legal pela inscrição no CAR. Segundo as autoras, os órgãos ambientais não gozam de estrutura suficientemente adequada para manter o registro. Além disso, consideram que a averbação estabelece mais segurança jurídica, enquanto o cadastro, se mantido como único meio de monitoramento das restrições ambientais, não permite o controle de eventuais ilicitudes. O cadastro, vale ressaltar, ainda está em fase de ajustes e implementação (FARINACI, FERREIRA e BATISTELLA, 2013).

Em que pese a desobrigação de sua averbação na matrícula, Marcon (2017, p.212) ressalta a sua importância:

> A averbação da reserva legal na matrícula imobiliária não pode mais ser exigida de forma intransigente com base no Código Florestal atualmente em vigor, todavia, é importante meio de promoção da proteção ao meio ambiente, não havendo óbice para que seja realizada a critério do proprietário ou por determinação judicial, em Ações Civis Públicas de reparação de danos ambientais, como forma de assegurar a integridade do entorno.

Não obstante a natureza inovativa do CAR, necessário analisar criticamente sua eficácia, porquanto substitui outro sistema que já se consolidou como promotor da segurança jurídica imobiliária. Além disso, há que se analisar as implicações técnicas e práticas do registro eletrônico.

Se tratando de um banco de dados público, presume-se que qualquer indivíduo poderia consultar os dados apresentados e que as informações ambientais seriam disponibilizadas a todo e qualquer cidadão (CAIRES, 2017).

Contudo, essa não é a realidade do CAR. Atualmente não é possível acessar o CAR e verificar se certa propriedade conta com a presença de reserva ambiental. A publicidade é sinônimo de transparência, e a clandestinidade acerca da reserva legal é de interesse do indivíduo que não deseja cumprir a legislação. É princípio ambiental o acesso à informação irrestrita. (MELO, 2016).

Nesse mesmo sentido, a Instrução Normativa nº 3, limita o acesso às informações do CAR. A instrução compreende como informações sigilosas ou pessoais:

> “Art. 4º - As informações sobre o patrimônio das pessoas físicas e jurídicas armazenadas no SICAR, a serem protegidas pelo sigilo fiscal previsto no art. 198 da Lei n º 5.172, de 25 de outubro de 1966, de acordo com os incisos I, II e III do art. 2 º da Portaria RFB n º 2.344, de 24 de março de 2011, incluem:
>
> I - as que identifiquem os proprietários ou possuidores e suas respectivas propriedades ou posses, tais como CPF, CNPJ, nome, endereço físico e de correio eletrônico;
>
> II - as que associem as propriedades ou posses a seus respectivos proprietários ou possuidores, configurando relações patrimoniais;
>
> III - as que associem meios de produção ou resultados de produção agrícola ou agroindustrial de imóvel rural específico a seus respectivos proprietários ou possuidores; e
>
> IV - outras informações de natureza patrimonial.

O acesso à informação é uma das bases constitucionais pressupostas na Constituição Federal de 1988, direito que assegura o exercício da cidadania a qualquer indivíduo, podendo, desta forma, fiscalizar e requerer a observância das leis ambientais, por se referir a um direito da coletividade (CAIRES, 2017).

O sigilo do CAR vai de encontro com a Lei nº 10.650, de 16 de abril de 2003, que aborda o acesso público aos dados e às informações constantes nos órgãos e entidades integrantes do SISNAMA:

> Art. 2º - Os órgãos e entidades da Administração Pública, direta, indireta e fundacional, integrantes do Sisnama, ficam obrigados a permitir o acesso público aos documentos, expedientes e processos administrativos que tratem de matéria ambiental e a fornecer todas as informações ambientais que estejam sob sua guarda, em meio escrito, visual, sonoro ou eletrônico, especialmente as relativas a:
> I - qualidade do meio ambiente;
> II - políticas, planos e programas potencialmente causadores de impacto ambiental;
> III - resultados de monitoramento e auditoria nos sistemas de controle de poluição e de atividades potencialmente poluidoras, bem como de planos e ações de recuperação de áreas degradadas;
> IV - acidentes, situações de risco ou de emergência ambientais;
> V - emissões de efluentes líquidos e gasosos, e produção de resíduos sólidos;
> VI - substâncias tóxicas e perigosas;
> VII - diversidade biológica;
> VIII - organismos geneticamente modificados.

Caires (2017) tece críticas ao sigilo do CAR e defende que os dados disponibilizados no CAR devem ser publicizados à população. Segundo o autor, a legislação menciona uma base de dados estratégica para controle, monitoramento e combate ao desmatamento das florestas e outras formas de vegetação nativa brasileira, tal como para planejamento econômico e ambiental dos imóveis rurais. Entretanto, com a limitação às informações, é impossível mencionar uma política pública de prevenção ambiental e coibição aos danos ao meio ambiente.

O parágrafo 1° do Decreto nº 7.830/2012 estabelece que a "inscrição da Reserva Legal no CAR será feita mediante a apresentação de planta e memorial descritivo".

No entanto, com a mesma documentação, o Oficial do Registro de Imóveis pode efetuar a averbação sem nenhum empecilho, dando publicidade real à Reserva Legal. A publicidade cadastral do CAR é relativa e dependente da consulta direta ao órgão público que, na maioria dos casos, está distante do local do imóvel ou localizado nas capitais dos Estados, circunstância absolutamente distinta dos serviços imobiliários que, em grande parte dos casos, situam-se mais próximos das propriedades rurais (SILVA; DANTAS, 2020).

O acesso aos dados inclusos no sistema de registro de imóveis, ao revés, é amplo e livre, de acordo com o artigo 17 da Lei 6.015/1973, que determina que qualquer "pessoa pode requerer certidão do registro sem informar ao oficial ou ao funcionário o motivo ou interesse do pedido".

Segundo Caires (2017), a matrícula exerce função de autêntico repositório das características, referências, fatos e elementos do imóvel, abrangendo, desta forma, todas as informações relevantes referentes à propriedade e, assim, tendo o propósito de assegurar as transações imobiliárias e negociações jurídicas por essas geradas. Assim, o sistema registral deve considerar os princípios, conceitos e normas ambientais, apresentando não somente os ativos e as possibilidades, mas, principalmente, os passivos que oneram a propriedade e que a seguem durante seu histórico.

Todavia, entende-se que a Lei n° 12.651/2012 (Novo Código Florestal) estabeleceu novo parecer ao não exigir averbação da reserva legal à margem da matrícula do imóvel, revogando diversos dispositivos e determinando como indispensável, a partir desta, no parágrafo 4° do artigo 18, somente o registro da reserva legal no CAR, com redação abordada na Lei nº 12.727, de 2012.

3. O REGISTRO DE IMÓVEIS E A INFORMAÇÃO URBANÍSTICA

Como visto, o Registro de Imóveis possui diversas funções. A par da sua tradicional finalidade de conferir segurança jurídica e publicidade, comporta também, como defendem diversos autores já citados, a tutela urbanística como um de seus paradigmas,

Em que pese a função precípua dos Ofícios de Registro de Imóveis de acomodar o registro da propriedade, também se encontra no seu escopo proporcionar à coletividade acesso a informações de interesse territorial local (GINER, 2012).

Para Vicente de Abreu Amadei (2012, p. 885):

> Com o tempo, o que se verificou foi que o registro imobiliário não perdeu essa natureza instrumental de mera proteção social aos adquirentes de lotes (quer quanto à liquidez do domínio, quer quanto à segurança do negócio), mas essa característica instrumental social foi ampliada para lhe dar, também, conotação urbanística (foi o que ocorreu com o advento da Lei 6.766/79, por exemplo, que passou a ter marcante finalidade de tutela dos aspectos urbanísticos, além do escopo de proteção dos adquirentes).

O autor também faz referência à outras leis que trouxeram essa conotação de tutela urbanística ao registro de imóveis, como a Lei de Incorporações Imobiliárias (4.591/64) e a Lei de Locações (8.245/91).

O registrador Antonio Giner (2012) tratou dessa característica ao discorrer sobre o registro de imóveis e a informação ambiental. Embora o enfoque do autor fosse a tutela ambiental, é possível transpor algumas das suas conclusões para aplicação à tutela das informações urbanísticas.

Alguns elementos são fundamentais na difusão de informações de interesse público, como a sua disseminação de forma igualitária, em linguagem acessível e facilmente compreensível, com responsabilidade e autenticidade suficiente para gerar segurança, meios técnicos e materiais que permitam seu armazenamento e informatização, bem como intervenção do poder público para garantir o cumprimento de todos esses requisitos (GINER, 2012).

Para Giner (2012), o registro de imóveis reúne todos esses elementos, pois além de ser uma instituição pública, de livre acesso por qualquer pessoa, é estruturado

de forma que garante o fácil acesso, tendo em vista a capilaridade do serviço, que possui atribuição a nível municipal[4].

Dessa forma, qualquer pessoa poderá facilmente comparecer ao serviço mais próximo e obter as informações urbanísticas que lhe interessa. Essa característica se tornou ainda mais evidente com o advento dos Serviço Eletrônico de Registros Públicos, que será abordado com mais profundidade adiante.

Dessa forma, a atuação conjunta do registrador de imóveis e do poder público municipal poderia criar uma espécie de governança local, permitindo o franqueamento de dados e informações entre ambas as instituições, que agem isoladamente, formando então uma parceria que permita o acesso instantâneo de informações urbanísticas na matrícula dos imóveis situados no território urbano municipal.

Ainda, segundo Vicente de Abreu Amadei (2012, p. 886):

> A urbanização, com o novo enfoque social que a acompanhou, não se limitou a conferir ao registro predial caráter instrumental protetivo de determinados segmentos da sociedade, pelo relevante cunho social, mas também gerou a necessidade de aliar o registro imobiliário como instrumento de controle urbanístico.

A matrícula, como visto, por albergar todos os atos e fatos que gravitam em torno do imóvel que lhe deu suporte fático, constituem elementos de informação da situação jurídica do imóvel, que é acessível pela coletividade de forma indireta, por meio das certidões.

Vicente de Abreu Amadei (2012, p. 896) concluiu, ao analisar o mesmo objeto deste trabalho, que:

> É, portanto, sem dúvida, de extrema importância vincular os instrumentos urbanísticos, considerados em atuação concreta e específica, com o registro predial, para a ampla publicidade e, com isso, o resguardo de terceiros interessados na aquisição do imóvel.

---

[4] Vale ressaltar, contudo, que para fins de organização, alguns municípios cumulam a atribuição territorial de outros, geralmente de menor expressividade de serviço, para fins de prover uma melhor prestação de serviço. É comum, no entanto, que cada município possua o seu próprio serviço registral.

O mesmo autor (2012) entende que o registro de imóveis exerce o controle urbanístico não somente na publicização de informações urbanísticas, mas também no juízo de qualificação registral (ao franquear ou denegar acesso ao acervo registral as construções, incorporações imobiliárias, loteamentos, desdobros, unificações de lotes, dentre outros), bem como em sua função de inscrição dos fatos e atos relacionados com os imóveis.

Dessa forma, conclui o autor que (2012, p. 903):

> Tendo em mente as finalidades registrarias, deve ser reforçada a ideia de que haverá maior segurança no tráfico imobiliário e o crédito predial (segurança dinâmica) e maior definição quanto aos limites que condicionam o exercício das faculdades inerentes ao domínio e, com isso, maior delimitação dos direitos reais, sobretudo do direito de propriedade (segurança estática), quanto mais completa for a situação urbanística do imóvel refletida na sua matrícula.
>
> Finalmente, para o aprimoramento da segurança jurídica (dinâmica e estática), sem esquecer que a principal instrumentalidade do registro imobiliário é a da proteção dos direitos reais, sobretudo do direito de propriedade, é necessário e oportuno conjugar as funcionalidades de qualificação registral, inscrição e publicidade ao controle urbanístico da propriedade imobiliária, mediante vinculação obrigatória entre os instrumentos urbanísticos, em atuação específica, e o registro predial.

Passarelli (2010) também defende que o registro de imóveis seja um repositório de informações relevantes para a coletividade, elencando diversas hipóteses de averbações informativas relacionadas com o meio ambiente.

Por isso se defende a centralização de informações na matrícula de todos os dados que atingem o imóvel, ampliando as hipóteses de ingresso desses dados urbanísticos.

Os proprietários de imóveis urbanos assim saberão a quais restrições se submetem. Da mesma forma, os adquirentes saberão quais são as obrigações que se sujeitarão. Os investidores ou credores interessados em receber esses imóveis em garantia poderão também ter maior previsibilidade e segurança jurídica no que diz respeito ao potencial de edificação, ônus e gravames, zoneamento e outras informações que possam permitir uma tomada de decisão e alocação de riscos mais segura.

As informações também poderão fornecer substrato para estudos e pesquisas, bem como permitir a fiscalização e ampliar a participação popular na construção de cidades mais sustentáveis e aplicação da gestão democrática, princípios tão caros ao direito urbanístico.

Nesse sentido, busca-se adiante demonstrar quais informações urbanísticas poderiam ingressar na matrícula, sugerindo-se ainda sob qual forma e de que maneira a legislação poderia ser alterada para albergar essa hipótese.

3.1. Informações Urbanísticas Que Poderiam Ingressar Na Matrícula

Já se verificou que existe previsão legal para ingresso na matrícula do imóvel de diversos instrumentos de políticas públicas, sobretudo no âmbito ambiental. Há também previsão legal para inscrição de direitos reais e gravames relacionados com instrumentos objetos da política urbana como a desapropriação, tombamento, regularização fundiária, direito de superfície e outros.

Viu-se ainda que há previsão para lançamento de mudança de denominação e de numeração dos prédios, da edificação, da reconstrução, da demolição, do desmembramento e do loteamento de imóveis.

Por fim, mas não menos importante, viu-se ainda a possibilidade de ingresso da notificação para fins de uso, parcelamento ou edificação compulsórios, bem como de informações urbanísticas relacionadas com solos contaminados e recuperados, objeto de legislação do Estado de São Paulo. Viu-se ainda que as informações ambientais encontram ampla publicidade no Registro de Imóveis.

Para facilitar a visualização das mudanças propostas, tem-se o seguinte rascunho, onde as marcações representam as novas disposições urbanísticas:

Tabela 1 - Sugestão de novo modelo de matrícula com informações urbanísticas

LIVRO Nº 2 – REGISTRO GERAL **(Oficial de Registro de Imóveis)** **(número do CNS-CNJ)** **[CÓDIGO NACIONAL DE MATRÍCULA]** (Local e data) **IMÓVEL**: (DESCRIÇÃO DO IMÓVEL) **PROPRIETÁRIO**: (QUALIFICAÇÃO COMPLETA DO PROPRIETÁRIO) **REGISTRO ANTERIOR**: (ORIGEM DA MATRÍCULA) **DESIGNAÇÃO CADASTRAL**: (NÚMERO DO CONTRIBUINTE MUNICIPAL DO IMÓVEL) **DISPOSIÇÕES URBANÍSTICAS MUNICIPAIS:** Este imóvel se encontra na Zona (Zoneamento) e se sujeita às seguintes restrições urbanísticas: Taxa de Ocupação (...); Coeficiente de Aproveitamento Básico (...), Taxa de Ocupação do Solo (...), Taxa de Permeabilidade (...), Frente e Área Mínima (...). **Av. X** –

Fonte: Elaborado pelo autor, com base no modelo inserido na Lei nº 6.015/73, complementado com sugestões.

Diante disso, indaga-se, quais outros atos poderiam ingressar na matrícula do imóvel? Esta é a resposta que se pretende responder a diante.

3.1.1. Zoneamento E Normas Edilícias, De Uso E De Ocupação Do Solo

Como visto, o zoneamento é a subdivisão do município em zonas ou áreas especiais que possuem características de destinação de uso e ocupação em comum.

A aplicação do zoneamento se dá no contexto da ordenação da destinação e ocupação do solo urbano e permite que o município organize a expansão e o desenvolvimento da cidade de forma racional e equilibrada, alocando indústrias, comércio e áreas residenciais de forma a concatenar a distribuição de serviços e equipamentos públicos de forma eficiente, gerando benefícios para toda a cidade e reduzindo impactos e ônus.

Há ainda a figura do zoneamento ambiental e da ZEIS, que tem relevante papel no desenvolvimento sustentável da cidade e no cumprimento da função social da

propriedade e efetivação de outros direitos fundamentais como a moradia digna e a dignidade da pessoa humana.

Com isso, dada a importância do zoneamento, bem como a sua dinamicidade, já que enseja a aplicação de regimes jurídicos diferentes para cada região da cidade, seria recomendável a sua inclusão na matrícula dos imóveis.

Da mesma forma, seria recomendável a inclusão na matrícula de informações relacionadas com as diversas limitações edilícias, como a taxa de ocupação, taxa de permeabilidade, lote mínimo e área mínima, gabarito de altura máxima da edificação e limites para recuos, dentre outras previsões do plano diretor ou do código de obras municipal.

Passarelli (2010) já defendia essa ideia, mediante a averbação na matrícula do zoneamento ambiental. Contudo, o que se busca aqui é sugerir, respeitosamente, outra abordagem.

O art. 176 da Lei de Registros Públicos elenca diversos requisitos da matrícula imobiliária:

> Art. 176 - O Livro nº 2 - Registro Geral - será destinado, à matrícula dos imóveis e ao registro ou averbação dos atos relacionados no art. 167 e não atribuídos ao Livro nº 3.
>
> § 1º A escrituração do Livro nº 2 obedecerá às seguintes normas:
>
> I - cada imóvel terá matrícula própria, que será aberta por ocasião do primeiro ato de registro ou de averbação caso a transcrição possua todos os requisitos elencados para a abertura de matrícula;
>
> II - são requisitos da matrícula:
>
> 1) o número de ordem, que seguirá ao infinito;
>
> 2) a data;
>
> 3) a identificação do imóvel, que será feita com indicação:
>
> a - se rural, do código do imóvel, dos dados constantes do CCIR, da denominação e de suas características, confrontações, localização e área;
>
> b - se urbano, de suas características e confrontações, localização, área, logradouro, número e de sua designação cadastral, se houver.
>
> 4) o nome, domicílio e nacionalidade do proprietário, bem como:
>
> a) tratando-se de pessoa física, o estado civil, a profissão, o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas do Ministério da Fazenda ou do Registro Geral da cédula de identidade, ou à falta deste, sua filiação;

> b) tratando-se de pessoa jurídica, a sede social e o número de inscrição no Cadastro Geral de Contribuintes do Ministério da Fazenda;
>
> 5) o número do registro anterior;
>
> 6) tratando-se de imóvel em regime de multipropriedade, a indicação da existência de matrículas, nos termos do § 10 deste artigo;

Vê-se que o legislador se preocupou em identificar de forma completa os imóveis matriculados, elencando um rol de elementos obrigatórios para conferir segurança quanto á localização do imóvel no solo, permitindo que qualquer interessado que obtenha acesso à certidão extraída pelo Oficial possa identificar o imóvel a que a matrícula se refere.

O que se propõe é a inclusão de novos elementos como requisitos da matrícula, ou, ao menos num primeiro momento de adaptação, a faculdade de incluí-los. O zoneamento e as limitações ao direito de construir poderiam constar expressamente no corpo da matrícula, junto à descrição do imóvel, permitindo assim o acesso de forma racional e fácil pelo proprietário ou terceiro interessado em adquirir o imóvel.

A aplicabilidade dessa sistemática somente teria eficácia para as novas matrículas abertas a partir da alteração legislativa. Não obstante, poder-se-ia acrescer essas informações por averbações autônomas nas demais matrículas.

A certidão de situação jurídica do imóvel recentemente criada pela Lei nº 14.382/22 permitiria ainda a apuração dessas averbações, consolidando-se uma descrição do imóvel única e atualizada.

O fato dessas informações urbanísticas serem dinâmicas, sendo admitida a sua alteração por revisão do plano diretor ou superveniência de atualização legislativa também não impede a sua inscrição. Outros dados do imóvel como o logradouro, número e sua designação cadastral não raras vezes sofrem alterações, sem que isso impeça que esses dados constem no cabeçalho da matrícula. Eventuais alterações são sempre averbadas, conferindo ampla publicidade.

Da mesma forma, a construção de prédios podem tanto incorporar a descrição originária do imóvel na matrícula (se da sua origem já constar a sua existência), como também podem nela se incorporar por averbação, enquanto a descrição originária consta como lote de terreno. O mesmo acontece no caso das ampliações de edificações, demolições e até mesma na incorporação imobiliária.

Com a efetiva implantação do registro eletrônico previsto na Lei nº 11.977/09, posteriormente regulamentado por outras leis, há uma tendência de que esses dados sejam incorporados de forma eletrônica e automática à descrição do imóvel, ao invés de apenas se acrescer um ato de averbação, sem alterar o texto já impresso nas fichas de matrícula, conforme acontece atualmente.

Além disso, essa inclusão não teria apenas a finalidade de conferir publicidade às informações urbanísticas, mas também serviriam de suporte ao controle urbanístico realizado pelo Oficial na qualificação registral.

Vicente de Abreu Amadei já defendia essa tutela exercida pelo Oficial. Para o autor (2012, p. 897): “é o que se verifica, por exemplo, com a averbação de construção, na medida em que houver exigência de observância dos principais índices urbanísticos contantes em lei”.

Além disso, o próprio fato de o registrador ter de exigir, pela vigente legislação, no juízo de qualificação registral, o habite-se ou outro documento municipal para a averbação de construção já evidencia um certo controle urbanístico.

Sendo assim, já é inato à função registral o controle urbanístico das edificações, desdobros e unificações, exigindo os documentos competentes. Poderia então o registrador, diante das informações urbanísticas constantes na matrícula, realizar um controle dos títulos apresentados em consonância com a disciplina aplicada a cada imóvel.

Como exemplo se tem a hipótese em que o interessado apresenta requerimento para averbação de construção de um imóvel industrial em área cujo zoneamento é exclusivamente residencial. Embora eventualmente lhe seja apresentado habite-se, poderia o Oficial, ao menos em tese, recusar o registro por

contrariar o plano diretor municipal. Esse duplo controle, somado ao já realizado pela Prefeitura, poderia evitar que situações acidentais ou até mesmo eivadas de vícios de legalidade ingressassem no fólio real.

Os limites da qualificação do Oficial é um tema controverso, de modo que não se pretende esgotar aqui a possibilidade ou não desse controle sobre atos administrativos (sobretudo discricionários), mas fato é que, para aqueles que defendem uma atuação irrestrita do Registrador nessa seara, soma-se as informações urbanísticas ao seu crivo, tutelando assim os interesses difusos e coletivos dos cidadãos.

Faz-se ainda ressalva à eventual menção na matrícula de restrições ou flexibilizações nas normas edilícias oriundas das operações urbanas consorciadas.

3.1.2. Outorga Onerosa E Transmissão Do Direito De Construir

Como visto, a outorga onerosa do direito de construir permite que o proprietário de imóvel urbano construa acima do coeficiente básico, mediante contraprestação ao Poder Público municipal.

Por outro lado, a transferência do direito de construir se remete aos casos em que, por restrições ou supressão do direito de construir impostas pelo Poder Público municipal, é conferido ao proprietário do imóvel o direito de transferir o potencial construtivo do imóvel para outro, da mesma ou de outra titularidade.

Ambos os institutos constituem importantes instrumentos de realocação de recursos, promovendo a justa distribuição dos benefícios e dos ônus da urbanização, em consonância com as diretrizes fixadas pelo Estatuto da Cidade.

Dessa forma, entende-se que seria recomendável constar, por meio de averbação, ambas as situações.

De um lado, a averbação de que o imóvel foi contemplado com a outorga onerosa do direito de construir permitira a ampla publicidade desse fato, valorizando o imóvel, pois terceiros interessados teriam a confiança e segurança jurídica de que aquele direito foi incorporado ao imóvel. Ao mesmo tempo, permite o esclarecimento

dos motivos pelos quais se edificou acima dos limites básicos. Não se olvida, ainda, que essa informação urbanística serviria de substrato para o controle urbanístico realizado pelo Oficial na qualificação de futuro requerimento para averbação de construção.

Já no outro caso, a averbação da transmissão do potencial construtivo franquearia amplo acesso à essa informação publicizada na matrícula do imóvel, também gerando confiança e segurança jurídica ao tráfego imobiliário e também permitiria um controle urbanístico mais efetivo pelo Oficial.

Vale ressaltar ainda que Passarelli (2010) já defendia a averbação na matrícula da transferência do direito de construir.

3.1.3. Iptu Progressivo

Essa hipótese não comporta grandes discussões. Se a Lei de Registros Públicos, por imposição do Estatuto da Cidade, já prevê a possibilidade de averbação da notificação para parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, não há motivos para crer que seria indesejável dar guarida registral também à imposição do IPTU progressivo, tendo em vista que se trata de sanção decorrente do descumprimento do PEUC.

Alia-se essa possibilidade, inclusive, ao fato de que o registrador poderá exercer na qualificação registral o controle de legalidade sobre a imposição, fazendo um cotejo entre o que dispõe a lei municipal e as diretrizes do Estatuto da Cidade, negando ingresso ao fólio real da imposição de IPTU progressivo se não houver prévia averbação da notificação do PEUC, ou ainda, se não transcorrido o lapso temporal ou outra hipótese que enseje a aplicação da sanção.

Como o PEUC foi previsto como ato de averbação na matrícula e o IPTU progressivo contempla situação temporária, é recomendável que seu ingresso no registro de imóveis se dê também por meio de averbação, que poderá ser cancelada posteriormente por outra averbação, após autorização pelo município ou eventual decisão judicial. Sugere-se, assim, a inclusão no rol do art. 167, II da Lei de Registros Públicos do ingresso dessa informação no fólio real.

3.2. Transmissão De Informações Entre O Município E O Serviço Eletrônico De Registros Públicos (SERP)

Outro aspecto relevante a ser considerado é a contemporânea digitalização do registro de imóveis, com a criação de centrais de serviços eletrônicos, permitindo a transmissão de informações, títulos e a prestação de serviços de forma totalmente digital.

A legislação brasileira vem se modernizando nesse sentido. A Lei nº 11.977/09 previu em seu artigo 37 a implantação de um sistema de registro eletrônico. Esse registro eletrônico posteriormente foi regulamentado pela Lei nº 13.465/17, que previu o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI). Mais recentemente, ainda nesse âmbito, a Lei nº 14.382/22 instituiu o Serviço Eletrônico de Registros Públicos (SERP). Essa digitalização permitirá também a interoperabilidade de dados entre todos os serviços de registro de imóveis e a administração pública federal (art. 76, §7º, Lei nº 13.465/17).

São objetivos do SERP (art. 3º da Lei nº 14.382/22):

> Art. 3º O Serp tem o objetivo de viabilizar:
> I - o registro público eletrônico dos atos e negócios jurídicos;
> II - a interconexão das serventias dos registros públicos;
> III - a interoperabilidade das bases de dados entre as serventias dos registros públicos e entre as serventias dos registros públicos e o Serp;
> IV - o atendimento remoto aos usuários de todas as serventias dos registros públicos, por meio da internet;
> V - a recepção e o envio de documentos e títulos, a expedição de certidões e a prestação de informações, em formato eletrônico, inclusive de forma centralizada, para distribuição posterior às serventias dos registros públicos competentes;
> VI - a visualização eletrônica dos atos transcritos, registrados ou averbados nas serventias dos registros públicos;
> VII - o intercâmbio de documentos eletrônicos e de informações entre as serventias dos registros públicos e:
> a) os entes públicos, inclusive por meio do Sistema Integrado de Recuperação de Ativos (Sira), de que trata o Capítulo V da Lei nº 14.195, de 26 de agosto de 2021; e
> b) os usuários em geral, inclusive as instituições financeiras e as demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil e os tabeliães;
> VIII - o armazenamento de documentos eletrônicos para dar suporte aos atos registrais;
> IX - a divulgação de índices e de indicadores estatísticos apurados a partir de dados fornecidos pelos oficiais dos registros públicos, observado o disposto no inciso VII do caput do art. 7º desta Lei;
> X - a consulta:

> a) às indisponibilidades de bens decretadas pelo Poder Judiciário ou por entes públicos;
> b) às restrições e aos gravames de origem legal, convencional ou processual incidentes sobre bens móveis e imóveis registrados ou averbados nos registros públicos; e
> c) aos atos em que a pessoa pesquisada conste como:
> 1. devedora de título protestado e não pago;
> 2. garantidora real;
> 3. cedente convencional de crédito; ou
> 4. titular de direito sobre bem objeto de constrição processual ou administrativa; e
> XI - outros serviços, nos termos estabelecidos pela Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça.

É possível verificar a aptidão do SERP em permitir a transmissão de dados entre os serviços registrais e outros órgãos da administração pública. Diante disso, constitui uma ferramenta muito relevante para a implantação das informações urbanísticas nas matrículas dos imóveis.

O SERP oferece meios para a prestação do serviço registral imobiliário de forma eletrônica, possibilitando a tramitação de títulos, transmissão de dados e documentos, emissão de certidões e informações pela plataforma, dentre outros atos.

Em razão disso, se observa um movimento crescente de integrar o SERP com outros sistemas da administração pública, permitindo o tráfego instantâneo de informações registrais aos órgãos do governo.

Nesse sentido, a regulamentação do registro de imóveis eletrônico pela Lei nº 13.465/17 já previa a existência do franco acesso pela Administração Pública dos dados registrais:

> Art. 76. [...]
>
> § 6º Os serviços eletrônicos serão disponibilizados, sem ônus, ao Poder Judiciário, ao Poder Executivo federal, ao Ministério Público, aos entes públicos previstos nos regimentos de custas e emolumentos dos Estados e do Distrito Federal, e aos órgãos encarregados de investigações criminais, fiscalização tributária e recuperação de ativos.
>
> § 7º A administração pública federal acessará as informações do SREI por meio do Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (Sinter), na forma de regulamento.

Outro exemplo é a interoperabilidade do CAR, já mencionado, e o Registro de Imóveis. Para compreender essa relação, faz-se necessário prévia e breve estudo sobre os subsistemas de cadastro de imóveis rurais brasileiros.

O Cadastro de Imóveis Rurais do INCRA foi instituído pela Lei 4.504/64 (Estatuto da Terra) com o propósito de pormenorizar os imóveis rurais, relacionando dados acerca do proprietário dominial, localização descritiva, entre outros, para o zoneamento agrário, políticas de reforma e desenvolvimento agrário e tributação da terra (BRASIL, 1964).

Posteriormente, visando a criação de bases territoriais, o Brasil instituiu pela Lei nº 5.868/1972, Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR), gerenciado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Esta lei determina uma associação de informações com o Cartório de Registro de Imóveis e a exigência da identificação dos imóveis rurais através do envio das coordenadas dos pontos que estabelecem as inflexões da área e de mudança de confrontação, juntamente ao Sistema Geodésico Brasileiro e com uma precisão posicional pré-estabelecida (BRASIL, 2002).

O art. 22 da Lei 4.947/1966, que estabeleceu regras de Direito Agrário, dispõe delibera acerca do Sistema de Organização e Funcionamento do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária e dá outras providências:

> "§ 7º Os serviços de registro de imóveis ficam obrigados a encaminhar ao INCRA, mensalmente, as modificações ocorridas nas matrículas imobiliárias decorrentes de mudanças de titularidade, parcelamento, desmembramento, loteamento, remembramento, retificação de área, reserva legal e particular do patrimônio natural e outras limitações e restrições de caráter ambiental, envolvendo os imóveis rurais, inclusive os destacados do patrimônio público.
>
> § 8º O INCRA encaminhará, mensalmente, aos serviços de registro de imóveis, os códigos dos imóveis rurais de que trata o § 7º, para serem averbados de ofício, nas respectivas matrículas (BRASIL, 1966).

A Lei 5.868/1972 instituiu o Sistema Nacional de Cadastro Rural. Ela aborda amplamente o CNIR - Cadastro Nacional de Imóveis Rurais, gerenciado pelo INCRA e pela Receita Federal, com o propósito de instituir um sistema integrado de informações entre esses órgãos. Tem como propósito ainda a unificação dos registros cadastrais partilhados entre as instituições federais, estaduais e municipais, de forma a alcançar maior confiabilidade aos dados com a junção de empenhos e interesses comuns, minimizando a perda de recursos humanos e financeiros, além de simplificar a consulta de informações sobre os imóveis existentes no Brasil (BRASIL, 1972).

Desse modo, o cadastro fundiário rural brasileiro é concentrado e gerido pelo Governo Federal e sistematizado pelo INCRA, que realiza o gerenciamento do Sistema Nacional do Cadastro Rural (SNCR), de acordo com o artigo 3º do decreto nº 72.106, de 18/4/1973 (BRASIL, 1973).

O SNCR é um sistema de cadastro que conta, de forma geral, com a competência de cadastrar terras públicas e privadas mediante a autodeclaração dos entes públicos e privados, de forma a englobar todos os imóveis rurais do Brasil (art. 7º) (BRASIL, 1973).

A legislação exige que todos os proprietários, titulares de domínio útil ou possuidores de qualquer título de imóveis que sejam ou possam ser empregados à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal ou agroindustrial a realizarem o cadastro (art. 2º da lei nº 5868/72) (BRASIL, 1972).

Com o cadastramento do imóvel rural, o titular logrará o Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR), documento obrigatório para desmembrar, arrendar, hipotecar, vender ou prometer em venda o imóvel rural e para homologação de partilha amigável ou judicial, segundo a Lei nº 4.947, de 06 de abril de 1966 (BRASIL, 1966).

O INCRA dá publicidade aos seus dados mediante o Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF), que foi instituído para auxiliar a gestão fundiária do território nacional. Por meio do SIGEF são realizadas a recepção, validação, organização, regularização e disponibilização das informações georreferenciadas dos limites dos imóveis rurais, públicos e privados. Com o propósito de assegurar a integridade e proteção das informações incluídas no sistema, o envio dos dados só pode ser realizado por profissional credenciado e com capacitação técnica específica (OLIVEIRA; OLIVEIRA, 2019).

Posteriormente ao envio dos dados, caso não seja identificada sobreposição ou outras irregularidades técnicas, segundo o § 5º do art. 176 da Lei nº 6.015/73, incluído pela Lei nº 11.952/09, o credenciado pode requerer a certificação das áreas cadastradas.

Nota-se a união de empenhos entre o INCRA e o Registro de Imóveis com o propósito da manutenção de natureza e eficácia de dispositivos de Direito Ambiental (reserva legal, unidade de conservação, limitações e restrições ambientais) (SILVA; DANTAS, 2020).

Quanto ao CAR, a Instrução Normativa nº 2/2014, do Ministério do Meio Ambiente, trouxe norma que permite a comunicação das informações do CAR ao Registro de Imóveis:

> "Art. 12. As informações de natureza pública de que trata o inciso V do art. 3º do Decreto no 7.830, de 2012, a serem disponibilizadas pelo SICAR, será limitada:
>
> [...]
>
> § 3º As informações de interesse dos cartórios de registro de imóveis, instituições financeiras e entidades setoriais serão disponibilizadas mediante solicitação específica ao gestor do Sistema, respeitadas as informações de caráter restrito"

Denota-se, com isso, que as normas que regulam o cadastro dos imóveis rurais possuem elementos de conectividade com o Registro de Imóveis, de modo que é notória a importância de estabelecer um vínculo entre a Administração e os serviços de registro de imóveis.

Nesse sentido, à luz de outras experiências práticas, o Poder Público municipal poderá operar de forma conectada com o registro de imóveis eletrônico, por meio de uma interoperabilidade, permitindo o fluxo de dados das ordenações e restrições urbanísticas diretamente para a matrícula imobiliária, por meio do SERP.

Atualmente, há previsão legal da obrigatoriedade de se realizar o processamento administrativo e os atos de registro decorrentes da Regularização Fundiária Urbana (REURB) pelo registro eletrônico, de acordo com o art. 76, §1º da Lei nº 13.465/17.

A princípio, a Lei estabelecia que o registro eletrônico da REURB seria feito preferencialmente de forma eletrônica. Contudo, com o advento da Lei nº 14.382/22, passou-se a se exigir a forma eletrônica.

A nova lei traz uma tendencia que pode ser seguida por outros dispositivos legais futuros na eventual ampliação do rol de atos registrais relacionados com as informações urbanísticas.

Dessa forma, valendo-se das experiências já existentes de interoperabilidade ou interconexão, cria-se um cenário possível e promissor de livre fluxo de dados entre município e o registro imobiliário, permitindo o acesso pelo registrador da base de dados municipal para lançar nas matrículas as informações urbanísticas relevantes, dando ampla publicidade aos proprietários e interessados no imóvel.

4. CONCLUSÕES

O Registro de Imóveis é um serviço confiável e seguro. Sua iminente digitalização abre portas para novas possibilidades e o papel do registrador está cada vez mais amplo, abarcando novas atribuições, de diferentes naturezas. Para além da publicidade e segurança jurídica, o registrador exerce também o controle urbanístico, tutelando interesses afetos ao desenvolvimento e expansão urbana.

A aptidão urbanística do Registro não é novidade. A legislação vem evoluindo no sentido de atribuir a esse serviço novas formas de atuação, franqueando acesso aos livros registrais de diversos instrumentos urbanísticos e informações relacionadas a função social dos imóveis urbanos. Contudo, entende-se que cabe ainda maior ampliação dessa função.

A porta já se encontra entreaberta para a inclusão de novos instrumentos urbanísticos na matrícula, tendo em vista que já existem - e tem sido acrescidas, cada vez mais - hipóteses de registros e averbações características do direito urbanístico. O serviço já se demonstrou de confiança da população e capaz de atender demandas de usuários comuns e órgãos da administração pública de forma perene.

Parte-se da premissa que se o legislador conferiu aos serviços registrais a incumbência de averbar e registrar uma ampla gama de instrumentos de políticas urbanísticas e ambientais, é porque há um relevante papel desses serviços na publicização de normas de ordenação e restrição da propriedade imobiliária, sobretudo face ao cumprimento da sua função social.

Sendo assim, é viável juridicamente a inclusão de novas informações urbanísticas. O que se discute, portanto, é como.

Sabe-se que o rol de averbações é exemplificativo, o que poderia em tese permitir o ingresso de diversas informações urbanísticas na matrícula do imóvel sem a necessidade de previsão legal expressa.

Da mesma forma, viu-se que embora seja exemplificativo, não são todas as situações que se pode admitir ingresso no registro imobiliário. A ausência de previsão

legal do lançamento dessas informações, com isso, poderia deixar a sua viabilidade ao crivo da interpretação de cada registrador. Daí a importância de incluir no rol do art. 167, inciso II da Lei de Registros Públicos as informações urbanísticas que pudessem ingressar sob forma de averbação.

No entanto, se propôs um movimento um pouco mais ousado para algumas informações, sugerindo o seu ingresso como requisito da matrícula. Neste caso, não há dúvidas, será necessário alteração do art. 176 e seguintes da Lei de Registros Públicos para incluir os novos requisitos.

Caso se vislumbre que a pretensa obrigatoriedade de constar essas informações possa engessar a dinamicidade dos registros, sobretudo diante da vasta quantidade de legislações urbanísticas municipais, poder-se-ia, em um primeiro momento, aplicar um regime transitório, no qual essas informações fossem inseridas facultativamente.

Cumpre ressaltar ainda que a proposta desenvolvida nesse trabalho se coaduna com as diretrizes da política urbana do Estatuto da Cidade, buscando-se, com isso:

1. Promover, por meio da publicidade registral, a ampliação do acesso à informação urbanística, fomentando a persecução dos princípios da gestão democrática das cidades e da participação popular**.**

2. Estabelecer, com a transmissão eletrônica de dados entre as Prefeituras e os Ofícios de Registro de Imóveis, uma forma de governança e cooperação entre o governo municipal e os serviços extrajudiciais no processo de urbanização.

3. Ampliar a segurança jurídica das relações negociais do tráfego imobiliário, tendo em vista que com a publicização de fácil acesso das informações urbanísticas, terceiros poderão tomar melhores decisões quanto à aquisição ou investimento em imóveis urbanos, de forma mais rápida e segura.

4. Garantir que os proprietários dos imóveis tenham pleno conhecimento das restrições a que se submetem, evitando quaisquer alegações perante o

Poder Público municipal de desconhecimento da norma, fazendo-se presumir a má-fé daquele que descumprir a legislação urbanística, uma vez que a sua menção na matrícula atrai a aplicação da oponibilidade erga omnes do registro.

5. Garantir a simplificação das normas urbanísticas, permitindo assim a redução dos custos e o aumento de oferta dos lotes e unidades habitacionais, facilitando a análise técnico-jurídica prévia ao lançamento de empreendimentos dessa natureza, uma vez que todos ou a maior parte dos dados necessários para a compreensão das limitações urbanísticas de cada imóvel estará disposta na sua matrícula, garantindo ainda maior isonomia aos agentes na promoção dessas atividades, que terão acesso igualitário a essas informações.

6. Promover o bem-estar social e condições condignas de acessibilidade e desenvolvimento sustentável das cidades, obstando o acesso à matrícula de projetos de edificação que desatendam aos critérios urbanísticos.

Apesar dos resultados obtidos, não se furta de constatar que quaisquer medidas a serem adotadas na aplicação desse sistema enfrentará diversos desafios. Tampouco se busca aqui aplicar aquilo que se denomina como urbanismo futurista, que nas palavras de Vicente de Abreu Amadei (2012, p. 888), é o urbanismo “de ficção ou de planejamento de cidades perfeitas, onde tudo é previsto e calculado”.

Busca-se, outrossim, uma contribuição para o debate e construção de políticas públicas que efetivamente tenham resultados positivos no cumprimento da função social das cidades e da propriedade.

REFERÊNCIAS

ALLEFRETTI, G; TANG, A; MICHELANGELO, S. Escalas híbridas de engajamento social: como a integração de tecnologias pode ampliar os processos participativos? *In*: BALBIM, Renato (org.). **Geopolítica das Cidades**: velhos desafios, novos problemas. Brasília: IPEA, 2016. p. 213-246. *E-book.* Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7182/1/Geopol%c3%adtica%20das%20cidades_velhos%20desafios_novos%20problemas.PDF. Acesso em: 12 jul. 2023.

ALMADA, A. P. in GENTIL, A. et al. **Registros públicos**. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: Método, 2020.

ALVES, S.F.M. Direito de acesso à informação pública: Legislação urbana na internet. **Revista Assentamentos Humanos**, Marília, v.5, n.1, p.17-24, 2003. Disponível em: https://unimar.br/biblioteca/publicacoes/arquitetura/05.pdf#page=15. Acesso em: 12 jul. 2023.

AMADEI, V. de A. Anotações para uma reflexão sobre o aspecto instrumental do registro imobiliário no controle urbanístico da propriedade. *In*: DIP; Ricardo; JACOMINO; Sérgio (org.). **Registro Imobiliário**: temas atuais, v. 2. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. p.860-p.903.

ARAÚJO, S. M. V. G. de; JURAS, I. A. G. M. Debate sobre a nova lei florestal: análise dos textos aprovados na câmara e no senado. In: Comitê Brasil em Defesa das Florestas e do Desenvolvimento Sustentável (Org.). **Código Florestal e a ciência: o que nossos legisladores ainda precisam saber**. Comitê Brasil. Brasília, 2012. p. 105-116*.* Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_criminal/Boas_praticas/Relacao_Projetos/projetoflorestar1/revista_codigo_florestal_e_a_ciencia.pdf. Acesso em 20 jun. 2021.

AUGUSTO, Eduardo Agostinho Arruda. **Registro de imóveis, retificação de registro e georreferenciamento**: fundamento e prática. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. 472 p.

BALBIM, Renato (org.). **Geopolítica das Cidades**: velhos desafios, novos problemas. Brasília: IPEA, 2016. *E-book*. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7182/1/Geopol%c3%adtica%20das%20cidades_velhos%20desafios_novos%20problemas.PDF. Acesso em: 12 jul. 2023.

BAZZOLI, J. A. Os 20 anos do Estatuto da Cidade. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU**, Belo Horizonte: Fórum, v. 8, n. 14, p. 83–102, 2022*.* Disponível em: https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/286. Acesso em: 10 abr. 2023.

BARROS, A. M. F. B.; CARVALHO, C. S.; MONTANDON, D. T., O Estatuto da Cidade comentado (Lei Nº 10. 257 de 10 de julho de 2001). **Estatuto da Cidade:**

comentado. (org.) Celso Santos Carvalho, Ana Claudia Rossbach. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010, p. 91-119.

BRASIL [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 29 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, [1942]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del4657compilado.htm. Acesso em: 29 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994**. Lei dos Cartórios**.** Brasília, DF: Presidência da República, [1994]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8935.htm. Acesso em: 8 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Lei dos Registros Públicos**.** Brasília, DF: Presidência da República, [1973]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm. Acesso em: 08 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965**. Institui o novo Código Florestal. Brasília, 1965. Brasília, DF: Presidência da República, [1965]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4771.htm. Acesso em: 17 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966**. Fixa Normas de Direito Agrário, Dispõe sobre o Sistema de Organização e Funcionamento do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, e dá outras Providências. Brasília, DF: Presidência da República, 6 abr. 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4947.htm. Acesso em: 28 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972**. Cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 12 dez. 1972. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5868-12-dezembro-1972-358040-publicacaooriginal-1-pl.html. Acesso em: 28 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, ago 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 14 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.650, de 16 de abril de 2003**. Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama. Brasília, DF: Presidência da República, 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.650.htm. Acesso em: 4 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: 17 fev. 2022.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Instrução Normativa nº 3**, **de 18 de dezembro de 2014**. Institui a Política de Integração e Segurança da Informação do Sistema de Cadastro Ambiental Rural e dá outras providências. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, 19 dez. 2014. Disponível em: http://www.ibama.gov.br/component/legislacao/?view=legislacao&force=1&legislacao=134522. Acesso em: 4 mar. 2022.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Instrução Normativa nº 2, de 5 de maio de 2014.** Dispõe sobre os procedimentos para a integração, execução e compatibilização do Sistema de Cadastro Ambiental Rural-SICAR e define os procedimentos gerais do Cadastro Ambiental Rural-CAR. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, 5 maio 2014. Disponível em: http://www.ibama.gov.br/component/legislacao/?view=legislacao&force=1&legislacao=132401#:~:text=Ementa%3A,do%20Cadastro%20Ambiental%20Rural%2DCAR. Acesso em: 4 mar. 2022.

BRUNO FILHO, F.; DENALDI, R. Parcelamento, edificação e utilização compulsórios: um instrumento (ainda) em construção. **PosFAUUSP**, n. 26, p. 34-49, 2009.

CAIRES, É. T. **A efetividade da implementação do Cadastro Ambiental Rural**: aspectos institucionais, entraves e seu ingresso no registro imobiliário. 2017. 130 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente) - Programa de Mestrado em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente da Universidade de Araraquara, Araraquara, SP, 2017. Disponível em: https://www.uniara.com.br/arquivos/file/ppg/desenvolvimento-territorial-meio-ambiente/producao-intelectual/dissertacoes/2017/erica-trinca-caires.pdf. Acesso em: 4 mar. 2022.

CAMPOS, M. S.; CUNHA, F. C. A. da. O princípio da concentração dos atos na matrícula imobiliária como forma de redução dos custos de transação. **Revista de Direito, Economia e Desenvolvimento Sustentável**, v. 6, n. 2, p. 63-78, jul./dez. 2020. Disponível em: https://www.indexlaw.org/index.php/revistaddsus/article/view/7140/pdf. Acesso em: 10 abr. 2023.

CETESB. **O que são áreas contaminadas**. São Paulo, nov. 2013. *E-book*. Disponível em: https://cetesb.sp.gov.br/areas-contaminadas/o-que-sao-areas-contaminadas/#:~:text=Uma%20%C3%A1rea%20contaminada%20pode%20ser,acidental%20ou%20at%C3%A9%20mesmo%20natural. Acesso em: 14 fev. 2022.

CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Processo CG n° 1030481-25.2015.8.26.0576, São Paulo, 1º de dezembro de 2016. Parecer de Carlos Henrique André Lisboa. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 23 jan. 2017. Disponível em:https://portaldori.com.br/2017/06/07/parecer-cgj-sp-registro-de-imoveis-averbacao-na-matricula-de-imovel-do-teor-de-acordao-proferido-em-mandado-de-seguranca-transitado-em-julgado-prenotacao-de-titulo-contraditorio-a/ Acesso em: 19 jul. 2023.

DE PAULA, Jônatas Ribeiro. Desafios da função social da propriedade urbana: a implementação do parcelamento, edificação e utilização compulsórios no município de São Paulo. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico| RBDU**, p. 155-190, 2017.

DIP, R. **Registro de Imóveis**: princípios Tomo I. 1. ed. São Paulo: Editora Primvs, 2017.

DIP, R. Base de dados, registro informático e o acesso à informação registral versus direito à privacidade. In **Registro Imobiliário**: temas atuais, v. 2, (Org.) Ricardo Dip, Sérgio Jacomino. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

DOWBOR, L. Políticas Urbanas e Participação: O resgate da democracia pela base. BALBIM, Renato (org.). **Geopolítica das Cidades:** velhos desafios, novos problemas. Brasília: IPEA, 2016. *E-book*. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7182/1/Geopol%c3%adtica%20das%20cidades_velhos%20desafios_novos%20problemas.PDF. Acesso em: 12 jul. 2023.

FARINACI, J. S.; FERREIRA, L. C.; BATISTELLA, M. Transição florestal e modernização ecológica: a eucaliptocultura para além do bem e do mal. **Ambiente & Sociedade**, 16(2), 25-46, 2013. Disponível em: https://www.embrapa.br/busca-de-publicacoes/-/publicacao/963658/transicao-florestal-e-modernizacao-ecologica-a-eucaliptocultura-para-alem-do-bem-e-do-mal. Acesso em: 20 jun. 2021.

FIORILLO, C. A. P.; FERREIRA, R. M. **Estatuto da Cidade Comentado**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

FRANCISCO, B. S. S. ; SARTORELLO, R. Identificação de áreas do perímetro urbano de Mogi das Cruzes que apresentam temperaturas elevadas e sua relação com a falta de arborização. **Revista Científica da UMC**, v. 3, p. 1-4, 2018.

GINER, A. O registro de imóveis e a informação ambiental. In **Registro Imobiliário:** temas atuais, v. 2, (Org.) Ricardo Dip, Sérgio Jacomino. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

GLOEDEN, Elton; CAMPI, Thiago Marcel; OLIVEIRA, André Silva. Seção 1.7: Procedimento de Averbação na Matrícula do Imóvel. In: CETESB. **Manual De Gerenciamento De Áreas Contaminadas**. São Paulo, 2022. Disponível em: https://cetesb.sp.gov.br/areas-contaminadas/documentacao/manual-de-gerenciamento-de-areas-contaminadas/introducao-ao-gerenciamento-de-areas-

contaminadas/procedimento-de-averbacao-na-matricula-do-imovel/. Acesso em: 14 fev. 2022.

HARVEY, D. O direito à cidade. **Lutas Sociais**, São Paulo, n.29, p.73-89, jul./dez. 2012. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/272071/mod_resource/content/1/david-harvey%20direito%20a%20cidade%20.pdf. Acesso em: 17 jul. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Coordenação de População e Indicadores Sociais. **Perfil dos municípios brasileiros**: 2021. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. *E-book.* Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101985.pdf. Acesso em: 18 jul. 2023.

KUMPEL, V. F., FERRARI, C. M. **Tratado Notarial e Registral**. São Paulo: Editora YK, 2020. v. 5.

LAUDARES, S. S. de A., SILVA, K. G. da; BORGES, L. A. C. Cadastro Ambiental Rural: uma análise da nova ferramenta para regularização ambiental no Brasil. **Desenvolvimento e meio ambiente**, vol. 31, 2014. Disponível em: http://dx.doi.org/10.5380/dma.v31i0.33743. Acesso em 20 jun. 2021.

MARCON, G. A. Publicidade registral para proteção ambiental: averbação da reserva legal na matrícula imobiliária e o novo código florestal. **Revista da AGU**, Brasília-DF, v. 16, n. 02, p. 201-218, 2017. Disponível em: https://doi.org/10.25109/2525-328X.v.16.n.02.2017.808. Acesso em: 21 abr. 2021.

MELO, M. A. S. de. **Teoria Geral do Registro de Imóveis – Estrutura e Função**. 1. ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2016.

MENDES, A. C. S. A publicidade registral no registro de imóveis: uma análise à luz do princípio da efetividade. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 80, p. 23-43, jul./dez. 2018.

OBSERVATÓRIO DO CÓDIGO FLORESTAL. **Código Florestal – Avaliação 2012 |** 2016. Disponível em: https://observatorioflorestal.org.br/codigo-florestal-avaliacao-2012-2016/. Acesso em: 28 abr. 2021.

OLIVEIRA, C. A. De. Estudo de Impacto de Vizinhança: Um Aspecto da Função Social da Propriedade Urbana. **Revista de Direito da Cidade**, [S.l.], v. 3, n. 2, p. 206-225, dez. 2011. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/9855. Acesso em: 10 abr. 2023.

OLIVEIRA, C. M. de; LOPES, Dulce; SOUSA, I. C. N. de. Direito à participação nas políticas urbanísticas: avanços após 15 anos de estatuto da cidade, **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, 2018. Disponível em: https://doi.org/10.1590/2175-3369.010.002.AO04. Acesso em: 15 jul. 2023.

OLIVEIRA, J. I. de. Evolução Histórica E Limitação Ambiental Da Propriedade: Reflexos No Registro De Imóveis. **Revista Jurídica-UniEVANGÉLICA**, Anápolis/GO, v. 15 n. 2, 2016. Disponível em: http://periodicos.unievangelica.edu.br/index.php/revistajuridica/article/view/1955. Acesso em: 21 abr. 2021.

OLIVEIRA, L.; OLIVEIRA, F. H. Verificação da integração entre o Cadastro Ambiental Rural (CAR) e o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR) sob a ótica do cadastro territorial multifinalitário. **Geosul**, v.34, n. 70, 2019.

PAIVA, João Pedro Lamana. **A consolidação do princípio da concentração na matrícula imobiliária**. IRIB, [s.l.], 24 ago. 2017. Disponível em: https://www.irib.org.br/noticias/detalhes/a-consolidacao-do-principio-da-concentracao-na-matricula-imobiliaria. Acesso em: 19 jul. 2023.

PASSARELLI, L. L. O meio ambiente Urbano e o Registro de Imóveis, in S. JACOMINO, et al (org.) **Registro e Meio Ambiente,** São Paulo: Saraiva, 2010

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo**: Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014**.** Texto da lei ilustrado. Disponível em: https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2015/01/Plano-Diretor-Estrat%C3%A9gico-Lei-n%C2%BA-16.050-de-31-de-julho-de-2014-Texto-da-lei-ilustrado.pdf. Acesso em: 17 jul. 2023.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **Revisão da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Lei nº 13.885/04) Entenda as regras de PUOS de São Paulo**. 2014. Disponível em: https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2014/10/236926557-Caderno-1-Revisao-da-Lei-de-Parcelamento-Uso-e-Ocupacao-do-Solo.pdf. Acesso em: 17 jul. 2023.

RAYMUNDI, Fabiano Camozzato. **A publicidade garantida pelo registro de imóveis e a proteção ambiental**. 2011. 155 p. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Caxias do Sul, Caxias do SUL, RS, 2012. Disponível em: https://repositorio.ucs.br/xmlui/bitstream/handle/11338/621/Dissertacao%20Fabiano%20Camozzato%20Raymundi.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 7 mar. 2022.

RIBEIRO, W. A. D.; SCHWENK, T. do C.; COSTA, R. L., SANTOS, M. D. dos. Efetividade do cartório na constituição do instituto da reserva legal florestal: averbação no registro de imóveis e sua eficácia ao meio ambiente. **Revista Eletrônica de Ciências Jurídicas**, Ipatinga-MG, P. 139-439, 2013. Disponível em: http://fadipa.educacao.ws/ojs-2.3.3-3/index.php/cjuridicas/article/view/139. Acesso em: 21 abr. 2021

SANTIN, J. R.; MATTIA, R. Q. Direito Urbanístico e Estatuto das Cidades. **Revista de Direito Imobiliário,** 63/38, jul-dez, 2007, p. 38.

SAULE JÚNIOR, N. **Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro. Ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do plano diretor**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1997.

SILVA. J. A. da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1995.

SILVA, A. F. S. do A.; DANTAS, M. B. O Registro de Imóveis e as áreas protegidas pela legislação. **Direito em Movimento**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, p. 77-102, 2020. Disponível em: https://emerj.com.br/ojs/seer/index.php/direitoemmovimento/article/view/331/105. Acesso em: 2 mar. 2022.
SIRVINSKAS, L. P. Manual de Direito Ambiental. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2021. Ebook.

SOUZA, C. S. de. O papel do zoneamento ambiental no planejamento municipal. **PIDCC - Revista De Propriedade Intelectual Direito Contemporâneo E Constituição**, Ano II, Edição nº 04, p.154 a 175, 2013.

SOUZA, E. P. R. de. **Os imóveis Rurais na Prática Notarial e Registral** – Noções Elementares. 2ª ed. São Paulo: IRIB, 2014, p. 23-25.

SUNDFELD, C. A. O Estatuto da Cidade e Suas Diretrizes Gerais. **Estatuto da Cidade**. (Org.). Adilson Abreu Dallari e Sérgio Ferraz. São Paulo: Malheiros Editores, p. 44-60, 4ª ed., 2014.

TARTUCE, F.; TEIXEIRA, A. C. B. O princípio da publicidade no registro de imóveis. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 77, n. 1, p. 53-67, 2014.

ULTRAMARI, C. e REZENDE, D. A. Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro 41(2):255-71, Mar./Abr. 2007. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rap/a/5ttcZM34mg6YZpLsmmFH6Hh/abstract/?lang=pt. Acesso em: 10 abr. 2023.