



**Prefeitura de
Porto Alegre**

**PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
Procuradoria Geral do Município**

PGM PARECER SINGULAR Nº 1210

PROCESSO SEI Nº	: 19.14.000001857-0
PARECER Nº	: 1210/2020
INTERESSADO	: DEMHAB
ASSUNTO	: REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA. LEI 13.465/17. REURB-S. LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA. REGULARIZAÇÃO DE LOTES EM ÁREA PÚBLICA. AQUISIÇÃO ORIGINÁRIA DO DIREITO REAL DE PROPRIEDADE. OUTORGA ADMINISTRATIVA CONFORME REQUISITOS LEGAIS. POSSIBILIDADE DE DESTINAÇÃO DE TÍTULO DE LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA À PESSOA SIGNATÁRIA DE INSTRUMENTO JURÍDICO ANTERIOR (ONEROSO OU NÃO) DE GARANTIA DE POSSE COM O PODER PÚBLICO MUNICIPAL COMO: CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO-CDRU, ERMISSÃO REMUNERADA DE USO-PRU, CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA-CUEM OU CONTRATO DE SUPERFÍCIE NÃO REGISTRADO NO REGISTRO DE IMÓVEIS. INEXISTÊNCIA DE RENÚNCIA DE RECEITA. ENTENDIMENTO QUE NÃO CONTRARIA AS ORIENTAÇÕES JURÍDICAS HOMOLOGADAS NO PARECER PGM 1204/19. LOTEAMENTO VILA DOS FERROVIÁRIOS.

Dr. Procurador-Geral:

A Procuradoria Municipal Especializada do Departamento Municipal de Habitação – PME/DEM HAB – recebeu encaminhamento da UDURF-DEM HAB para “análise e orientação jurídica quanto a relação contratual com fins de regularização através de LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA conforme a lei 13.465/2017”, no âmbito dos procedimentos de regularização fundiária da Vila dos Ferroviários. Nesse mesmo sentido, a Procuradoria de Assistência e Regularização Fundiária tem conduzido a regularização fundiária da Vila dos Ferroviários e encaminha à PME, para posicionamento quanto à forma de titulação, questionado o entendimento do DEMHAB quanto ao cabimento da legitimação fundiária em vista de contrato de Permissão Remunerada de Uso - PRU com o morador.

Especialmente no presente caso da Vila dos Ferroviários, em que a propriedade pública é da União, da matrícula no documento 10045797 do SEI 19.0.000145535-7 consta que a doação do imóvel ao Município está gravada com destinação para regularização fundiária aos ocupantes, o que se está sendo justamente no caso providenciado por Município e DEMHAB.

A questão que se coloca, de modo mais amplo, portanto, é: é possível a concessão de legitimação fundiária na regularização fundiária por REURB-S em caso de área pública (uma vez que os demais requisitos legais estejam devidamente atendidos) se o morador possuir instrumento jurídico anterior (oneroso ou não) de garantia de posse com o poder público municipal como: CDRU, PRU, CUEM ou contrato de superfície não registrado no registro de imóveis?

Todavia, o interesse nessa questão não é apenas no presente caso da regularização da Vila dos Ferroviários, em que se identificou a existência de instrumento de PRU com um dos moradores, mas em todas as demais áreas objeto de regularização fundiária, em ocorre o fato: apenas alguns dos moradores possuem algum

tipo de instrumento jurídico de garantia da posse e os demais moradores não têm nenhum instrumento com o poder público e, uma vez que tenham cumprido os requisitos legais, não há questionamento quanto à concessão de legitimação fundiária. Daí a necessidade de uniformidade de entendimento e orientação jurídica a ser aplicada nos vários casos de áreas objeto de regularização fundiária.

É O BREVE RELATÓRIO.

I - CONTEXTO DA QUESTÃO

Inicialmente é de se reprimir a questão objeto de análise: é possível a concessão de legitimação fundiária na regularização fundiária por REURB-S em caso de área pública (uma vez que os demais requisitos legais estejam devidamente atendidos) se o morador possuir instrumento jurídico anterior (oneroso ou não) de garantia de posse com o poder público municipal como: CDRU, PRU, CUEM ou contrato de superfície não registrado no registro de imóveis?

O contexto da regularização fundiária por REURB-S está analisado com base na nova legislação – Lei 13.465/17 e destacado no âmbito da política pública de regularização fundiária do Município de Porto Alegre, pelo Parecer PGM 1204/19. Nesse Parecer, devidamente homologado, consta também a análise das possibilidades de título a ser concedido no âmbito da REURB-S. Veja-se o teor, nesse ponto:

5. DO TÍTULO A SER CONCEDIDO

O reconhecimento o domínio de cada lote, ou, dito de outro modo, a atribuição da propriedade, no direito ocorre por meio do preenchimento jurídico do preenchimento de requisitos que avaliam o tempo e a natureza da posse de cada ocupante.

A usucapião tradicionalmente era a forma jurídica de declaração da perda da propriedade daquele que constava no título como proprietários e era feita judicialmente desde o Código Civil de 1916.

Na Constituição Federal surgiu a inovação de proteção à posse daquele que ocupa para fins de moradia, em cumprimento a função social da propriedade. No art. 183 está previsto que aquele que ocupar área de até 250m², de forma mansa e pacífica, por mais de 05 anos, com a finalidade de moradia, tem direito à usucapião. A usucapião confere a propriedade àquele que demonstra o cumprimento dos requisitos. A partir desta inovação constitucional, legislação infraconstitucional, densificando e dando vida a esta previsão da Carta Magna, em atendimento ao princípio da função social da propriedade, outros instrumentos se somaram no reconhecimento do direito à moradia, utilizando, para tanto, os meios de regularização fundiária por intermédio dos instrumentos jurídicos criados. No Estatuto da Cidade foi criado a usucapião e a concessão para fins de moradia coletiva, na Lei Federal n. 11.977/09 (Minha Casa, Minha Vida) a legitimação da posse, e, por ora, a legitimação fundiária.

Além da criação de instrumentos novos, outra mudança – iniciada com a legitimação de posse prevista na Lei Federal n. 11.977/09 – foi deixar ao encargo do Município a aferição do cumprimento dos requisitos de tempo e natureza da posse, para fins de declaração do direito. Dito de outro modo, o que era feito judicialmente passa a ser trabalho extrajudicial, efetuado pelo Município.

Por ora, com a legitimação fundiária prevista na Lei Federal n. 13.465/17 há um reforço da atribuição municipal na aferição dos requisitos. De outra parte, há inovação na criação deste instituto ao tratá-lo expressamente como uma forma de aquisição originária de propriedade, tal como é a usucapião e a desapropriação. O reconhecimento jurídico deste modo originário possibilita a formação de matrículas novas, a partir da declaração do domínio da área ocupada, ou seja, implica em respeito a configuração fática das ocupações, desde que descritas no projeto de regularização fundiária e declaradas na CRF.

A legitimação fundiária é um direito real, pode ser utilizada exclusivamente na REURB-S para os que residem até 22 de dezembro de 2016, tendo os seguintes requisitos:

“Art. 23. A legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.

§ 1º Apenas na Reurb-S, a legitimação fundiária será concedida ao beneficiário, desde que atendidas as seguintes condições: I - o beneficiário não seja concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural; II - o beneficiário não tenha sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano

com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto; e III - em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação.

§ 2º Por meio da legitimação fundiária, em qualquer das modalidades da Reurb, o ocupante adquire a unidade imobiliária com destinação urbana livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio legitimado.

§ 3º Deverão ser transportadas as inscrições, as indisponibilidades ou os gravames existentes no registro da área maior originária para as matrículas das unidades imobiliárias que não houverem sido adquiridas por legitimação fundiária.

§ 4º Na Reurb-S de imóveis públicos, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e as suas entidades vinculadas, quando titulares do domínio, ficam autorizados a reconhecer o direito de propriedade aos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado por meio da legitimação fundiária.

§ 5º Nos casos previstos neste artigo, o poder público encaminhará a CRF para registro imediato da aquisição de propriedade, dispensados a apresentação de título individualizado e as cópias da documentação referente à qualificação do beneficiário, o projeto de regularização fundiária aprovado, a listagem dos ocupantes e sua devida qualificação e a identificação das áreas que ocupam.

§ 6º Poderá o poder público atribuir domínio adquirido por legitimação fundiária aos ocupantes que não tenham constado da listagem inicial, mediante cadastramento complementar, sem prejuízo dos direitos de quem haja constado na listagem inicial “.

Importante destacar que nos casos de REURB a legitimação fundiária não é o único instrumento que pode ser utilizado, tendo outras possibilidades que precisam ser aferidas, a partir das situações de tempo e natureza da posse concretamente. E é esta atribuição inovadora que cabe ao Município executar.

Assim sendo, no caso em exame, temos a possibilidade de reconhecimento do direito via legitimação fundiária, cujos requisitos vão se dar a partir do direito surgido com os contratos firmados, podendo substituir a escritura pública e o certificado de quitação anteriormente utilizados pelo DEMHAB.

O que se dizer é que a nova lei oferece um rol de instrumentos para utilização para fins de reconhecimento do direito à titulação, elencando a legitimação fundiária como prioritário, dada as facilidades procedimentais e de requisitos apresentadas. Significa dizer, também, que para os casos em que o beneficiário não atender os requisitos para legitimação fundiária, outro instrumento possa ser outorgado, inclusive a compra e venda e os compromissos de compra e venda, contrato de cessão ou promessa de cessão, poderão ser títulos hábeis para a aquisição da propriedade pelos ocupantes das unidades imobiliárias objeto de REURB quando acompanhado da prova de quitação das obrigações do adquirente e será registrado nas matrículas das unidades imobiliárias correspondentes resultantes da regularização fundiária – arts. 15 e 59.

Esta definição será feita após análise dos documentos anexados pelos interessados e pelo DEMHAB, com aferição do direito por Informação da PGM, que examinará os contratos firmados, a natureza da posse e o tempo desta, sendo este o formato jurídico hábil a indicar o instrumento a ser utilizado.

Não havendo segurança jurídica quanto ao direito do morador, os lotes ficarão registrados em nome do DEMHAB, titular do domínio, para posterior outorga, se for o caso.

Percebe-se, portanto, conforme acima, que no Parecer PGM 1204/19 há menção expressa à necessidade de análise dos requisitos do art. 23 da Lei 13.465/17 para que, no âmbito da REURB-S, em caso de imóveis públicos, os ocupantes tenham o direito a ter reconhecida a sua propriedade por meio da legitimação fundiária. Todavia, não é analisado no Parecer PGM 1204/19 se a existência de instrumento jurídico de proteção à posse entre morador e poder público é óbice à outorga da legitimação fundiária, no caso de todos os demais requisitos legais terem sido atendidos.

É de se ressaltar que o Parecer PGM 1204/19 refere que não “havendo segurança jurídica quanto ao direito do morador, os lotes ficarão registrados em nome do DEMHAB, titular do domínio, para posterior outorga, se for o caso.” Mas este não é o caso aqui, pois os requisitos legais quanto à natureza e tempo de posse, por exemplo, foram comprovados. Trata-se apenas de definir eventual óbice, uma vez comprovados os requisitos legais.

A questão objeto do presente parecer é de análise complexa em vista da legislação aplicável ser recente e muito particular e ainda não ter sido definida orientação jurídica específica quanto ao eventual óbice para concessão de legitimação fundiária quando houver instrumentos jurídicos de proteção possessória anteriores à regularização.

Em pesquisa sobre precedentes relativos ao tema, não foi encontrada nenhuma decisão judicial no TJRS, STJ ou no STF sobre legitimação fundiária objeto da Lei 13.465/17, exceto a ADI 5883 de relatoria do

Min. Luiz Fux, que ainda está em tramitação sem medida cautelar, para discutir a inconstitucionalidade do art. 23 da Lei 13.465/17 que trata da legitimação fundiária. De resto não encontramos precedentes sobre a aplicação do instituto da legitimação fundiária.

A questão, portanto, se é possível a concessão de legitimação fundiária na regularização fundiária por REURB-S em caso de área pública (uma vez que os demais requisitos legais estejam devidamente atendidos) se o morador possuir instrumento jurídico anterior (oneroso ou não) de garantia de posse com o poder público municipal como: CDRU, PRU, CUEM ou contrato de superfície não registrado no registro de imóveis, tem como proposta de solução o entendimento de que nenhum instrumento jurídico de reconhecimento de posse pode obstaculizar o reconhecimento da propriedade, por meio da legitimação fundiária, pelas razões que se passa a expor.

Ademais, inclui-se a análise do caso de existência de contrato de compra e venda, com o que a proposta de entendimento é no sentido de análise de cada caso, com a provável manutenção dos contratos em vista das políticas públicas dos empreendimentos objeto de compra e venda.

II FUNDAMENTAÇÃO

a) Objetivos da Regularização Fundiária

Há duas previsões legais no âmbito da REURB, quando se trata da concessão de direito real, fazendo crer que o objetivo da concessão de direito real, como o direito à propriedade, é preferencial em comparação com a concessão de direitos contratuais, relativos à proteção possessória. Veja-se a lei 13.465/17:

Art. 10. Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios:

II - criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;

XI - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher;

A linha de toda a política pública de regularização fundiária atual é a inclusão na cidade formal, registrada, em termos de propriedade. É a segurança da propriedade àquele que meramente ocupa. Isso, ao contrário de políticas anteriores, em que se prezava mais pela proteção possessória, especialmente no caso de imóveis públicos ocupados. Percebe-se no âmbito dos bens públicos, que puderam ser objeto de atribuição de propriedade aos ocupantes apenas pela atual Lei 13.465/17.

Nesse sentido a doutrina que examina as mudanças para a atual legislação:

“A Lei 13.465/2017 instituiu mecanismos visando à Regularização Fundiária Urbana (REURB), para uma melhor distribuição das propriedades nas cidades.” (TARTUCE, Flávio. A lei da regularização fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade. In *PENSAR*, v. 23, nº 3, p.1-23, jul/set 2018.)

Portanto, o entendimento de que a existência de instrumentos de proteção possessória anteriores não obsta a aquisição da propriedade no âmbito da REURB-S, mesmo em áreas pública, está em perfeita consonância com os objetivos da atual legislação em matéria de regularização fundiária.

b) Natureza jurídica dos instrumentos de proteção possessória

Passa-se a analisar cada um dos Instrumentos: Concessão de Direito Real de Uso - CDRU, Permissão Remunerada de Uso - PRU, Concessão De Uso Especial Para Fins De Moradia – CUEM e Contrato de Superfície não registrado no Registro de Imóveis.

Concessão de Direito Real de Uso - CDRU

A concessão de direito real de uso – CDRU tem natureza mais ampla que apenas a proteção possessória, pois é considerada uma forma de aquisição de direito real, uma vez registrado o instrumento em Registro de Imóveis.

A CDRU é prevista como contrato, com caráter de escritura pública, pela Lei 10.257/01 – Estatuto da Cidade e é prevista no Código Civil como espécie de direito real no art. 1.225, XII, com previsão de registro nos termos da Lei 6.015/73.

No Município de Porto Alegre a CDRU é regulada pela Lei Complementar 242/91 e Decreto 10.789/93. Dentre outros dispositivos, são reguladas as formas de cobrança da contribuição social mensal obrigatória, de modo que se trata de instrumento necessariamente oneroso.

Reprise-se que se trata de instrumento criado para proteção de direitos reais, mas em uma época anterior à Lei 13.465/17 e à legitimação fundiária, esta que confere diretamente a propriedade ao ocupante.

Note-se que o instrumento da CDRU deve ser analisado sob dois aspectos: de um lado, se não estiver registrado, não garante direito real de uso, sendo instrumento de proteção possessória. De outro lado, pode estar devidamente registrado, com o que é conferida natureza de direito real ao cessionário. Nos casos em que se está diante de REURB-S, provavelmente não há individualização das matrículas e, portanto, não há registro do CDRU no Registro de Imóveis, ainda que possa ter havido registro diretamente na matrícula da gleba.

No sentido da necessidade de registro da CDRU no Registro de Imóveis é a doutrina:

Quanto ao título, é de natureza administrativa: contrato, por instrumento público ou particular, ou ato administrativo unilateral (termo administrativo), a ser levado, necessariamente, ao Registro de Imóveis. (AMADEI, Vicente de Abreu. Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia e Concessão de Direito Real de Uso, in *Regularização Fundiária*. Coord. José Renato Nalini e Wilson Levy. Rio: Forense, 2013, p. 156.)

Se o CDRU não estiver registrado, não significa sua invalidade para fins de proteção possessória, mas apenas que não terá o efeito de reconhecimento do direito real, nos termos do art. 1.227 do Código Civil. Importante que a legislação municipal (art. 1º, § 2º da Lei Complementar 242/91 e art. 18 e seguintes do Decreto Municipal 20.355/19) prevê que, caso não seja possível a concessão do CDRU em virtude de dificuldades registrais, deve ser firmado instrumento de PRU, mas há muitos casos em que foram concedidos CDRUs, mesmo sem possibilidade de registro, com o que faremos o enfrentamento das duas situações.

Assim, diante dessas duas situações, CDRU registrado ou não, junto ao Registro de Imóveis, há duas soluções aplicáveis.

De um lado, no caso de o instrumento de CDRU não ter sido registrado, como se mantém o efeito de reconhecimento da posse, nada obsta que seja conferido ao ocupante o reconhecimento da propriedade por legitimação fundiária, desde que preenchidos os demais requisitos da lei.

Em relação à resolução do contrato de CDRU não registrado, mesmo sendo a prazo certo, de 30 anos, a lei municipal 242/91 prevê, conforme art. 5º, sua resolução a favor da administração caso o beneficiário se torne de proprietário. Mesmo que o decreto 10.789/93 no art. 19 mencione tornar-se “proprietário de outro imóvel”, a redação da lei é comando mais adequado ao fato de que o beneficiário pode, com a legislação atual, tornar-se do proprietário do próprio imóvel objeto do CDRU.

Veja-se os dispositivos mencionados: art. 5º da Lei Complementar 242/91 e art. 19 do Decreto 10.789/93:

Art. 5º O Direito Real de Uso será individualizado, preservando formas coletivas de titulação e organização do espaço territorial, e concedido pelo prazo de trinta anos, prorrogado sempre que necessário.

§ 5º A concessão do Direito Real de Uso resolver-se-á antes de seu termo, em favor da Administração Municipal, se o beneficiário transferir, transmitir, ceder o imóvel a terceiros, a qualquer título, ou tornar-se proprietário de imóvel.

§ 6º Nas situações previstas no parágrafo anterior ou em caso de desuso, abandono e renúncia do beneficiário, à Administração Municipal fica reservado o direito de decidir sobre nova concessão, nos termos desta Lei.

Art. 19 O contrato de concessão do Direito Real de Uso conterà uma cláusula em que este resolver-se-á antes do seu termo, em favor da Administração Municipal, se o beneficiário transferir, transmitir, ceder o imóvel a terceiros, a qualquer título, ou tornar-se proprietário de outro imóvel.

Por tratar-se de decorrência de lei, a concessão da legitimação fundiária resolve simultaneamente o contrato de CDRU não registrado. Se o morador juntou documentos e aceitou a concessão do título de legitimação fundiária, em virtude de lei, reconhece também a resolução simultânea do CDRU não registrado.

Como a legitimação fundiária tem caráter de direito real originário, eventuais dívidas do concessionário com débitos anteriores referentes à contribuição social mensal obrigatória não são garantidas pelo imóvel, mas não significa que não possa haver o prosseguimento da cobrança de débitos anteriores à resolução do CDRU.

De outro lado, no caso de o instrumento de CDRU já ter sido registrado, não faria sentido a concessão de novo título com efeitos reais, exceto para que o morador recebesse título pleno, de propriedade, sem os ônus referentes à contribuição social mensal obrigatória de que trata a lei municipal 242/91 e o próprio CDRU.

Nesse caso, se de um lado seria possível o argumento de igualdade, para que também os titulares de CDRU registrado tivessem direito à concessão de legitimação fundiária, ainda que se tratassem ambos de direitos reais, não parece possível transpor a disposição expressa do art. 23, §1º, I da Lei 13.465/17 que veda a concessão de legitimação fundiária nos casos de em que o beneficiário seja “concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural”.

Portanto não é possível a concessão de legitimação fundiária no caso de CDRU registrado no Registro de Imóveis.

Permissão Remunerada de Uso - PRU

A Permissão Remunerada de Uso - PRU, é ato precário, com previsão de revogação unilateral pela administração a qualquer tempo. É precária pois o próprio instrumento assim o afirma, bem como a legislação aplicável, que caracteriza o ato como “provisório”.

No âmbito municipal atualmente, as permissões de uso de imóveis públicos são reguladas pelo Decreto Municipal 20.355/19 e a permissão de uso de imóvel público, nos termos desse diploma, só pode ser concedida para fins não residenciais. Nos casos, assim, que está firmada com o DEMHAB uma Permissão Remunerada de Uso – PRU para fins residenciais, tal ato não tem amparo legal no Decreto Municipal 20.355/19.

Todavia, na regulação administrativa do CDRU, isto é, no Decreto Municipal 10.789/93, há previsão legal excepcionalíssima, com base na Lei 242/91, sobre a Permissão de Uso para fins residenciais nos casos em que não seja possível o registro de CDRU.

Veja-se o § 2º do art. 1º da Lei 242/91 e o art. 18 e 20 a 25 do Decreto Municipal 10.789/93:

Art. 1º Aos ocupantes de área de propriedade do Município, de suas autarquias, empresas públicas e sociedade de economia mista, não-urbanizadas ou edificadas anteriormente à ocupação, que aí tenham estabelecido moradia até 31 de janeiro de 1989, que não sejam proprietários de outro imóvel e que comprovem baixa renda, será concedido o Direito Real de Uso, mediante o preenchimento, pelos mesmos, das seguintes condições:

§ 2º Impossibilitado o registro da concessão do Direito Real de Uso, respeitados os requisitos da presente Lei, o Município concederá o imóvel em uso mediante Ato Administrativo Provisório.

Art. 18 Impossibilitado o registro do Direito Real de Uso, respeitados os requisitos da Lei Complementar nº 242/91, o Município concederá o imóvel em uso mediante ato administrativo provisório.

Art. 20 A permissão de uso será celebrada entre a Administração Municipal e aqueles moradores que tiverem impossibilitado o registro definitivo da concessão do Direito Real de Uso no Cartório do Registro de Imóveis competente, respeitados os requisitos da Lei Complementar nº 242/91.

Art. 21 Caso seja concedida a permissão de uso, esta terá uma contrapartida, pelos beneficiários, de uma contribuição mensal obrigatória calculada e paga de forma idêntica à concessão.

Art. 22 A permissão de uso será firmada por prazo indeterminado, até que cesse a impossibilidade do registro da concessão do Direito Real de Uso.

Art. 23 A revogação da permissão de uso poderá dar-se por iniciativa unilateral da Administração Municipal, bem como mediante justificativa prévia, poderá ser requerida pelos permissionários.

Art. 24 A permissão de uso, bem como a concessão do Direito Real de Uso, têm por fim a moradia, mas poderá tolerar outros usos mediante requerimento justificado da população moradora do assentamento sobre a conveniência da permanência daquela economia no local e "abaixo assinado" a ser analisado pela Administração Municipal, conforme art. 9º, parágrafo único da Lei Complementar nº 242/91.

Art. 25 Os termos da permissão de uso, no que não forem incompatíveis com as regras da concessão, por elas serão regidos.

O PRU, portanto, é instrumento precário de proteção possessória, e que pode ser revogado por ato unilateral da Administração Municipal. Seu prazo é definido como "até que cesse a impossibilidade do registro da Concessão do Direito Real de Uso" pelo decreto acima referido.

Portanto, uma vez que haja comprovação de que o morador cumpre os requisitos legais para concessão da legitimação fundiária nos termos da Lei 14.654/17, não é possível que a proteção precária da posse possa ser impeditiva à concessão da propriedade, quando justamente a posse é requisito da própria legitimação fundiária.

Quanto à revogação da permissão de uso, deve ser dada por ato unilateral, firmado pela autoridade que concedeu a PRU originariamente, e pode ser dada nos autos do próprio processo administrativo de concessão da legitimação fundiária, de forma simultânea, com ciência prévia do morador e devida publicação.

Caso exista PRU em nome de pessoa estranha à comprovação dos requisitos da legitimação fundiária, que não mais reside no imóvel desde antes do prazo legal, trata-se e caso em que o PRU deve também ser revogado por instrumento próprio, nos mesmos moldes do caso anterior, mesmo sem ciência específica do beneficiário do PRU, que pode não ser encontrado pessoalmente. Nesse caso, valerá para ciência, publicação no diário oficial. Não há óbice jurídico a tal procedimento pois o PRU é precário e não gera direito à sua continuidade, mormente no caso em que o beneficiário não mais reside no local.

Em relação a débitos das contribuições mensais obrigatórias, segue a mesma regra do CDRU, as contribuições anteriores continuam, por força contratual da época, hígidas para cobrança, pelos meios legais cabíveis, ainda que sem a garantia referente ao próprio imóvel.

Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia – CUEM

Em relação à Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia – CUEM, de natureza gratuita, este teve uma quase inauguração legislativa no Estatuto da Cidade, no art. 15 vetado, e após, vigorou plenamente com base na MP 2.220/01 até sua alteração justamente pela Lei 13.465/17. Não havia, na época, antes de 2017, outra forma de dar segurança na ocupação de área pública e, portanto, a CUEM cumpria sua função de proteção

da posse em caso de ocupação de área pública. Após 2017, com a legislação específica, a proteção jurídica do ocupante ainda pode ser dada pela CUEM, mas já é possível conceder a propriedade, quando os requisitos da legitimação fundiária estiverem presentes.

Note-se que desde 2007, com a alteração do Código Civil, a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia – CUEM está prevista como espécie de direito real no seu art. 1.225, XI.

Da mesma forma que o CDRU, o efeito de aquisição de direito real somente é dado com o registro junto ao Registro de Imóveis, nos termos do art. 1.227 do Código Civil. Portanto, valem aqui as mesmas análises relativas ao CDRU, nos casos de haver ou não registro do termo, com a diferença que aqui no CUEM a sua natureza é gratuita.

Contrato de Superfície não registrado no Registro de Imóveis

Por fim, trata-se do contrato de superfície não registrado no Registro de Imóveis. Isso porque o direito de superfície, uma vez registrado, constitui direito real, nos termos do art. 1.225, II do Código Civil.

Nesse caso, sem registro, o instrumento confere proteção possessória, pois como se disse, é expresso na lei civil que a natureza de direito real é conferida apenas com o registro. Por isso, levar a registro o contrato de superfície, significaria exatamente dar o mesmo efeito de direito real que a legitimação fundiária, com o que não se vislumbra a possibilidade de objeção.

No caso de contrato de superfície não registrado no Registro de Imóveis, basta anuência e sua resolução administrativa, por ato próprio, tanto se o contrato for com a mesma pessoa do morador ou outra pessoa que não mais reside no local.

No caso de contrato de superfície registrado, o que não é caso comum e provável, já existe o direito real, e, portanto, vale a mesma conclusão anterior referente ao CDRU registrado: não é possível a concessão da legitimação fundiária.

c) Objeção quanto à renúncia de receita

Dos instrumentos tratados no presente caso: CDRU, PRU, CUEM ou contrato de superfície não registrado no Registro de Imóveis, o CDRU e o PRU são instrumentos onerosos.

De início ressalte-se, pela metodologia do cálculo dos valores das contribuições sociais mensais obrigatórias, que prevê por exemplo, o valor mínimo de contribuição de 5% do salário mínimo nacional, nos termos do art. 11, da Lei 242/91, que os valores individuais não são significativos.

E mais, nos termos do art. 11, §1º da Lei 242/91, “o inadimplemento injustificado, por mais de 180 dias, desta contribuição, bem como a prestação deliberada de informações incorretas quanto à renda familiar, darão direito ao Município de extinguir a concessão.” Sendo assim, uma vez extinta a concessão por inadimplemento, nada obsta na lei, pois não há outra sanção pela extinção da concessão, que seja concedida a legitimação fundiária (desde que cumpridos os requisitos da lei), sem qualquer renúncia à receita já que a anterior contratação de CDRU restaria extinta anteriormente.

Ademais, decorrem os valores das contribuições mensais de direito à moradia, a partir de requisitos como a ocupação anterior no local, e não de alguma forma contratual de aquisição da propriedade por quaisquer cidadãos interessados. Portanto, o CDRU e o PRU são instrumentos de política de direito fundamental à moradia e não mera tributação ou contratação de propriedade livre a interessados, com o que não se aplica eventual objeção de renúncia de receitas pelo Poder Público.

Ademais, há que se considerar também sobre uma eventual renúncia de receita, a ponderação conjunta com os princípios da igualdade (inexistência de distinção irrazoável) e com os fundamentos da regularização fundiária em vigor hoje (propriedade como decorrência da posse), nos termos dos demais tópicos apresentados.

Em relação aos valores de contribuições mensais na vigência dos CDRU e PRUs, inclusive ações judiciais de cobrança eventualmente em tramitação, como já se disse, mantém-se possíveis juridicamente até a revogação dos instrumentos e a concessão da legitimação fundiária.

Por fim, a regra dos demais instrumentos de CUEM e direito de superfície é sua gratuidade, com o que a eventual objeção quanto à renúncia de receita não é aplicável.

d) Caso de contrato de compra e Venda

Ainda que não seja objeto da análise principal, há que se referir que caso seja identificada a existência de contrato de compra e venda, tal instrumento jurídico, mesmo sem registro, pode obstaculizar a concessão como regra geral de legitimação fundiária, pois é preciso analisar outros fatores da política habitacional.

Quando o DEMHAB lança empreendimento objeto de compra e venda, há previsão de inserção no sistema de financiamento contínuo da política habitacional. Portanto, essa análise é necessária e como regra geral pode obstaculizar a concessão de legitimação fundiária, especialmente se a REURB-S é utilizada para fins de regularização registral.

De qualquer forma, como regra geral o DEMHAB não deve firmar contratos de compra e venda em caso em que o empreendimento não tenha já regularização registral, com o que tal análise poderá ser desnecessária do plano fático.

Por fim, no caso de compra e venda registrada, por evidente trata-se de propriedade, com o que aplica-se também a disposição expressa do art. 23, §1º, I da Lei 13.465/17, que veda a concessão de legitimação fundiária nos casos de em que o beneficiário seja “concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural”.

e) Princípio da Igualdade

O fato é bem comum nos casos de Regularização Fundiária no âmbito municipal: da totalidade dos moradores que estão envolvidos no processo de regularização, aguardando a legitimação fundiária, alguns possuem proteção possessória por instrumentos firmados (e variados) e outros não têm nenhuma proteção contratual – e todos eles preenchem os requisitos legais da legitimação fundiária nos termos da Lei 14.654/17.

Por isso é que o pressuposto para a necessidade de utilização argumentativa com o princípio da igualdade é que há muitos casos, inclusive o presente da Vila dos Ferroviários, objeto de regularização fundiária, em que vários moradores não têm firmado nenhum instrumento jurídico de proteção possessória, enquanto outros moradores o têm. Assim, em relação aos demais beneficiários da regularização e em relação aos demais condôminos, quando o lote for objeto de reconhecimento de condomínio, caso se entendesse que a existência de instrumento jurídico de proteção possessória fosse óbice para concessão de legitimação fundiária, haveria situação de tratamento arbitrariamente desigual.

Para interpretar o princípio da igualdade deve-se examinar o significado da máxima: “Igualdade é tratar igualmente aos iguais e desigualmente aos desiguais”. Todavia, não se pode restringir a análise de tal máxima no âmbito da formulação de que a todos que tenham determinados atributos (ou condições fáticas), deverão corresponder as mesmas consequências, pois desta forma o princípio da igualdade estaria limitado a uma prática universalista que poderia conduzir à permissão de o legislador levar a cabo qualquer discriminação, desde que as pessoas não tivessem determinadas condições fáticas. Portanto, tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais não se dirige à lógica da formulação da norma, mas ao seu conteúdo.

Pode-se afirmar que o princípio da igualdade deve se referir à igualdade valorativa (de conteúdo) eis que os juízos de igualdade das condições fáticas são necessariamente parciais, pois não é possível conceber pessoas com todas as mesmas condições fáticas. A questão central da interpretação do princípio da igualdade é, portanto, em que medida é possível fundamentar racionalmente os juízos de valor necessários à

aplicação da máxima da igualdade, isto é, qual o critério racional para escolha das condições fáticas que podem servir para igualar ou desigualar pessoas.

Nesse ponto cabe trazer a lição de Robert Alexy acerca da formulação do conceito de igualdade no sentido que estão proibidos os tratamentos arbitrariamente desiguais (In *Teoria do Direitos Fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 2017). Essa arbitrariedade na desigualdade significa a existência de conteúdo irrazoável para a sua compreensão.

Assim, para se aplicar o princípio da igualdade é necessário utilizar o critério racional da não-discriminação arbitrária, o que significa dizer que atenderá o princípio da igualdade a distinção que seja feita, desde que tal distinção tenha uma razão qualificada, isto é, tenha origem na natureza das coisas e portanto, seja evidente, ou pelo menos compreensível e não seja irrazoável.

No presente caso, não é razoável distinguir entre aqueles que receberão ou não a legitimação fundiária pelo critério de terem ou não instrumento de proteção possessória. Ainda pior porque seria absolutamente irrazoável que justamente aqueles que tivessem proteção possessória não pudessem alcançar a propriedade, enquanto aqueles sem qualquer proteção possessória, pudessem, mediante legitimação fundiária, obter a propriedade.

A interpretação do princípio da igualdade, portanto, suporta a proposta de orientação jurídica que se apresenta.

III CONCLUSÕES

Em conclusão, diante da questão colocada: “é possível a concessão de legitimação fundiária na regularização fundiária por REURB-S, em caso de área pública (uma vez que os demais requisitos legais estejam devidamente atendidos) se o morador possuir instrumento jurídico anterior (oneroso ou não) de garantia de posse com o poder público municipal como: CDRU, PRU, CUEM ou contrato de superfície?” entende-se que a existência de tais instrumentos não é óbice para concessão da legitimação fundiária, desde que todos os demais requisitos legais da Lei 13.465/19 tenham sido cumpridos.

Portanto:

a) Como regra geral, deve ser concedida a legitimação fundiária, se cumpridos os demais requisitos legais, mesmo que identificada a existência dos seguintes instrumentos de proteção possessória: CDRU, CUEM ou contrato de superfície, não registrados no Registro de Imóveis, ou ainda de PRU, mesmo que tenha sido averbado no Registro de Imóveis.

b) Nos casos de CDRU, CUEM ou contrato de superfície não registrados no Registro de Imóveis, firmados entre DEM HAB e morador, a concessão da legitimação fundiária terá efeito concomitante ao ato de revogação de tais instrumentos, o que pode ser feito nos mesmos autos do processo administrativo, mediante ato da autoridade que firmou aqueles instrumentos, com ciência e concordância prévia do morador, exceto no caso de PRU firmado entre DEM HAB e morador, que não demanda sua concordância prévia, em todos os casos com a devida publicação do ato de resolução.

c) Em casos em que a legitimação fundiária está sendo concedida a morador consolidado no local, mas exista contrato de CDRU, CUEM ou contrato de superfície, não registrados, firmado com outra pessoa, a concessão da legitimação fundiária dependerá da anuência do contratado em relação à pessoa do atual morador ou da revogação do CDRU, CUEM ou contrato de superfície em procedimento próprio, prévio à concessão da legitimação fundiária, com ciência mediante publicação. Ao contrário do PRU, pois nos casos em que a legitimação fundiária é concedida a morador consolidado no local, mas exista contrato de PRU firmado com outra pessoa, pode haver rescisão simultânea, por ato unilateral da autoridade que firmou aqueles instrumentos, no mesmo processo de concessão da legitimação fundiária.

d) No caso de CDRU, CUEM ou contrato de superfície registrados no Registro de Imóveis, sendo então já adquirido o direito real, não poderá ser concedida a legitimação fundiária. A PRU não é ato a ser registrado como direito real, e no caso de PRU averbado, nada obsta a concessão da legitimação fundiária.

e) Em relação a contratos de compra e venda não registrados, há que se examinar a política habitacional específica relativa ao empreendimento, de modo que não é possível concluir por uma regra geral de possibilidade de concessão de legitimação fundiária, já que os valores referentes à alienação podem estar gravados para refinarciar o sistema habitacional de novos empreendimentos. A compra e venda registrada significa propriedade, com o que não é possível a concessão de legitimação fundiária.

f) Nos casos de débitos anteriores relativos aos instrumentos onerosos firmados, nada obsta o prosseguimento das providências de cobrança das contribuições mensais anteriores à resolução dos instrumentos, mesmo diante da concessão da legitimação fundiária.

g) Em resposta específica à consulta que origina o presente Parecer, no caso do PRU mencionado no despacho 10394820, tal instrumento não obsta a concessão de legitimação fundiária, que pode prosseguir no presente caso.

É o parecer, que submeto à superior consideração.

Porto Alegre, 14 de julho de 2020.

Cristiane Catarina Fagundes de Oliveira

Procuradora Municipal – OAB/RS 33.750



Documento assinado eletronicamente por **Cristiane Catarina Fagundes de Oliveira, Procurador-Chefe**, em 26/08/2020, às 10:35, conforme o art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006, e o Decreto Municipal 18.916/2015.



Documento assinado eletronicamente por **Carlos Eduardo da Silveira, Procurador(a)-Geral**, em 26/08/2020, às 11:12, conforme o art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006, e o Decreto Municipal 18.916/2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.procempa.com.br/autenticidade/seipmpa> informando o código verificador **11312089** e o código CRC **E57B8CD1**.