

Da regularização em cartório de loteamentos clandestinos anteriores e posteriores à Lei nº 6.766/79, porém já consolidados

Os caminhos extrajudiciais de saneamento registral à luz da Lei nº 13.465/2017 e do Código de Normas dos Serviços Notariais e de Registro do Estado de Pernambuco

Márcio Gonzalez Leite — Tabelião e Registrador de Imóveis

Introdução

Os loteamentos clandestinos e irregulares são uma realidade disseminada por todo o território brasileiro. Não se trata de fenômeno marginal ou episódico: a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), do IBGE, vem registrando, ao longo de suas edições, que cerca de dois terços dos municípios brasileiros declaram possuir loteamentos irregulares ou clandestinos. Na edição de 2020, **67,9% das prefeituras respondentes informaram a existência desses loteamentos**; e, segundo divulgação da imprensa a respeito dos resultados da edição de 2024, o patamar manteve-se praticamente estável, na casa dos 67%. Por trás desses números está um processo conhecido de quem atua no foro extrajudicial: um proprietário, possuidor de uma área maior, passa a vendê-la em pedaços — os chamados "lotes" — ao longo de anos, ora por meio de contratos particulares de promessa de compra e venda, ora por escrituras públicas de compra e venda com desmembramento. Quando essa prática se repete dezenas de vezes, o que se tem, na realidade, é um loteamento inteiro nascido à margem da lei, sem projeto urbanístico, sem vias oficiais, sem reserva de áreas públicas e sem aprovação municipal. É a hipótese do *parcelamento clandestino*, assim entendido aquele cuja execução se fez sem aprovação do projeto pela Prefeitura e sem o registro no serviço imobiliário competente.

O ponto de partida, em qualquer dessas situações, é compreender que o lote isolado, enquanto não regularizado o loteamento de origem, não comporta ingresso autônomo no fôlio real como se fora um simples desmembramento. A via adequada não é a do fracionamento avulso, mas a da regularização do parcelamento como um todo — e é justamente para viabilizá-la, de modo simplificado, que o ordenamento concebeu os instrumentos de que aqui se tratará.

O presente artigo se ocupa de um recorte específico desse universo: aquele em que o loteamento, embora irregular em sua origem, encontra-se **há muito implantado e consolidado de forma irreversível**. São bairros inteiros, com ruas abertas e em uso, construções permanentes, energia elétrica, água e equipamentos urbanos no entorno — situações de fato cuja desconstituição seria, a esta altura, impraticável e socialmente indesejável. A questão que se coloca, então, não é a de demolir ou punir, mas a de **como trazer essas realidades para dentro da legalidade registral**, conferindo segurança jurídica a quem ali vive e adquiriu de boa-fé. E é precisamente para isso que o ordenamento dispõe de instrumentos próprios — em especial o **art. 69 da Lei nº 13.465/2017** e os **dispositivos do Código de Normas dos Serviços Notariais e de Registro do Estado de Pernambuco (Provimento CGJ nº 11/2023)** —, concebidos para facilitar a regularização imobiliária dessas glebas, atenuando, diante do que já está consolidado, o rigor que a Lei nº 6.766/79 reserva aos loteamentos ainda por implantar.

Convém situá-los desde logo: trata-se de ferramentas que **se somam**, no arsenal do registrador, à regularização fundiária urbana (Reurb) e à usucapião extrajudicial. Cada uma tem o seu campo de incidência próprio, e não raro são complementares; o que pretendo, nas linhas que seguem, é destacar esses caminhos de regularização do parcelamento — por vezes menos presentes na rotina dos serviços do que a Reurb e a usucapião —, demonstrando como podem desatar nós que, de outro modo, permaneceriam sem solução.

O papel orientador da serventia

Diante de um título relativo a lote de loteamento ainda não inscrito, a atuação registral tem duas faces complementares. A primeira é técnica: a Lei nº 6.766/79 condiciona o acesso do lote ao fôlio real ao prévio registro do parcelamento, de modo que, enquanto este não se aperfeiçoa, o lote isolado não tem como ingressar autonomamente no registro. A segunda, e não menos importante, é o dever de orientar.

É que o adquirente que comparece ao balcão com seu contrato em mãos é, na imensa maioria das vezes, pessoa de boa-fé, que desconhece a irregularidade da origem do bem que comprou e que apenas deseja, legitimamente, ver reconhecido o seu direito. Cabe ao serviço registral, então, indicar-lhe com clareza os caminhos de saneamento disponíveis — a notificação do loteador para que promova a regularização, o registro do contrato após a regularização do parcelamento e, quando cabível, a via da usucapião extrajudicial. A devolução de um título, nesse contexto, não deve ser um ponto final, mas o início de um percurso de regularização. E é sobre esses caminhos, e sobre os instrumentos que os tornam viáveis, que o presente texto se debruça.

A data como divisor de águas

Definido que a regularização é o caminho, impõe-se uma pergunta prévia e decisiva, da qual depende todo o procedimento subsequente: **o parcelamento foi implantado antes ou depois de 19 de dezembro de 1979**, data da publicação da Lei nº 6.766/79? A resposta a essa indagação determina o regime jurídico aplicável e, por consequência, a documentação que será exigida do interessado.

Não se trata de capricho classificatório. Enquadrar corretamente a gleba evita dois erros opostos e igualmente nocivos. De um lado, exigir de um loteamento antigo e consolidado toda a documentação de um empreendimento novo inviabiliza a regularização e empurra o cidadão de volta à informalidade. De outro, aplicar a um parcelamento recente a simplificação reservada às glebas antigas significa abrir matrículas sem a devida segurança jurídica. O divisor de águas, portanto, é a Lei nº 6.766/79, e a serventia não deve presumir a época do parcelamento: quem a atesta é o Município, por certidão própria, sem a qual não há como enquadrar a gleba no regime anterior a 1979.

O regime dos parcelamentos anteriores à Lei nº 6.766/79

Para as glebas parceladas para fins urbanos antes de 19 de dezembro de 1979, o ordenamento oferece caminhos de notável simplicidade, que correm em paralelo e podem, conforme o caso, combinar-se. A ideia que os anima é justamente a de **atenuar, para o que já está consolidado, o rigor documental que a Lei nº 6.766/79 impõe aos loteamentos ainda por implantar**: seria um contrassenso exigir de um bairro existente há mais de quatro décadas o mesmo projeto, as mesmas aprovações e as mesmas garantias que se cobram de um empreendimento que sequer saiu do papel.

O primeiro deles, de matriz federal e de aplicação em todo o país, é o do **art. 69 da Lei nº 13.465/2017**, dispositivo que merece destaque por sua engenhosidade e por seu alcance prático. A norma permite que glebas parceladas para fins urbanos anteriormente àquela data, e que não possuam registro, tenham a sua situação jurídica regularizada mediante o simples registro do parcelamento, desde que estejam implantadas e integradas à cidade. Para tanto, basta que o interessado apresente ao oficial do registro de imóveis três documentos: a planta da área em regularização, assinada por profissional habilitado e acompanhada da respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica (ou Registro de Responsabilidade Técnica), contendo o perímetro e as subdivisões de quadras, lotes e áreas públicas, com as dimensões e a numeração dos lotes; a descrição técnica desse perímetro e dessas subdivisões; e, por fim, documento expedido pelo Município

atestando que o parcelamento foi implantado antes de 19 de dezembro de 1979 e que se encontra integrado à cidade.

O que torna o art. 69 verdadeiramente notável, contudo, é o seu parágrafo segundo. Ali, o legislador federal foi expresso ao estabelecer que a apresentação daquela documentação **dispensa** a apresentação do projeto de regularização fundiária, do estudo técnico ambiental, da Certidão de Regularização Fundiária e de quaisquer outras manifestações, aprovações, licenças ou alvarás emitidos pelos órgãos públicos. Trata-se de uma dispensa ampla e deliberada, concebida precisamente para desobstruir a regularização de situações antigas e consolidadas, removendo as exigências que, embora pertinentes a empreendimentos novos, nenhum sentido fariam diante de um bairro já existente há mais de quatro décadas. E, por ser norma federal, essa dispensa prevalece sobre eventuais exigências estaduais em sentido contrário — observação que retomarei adiante, ao tratar dos limites dessa simplificação.

Ao lado do caminho federal, e para a mesma hipótese das glebas anteriores à Lei nº 6.766/79, o **Código de Normas dos Serviços Notariais e de Registro do Estado de Pernambuco** (Provimento CGJ nº 11/2023) contém previsão própria, que aqui merece registro: em Pernambuco, os arts. 1592 a 1594 disciplinam expressamente a regularização dos parcelamentos aprovados e executados sob a vigência do Decreto-Lei nº 58/1937. Por esse caminho, os loteamentos ou desmembramentos daquele período poderão ser registrados ou averbados, a requerimento do loteador, dos adquirentes de lotes ou da Prefeitura, desde que haja confirmação dessa aprovação pelo poder público municipal, instruído o pedido com o título de domínio ou certidão de propriedade, a planta da área fracionada e o respectivo memorial descritivo.

O Código de Normas pernambucano vai além e cuida da situação dos títulos individuais. Estabelece que todo título de promessa de compra e venda ou de aquisição definitiva de lote, integrante de parcelamento irregular executado antes da vigência da Lei nº 6.766/79, que já tenha sido objeto de registro anterior, goza de registrabilidade imediata, independentemente de qualquer formalidade relacionada ao parcelamento de origem, em homenagem ao princípio da continuidade. E prevê, ainda, que os contratos relativos a lotes desses parcelamentos antigos, mesmo não registrados, mas dotados de infraestrutura urbana básica e de inscrição cadastral no órgão municipal competente, possam ter acesso ao fôlio real mediante certidão fornecida pela Prefeitura, informando a existência do lote, seu endereço e caracterização — admitindo-se, para os contratos desprovidos de descrição completa, a certidão narrativa municipal. São soluções que, somadas ao art. 69 da lei federal, formam um arsenal bastante completo para o saneamento dessas situações pretéritas.

O regime dos parcelamentos posteriores à Lei nº 6.766/79, porém consolidados

Distinta é a situação dos parcelamentos implantados depois de 19 de dezembro de 1979. Para eles, não se aplica a simplificação reservada às glebas antigas; incide, em Pernambuco, a disciplina dos arts. 1584 e seguintes do Código de Normas, que cuidam justamente da regularização de parcelamentos ilegais, clandestinos ou irregulares de imóveis urbanos, com áreas já urbanizadas que representem situação consolidada de caráter irreversível.

Considera-se consolidada, para esse fim, a situação em que a ocupação da área, a natureza das edificações existentes, a localização das vias de circulação e os equipamentos urbanos ou comunitários disponíveis indiquem a irreversibilidade da posse titulada que induz ao domínio — circunstância que, segundo o próprio Código, deve ser certificada pela Prefeitura. Reconhecida a consolidação, e promovida a notificação do loteador para suprir a falta, o pedido de registro será instruído com a planta e o memorial descritivo da área, o título ou certidão de propriedade, a certidão negativa de ônus reais e de ações imobiliárias reipersecutórias, o laudo do setor técnico da Prefeitura sobre as obras já executadas e as pendentes, as anuências dos órgãos competentes nas hipóteses legais e a prova da notificação do loteador.

A notificação do loteador é peça nuclear desse regime. A lei prevê que o adquirente do lote, a Prefeitura ou o Ministério Público promovam a notificação para que o loteador supra a falta, podendo ela ser realizada pelo próprio Registro de Imóveis, pelo Registro de Títulos e Documentos ou pela via judicial, sempre de forma pessoal. Não localizado o notificando, ou recusando-se ele ao recebimento, certifica-se a circunstância e procede-se à notificação por edital, na forma prevista. É por meio desse ato que se dá ciência formal ao responsável e se abre a porta para a regularização conduzida no âmbito extrajudicial.

Os limites intransponíveis da simplificação

Por fim, e para que não se confunda simplificação com permissividade, convém demarcar dois limites que reputo intransponíveis, sobretudo nas regiões litorâneas, onde tantos desses parcelamentos se concentram.

O primeiro é o do **domínio da União**. A dispensa de licenças prevista no art. 69 alcança atos de controle administrativo, mas não pode, em hipótese alguma, alcançar a manifestação do titular do domínio. Tratando-se de terreno de marinha ou de seus

acrescidos — bens da União por força da Constituição —, não há simplificação procedimental capaz de transferir a particular, por dispensa de documento, aquilo que pertence ao patrimônio federal. Registrar área da União como propriedade particular plena é ato nulo e gera responsabilidade. A questão, aqui, não é de licença, mas de titularidade, e por isso a manifestação da Secretaria do Patrimônio da União é, a meu juízo, inafastável sempre que houver indício de que a gleba recaia em área de marinha — ressalvada apenas a hipótese de certidão do próprio órgão atestando que não se trata de bem da União.

O segundo limite é o **ambiental**. Embora o art. 69 dispense, expressamente, o estudo técnico ambiental e as licenças no regime das glebas antigas — e essa dispensa deve ser respeitada, sob pena de afronta à norma federal —, daí não decorre que se possa regularizar o que é juridicamente irregularizável. As áreas de risco, de reserva ambiental e de preservação permanente, como os manguezais, não se sujeitam à regularização, e o parcelamento do solo nelas é vedado. A distinção é fina, mas essencial: não se trata de exigir uma licença, e sim de verificar a natureza da área, para dela excluir as porções protegidas. E como o registrador não detém competência técnica para classificar o solo, o que lhe cabe é exigir do interessado a manifestação de quem a detém — a Prefeitura, no que toca ao zoneamento, e o órgão ambiental competente, quanto à eventual incidência de área protegida. Persistindo dúvida relevante, o caminho adequado é a suscitação de dúvida ao juízo competente, nunca a decisão solitária do oficial.

Conclusão

A regularização extrajudicial dos loteamentos clandestinos consolidados, sejam eles anteriores ou posteriores à Lei nº 6.766/79, representa um dos mais relevantes instrumentos de pacificação social e de efetivação do direito à moradia de que dispõe o foro extrajudicial brasileiro. O art. 69 da Lei nº 13.465/2017, ao lado das previsões específicas que o Código de Normas pernambucano (Provimento CGJ nº 11/2023) consagra em seus arts. 1584 e seguintes e 1592 a 1594, oferece ao registrador um conjunto de ferramentas capaz de trazer à legalidade situações que, de outro modo, permaneceriam indefinidamente à margem do sistema. São caminhos que, longe de excluir, **complementam** a regularização fundiária urbana (Reurb) e a usucapião extrajudicial, ampliando o repertório de soluções à disposição do interessado e da serventia.

O exercício dessas ferramentas, contudo, pede equilíbrio. De um lado, a disposição de simplificar, acolhendo o espírito desburocratizante da legislação e reconhecendo que a exigência excessiva, longe de proteger, condena à informalidade. De outro, a firmeza em

preservar o que não se pode dispensar: a proteção dos adquirentes de boa-fé e o respeito ao domínio da União e às áreas ambientalmente protegidas. É nesse ponto de equilíbrio — entre a facilitação que resolve e a cautela que protege — que reside, a meu ver, a boa técnica registral. Conhecer esses dispositivos e deles lançar mão, quando cabíveis, é prestar à sociedade um serviço de inegável alcance: o de converter, com segurança, realidades de fato em situações de direito.



FONTES DO DADO ESTATÍSTICO

IBGE — Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) 2020* — bloco sobre habitação/precariedade habitacional, no qual 67,9% das prefeituras respondentes (3.709 municípios) informaram a existência de loteamentos irregulares e/ou clandestinos. O dado relativo à edição de 2024 (patamar de aproximadamente 67%) foi divulgado pela imprensa a partir da publicação da Munic 2024 pelo IBGE, em 31/10/2025. Base de dados e tabelas disponíveis no portal do IBGE (ibge.gov.br).