



**MANUAL DE
PARCELAMENTO DO SOLO E
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**

MPSP



**MANUAL DE PARCELAMENTO DO SOLO
E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**

São Paulo

2022

APRESENTAÇÃO

As constantes modificações na regulação jurídica dos fenômenos urbanísticos têm exigido cada vez mais a atualização dos membros do Ministério Público para que possam melhor servir a sociedade e cumprir sua missão constitucional de defesa dos interesses difusos e individuais indisponíveis.

A capacitação dos membros da Instituição de acordo com o melhor entendimento doutrinário e jurisprudencial somada à troca de experiências profissionais levam a um melhor desempenho e alcance de resultados efetivos.

Sob esse aspecto, os Centros de Apoio Operacional assumem relevante papel para obtenção de informações e desenvolvimento de estratégias capazes de auxiliar os colegas para atuarem de forma orgânica e coordenada.

Esse trabalho procura abordar de maneira simples e direta os temas mais frequentes no cotidiano das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo envolvendo a regularização fundiária. Ele representa, em verdade, a consolidação de material já disponibilizado aos colegas e é parte do cumprimento das funções do Centro de Apoio Operacional de Habitação e Urbanismo. Seu propósito modesto é levar a todos os colegas, mais novos e mais antigos, dentro e fora do Estado, um conjunto de informações atualizadas, reflexo da demanda interna da Instituição, bem como, dos assuntos que têm sido objeto da preocupação da sociedade civil.

Sem pretender esgotar o temário, busca-se, em suma, fornecer informações práticas sobre as questões mais corriqueiras para aqueles que enfrentam, na instrução de seus inquéritos e processos, as dificuldades naturais decorrentes de se lidar com uma matéria complexa, interdisciplinar e de grande apelo social.

Manual de Parcelamento do Solo e Regularização Fundiária

A compilação, fruto de nossa experiência na área, espelha também o trabalho dos colegas de todo o Estado que se dedicam ao estudo do tema e que muito colaboraram ao longo dos tempos para a formação de uma doutrina do Ministério Público na área urbanística. A todos, por seu reconhecido esforço e pioneirismo, nossa homenagem.

Centro de Apoio Operacional de Habitação e Urbanismo

Marcus Vinicius Monteiro dos Santos

Promotor de Justiça e Coordenador

Denise Cristina da Silva

Promotora de Justiça e Assessora

SUMÁRIO

CAPÍTULO I - Parcelamento do Solo e Regularização Fundiária	8
I – CONSIDERAÇÕES GERAIS.....	8
II. PARCELAMENTO DO SOLO URBANO E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	10
II.1 – Introdução	10
II.2 – Parcelamento do Solo Urbano.....	13
II.3 – Regularização Fundiária.....	28
Instrumentos Urbanísticos Para Regularização Fundiária (art. 15 da Lei nº 13.465/17)	46
CAPÍTULO II - Atos Investigatórios.....	54
I. CONSIDERAÇÕES GERAIS	54
II. INSTRUÇÃO DE PROCEDIMENTOS INVESTIGATÓRIOS.....	57
1 – Identificação do parcelamento do solo ou do núcleo urbano informal.....	57
2 – Levantamento da Situação Fática.....	58
III. ATUAÇÃO PREVENTIVA.....	68
CAPÍTULO III - Modelo de Peças.....	70
CAPÍTULO IV - Jurisprudência	71

CAPÍTULO I

Parcelamento do Solo e Regularização Fundiária

I – Considerações Gerais

A Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo tem atribuição para cuidar de questões relacionadas à moradia e à ordem urbanística, que pela sua natureza e complexidade devem exigir, sempre que possível, uma atuação ampliada, resolutiva e integrada com outras áreas de atuação.

A ordem urbanística compreende o processo de formação e funcionamento das cidades, seu equilíbrio socioambiental e a qualidade de vida de seus habitantes, tratando-se, portanto, de interesse difuso, pertencente à toda coletividade e que deve ser tutelado pelo Ministério Público.

Não é prudente e nem adequado tratar de casos envolvendo parcelamento ilegal do solo e regularização fundiária sem considerar aspectos mais amplos da política urbana municipal.

Com efeito, a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana (art. 2º da Lei nº 10.251/01).

O **planejamento urbano**, como forma ideal de ordenação das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município, tem por objetivo evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente. A simplificação da legislação municipal sobre parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais, tem respaldo no Estatuto da Cidade.

Manual de Parcelamento do Solo e Regularização Fundiária

O **Plano Diretor**, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. É parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas (art. 40 da Lei nº 10.251/01).

O PD é obrigatório aos Municípios com mais de 20 mil habitantes e integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, entre outras situações. No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão: I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos. Seu conteúdo mínimo está previsto nos arts. 42 e 42-A da Lei nº 10.251/01.¹

Ressalta-se que no Estado de São Paulo, segundo consta do art. 181, §1º da Constituição Estadual, o plano diretor é obrigatório para todos os Municípios.

A importância de contextualizar os núcleos urbanos informais e precários com a política urbana do Município reside no fato de que o processo histórico de formação das cidades excluiu parcela significativa da população mais pobre das áreas centrais e dotadas de infraestrutura urbana. O Plano Diretor deve englobar o território do Município como um todo (art. 40 do Estatuto da Cidade), não podendo, conseqüentemente, excluir os núcleos informais. O cumprimento da função social da propriedade está atrelado ao PD e, por sua vez, ao art. 2º do Estatuto da Cidade, que inclui a garantia do direito a cidade sustentáveis, direito à terra urbana, à moradia etc.

De modo geral, os urbanistas convergem na análise das causas que levaram a atual situação urbano-habitacional das cidades brasileiras, entre elas: (i) na década de 30 do Século XX, 70%

¹ A Resolução nº 34/2005 do Conselho das Cidades orienta e recomenda o conteúdo mínimo do PD. http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Resolucoes/resolucao-34-2005_alterada.pdf

Manual de Parcelamento do Solo e Regularização Fundiária

dos brasileiros viviam nas áreas rurais do país. Em razão do processo de industrialização e em busca de uma vida melhor, houve migração em massa da população para as áreas urbanas. Atualmente, segundo o último censo do IBGE, 84% da população vive nas cidades; (ii) as cidades são territórios em conflito, movidos por múltiplos interesses, notadamente pelo interesse econômico pela terra. O preço dos imóveis nas áreas regulares das cidades brasileiras nunca foi acessível para parcela considerável da população, pois 70% dos brasileiros ganham menos de 2 salários-mínimos e o gasto com moradia consome grande parte de seus orçamentos.

Sem condições de morarem nas áreas centrais e regularizadas das cidades, esse contingente de pessoas – sem alternativa – foi literalmente expulso para as periferias das cidades. No final dos anos 60 e começo dos anos 70, houve uma explosão de loteamentos clandestinos nas periferias das grandes cidades brasileiras, onde milhares de pessoas passaram a viver em locais desprovidos de infraestrutura urbana, sem espaços públicos, sem equipamentos públicos (como creches, escolas e postos de saúde) e com pouco acesso ao transporte público.

Compreender esse fenômeno urbano é fundamental para que a atuação do Ministério Público não se limite a apenas alguns aspectos do problema envolvendo a regularização de loteamentos e de outros núcleos habitacionais precários.

II. Parcelamento do Solo Urbano e Regularização Fundiária

II.1 – Introdução

Os desafios da regularização de assentamentos precários são enormes.

O país se aproxima dos 210 milhões de habitantes, dos quais 86% vivem nos centros urbanos. As cidades brasileiras, por sua vez, mostram de forma eloquente as desigualdades e as precárias condições de vida da população pobre. Os mecanismos formais de acesso à terra e à moradia, seja pela via do mercado, seja pela via das políticas públicas, sempre foram insuficientes.

Manual de Parcelamento do Solo e Regularização Fundiária

De acordo com a Fundação João Pinheiro Neto o Brasil terminou o ano de 2.019 com 1.482.585 habitações precárias (domicílios improvisados e domicílios rústicos), o que representava 25,2% do déficit habitacional total do país². O último Censo Demográfico de 2000 (já defasado) dá conta que o Brasil terminou o século XX com 3.905 favelas espalhadas pelo país. Um aumento de 717 (ou 22,5%) desde o Censo de 1991 e de 557 (16,6%) desde a contagem de 1996 (3.348 favelas).

As áreas regulares das cidades, na grande parte dos municípios brasileiros, parecem ilhas envoltas por um mar de irregularidades e precariedades. A falta de acesso à moradia regular nas áreas centrais faz com que grande parte da população tenha que buscar abrigo nas áreas periféricas, normalmente de proteção ambiental e/ou de risco geológico. O resultado desse processo é a explosão de loteamentos clandestinos e de assentamentos precários.

A desordenada ocupação do solo, fruto da ausência de políticas habitacionais direcionadas à população carente, resulta (i) na proliferação de moradias precárias, (ii) no surgimento de focos de degradação ambiental e de risco à saúde pela falta de saneamento básico, (iii) no adensamento populacional em espaços desprovidos de equipamentos públicos e comunitários (praças, escolas, creches, hospitais etc); (iv) em grandes deslocamentos diários casa-trabalho-casa, acentuando problemas de falta de transporte público, (v) na marginalização dos seus habitantes com o incremento das desigualdades sociais.

Essa falta de ordenação, muitas vezes, também é provocada pela população mais abastada, como nos casos de loteamentos fechados, loteamentos clandestinos de alto padrão, chácaras de recreio à beira represas em áreas rurais e para fins urbanos etc.

É necessário que os Promotores de Justiça que atuam na área de habitação e urbanismo tenham um olhar mais ampliado da realidade, compreendendo o fenômeno urbano na sua completude, para que medidas mais justas e adequadas sejam adotadas em prol do ambiente

² Disponível em:

<https://drive.google.com/file/d/1MgenDRYIfH10aYirjRYIKwJGHwIxulGq/view>

Manual de Parcelamento do Solo e Regularização Fundiária

urbano e da população carente que precisa de moradia. Nessa perspectiva, há que se ressaltar o conjunto de regras estabelecido pelo direito urbanístico prevê alternativas que precisam aplicadas na prática.

O próprio Estatuto da Cidade no seu art. 2º, XIV, dispõe que a ordenação e o pleno desenvolvimento das funções da cidade devem seguir as seguintes diretrizes gerais: “regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais”.

Os Municípios, portanto, podem estabelecer regras especiais de urbanização para determinadas áreas do seu território e, assim, possibilitar a regularização fundiária e urbanística de loteamentos clandestinos e de outros assentamentos precários. Essas regras também podem servir para possibilitar ou estimular a construção de moradias e loteamentos destinados à população de baixa renda.

Nesse cenário é preciso que o Promotor de Justiça avalie sempre os aspectos técnicos, os aspectos jurídicos e os aspectos de gestão que envolvem a possibilidade de regularização do núcleo habitacional.

Moradia e preservação ambiental não são excludentes. Elas podem coexistir a partir de critérios técnicos bem elaborados. Evitar a contaminação da água pelo esgoto doméstico, dotando o local de infraestrutura, manter percentual de permeabilidade do solo, são medidas exemplificativas e possíveis de serem adotadas em determinadas situações em que a remoção de famílias em larga escala seria socialmente inviável.

Por outro lado, é possível o estabelecimento de novas tipologias ou de novos modelos de orientações a serem aplicados nos diferentes tipos de assentamentos e em razão das diferentes irregularidades que se apresentam, por exemplo, nas áreas de preservação de mananciais.

Manual de Parcelamento do Solo e Regularização Fundiária

Todos os assentamentos precários (loteamentos clandestinos/irregulares, núcleos urbanos informais e favelas) são irregulares. As irregularidades acontecem, geralmente, por não se seguir a regulação urbanística existente. Padrões edilícios abaixo dos exigidos por lei, declividade maior que a permitida, lotes menores do que o estabelecido, inexistência de áreas públicas e falta de infraestrutura são os problemas mais recorrentes.

Essas áreas podem (e devem) ser demarcadas como Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS (art. 4º, V, “f”, do Estatuto da Cidade), com a consequente redução dos padrões urbanísticos.

É preciso observar que a irregularidade do assentamento está normalmente associada não apenas à falta de renda das famílias, mas, também, à fragilidade de sua inserção social. Logo, a sustentabilidade de qualquer processo de regularização deve passar não só pelo projeto e investimento, mas também pela promoção da inclusão social (ações intersetoriais). O envolvimento da comunidade através da formação do Conselho de ZEIS é fundamental nesse processo.

É preciso repensar procedimentos de trabalho, aprender com os erros do passado e, principalmente, avaliar criticamente a resolutividade (ou falta de) do trabalho da Instituição nessa área ao longo das últimas décadas.

II.2 – Parcelamento do Solo Urbano

O parcelamento do solo urbano se dá através de duas modalidades: (i) loteamentos; (ii) desmembramentos.

- ◆ Considera-se **loteamento** a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes (art. 2º, §1º da Lei nº 6.766/79).

Manual de Parcelamento do Solo e Regularização Fundiária

- ◆ Considera-se **desmembramento** a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes (art. 2º, §2º, da Lei nº 6.766/79).

O processo de loteamento implica em mudanças na individualidade objetiva da gleba, transformando-a em ruas, quadras e lotes, dotados de equipamentos urbanos e comunitários. Os lotes passam a ter vida autônoma, constituindo-se em unidades com acesso direto às vias de circulação criadas pelo fracionamento da gleba.

Os loteamentos e desmembramentos para fins urbanos não podem ser implantados em áreas rurais. Em se tratando de área rural, aplica-se o Estatuto da Terra que prevê o parcelamento de glebas rurais para atividades industriais/agro/pastoris.

O **loteamento é considerado irregular** quando é aprovado pelo poder público municipal, mas não é registrado no cartório de registro de imóveis e não é dotado das obras de infraestrutura básicas.

É **considerado clandestino** o loteamento que não é aprovado pelo poder público municipal e, conseqüentemente, não é registrado na tábua predial.

Contribuem para a formação de loteamentos clandestinos fatores como: restrições legais ao parcelamento do solo, custos e burocracia para sua execução, ganância imobiliária e falta de fiscalização do poder público. O preço do lote regular (formado pelos custos da implantação) costuma não ser acessível para significativa parcela da população.

Manual de Parcelamento do Solo e Regularização Fundiária

Cabe registrar que, à falta de aprovação e registro, os compradores de lotes pactuam suas compras sem um contrato-padrão capaz de proporcionar-lhes formalidades e garantias previstas na lei. Sujeitam-se, nesse contexto, a imposições unilaterais e, não raras as vezes, a cláusulas abusivas impostas pelos loteadores clandestinos.

Todo proprietário de imóvel que pretende parcelar regularmente o solo para fins urbanos deverá observar as diretrizes e procedimentos previstos na Lei Federal nº 6.766/79 (art. 6º e seguintes) e em leis municipais de plano diretor, parcelamento do solo urbano e de uso e ocupação do solo.

Um longo caminho burocrático, portanto, tem que ser seguido pelo loteador para que o loteamento seja aprovado e registrado.

Com a aprovação, a execução de obras de abertura de ruas, demarcação de quadras e lotes, implantação das obras de infraestrutura básicas e destinação de áreas para uso institucional e de lazer, completam o rol de exigências.

Os inquéritos civis instaurados para investigar a existência de loteamentos clandestinos ou irregulares, portanto, deverão coletar provas acerca do cumprimento de todas aquelas obrigações legais.

Note-se que o projeto de loteamento e desmembramento deverá ser aprovado pela **Prefeitura Municipal** (art. 12 da Lei nº 6.766/79). O projeto aprovado deverá ser executado no prazo constante do cronograma de execução, sob pena de caducidade da aprovação.

É vedada a aprovação de projeto de loteamento e desmembramento em áreas de risco definidas como não edificáveis, no plano diretor ou em legislação dele derivada (art. 12, §3º da Lei nº 6.766/79).

Sempre que o imóvel parcelado estiver numa das situações a seguir descritas, sua aprovação **dependerá anuência prévia** pelo Governo Estadual (art. 13 da Lei nº 6.766/79):

Manual de Parcelamento do Solo e Regularização Fundiária

- (i). quando localizados em áreas de interesse especial, tais como as de proteção aos mananciais ou ao patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico, assim definidas por legislação estadual ou federal;
- (ii). quando o loteamento ou desmembramento localizar-se em área limítrofe do município, ou que pertença a mais de um município, nas regiões metropolitanas ou em aglomerações urbanas, definidas em lei estadual ou federal;
- (iii). quando o loteamento abranger área superior a 1.000.000 m².

No caso de loteamento ou desmembramento localizado em área de município integrante de região metropolitana, o exame e a anuência prévia à aprovação do projeto caberão à autoridade metropolitana.

- ◆ Depois de aprovado o projeto de loteamento ou desmembramento, o loteador deverá submetê-lo ao **registro imobiliário** dentro de 180 (cento e oitenta) dias, sob pena de caducidade da aprovação (art. 18 da Lei nº 6.766/79).

O registro do loteamento só poderá ser cancelado, segundo prevê o art. 23 da Lei nº 6.766/79:
I - por decisão judicial; II - a requerimento do loteador, com anuência da Prefeitura, ou do Distrito Federal quando for o caso, enquanto nenhum lote houver sido objeto de contrato; III - a requerimento conjunto do loteador e de todos os adquirentes de lotes, com anuência da Prefeitura, ou do Distrito Federal quando for o caso, e do Estado.

Deverá o loteador executar as obras de infraestrutura no prazo de 4 anos prorrogável por mais 4 ou no prazo estipulado em lei municipal específica (art. 18, V da Lei nº 6.766/79).

A **infraestrutura básica** dos parcelamentos é constituída pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação (art. 2º, §5º da Lei nº 6.766/79).

O **prazo para a implantação das obras de infraestrutura** pode estar definido em lei municipal específica. Caso contrário, deve ser aplicado o disposto no art. 18, V, da Lei nº 6.766/79, que prevê prazo de 4 (quatro) anos prorrogáveis por igual período.

É conveniente que o Promotor de Justiça exija da Prefeitura o termo de verificação de obras (art. 18, V da Lei nº 6.766/79) para atestar que todas as obras de infraestrutura exigidas no processo de licenciamento e aprovação foram, de fato, executadas. Esse termo, no entanto, goza de presunção relativa, podendo o Promotor realizar diligências para tal comprovação em caso de dúvida fundada.

É proibida a venda de lotes quando o parcelamento não for registrado (art. 37 da Lei nº 6.766/79).

Verificado que o loteamento ou desmembramento não se acha registrado ou regularmente executado ou notificado pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, deverá o adquirente do lote suspender o pagamento das prestações restantes e notificar o loteador para suprir a falta. Ocorrendo a suspensão do pagamento das prestações restantes, na forma do caput deste artigo, o adquirente efetuará o depósito das prestações devidas junto ao Registro de Imóveis (art. 38, §1º da Lei nº 6.766/79).

Manual de Parcelamento do Solo e Regularização Fundiária

As **áreas públicas** formadas com o registro do projeto do loteamento (áreas verdes, de lazer e institucionais) passam para o domínio do Município, que as recebe como bens de uso comum do povo.

Todo projeto de loteamento deverá contemplar a existência de áreas que terão uso público e institucional.

As **áreas institucionais** de um loteamento são aquelas que o loteador deve reservar no loteamento para implantação, pelo poder público municipal, de áreas de lazer e equipamentos públicos de uso comum (art. 4º, I, da Lei nº 6.766/79).

As **áreas verdes** são aquelas onde o público deverá implantar praças e parques.

Trata-se de uma exigência legal voltada ao loteador de transferir ao Município parte da gleba a ser parcelada para que sejam instaladas vias de circulação, praças, parques, creches, escolas, postos de saúde etc.

Os espaços livres de uso comum, as vias e praças, as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo, **não poderão ter sua destinação alterada pelo loteador**, desde a aprovação do loteamento, salvo as hipóteses de caducidade da licença ou desistência do loteador (art. 17 da Lei 6.766/79).

A respeito, no entanto, da possibilidade de alteração da destinação de áreas públicas e institucionais de loteamentos, decidiu o Supremo Tribunal de Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6602- SP:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO URBANÍSTICO. PLANEJAMENTO E USO DO SOLO URBANO. §§ 1º A 4º DO INC. VII DO ART. 180 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. RESTRIÇÕES AOS MUNICÍPIOS PARA A DESAFETAÇÃO DE ÁREAS DEFINIDAS EM PROJETOS DE LOTEAMENTO COMO ÁREAS VERDES OU INSTITUCIONAIS. OFENSA DIRETA À CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE ENTRE UNIÃO, ESTADOS E DISTRITO FEDERAL PARA DISPOR SOBRE DIREITO URBANÍSTICO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DOS MUNICÍPIOS PARA TRATAR DE MATÉRIA DE INTERESSE LOCAL. OFENSA AOS INCS. I E III DO ART. 30 E ART. 182, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA. 1. É direta a contrariedade à repartição de competência legislativa traçada pela Constituição da República, ainda que essa análise se ponha em pauta o cotejo das normas infraconstitucionais. Precedentes. 2. Os Municípios têm competência para legislar sobre assuntos de interesse local compreendendo o ordenamento territorial, o planejamento urbano e a fiscalização de áreas de uso e ocupação do solo. Precedentes. 3. É formalmente inconstitucional norma estadual pela qual se dispõe sobre direito urbanístico em contrariedade ao que se determina nas normas gerais estabelecidas pela União e em ofensa à competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, sobre os quais incluídos política de desenvolvimento urbano, planejamento, controle e uso do solo. Precedentes. 4. É inconstitucional norma de Constituição estadual pela, a pretexto de organizar e delimitar competência de seus respectivos Municípios, ofendido o princípio da autonomia municipal, consoante o art. 18, o art. 29 e o art. 30 da Constituição da República. Precedentes. 5. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgada procedente para declarar inconstitucionais os §§ 1º a 4º do inc. VII do art. 180 da Constituição do Estado de São Paulo (Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA. Julgamento: 14/06/2021. Publicação: 24/06/2021)

Manual de Parcelamento do Solo e Regularização Fundiária

Com a implantação de um loteamento a cidade se expande. Via de regra, um novo bairro é criado. Por isso ele precisa estar integrado ao restante da cidade, principalmente ao sistema de mobilidade urbana, infraestrutura e serviços públicos.

Desde a data de registro do loteamento, passam a integrar o domínio do Município as vias e praças, os espaços livres e as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo.

Qualquer alteração ou cancelamento parcial do loteamento registrado dependerá de acordo entre o loteador e os adquirentes de lotes atingidos pela alteração, bem como da aprovação pela Prefeitura Municipal, ou do Distrito Federal quando for o caso.

O **Município tem o dever** (poder-dever) de regularizar loteamentos sempre que o loteador não o fizer (art. 40 da Lei nº 6.766/79). Deverá o ente público ser ressarcido dos custos da regularização (art. 40, §4º da Lei nº 6.766/79).

Essa regularização administrativa não se trata de atividade discricionária, de modo que, sendo solidariamente responsável, o ente público deverá também figurar no polo passivo das ações civis públicas.

Quando uma gleba é loteada (fracionada) necessariamente vias públicas deverão ser abertas. Essas vias constarão do projeto do loteamento, portanto, constarão da tábuas predial como integrantes do sistema viário oficial do Município.

A partir da aprovação e registro do loteamento, portanto, caberá ao ente municipal zelar pela manutenção e conservação do sistema viário, que é público.

Não será permitido o parcelamento do solo (art. 3º da Lei nº 6.766/79): I - em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas; II - em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados; III - em terrenos com declividade igual ou

Manual de Parcelamento do Solo e Regularização Fundiária

superior a 30% (trinta por cento), salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes; IV - em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação; V - em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção.

Nos Municípios inseridos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, a aprovação do projeto de que trata o caput ficará vinculada ao atendimento dos requisitos constantes da carta geotécnica de aptidão à urbanização.

É **vedada** a aprovação de projeto de loteamento e desmembramento em **áreas de risco** definidas como não edificáveis, no plano diretor ou em legislação dele derivada (art. 12, §3º da Lei nº 6.766/79).

O desmembramento de lotes em loteamento regular é possível desde que ocorra de acordo com os parâmetros do plano diretor ou de lei municipal de parcelamento do solo que definam o lote mínimo para a zona em que se insere.

Haverá interesse do Ministério Público investigá-lo, em regra, quando ele desnaturar o local, implicando no aumento significativo da densidade populacional que demande a incrementação da infraestrutura básica inicialmente planejada para a região. Caso sejam desmembramentos de poucos lotes, não há interesse do Ministério Público e nem tampouco necessidade do registro especial.

Um tipo de fraude comum nesse caso acontece na situação em que a Prefeitura aprova um parcelamento como desmembramento quando, na verdade, tratava-se de um loteamento, no intuito de retirar do parcelador a obrigação de execução as obras de infraestrutura necessárias e a destinação de áreas públicas.

Manual de Parcelamento do Solo e Regularização Fundiária

- ◆ Se o loteamento clandestino for implantado em **zona rural** sua regularização demandará a alteração do plano diretor para transformação local como zona urbana ou zona de expansão urbana.

A regularização de loteamentos para fins urbanos dispersos na área rural pode resultar em mancha urbana fragmentada que implicará maiores deslocamentos para atendimento dos serviços públicos (de coleta de lixo e transporte público, por exemplo) e na expansão inadequada e onerosa das redes de infraestrutura e equipamentos públicos (energia elétrica, água, esgoto, drenagem, além das áreas destinadas a equipamentos comunitários). Sem mencionar os impactos ambientais sobre áreas rurais e protegidas decorrentes da impermeabilização do solo, supressão de vegetação, intervenções em áreas de preservação permanente, entre outros danos. Assim, para evitar a ampliação do perímetro urbano de modo fragmentado e desarticulado do planejamento territorial municipal (e na esteira política nacional de proteção de defesa civil – Lei 12.608/12) a alteração do perímetro urbano depende de projeto específico detalhado no art. 42-B do EC.

Todas as alterações de uso do solo rural para fins urbanos dependerão de prévia audiência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, do Órgão Metropolitano, se houver, onde se localiza o Município, e da aprovação da Prefeitura municipal, ou do Distrito Federal quando for o caso, segundo as exigências da legislação pertinente. (art. 53 da Lei nº 6.766/79).

Os parcelamentos rurais continuam regidos pelo Decreto-Lei nº 58/37, mas dele não se ocupa a Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo, por força das restritas atribuições conferidas pelo art. 295, X, da Lei Estadual nº 734/93.

Atentar-se que, nos termos do art. 50 da Lei nº 6.766/79, é **crime contra a Administração Pública**: I - dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos, sem autorização do órgão público competente, ou em desacordo com as disposições desta Lei ou das normas pertinentes do Distrito Federal, Estados e Municípios; II - dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins

urbanos sem observância das determinações constantes do ato administrativo de licença; III - fazer ou veicular em proposta, contrato, prospecto ou comunicação ao público ou a interessados, afirmação falsa sobre a legalidade de loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos, ou ocultar fraudulentamente fato a ele relativo.

Alguns exemplos de expedientes fraudulentos

1. Vendas de frações ideais

Diferentemente do condomínio horizontal, com a implantação de um loteamento surgem juridicamente a figura dos “lotes”. Os adquirentes desses lotes sabem exatamente sua localização e metragem. Os adquirentes passam a ser proprietários dessas áreas e não de uma fração ideal da gleba.

Quando o loteador aliena sequencialmente frações ideais, formando um condomínio de fato, ele está, na realidade, eximindo-se das obrigações previstas na Lei nº 6.766/69. Essas frações ideais não traduzem a localização da parte adquirida, que só é indicada no ato da compra para iludir o adquirente.

A matrícula do imóvel, nesse caso, deve ser bloqueada e o loteador responsabilizado a regularizar o loteamento nos termos da lei.

2. Chácaras de Recreio

Muito comum no interior do Estado é a implantação das chamadas Chácaras de Recreio em zonas rurais. Costumeiramente chamadas de ranchos e construídas na beira de represas e lagos, trata-se de mais uma modalidade de fraude à Lei nº 6.766/79.

Manual de Parcelamento do Solo e Regularização Fundiária

Chácaras de recreio não se destinam a atividades extrativista, agrícola, pecuária ou agroindustrial. Sua finalidade é urbana (recreio) e, portanto, o parcelamento deve observar os requisitos previstos na Lei nº 6.766/79. Via de regra, também são vendidas na forma de frações ideais.

Sem a modificação do zoneamento não há possibilidade jurídica da sua regularização, caso em que o loteamento deverá ser desfeito para restituição da área ao estado primitivo. A indenização dos adquirentes de lotes deverá ser analisada conforme a existência ou não de boa-fé.

Os imóveis rurais devem apresentar fração mínima de parcelamento, ou módulo rural. A legislação específica para áreas rurais impede o parcelamento da gleba em dimensão inferior ao módulo rural. Se a finalidade do parcelamento for urbana, haverá violação à Lei nº 6.766/79. Por outro lado, se o fracionamento da gleba gerar lotes com dimensões superiores ao módulo rural e não houver indícios de que o parcelador do solo promoveu um empreendimento para fins urbanos, não há que se falar na incidência da Lei 6.766/79.

Vale ressaltar, no entanto, que o Decreto nº 59.428/1966, que regulamentou parte da Lei nº 4.504/64 (Estatuto da Terra), traz um capítulo específico sobre desmembramento de imóveis rurais, sendo definido em seu Art. 96 que: “Os projetos de loteamentos rurais, com vistas à urbanização, industrialização e formação de sítios de recreio, para serem aprovados, deverão ser executados em área que: I - Por suas características e pelo desenvolvimento da sede municipal já seja considerada urbana ou esteja incluída em planos de urbanização; II - Seja oficialmente declarada zona de turismo ou caracterizada como de estância hidromineral ou balneária; III - Comprovadamente tenha perdido suas características produtivas, tornando antieconômico o seu aproveitamento.”

E, de acordo com a Nota Técnica INCRA/DF/DFC/ nº 02/2016 referente aos parcelamentos para fins urbanos, destacam-se as seguintes conclusões: “(a) Somente é admitido o parcelamento, para fins urbanos, de imóvel localizado em zona urbana, zona de expansão urbana, zona de urbanização específica ou zona especial de interesse social, definidas pela legislação municipal,

Manual de Parcelamento do Solo e Regularização Fundiária

no contexto de adequado ordenamento territorial e eficiente execução da política urbana; (b) É vedado o parcelamento, para fins urbanos, de imóvel localizado fora das zonas referidas no item anterior, incluídos na vedação os empreendimentos destinados à formação de núcleos urbanos, sítios de recreio ou à industrialização, com base no item 3 da revogada Instrução 17-B/80; (c) A competência para a avaliação da regularidade dos parcelamentos urbanos, aprovação dos respectivos projetos, acompanhamento e fiscalização da execução é do poder público municipal e dos órgãos ambientais pertinentes, nos termos da legislação urbanística e ambiental aplicável.”

3. Associações e cooperativas habitacionais

A utilização dessas entidades para implantação de loteamentos pode configurar violação à lei do parcelamento do solo urbano.

Os parcelamentos são implementados, em regra, pelos proprietários da gleba, mas há casos em que são implantados por terceiros com a aquiescência (e responsabilidade solidária) do proprietário da área. Trata-se de uma atividade empresarial.³ Entretanto, não é incomum, que loteadores criem, fraudulentamente, associações e cooperativas para a implantação do parcelamento. O objetivo, nesses casos, é se eximir da responsabilidade legal de cumprir o passo-a-passo da lei de parcelamento do solo urbano, maximizando os lucros.

Os interessados na compra são atraídos por anúncios publicitários e ingressam de boa-fé no esquema fraudulento como “associados” ou “cooperados”. Pagam mensalmente valores a título de cotas, a serem empregados na compra de uma gleba para parcelamento. Os adquirentes também são induzidos a pagar prestações para custear os serviços técnicos de

³ Sobre esse tema consultar: Castelo, Dora Bussab. Cooperativas Habitacionais e algumas considerações sobre associações. RDI 46/134-182

Manual de Parcelamento do Solo e Regularização Fundiária

implantação do loteamento. Para dar “ares de legalidade”, os fraudadores registram o estatuto da associação (ou da cooperativa) e realizam assembleias com os associados.

A aquisição da gleba pela associação/cooperativa, em regra, se dá através de compromisso de compra e venda. Os associados/cooperados passam a construir suas casas nos lotes indicados sem conhecer a clandestinidade do parcelamento. Os dirigentes se apropriam dos valores pagos e desaparecem. O prejuízo acaba sendo suportado pelas vítimas-adquirentes.

Essa situação demanda, pelo Ministério Público, a responsabilização civil e penas dos dirigentes daquela associação ou cooperativa. Concomitantemente, o Município poderá ser instado a proceder a regularização do loteamento.

4. Desapropriação de faixas de terras particulares

Essa forma de fraude à lei do parcelamento do solo urbano acontece quando o poder público, em conluio com o proprietário da gleba, desapropria desnecessariamente parte do imóvel para “compor” o sistema viário, sem finalidade de interligação entre um bairro e outro. O objetivo é apenas e tão somente permitir ao proprietário da gleba vê-la fracionada (pela abertura de ruas) sem ter que cumprir as disposições da Lei nº 6.766/79, favorecendo-o indevidamente. Como já exposto anteriormente essa fraude muitas vezes está associada a processos de desmembramentos irregulares de gleba que deveriam ser tratados como loteamentos.

Se houvesse o regular parcelamento do imóvel, essas áreas destinadas ao sistema viário seriam recebidas gratuitamente pelo poder público, sem necessidade de desapropriação. Além disso, nesses casos o poder público ainda terá de arcar com os custos da implantação das obras de infraestrutura que são, segundo disposição legal, encargo do loteador.

5. Fechamento de ruas

As vias abertas por ocasião da implantação de um loteamento são públicas e integram o sistema viário do Município. Constituem bens públicos e uso comum do povo, com os mesmos atributos da inalienabilidade, impenhorabilidade e imprescritibilidade que gravam os bens de similar natureza.

Esses espaços públicos podem ser utilizados por qualquer cidadão e não apenas pelos adquirentes de lotes, sempre de forma gratuita (à exceção dos pedágios), independentemente de identificação ou consentimento de quem quer que seja.

Eventual desafetação de via pública, mesmo com lei autorizadora, deve ser precedida de estudos técnicos demonstrando que ela perdeu, de fato, seu sentido de via de circulação de pessoas ou veículos.

A Lei Federal nº 13.465/17 introduziu o §8º, no art. 2º, da Lei 6.766/79 com a seguinte redação: “Constitui loteamento de acesso controlado a modalidade de loteamento, definida nos termos do § 1º deste artigo, cujo controle de acesso será regulamentado por ato do poder público Municipal, sendo vedado o impedimento de acesso a pedestres ou a condutores de veículos, não residentes, devidamente identificados ou cadastrados”.

Muitos municípios possuem legislação específica permitindo o fechamento de vias públicas (geralmente, sem saída), em proveito dos moradores da região, mediante a colocação de portões ou cancelas. O Tribunal de Justiça de São Paulo reconheceu essa possibilidade para atender as necessidades locais, mas asseverou que se trata de prerrogativa do poder executivo encaminhar o projeto de lei.

Questão que deve ser analisada também nesses casos diz respeito ao ônus de manutenção das vias públicas fechadas, dos serviços de coleta de lixo etc., uma vez que elas passam a ser utilizadas apenas por alguns poucos beneficiados.

II.3 – Regularização Fundiária

II.3.a) Introdução

A melhoria das condições de habitabilidade das famílias moradoras de assentamentos precários não pode ser vista como uma questão pontual, mas, sim, como um componente que interage fortemente com os demais condicionantes do desenvolvimento urbano, social e ambiental.

O novo arcabouço legal brasileiro delineado a partir da Constituição de 1988 impõe que a regularização fundiária não se limite à regularização do título dominial, posto que o direito de propriedade é garantido apenas quando atende a sua função social (art. 182, §2º da Constituição Federal), ou seja, quando está em consonância com suas finalidades social e econômica. Portanto, os processos de regularização fundiária deverão enfrentar sempre os aspectos sociais, urbanísticos e ambientais.

A regularização fundiária de interesse social é uma obrigação do Poder Público, que deve implementá-la como uma das formas de concretizar um direito dos cidadãos brasileiros, que é a moradia digna, reconhecido como direito fundamental, nos termos do art. 6º da Constituição Brasileira.

As notícias de fato comumente encaminhadas ao Ministério Público não se limitam às queixas preconceituosas em relação aos núcleos informais, mas também traduzem as preocupações dos próprios moradores em relação às condições de moradia e falta de dignidade a que estão submetidos em razão da insegurança na posse, falta de saneamento básico e, em última análise, da presença do poder público na região.

Os objetivos da regularização fundiária, portanto, visam (i) integrar o núcleo habitacional precário à cidade legal; (ii) promover sustentabilidade, corrigindo os efeitos deletérios da ocupação desordenada e sem infraestrutura; (iii) garantir o direito à moradia adequada.

Manual de Parcelamento do Solo e Regularização Fundiária

As intervenções urbanas nos assentamentos precários devem abranger um conjunto de ações suficientes para fazer frente a todas as carências diagnosticadas na área de intervenção e necessárias à elevação dos patamares de qualidade urbanística.

No Estatuto da Cidade, a regularização fundiária aparece como uma das diretrizes de política urbana. Dispõe o art. 2º, inciso XIV que constitui diretriz do desenvolvimento urbano a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, devendo criar-se normas especiais de caráter urbanístico e de uso e ocupação do solo e edificação, levando-se em consideração a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.

A regularização fundiária de núcleos urbanos informais, além de trazer dignidade às famílias vulneráveis que ali residem, permite: (a) segurança na posse, por meio da legalização dos imóveis ocupados para moradia ou outros usos não residenciais; (b) acesso a serviços públicos essenciais e a financiamentos habitacionais para melhoria dos imóveis existentes; (c) integração das áreas à cidade, através de endereçamento oficial, inclusão dos lotes nos cadastros municipais e manutenção dos espaços públicos internos às ocupações.

A Lei Federal nº 13.465/17, conhecida como Lei da Reurb, estabelece em seu art. 11 que se considera:

- (i). **núcleo urbano**: assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural;
- (ii). **núcleo urbano informal**: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização;

Manual de Parcelamento do Solo e Regularização Fundiária

- (iii). **núcleo urbano informal consolidado:** aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município.

A Lei nº 13.465/17 estabelece no seu art. 9º que a regularização fundiária abrange medidas: (i) jurídicas; (ii) urbanísticas; (iii) ambientais e; (iv) sociais, destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

Portanto, a regularização fundiária de núcleos urbanos informais **não** dispensa a sua necessária regularização urbanística e mitigação de impactos ambientais (art. 35 da Lei nº 13.465/17). A lei prevê o resgate de patamares mínimos de qualidade de vida e da regularização e adequação do uso do espaço e do solo.

Além da infraestrutura básica (redes de abastecimento de água, de coleta de esgoto, iluminação pública, coleta de resíduos sólidos), deverão ser planejados para o local a colocação de equipamentos públicos (creches, escolas, UBS's etc.), além de reserva de áreas para o sistema de lazer sempre que possível. A titulação dos moradores é também um objetivo a ser perseguido.

A regularização de núcleos urbanos informais pode ocorrer por meio de:

- (i). **REURB-S (de interesse social):** regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal;
- (ii). **REURB-E (de interesse específico):** regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o art. 13, I da Lei nº 13.465/17;

Manual de Parcelamento do Solo e Regularização Fundiária

(iii). **REURB-inominada**: acontece nas hipóteses do art. 69 da Lei nº 13.465/17, que estabelece que os parcelamentos e ocupações anteriores à Lei nº 6.766/79 não registrados e já integrados à cidade, poderão ter a sua situação jurídica regularizada mediante o registro do parcelamento.

O Decreto Federal 9.310/18, que regulamenta a 13.465/17, colocou um parâmetro mínimo para diferenciar interesse social e específico: “Art. 6º Para a classificação da Reurb na modalidade Reurb-S, a composição ou a faixa da renda familiar para definição de população de baixa renda poderá ser estabelecida em ato do Poder Público municipal ou distrital, consideradas as peculiaridades locais e regionais de cada ente federativo”. Parágrafo único. “A renda familiar prevista no caput não poderá ser superior ao quádruplo do salário-mínimo vigente no País”.

Ressalta-se que apesar do art. 13, §5º da Lei nº 13.465/17 da lei informar que a classificação da modalidade da REURB visa exclusivamente a identificar os responsáveis pela implantação de infraestruturas essenciais e declarar o reconhecimento à gratuidade das custas e emolumentos notariais e registrais, pode-se identificar, na lei, vários outros benefícios, como: obrigação de indenização de regularização de bem público apenas quando se tratar de REURB-E (art. 16); obrigatoriedade de apresentação, pelo requerente, de certidão imobiliária para identificação do proprietário do núcleo apenas quando se tratar de REURB-E (art. 24, §15, do Decreto nº 9.310/18).

O Ministério Público é colegitimado para requerer a regularização de núcleos urbanos informais através de REURB. São também colegitimados a União, Estados, Município e Distrito Federal, seus beneficiários (isolada ou coletivamente), proprietário dos imóveis e loteadores e a Defensoria Pública (art. 14 da Lei nº 13.465/17).

São **objetivos da REURB** (art. 10 da Lei nº 13.465/17):

- (i). identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as

Manual de Parcelamento do Solo e Regularização Fundiária

- condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior;
- (ii). criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;
 - (iii). ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados;
 - (iv). promover a integração social e a geração de emprego e renda;
 - (v). estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade;
 - (vi). garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas;
 - (vii). garantir a efetivação da função social da propriedade;
 - (viii). ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;
 - (ix). concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo;
 - (x). prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais;
 - (xi). conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher;
 - (xii). franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária.

Manual de Parcelamento do Solo e Regularização Fundiária

A regularização de núcleos habitacionais informais via REURB pode ocorrer **mesmo** em caso de inexistência de lei municipal específica que trate de medidas ou posturas de interesse local aplicáveis a projetos de regularização fundiária urbana.

Não é obrigatória a demarcação, por lei municipal, da área onde está localizado no núcleo habitacional informal como Zona Especial de Interesse Social – ZEIS. No entanto, incentivar a demarcação do local como ZEIS é importante para fins de planejamento urbano, pois isso possibilitará a aplicação de normas urbanísticas diferenciadas, privilegiando-se a ocupação racional e ordenada do espaço. É uma forma de articular a regularização fundiária ao planejamento urbano e habitacional por meio do Plano Diretor.

De qualquer maneira, o art. 2º, inciso XIV, do Estatuto da Cidade, estabelece que o Município, na regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda, pode sempre estabelecer normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo.

O prazo para o Município classificar e fixar uma das modalidades de REURB ou indeferir o requerimento é de 180 (cento e oitenta) dias. Em caso de inércia do poder público municipal, a classificação da REURB será aquela indicada pelo requerente (art. 30, §§2º e 3º, da Lei nº 13.465/17).

É necessário verificar se, no decorrer da instrução dos procedimentos administrativos de REURB, o Município conferiu prazo para manifestação dos titulares de direitos reais sobre o imóvel e dos confrontantes, elaborou projeto de regularização fundiária e proferiu decisão por meio de autoridade competente, mediante ato formal e publicizado.

É possível, em princípio, a regularização de núcleos urbanos informais consolidados, por meio da REURB, existentes em áreas públicas, privadas e de preservação ambiental, observadas condições previstas na Lei.

Constatada a existência de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em área de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, Estados ou Municípios, a REURB observará, também, o disposto nos arts. 64 e 65 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, hipótese na qual se torna obrigatória a **elaboração de estudos técnicos**, no âmbito da REURB, que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso (art. 11, VIII, §2º).

Os estudos técnicos poderão ser feitos pelos Municípios que disponham de órgão ambiental capacitado, nos exatos termos do art. 12, §1º da Lei. Na falta desse órgão, a aprovação ambiental necessariamente deverá se dar em âmbito Estadual.

No caso da REURB abranger unidade de conservação será obrigatória a oitiva do órgão gestor da unidade.

Inúmeros casos de regularização fundiária dizem respeito a núcleos informais situado em áreas de preservação ambiental. A compatibilidade do direito social à moradia, de um lado, e de proteção do meio ambiente, do outro, nunca foi tarefa fácil.

No Ministério Público, onde as atribuições de tutela da ordem urbanística nem sempre estão a cargo do mesmo órgão de execução encarregado da tutela ambiental, aquela equação ganha outros contornos de dificuldade.

Em nível infraconstitucional, o Estatuto da Cidade não deixa dúvida quanto à necessidade de preservação do meio ambiente em áreas urbanas, até porque a água potável, o ar respirável e o solo usado adequadamente são vitais para a sobrevivência das pessoas que vivem naquelas regiões densamente povoadas.

Manual de Parcelamento do Solo e Regularização Fundiária

Os direitos constitucionais à moradia e ao meio ambiente podem e devem coexistir. O **planejamento urbano** é a ferramenta posta à disposição do administrador público. Evitar o crescimento das cidades sobre determinados ecossistemas; impedir a impermeabilização do solo; fiscalizar e evitar ocupações em áreas de risco geológico ou em áreas várzea; manutenção de praças e parques, são algumas providências a cargo do poder público.

O 8º da Lei nº 12.651/12 estabelece que: “A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental previstas nesta Lei”. O art. 3º, IX, “d” do mesmo diploma legal prescreve que se considera utilidade pública: “a regularização fundiária de assentamentos humanos ocupados predominantemente por população de baixa renda em áreas urbanas consolidadas”. O art. 64, por sua vez, disciplina que: “Na Reurb-S dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana. §1º - O projeto de regularização fundiária de interesse social deverá incluir estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior com a adoção das medidas nele preconizadas”.

Logo, a regularização fundiária em área de proteção ambiental jamais pode ser encarada como um problema pontual, dadas suas implicações – positivas e negativas, presentes e futuras – que se espalharão para todo o território da cidade. Os estudos técnicos e multidisciplinares são necessários para a identificação dos conflitos existentes (sociais e ambientais) e, assim, encontrar as melhores medidas mitigadoras para uma região.

Portanto, somente nos casos em que o núcleo urbano tiver as características de consolidação e ocupação predominantemente por população de baixa renda é que será possível a ocupação de área de preservação permanente, desde que de acordo com os estudos mencionados acima e com base no projeto de regularização fundiária.

Considera-se consolidado, como já anteriormente ressaltado, “aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de

Manual de Parcelamento do Solo e Regularização Fundiária

circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município” (art. 11, II, da Lei nº 13.465/17).

A autorização para regularizar as ocupações em áreas de preservação permanente é dada pelo órgão ambiental municipal, quando o município dispuser de Conselho de Meio Ambiente de caráter deliberativo e plano diretor, mediante anuência prévia do órgão ambiental estadual. Nos demais casos, a autorização é dada pelo órgão ambiental do Estado. Outra exigência da 13.465/17 é a necessidade de anuência do órgão gestor da unidade de conservação de uso sustentável, caso o núcleo se localize numa UC deste tipo (§ 3º, art. 11).

Estudo técnico minucioso, elaborado por profissional competente, deve ser elaborado na fase do projeto de regularização fundiária⁴.

Para obter a autorização, o Poder Público municipal deve elaborar o projeto de regularização fundiária (art. 35 da Lei nº 13.465/17) e projeto urbanístico de regularização fundiária (art. 36). Neles devem constar o levantamento das características urbanas e ambientais da sub-bacia na qual se insere a ocupação a ser regularizada, a análise das potencialidades e fragilidades ambientais da área e a demonstração que o projeto de regularização vai introduzir melhorias nas condições ambientais e de habitabilidade no assentamento. O plano deverá, também, estabelecer as medidas para preservação, conservação e recuperação das áreas de preservação permanente remanescentes e daquelas não passíveis de regularização, garantindo, assim, que não sejam reocupadas.

⁴ O art. 64 da Lei nº 12.651/17 determina que o estudo técnico no caso de regularização fundiária de interesse social deve conter: I - caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada; II - especificação dos sistemas de saneamento básico; III - proposição de intervenções para a prevenção e o controle de riscos geotécnicos e de inundações; IV - recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização; V - comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos, a não ocupação das áreas de risco e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso; VI - comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e VII - garantia de acesso público às praias e aos corpos d'água.

Manual de Parcelamento do Solo e Regularização Fundiária

O Ministério Público pode incentivar que as soluções técnicas sejam conhecidas e discutidas com o conjunto da sociedade através das associações representativas, dos Conselhos Participativos (notadamente dos Conselhos de ZEIS), Conselhos do Meio Ambiente e Conselhos Municipais de Desenvolvimento Urbano (art. 2º, II, do Estatuto da Cidade), integrando os moradores do núcleo informal à política pública.

Se o imóvel estiver situado em **área rural** é possível a sua regularização fundiária desde que a unidade imobiliária tenha área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972 (art. 11, §6º da Lei nº 13.465/17).

Pela sistemática anterior, exigia-se que o assentamento informal constasse do perímetro urbano, segundo definido em lei municipal. A Lei de Regularização Fundiária, no entanto, adotou como base a “finalidade urbana”, pouco importando se a ocupação esteja situada na zona rural. O CAEx, ao analisar essa situação, tem reforçado tecnicamente o entendimento de necessidade de adequação ao perímetro urbano e observação do art. 42-B do EC para evitar a ampliação da mancha urbana fragmentada e dispersa em área rural.

Note-se que o art. 42-B do Estatuto da Cidade prescreve que os municípios somente podem ampliar o perímetro urbano mediante a **elaboração de projeto**, instituído por meio de lei que atenda às diretrizes do Plano Diretor. Busca-se, com isso, a ampliação ordenada do espaço urbano.

Na REURB-S que envolva áreas de riscos que não comportem eliminação, correção ou administração, os Municípios deverão proceder à realocação dos ocupantes do núcleo urbano informal a ser regularizado (art. 39, §2º da Lei nº 13.465/17).

A regularização deve garantir as condições de habitabilidade, por isso em áreas de risco o Poder Público tem o dever de garantir condições de segurança adequadas. Em muitos casos, é possível implantar uma obra (muros de arrimo, retirada de camadas de solo instável ou drenagem de águas pluviais) que elimine o risco na área, tornando possível manter as moradias no local, regularizando-as.

A regularização fundiária não pode ocorrer se se tratar de área de risco não remediável ou não administrável – hipótese em que deverá ocorrer a realocação. Se houver possibilidade de manutenção da ocupação mediante a realização de obras, estas deverão ser necessariamente realizadas, segundo apontado em estudo técnico (art. 12 da Lei de Reurb). A regra é similar ao disposto no art. 3º, parágrafo único, da Lei nº 6.766/79.

- ◆ Não será admitida a REURB em áreas indispensáveis à **segurança nacional ou de interesse da defesa**.

Na REURB, os Municípios e o Distrito Federal poderão admitir o uso misto de atividades como forma de promover a integração social e a geração de emprego e renda no núcleo urbano informal regularizado.

É expressamente admitida REURB em **imóveis públicos** (art. 23, §4ª da Lei nº 13.465/17): “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.”

II.3.b) Processo de Regularização Fundiária

Para se desenvolver o processo de regularização fundiária, nos casos de REURB-S, é preciso caracterizar os aspectos físicos, urbanísticos, dominiais e sociais do assentamento e da comunidade que ali vive. Para isso, é necessário fazer uma leitura técnica de quatro questões fundamentais, levada a conhecimento da comunidade envolvida, dando-se início ao processo participativo. As questões a serem examinadas estão especificadas nos arts. 35 e 36 da Lei 13.465/17).

É necessário que o poder público municipal conheça a realidade local, a informalidade da ocupação, condição social das famílias e a necessidade de regularizá-la. Além de trabalhos de campo, o Município pode (e deve) consultar também fontes como: cartórios, distribuidores judiciais, entidades sociais, concessionárias de serviço público etc. Todas essas informações deverão subsidiar o processo de regularização fundiária.

A pesquisa fundiária é fundamental para se conhecer o titular da área ocupada pelo assentamento e eventuais ações que a envolvem. No registro de imóveis competente da circunscrição territorial da área devem ser levantadas certidões de inteiro teor da (s) matrícula (s) do (s) imóvel (eis). Nos cadastros municipais é possível verificar em nome de quem está lançado o imposto predial e territorial urbano – IPTU.

Manual de Parcelamento do Solo e Regularização Fundiária

O levantamento de ações judiciais incidentes sobre o imóvel é providência necessária para constatação de possíveis ações de desapropriação, civis públicas e penhora sobre o bem.

Com o levantamento planialtimétrico e cadastral (art. 35, inciso I, da Lei 13.465/17) o poder público coletará informações físicas e urbanísticas sobre o local em que se situa o núcleo informal a ser regularizado (ex.: limites e confrontações, restrições ambientais, infraestrutura existente etc.).

A pesquisa social tem por principal objetivo levantar as características da comunidade local, como número de habitantes, nível de renda, histórico da ocupação, formas de organização comunitária, dentre outros dados úteis nesse processo.

Com base nesse diagnóstico, é elaborado o projeto de regularização fundiária, com delimitação das áreas passíveis de consolidação, das áreas sujeitas à remoção, do sistema viário e das demais áreas públicas.

- ◆ A **participação social** deverá ocorrer durante todo o processo de regularização fundiária, iniciando-se com a mobilização e informação da comunidade sobre o trabalho a ser desenvolvido.

A participação da comunidade poderá acontecer por meio de assembleias gerais e periódicas; reuniões específicas nos vários setores do assentamento; escolha de lideranças setoriais; plantões jurídicos, urbanísticos e sociais de esclarecimentos; e plantões para a coleta de documentos. É importante também a realização de oficinas de trabalho, com representantes dos vários setores do assentamento, com o objetivo de estabelecer consensos sobre os procedimentos que serão adotados.

A regularização fundiária deve se traduzir num **projeto** que contenha, no mínimo, as unidades imobiliárias a serem regularizadas, as vias de circulação existentes ou projetadas e as medidas previstas para adequação da infraestrutura essencial, por meio de desenhos, memoriais descritivos e cronograma físico de obras e serviços a serem realizados.

Manual de Parcelamento do Solo e Regularização Fundiária

Nos artigos 35 e 36 da Lei nº 13.465/17 estão previstos, respectivamente, os conteúdos mínimos dos projetos de regularização fundiária e de regularização urbanística.

O projeto de regularização fundiária de interesse social REURB-S será elaborado e **custeado pelo Poder Público**, quer se trate de área pública quer se trate de área particular (art. 33, §1º, I da Lei nº 13.465/17). No caso da REURB-E, o projeto será de responsabilidade dos interessados, sem nenhum dispêndio da administração pública (art. 33, §1º, II da Lei nº 13.465/17).

No caso da REURB-S os custos com a recuperação ambiental também devem ficar a cargo do Município.

II.3.c) Fases do Projeto de REURB

O art. 28 da Lei nº 13.465/17 estabelece as fases do projeto de REURB, a saber: I - requerimento dos legitimados; II - processamento administrativo do requerimento, no qual será conferido prazo para manifestação dos titulares de direitos reais sobre o imóvel e dos confrontantes; III - elaboração do projeto de regularização fundiária; IV - saneamento do processo administrativo; V - decisão da autoridade competente, mediante ato formal, ao qual se dará publicidade; VI - expedição da CRF pelo Município; e VII - registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado perante o oficial do cartório de registro de imóveis em que se situe a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada.

A **instauração do procedimento**, portanto, inicia-se a partir do processamento dos requerimentos (ou de ofício pela Prefeitura).

Independentemente de ser o imóvel público ou privado, caberá aos Municípios notificar os titulares de domínio, os responsáveis pela implantação do núcleo urbano informal, os confinantes e os terceiros eventualmente interessados, para, querendo, apresentar

Manual de Parcelamento do Solo e Regularização Fundiária

impugnação no prazo de 30 (trinta) dias, contados da data de recebimento da notificação. Se houver impugnação, deverá ser instaurado um procedimento judicial de composição de conflitos nos termos do art. 31, §3º da Lei nº 13.465/17.

Nesse primeiro momento serão coletadas informações sobre as características do núcleo urbano informal, sobre a titularidade do imóvel.

Ressalta-se que com a instauração do processo de REURB, os moradores dos núcleos urbanos informais terão garantido o direito de permanecerem em suas casas até a conclusão do procedimento.

II.3.d) Fase de Processamento

A competência imposta aos Municípios pela Constituição Federal de ordenação do espaço territorial urbano (art. 30, VIII, da CF) retira do administrador público qualquer possibilidade de invocar critérios de conveniência e oportunidade para a regularização de núcleos informais e eliminação de riscos como parte integrante daquele processo, ou seja, tratando-se de uma imposição, o gestor não tem a opção de agir ou não agir.

No caso de omissão do poder público em regularizar núcleo habitacional informal por meio da REURB, caberá ao Ministério Público adotar todas as providências judiciais ou extrajudiciais visando aquele objetivo, sem prejuízo da eventual responsabilização pessoal dos agentes públicos envolvidos.

Nessa fase o poder público municipal deverá apreciar eventuais impugnações feitas pelo proprietário, confrontantes ou terceiros interessados e classificar a modalidade da REURB, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias. Em caso de inércia do Município, a classificação será aquela indicada pelo interessado.

Um estudo socioeconômico deverá considerar a situação social e jurídica de cada ocupante.

Manual de Parcelamento do Solo e Regularização Fundiária

A REURB pode ser implementada por etapas, abrangendo o núcleo urbano informal de forma total ou parcial.

A regularização via REURB será sempre do núcleo informal e não dos imóveis individualmente considerados. A população afetada (moradores) deverá participar do processo de regularização.

O fato de um ou outro lote específico não possuírem edificações não impede a titulação dos possuidores pela REURB, tendo em vista que tais beneficiários se enquadram no conceito de “ocupante” previsto no inciso VII, do art. 11, da Lei nº 13.465/17. No mesmo sentido dispõe o art. 52 do Decreto nº 9.310/18.

Quanto às chamadas “unidades não residenciais”, para serem beneficiadas com todos os direitos peculiares a uma modalidade social, como o título de legitimação fundiária, além da exigência de estarem em uma área classificada como social, deverão ter utilidade pública reconhecida por ato do poder público a ser publicado no processo de regularização. Caso contrário, serão regularizadas como REURB-E (art. 23, §1º, III da Lei nº 13.465/17).

Em tese, é possível a aplicação da REURB em chácaras situadas em zonas rurais sempre que a finalidade seja urbana (núcleo urbano) e a urbanização se apresente irreversível. A unidade imobiliária, entretanto, deverá ter metragem abaixo do módulo rural.

Os custos da regularização administrativa via REURB-S são sempre suportados pelo poder público. No entanto, o Município **deverá cobrar** dos responsáveis pela implantação do núcleo habitacional informal todo o gasto que teve durante o processo de regularização (art. 14, §2º da Lei nº 13.465/17). Tal providência, quando não adotada pelo próprio ente público, deverá ser empreendida pelo Ministério Público.

Na REURB-E, como já exposto, os custos da regularização são sempre arcados pelo requerente ou beneficiários, que suportarão os ônus da elaboração dos projetos de regularização, incluindo projetos urbanísticos, ambientais e outros que se fizerem necessários. Caso haja

Manual de Parcelamento do Solo e Regularização Fundiária

interesse público e, conseqüentemente, custos suportados pelo poder público, este poderá cobrá-los dos beneficiários (art. 33, III da Lei nº 13.465/17).

A aprovação municipal da REURB corresponde à aprovação urbanística do projeto de regularização fundiária e, na hipótese de o Município ter órgão ambiental capacitado, à aprovação ambiental.

Deverá ser observado que para os atuais ocupantes das unidades imobiliárias objeto da REURB, os compromissos de compra e venda, as cessões e as promessas de cessão valerão como título hábil para a aquisição da propriedade, quando acompanhados da prova de quitação das obrigações do adquirente.

Saneado o processo administrativo passa-se à fase decisória.

II.3.e) Fase Decisória

Nesta etapa, o Município proferirá decisão de encerramento do procedimento, deliberando pela sua regularização ou não. Em caso positivo, determinará a expedição de certidão de regularização fundiária (CRF), contendo a relação dos ocupantes cadastrados, para envio ao cartório de registro de imóveis.

A aprovação do projeto de REURB deverá implicar em: **(i)** abertura de nova matrícula, quando for o caso; **(ii)** abertura de novas matrículas individualizadas para os lotes e áreas públicas; **(iii)** registro dos direitos reais indicados na CRF junto às matrículas dos respectivos lotes.

O §1º do art. 36 da Lei nº 13.465/17 define a **infraestrutura essencial** dos núcleos urbanos informais como sendo: sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual; sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, coletivo ou individual; rede de energia elétrica domiciliar; soluções de drenagem, quando necessário; e outros equipamentos

Manual de Parcelamento do Solo e Regularização Fundiária

a serem definidos pelos Municípios em função das necessidades locais e características regionais.

O Ministério Público deve incentivar que sejam destinadas áreas para uso institucional proporcionalmente ao tamanho da gleba, em benefício da população afetada nos processos de REURB-S e de REURB-E.

II.3.f) Fase de Registro

A regularização fundiária só se completa com o registro imobiliário, que é regulado pelos artigos 167 a 288 da Lei de Registros Públicos (Lei Federal nº 6.015 de 1973).

É indispensável o registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado perante o oficial do cartório de registro de imóveis em que se situe a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada (art. 28, VII, da Lei nº 13.465/17).

A importância de se registrar o título da regularização fundiária é para que ele garanta, por meio da publicidade, a segurança jurídica da propriedade ou do direito de posse. Uma vez realizado o registro imobiliário, o direito real fica assegurado ao seu titular.

O oficial do cartório, já munido da CRF e dos respectivos títulos, poderá emitir notas devolutivas para atendimento pelo Município ou suscitar dúvidas.

Estando tudo em ordem, deverá ser feito registro da CRF.

Instrumentos Urbanísticos Para Regularização Fundiária (art. 15 da Lei nº 13.465/17)

1. Demarcação Urbanística

Procedimento destinado a identificar os imóveis públicos e privados abrangidos pelo núcleo urbano informal e a obter a anuência dos respectivos titulares de direitos inscritos na matrícula dos imóveis ocupados, culminando com averbação na matrícula destes imóveis da viabilidade da regularização fundiária, a ser promovida a critério do Município (art. 11, IV da Lei nº 13.465/17).

Trata-se de uma atividade a ser desempenhada pelo Poder Público, com o auxílio de demais interessados da sociedade civil, destinada a identificar imóveis em que haja, na prática, alguma forma de ocupação ou estrutura passível de ser alvo de REURB, em qualquer das suas modalidades.

Com a demarcação urbanística é possível instrumentalizar o processo de regularização fundiária, delimitando-se a área a ser regularizada, identificando-se sua titulação, os seus ocupantes e suas respectivas áreas de posses, inclusive qualificando-as por seu tempo e natureza, além de possibilitar os procedimentos a serem seguidos quanto à publicidade e eventuais impugnações. Os proprietários são notificados acerca da admissibilidade de REURB sobre eles, no intuito de se obter sua anuência para registro desse fato na matrícula imobiliária e posterior execução da regularização fundiária, a critério do Município.

O auto de demarcação urbanística será instruído com os seguintes documentos: (i) planta e memorial descritivo da área a ser regularizada, dos quais constarão: a) as medidas perimetrais; b) a área total; c) os confrontantes; d) as coordenadas georreferenciadas dos vértices definidores de seus limites; e) os números das matrículas ou das transcrições atingidas; f) a indicação dos proprietários identificados; e g) a ocorrência de situações de domínio privado com proprietários não identificados em razão de descrições imprecisas dos registros anteriores; e II - planta de sobreposição do imóvel demarcado com a situação da área constante do registro dos imóveis.

Manual de Parcelamento do Solo e Regularização Fundiária

O auto de demarcação urbanística poderá abranger uma parte ou a totalidade de um ou mais imóveis inseridos em uma ou mais das seguintes situações (art. 19, §2º da Lei nº 13.465/17):

(i) - domínio privado com proprietários não identificados, em razão de descrições imprecisas dos registros anteriores; (ii) domínio privado objeto do devido registro no registro de imóveis competente, ainda que de proprietários distintos; ou (iii) domínio público.

Os procedimentos da demarcação urbanística não constituem condição para o processamento e a efetivação da REURB.

Tanto os titulares do domínio quanto os confrontantes deverão ser notificados para apresentação de impugnação no prazo de 30 (trinta) dias. Aqueles não identificados ou não encontrados devem ser notificados por edital.

A ausência de impugnação implica na aceitação da demarcação urbanística (art. 20, §3º da Lei nº 13.465/17).

2. Legitimação de Posse

É o ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, conversível em aquisição de direito real de propriedade na forma desta Lei, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse (art. 11, VI da Lei nº 13.465/17).

Portanto, a legitimação de posse é um meio de se alcançar a regularização fundiária, tratando-se de um instrumento que tem como objetivo o reconhecimento da posse exercida pelos ocupantes, bem como, do tempo em que é exercida e sua natureza.

Esse instrumento não se aplica aos imóveis públicos. Em caso de ocupação de áreas públicas, o Município deve socorrer-se da legitimação fundiária ou adotar outros instrumentos legais como, por exemplo, a concessão de direito real para fins de moradia.

Manual de Parcelamento do Solo e Regularização Fundiária

A unidade habitacional não poderá ter metragem superior a 250m², deve ser utilizada para fins de moradia e o possuidor não pode ser proprietário de outro imóvel. Além disso, o possuidor deverá ocupar a área há pelo menos 5 (cinco) anos.

Sem prejuízo dos direitos decorrentes do exercício da posse mansa e pacífica no tempo, aquele em cujo favor for expedido título de legitimação de posse, decorrido o prazo de 05 (cinco) anos de seu registro, terá a conversão automática dele em título de propriedade, desde que atendidos os termos e as condições do art. 183 da Constituição Federal, independentemente de prévia provocação ou prática de ato registral. Nos casos não contemplados naquele dispositivo constitucional o interessado deverá requerer a conversão do título de legitimação de posse em título de propriedade, desde que presentes os requisitos da usucapião (art. 26, §1º da Lei nº 13.465/17).

Convertida em propriedade, a legitimação de posse constitui forma originária de aquisição de direito real, de modo que a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada restará livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio beneficiário.

3. Legitimação Fundiária

É o mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da Reurb (art. 11, VII da Lei nº 13.465/17).

Esse instrumento pode ter por objeto imóveis privados quanto públicos, não sendo necessário que o ocupante exerça a posse por determinado tempo. Basta apenas que o imóvel seja situado num núcleo informal comprovadamente existente até o dia 22/12/16 (data da medida provisória nº 759/16 convertida na Lei nº 13.465/17).

Manual de Parcelamento do Solo e Regularização Fundiária

O título de legitimação fundiária pode ser concedido nos casos de REURB-S e REURB-E.

No caso de REURB-S o beneficiário: (a) não pode ser concessionário, foreiro ou proprietário de outro imóvel; (b) não pode ter sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de outro imóvel. Se o imóvel não for residencial deverá haver formal reconhecimento do interesse público pelo Município.

Sendo forma originária de aquisição da propriedade ela estará livre de quaisquer ônus ou gravames existentes na matrícula, salvo quando disser respeito ao próprio legitimado (art. 23, §2º da Lei nº 13.465/17).

A legitimação fundiária, no âmbito da REURB-S, pode ser concedida **independentemente** de desafetação da área.

É facultado ao Município expedir um título de legitimação fundiária coletiva, hipótese em que ele deverá anexar uma lista de todos os ocupantes beneficiados pela regularização fundiária.

4. Arrecadação de Imóvel Abandonado

O Código Civil prevê que o abandono de imóvel é uma das formas de perda da propriedade.

O abandono é caracterizado assim que o proprietário deixa de conservar o imóvel como seu (art. 1.276 do CC).

Quando proprietário deixa de realizar os ônus incidentes sobre o imóvel (ex.: pagamento de taxas e impostos) a presunção do abandono é absoluta.

Somente é possível a arrecadação do bem quando não exista posse exercida por terceiros. É necessário a instauração de processo administrativo para garantia da ampla defesa.

Manual de Parcelamento do Solo e Regularização Fundiária

A Lei nº 13.465/17 autoriza a utilização de imóveis arrecadados para fins de implantação de serviços públicos e concessão a entidades sem fins lucrativos que preencham os requisitos legais.

5. Consórcio Imobiliário

O consórcio imobiliário está previsto no art. 46 do Estatuto da Cidade e ele se concretiza quando o proprietário transfere para o poder público a propriedade de um terreno para que, após o término das obras, sejam-lhe entregues algumas unidades habitacionais, ficando as demais incorporadas ao ente público. Ex. transferência de um terreno pela Prefeitura à COHAB para construção de um conjunto habitacional.

6. Desapropriação Por Interesse Social

É decretada pelo poder público municipal e tem por objetivo de manutenção de posseiros em imóveis ocupados sem nenhum tipo de contestação.

Nesse caso, as construções por moradia devem ter sido custeadas pelos ocupantes e o núcleo habitacional deve ter no mínimo 10 (dez) anos.

7. Direito de Preempção

Previsto no art. 25 do Estatuto da Cidade, trata-se de uma obrigação imposta ao proprietário consistente em dar preferência ao Município em caso de negociação do seu imóvel.

Manual de Parcelamento do Solo e Regularização Fundiária

Para que possa ser exercido, o direito de preempção deve estar expressamente previsto no Plano Diretor do Município, além de haver lei especificando as áreas no território da cidade onde esse instrumento poderá ser aplicado.

O prazo de preferência será de no máximo 5 (cinco) anos, sendo possível a sua renovação ano a ano.

Ressalta-se que o poder público poderá exercer esse direito no prazo ainda que o imóvel tenha sido alienado, sempre que previstas as situações do art. 26 do Estatuto da Cidade, como a regularização fundiária.

8. Transferência do Direito de Construir

As normas de uso e ocupação do solo dos Municípios, em especial as leis de zoneamento, estabelecem o potencial construtivo dos imóveis com base na sua localidade. Em havendo previsão legal, no entanto, o proprietário que pretenda construir acima do potencial construtivo permitido para sua região ou área, poderá exercer tal direito em outro local.

A transferência do direito de construir consiste, portanto, na permissão dada ao proprietário de um imóvel urbano para transferir seu potencial construtivo não utilizado a outro imóvel que possa receber esse potencial.

Através desse instrumento é possível proceder a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, facultando-se ao proprietário da gleba utilizar seu potencial construtivo em área diversa.

O art. 35 do Estatuto da Cidade prevê que a transferência do direito de construir pode ser usada nas seguintes situações: I – implantação de equipamentos urbanos e comunitários; II – preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico,

Manual de Parcelamento do Solo e Regularização Fundiária

social ou cultural; III – servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

Lei municipal específica deverá disciplinar a emissão da transferência do direito de construir (TDC).

9. Concessão de Uso Especial Para Fins de Moradia – CUEM

O art. 77 da Lei nº 13.465/17 alterou a redação do art. 1º da Medida Provisória nº 2.220/01 para consignar que aquele que, até 22 de dezembro de 2016, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área com características e finalidade urbanas, e que o utilize para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

Nos imóveis de que trata aquele art. 1º, com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupados até 22 de dezembro de 2016, por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, cuja área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor, a concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma **coletiva**, desde que os possuidores não sejam proprietários ou concessionários, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

É facultado ao poder público competente conceder autorização de uso àquele que, até 22 de dezembro de 2016, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de **imóvel público** situado em área com características e finalidade urbanas para fins comerciais.

10. Outros instrumentos

Outros instrumentos como usucapião, desapropriação, desapropriação por interesse social, alienação, doação e compra e venda, também poder ser utilizados pelo poder público municipal para a regularização fundiária.

CAPÍTULO II

Atos Investigatórios

I. Considerações Gerais

Os fatos apurados pelas Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo, em relação aos parcelamentos ilegais e regularização fundiária, podem variar de acordo com o objeto da investigação. Logo, o eixo básico de investigação apresentado a seguir deverá ser incrementado com outras diligências a depender das especificidades de cada caso.

Recebendo notícia de fato dando conta da implantação de loteamento clandestino ou irregular, o Promotor de Justiça deverá, nos termos da Resolução nº 1342/21-PGJ, instaurar **inquérito civil** para apuração dos fatos, determinando, de imediato, a expedição de ofícios aos órgãos públicos competentes para que todos os detalhes que envolvem aquele parcelamento sejam conhecidos.

Caso a notícia de fato esteja desprovida de elementos mínimos para desencadear abertura de procedimento investigatório, o noticiante deverá ser notificado a complementá-la.

Se os fatos chegarem ao conhecimento do Promotor de Justiça durante o atendimento ao público é recomendável a tomada das declarações do interessado para formalização do ato. Caso ele tenha justo receio em assiná-la sua qualificação deverá ser mantida em termo anexo, sob a guarda da secretaria da Promotoria de Justiça.

Quando os fatos narrados não guardem relação com as atribuições da Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo é possível: (a) remeter a notícia de fato à Promotoria de Justiça com atribuição específica; (b) arquivar a representação quando versar sobre lesão a interesse individual disponível, evitando-se movimentação desnecessária do serviço público e a expectativa do noticiante quanto às providências adotadas pela Instituição (art. 13, I, da

Manual de Parcelamento do Solo e Regularização Fundiária

Resolução nº 1342/21-CPJ). Nesse último caso, o interessado deverá ser notificado para apresentação de recurso do Conselho Superior do Ministério Público no prazo de 10 (dez) dias (art. 14 da Resolução nº 1342/21-CPJ).

De ofício ou mediante notícia de fato, e sempre que necessário para formar seu convencimento, o membro do Ministério Público dotado de atribuição poderá determinar providências preparatórias à instauração do inquérito civil (art. 17 da Resolução nº 1342/21-CPJ).

Constatado que a representação contém os dados necessários à instauração de investigação o Promotor de Justiça deverá instaurar inquérito civil, por meio de Portaria numerada em ordem sequencial pelo respectivo registro no SIS-MP Integrado e autuada.

A Portaria deverá conter (art. 19 da Resolução nº 1342/21-CPJ): I – a ementa; II – a descrição do fato objeto do inquérito civil e a correspondente fundamentação legal que legitima a ação do Ministério Público; III – o nome e a qualificação possível da pessoa jurídica e/ou física a quem o fato é atribuído; IV – a data, o local da instauração e a determinação das diligências iniciais, se isso não for prejudicial à investigação; V – a determinação para cientificação do noticiante, se conhecido, a afixação de cópia da portaria em local de costume, sua disponibilização no SIS MP Integrado e no portal da Instituição, se não houver prejuízo para a investigação. VI – a determinação para cientificação do(s) investigado(s) da decisão de instauração do inquérito civil, observadas as disposições do artigo 8º.

É muito importante que a Portaria inaugural defina precisamente o fato a ser investigado, pois isso propiciará objetividade e mais agilidade nas apurações, permitindo-se melhor avaliação sobre a elucidação do caso e o momento oportuno para o ajuizamento de ação civil pública ou celebração do termo de ajustamento de conduta.

A instauração de procedimentos investigatórios excessivamente genéricos e sem compromisso com os fatos indicados representação ou nas peças de informações levam, invariavelmente, a

Manual de Parcelamento do Solo e Regularização Fundiária

longas e ineficazes apurações, que gastam indevidamente recursos materiais e humanos da Instituição.

Sempre que a lesão aos direitos fundamentais sociais constituir um fenômeno permanente e de longa duração, cuja extensão e complexidade impliquem num estado de coisas inconstitucional que, para sua cessação ou mitigação, necessitem de adoção de medidas estruturantes pelo poder público de curto, médio e longo prazos, através de programas, planos de meta e planejamento orçamentário, poderão ser instaurados, na Promotoria de Justiça, inquéritos civis estruturais.

A solução de problemas estruturais que configuram uma ameaça contínua e duradoura a valores constitucionais exigem do Ministério Público uma atuação adequada e compatível com sua complexidade e multipolaridade. O inquérito civil estrutural é o instrumento investigatório apto ao enfrentamento daqueles fenômenos, mediante um tratamento teórico e metodológico diferenciado e em consonância com suas particularidades, sempre que houver recalcitrância ou prolongada inércia do poder público na implementação de direitos fundamentais e sociais.

Também é possível, a depender da situação, a instauração de Procedimento Administrativo de Acompanhamento destinado a situações que não constituam objeto de procedimentos específicos, em especial: (...) IV – acompanhamento de atividades dos organismos públicos tutela de direitos e de políticas públicas, de interesse direto da atuação funcional. “ (art. 4º da Resolução nº 934/2015).

Os procedimentos investigatórios instaurados pelo Ministério Público servem também para que, no curso das apurações, os órgãos públicos com competências e atribuições para resolver administrativamente o problema sejam acionados.

A esse respeito o Conselho Superior do Ministério Público editou o enunciado contido na Súmula 36 com o seguinte teor: ““Sempre que constatar a lesão, ou a ameaça a interesses difusos ou coletivos, o Órgão do Ministério Público poderá apurar se houve a devida atuação do órgão da Administração Pública competente para a fiscalização e implementação das leis de

Manual de Parcelamento do Solo e Regularização Fundiária

polícia administrativa incidentes. Em casos de pouca repercussão ou gravidade, o arquivamento do inquérito civil poderá ter como fundamento a suficiência das medidas administrativas para cessação dos danos ou eliminação da ameaça, comprovadas nos autos ou objeto de Termo de Ajustamento de Conduta. No caso de omissão injustificada por parte da Administração Pública, o Órgão do Ministério Público poderá tomar as medidas cabíveis para apurar eventuais ato de improbidade administrativa, falta funcional e/ou crime contra a administração pública, buscando a responsabilização dos agentes omissos. Da mesma forma, verificará a necessidade de ajuizar ação civil pública contra a Administração Pública para compeli-la a aplicar a lei de polícia pertinente.”.

Além disso o próprio particular responsável pela infração à ordem urbanística, quando notificado da instauração da investigação, acaba adotando as providências necessárias para a cessação dos danos.

Em regra, as diligências mais comuns nos procedimentos investigatórios instaurados pelo Ministério Público: requisições de informações e documentos, vistorias, oitivas de interessados investigados e de testemunhas, elaboração de relatórios técnicos, realização de reuniões com o poder público, interessados e órgãos técnicos, além da expedição de recomendações.

II. Instrução de Procedimentos Investigatórios

1 – Identificação do parcelamento do solo ou do núcleo urbano informal

As notícias de fato comumente narram a existência de parcelamento do solo ou de núcleo urbano informal específicos. O objetivo do representante é a solução daquele problema por ele noticiado. Contudo, a possibilidade de existência de um grande número de outros assentamentos da mesma natureza no território da cidade é bastante grande.

Manual de Parcelamento do Solo e Regularização Fundiária

Nesse cenário, a existência de um procedimento investigatório de amplo alcance (inquérito civil ou PAA) para levantamento da realidade local e das políticas públicas que estão sendo implementadas pelo Município visando resolver esse macroproblema é uma medida recomendável.

Nem sempre investigações pontuais e fracionadas são o melhor caminho a ser trilhado pelo Ministério Público. O desconhecimento da realidade costuma levar a um erro estratégico de atuação, pois os casos que nos chegam ao conhecimento nem sempre são os mais graves e que demandam medidas mais urgentes e investimentos pelo poder público. Nesse contexto, a atuação deve, sempre que possível, se dar de forma proativa para resolver efetivamente os grandes problemas da Comarca, em especial, os que se referem ao uso e ocupação do espaço territorial urbano.

A critério do Promotor de Justiça os casos pontuais poderão ser resolvidos dentro do próprio inquérito civil estrutural ou do procedimento administrativo de acompanhamento ou, se for conveniente, em procedimentos desmembrados para cada núcleo ou parcelamento do solo.

2 – Levantamento da Situação Fática

O desenvolvimento de processos de regularização fundiária de núcleos urbanos informais e de parcelamentos do solo demandam a caracterização dos aspectos físicos, urbanísticos, dominiais e sociais desses assentamentos.

São providências iniciais a pesquisa fundiária para verificação da titularidade do domínio, o conhecimento da legislação incidente sobre o território investigado (lei orgânica do município, Plano Diretor, lei de zoneamento, lei de uso e ocupação do solo, restrições ambientais etc.) e verificação das características e estágio do assentamento.

Manual de Parcelamento do Solo e Regularização Fundiária

No registro de imóveis competente da circunscrição territorial da área, devem ser levantadas certidões de inteiro teor das matrículas dos imóveis, possibilitando-se, assim, conhecer a titularidade da área, sua cadeia dominial, os limites físicos (área total e perímetro). Nos cadastros municipais é possível verificar em nome de quem está lançado o IPTU.

Nos casos envolvendo núcleos urbanos informais passíveis de REURB, a pesquisa social também é necessária. Ela tem o objetivo de levantar as principais características da comunidade que ali vive e verificar o interesse social na regularização fundiária. Essa pesquisa envolve informações relacionadas à população total, nível de renda, histórico da ocupação e formas de organização comunitária.

(a) Parcelamentos do Solo

A grande diversidade de situações que envolvem a implantação de loteamentos e desmembramentos do solo demandará, por certo, diligências específicas de acordo com o caso concreto. No entanto, são diligências iniciais básicas:

- ◆ identificação e caracterização da área, notadamente se está inserida em zona urbana ou de expansão urbana;
- ◆ levantamento fundiário – verificação da titularidade do domínio junto ao CRI da localidade;
- ◆ juntada de contratos de compromisso de compra e venda – nem sempre o proprietário da área é o loteador. Os contratos indicam quem é o compromitente vendedor;
- ◆ oitiva de adquirentes de lotes. A oitiva dos adquirentes de lotes é uma diligência que costuma trazer bons resultados. Não há necessidade de ouvir a todos, pois a coleta de dois ou três depoimentos será suficiente para a melhor compreensão dos mecanismos

Manual de Parcelamento do Solo e Regularização Fundiária

usados pelo parcelador clandestino na alienação de unidades, número de pessoas lesadas, utilização de intermediários (corretores e imobiliárias) etc. Em regra, o parcelador é o proprietário da gleba, porém isso nem sempre acontece. Por vezes seu nome nem é conhecido dos adquirentes, já que ele se utiliza de terceira pessoa contratada (“laranja”) para a execução do empreendimento e alienação de lotes. Essa informação pode ser apurada de vários modos: oitiva do proprietário da gleba para verificar se ele vendeu o imóvel ou contratou empresa para promover o loteamento; oitiva do promitente vendedor indicado nos contratos de promessa de compra e venda; oitiva dos próprios adquirentes;

- ◊ o loteador deve, sempre que possível, ser notificado da instauração do procedimento investigatório e instado a encaminhar à Promotoria cópia de todos os documentos que comprove ter providenciado a aprovação/regularização do loteamento feito no seu imóvel. Sua oitiva, muitas vezes, é uma diligência relevante para elucidar circunstâncias não documentadas da implantação do parcelamento e venda de lotes;
- ◊ pode também o Promotor de Justiça promover a notificação do art. 38 da Lei nº 6.766/79, sinalizando a intenção do Ministério Público de paralisar a atividade ilícita e regularizar o loteamento. Essa medida permitirá aos adquirentes de lotes depositarem as prestações em cartório, atingindo diretamente a fonte de renda do loteador;
- ◊ apurar sobre eventual aprovação administrativa junto ao Município. Todo loteamento ou desmembramento deve ser aprovado pelo poder público municipal. Caso inexistente a aprovação, a situação será de clandestinidade. Desse modo, o Município deve ser instado a informar se aprovou (ou não) o parcelamento e se ele foi devidamente registrado na tábua predial;
- ◊ verificação da infraestrutura existente no local (rede de abastecimento de água, de coleta de esgoto, de iluminação pública, guias e sarjetas, além de outras exigidas em lei municipal específica). Também deverão ser requisitadas informações quanto a abertura

Manual de Parcelamento do Solo e Regularização Fundiária

de ruas, demarcação de quadras e lotes, número de lotes previstos e número de lotes ocupados;

- ◆ destinação de percentual da gleba loteada para áreas verdes e de uso institucional – verificar se esse percentual mínimo está de acordo com a legislação municipal específica;
- ◆ identificação de restrições ambientais incidentes sobre a gleba – os órgãos ambientais estaduais (CETESB) e municipais devem ser instados a elaborar relatórios de vistoria do local indicando a existência de danos ambientais decorrentes da implantação do parcelamento (indicando os motivos), bem como, informando as medidas necessárias à sua recuperação ou compensação;
- ◆ nos casos em que a aprovação do parcelamento do solo urbano depender da anuência prévia do Estado (hipóteses tipificadas no art. 13 da Lei 6.766/79), deverá ser expedido ofício ao GRAPROHAB, órgão colegiado do Estado responsável pela aprovação/regularização de parcelamentos (Decreto Estadual nº 33.499/91), requisitando-se informações nesse sentido;
- ◆ identificação de risco – é expressamente vedada a implantação de loteamentos nas hipóteses do art. 3º, parágrafo único, da Lei nº 6.766/79 (I - em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas; II - em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados; III - em terrenos com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes; IV - em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação; V - em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção);
- ◆ cronograma físico de obras - o projeto aprovado deverá ser executado no prazo constante do **cronograma de execução**, sob pena de caducidade da aprovação (art. 12,

Manual de Parcelamento do Solo e Regularização Fundiária

§1º, da lei 6.766/79). Ou seja, a implantação da infraestrutura deverá ocorrer no prazo fixado na licença de aprovação, de acordo com a legislação municipal aplicável. Uma vez executada a infraestrutura no loteamento a Prefeitura deverá expedir o termo de verificação de obras (art. 18 da Lei nº 6.766/79);

- ◆ medidas administrativas de polícia adotadas pelo poder público municipal – em caso de irregularidades o Município deverá informar também quais as providências que, concretamente, tomou em face do loteador. Isso porque, além de ser o ente público com competência legal para aprovar loteamentos e desmembramentos para fins urbanos, é ele quem detém a competência constitucional para ordenar o uso territorial (art. 30, VIII da Constituição Federal). Incumbe-lhe, portanto, exercer adequadamente seu poder de polícia, fiscalizando e impedindo a execução de atos concretos de implantação de parcelamentos ilegais. O Município deve adotar todas as medidas administrativas para interditar o loteamento/desmembramento, embargar e demolir obras, multar o responsável etc., visando estancar as ilicitudes no seu início;
- ◆ em caso de regularização ex-offício (art. 40 da Lei nº 6.766/79), a Prefeitura deverá fazer os levantamentos necessários para compatibilizar o projeto com a situação existente e com a legislação incidente na área. Caso execute obras de infraestrutura na área deverá ingressar com ação judicial em face do loteador para ser ressarcida dos gastos (§1º);
- ◆ para os loteamentos **implantados antes da Lei nº 6.766/79**, a Lei nº 13.465/17 estabelece procedimento simplificado, que dispensa até mesmo a aprovação pelo Município. Os interessados deverão comparecer diretamente no CRI e requererem a regularização do núcleo urbano. O Município, neste caso, emitirá uma declaração de que o parcelamento foi implantado antes da vigência da Lei 6.766/79;
- ◆ registro – tanto os projetos aprovados de loteamentos quanto os de desmembramentos de lotes urbanos precisam ser registrados no Cartório de Registro de Imóveis. Essa informação poderá ser obtida diretamente pelo Promotor de Justiça junto à tábua predial. Cópia da matrícula da área deverá necessariamente estar anexada

Manual de Parcelamento do Solo e Regularização Fundiária

no inquérito civil. A planta do loteamento ou desmembramento aprovados fica arquivada no CRI por ocasião do registro.

Poderá ser requisitado ao oficial do CRI que promova a “averbação publicitária do inquérito civil”, anotando na matrícula do imóvel a existência do IC e da implantação do loteamento clandestino.

(b) Núcleos Urbanos Informais

Um dos objetivos mais importantes da regularização fundiária é a integração do núcleo urbano informal à cidade legal. Como, em regra, esses assentamentos não seguem os padrões legais, a função da regularização fundiária é adaptar, na medida do possível, a situação existente aos padrões urbanísticos e ambientais mínimo.

O Promotor de Justiça deverá se atentar para o fato de que o Ministério Público é colegitimado para requerer a regularização de núcleos urbanos informais e poderá fazê-lo no curso da investigação.

O poder público deverá ser instado a comprovar a instauração de procedimentos administrativos – PA’s, a pedido dos colegitimados ou de ofício, para **cada** núcleo informal identificado. Nessa oportunidade, poderá ser solicitada cópia daqueles PA’s para verificação da regularidade formal e cumprimento de cada uma das fases do processo de regularização fundiária.

As fases do processo de regularização fundiária, já minuciosamente detalhadas acima, não podem ser ignoradas pelo poder público. Cabe ao Ministério Público, no curso do inquérito civil, diligenciar no sentido de verificar o cumprimento de cada uma delas pelo Município:

Manual de Parcelamento do Solo e Regularização Fundiária

- ◇ início do respectivo processo administrativo no prazo de 180 (cento e oitenta) dias após a apresentação de projeto por um colegitimado. Ressalta-se que a inexistência de lei municipal regulamentando a REURB não é óbice à instauração do procedimento;
- ◇ classificação da modalidade de REURB.
- ◇ realização das buscas necessárias para identificação da titularidade do domínio da área ocupada;
- ◇ notificação dos titulares do domínio confrontantes e terceiros interessados para impugnação (apenas as matérias restritas à área objeto da regularização fundiária é que poderão ser deduzidas na impugnação). Conferir se cada impugnação foi fundamentadamente apreciada;
- ◇ elaboração do diagnóstico social contendo o levantamento socioeconômico dos moradores. Deverá ser elaborado um dossiê de cada ocupante a ser futuramente titulado;
- ◇ realização do levantamento topográfico (art. 28 do Decreto nº 9.310/18);
- ◇ elaboração do projeto de regularização fundiária, com a observância a se ele atendeu aos requisitos legais (art. 35 da Lei nº 13.465/17);
- ◇ verificação se, sob o aspecto urbanístico, o projeto contém todas as indicações contidas no art. 31 do Decreto nº 9.310/18 (I - as áreas ocupadas, o sistema viário e as unidades imobiliárias existentes e projetados; II - as unidades imobiliárias a serem regularizadas, as suas características, a área, as confrontações, a localização, o nome do logradouro e o número da designação cadastral; III - as unidades imobiliárias edificadas a serem regularizadas, as suas características, a área dos lotes e das edificações, as confrontações, a localização, o nome do logradouro e o número da designação cadastral; IV - quando for o caso, as quadras e as suas subdivisões em lotes ou as frações

Manual de Parcelamento do Solo e Regularização Fundiária

ideais vinculadas à unidade regularizada; V - os logradouros, os espaços livres, as áreas destinadas aos edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, quando houver; VI - as áreas já usucapidas; VII - as medidas de adequação para correção das desconformidades; VIII - as medidas necessárias à adequação da mobilidade, da acessibilidade, da infraestrutura e da relocação de edificações; IX - as obras de infraestrutura essenciais, quando necessárias; e X - outros requisitos que sejam definidos pelo Poder Público municipal ou distrital);

- ◆ previsão da infraestrutura essencial (art. 36, §1º, da Lei 13.465/17: I - sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual; II - sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, coletivo ou individual; III - rede de energia elétrica domiciliar; IV - soluções de drenagem, quando necessário; e V - outros equipamentos a serem definidos pelos Municípios em função das necessidades locais e características regionais);
- ◆ elaboração do estudo técnico de situação de risco;
- ◆ elaboração do estudo técnico ambiental sempre que o núcleo estiver situado total ou parcialmente em: (i) área de preservação permanente; (ii) área de proteção de mananciais; (iii) área de unidade de conservação de uso sustentável. Os órgãos ambientais estadual (CETESB) e municipal devem ser instados a elaborar relatórios de vistoria do local indicando a existência de danos ambientais decorrentes da implantação de um núcleo urbano informal (indicando os motivos). Deverão ser informadas quais as medidas necessárias à recuperação ou compensação do dano ambiental. Nos casos de REURB, o projeto de regularização deverá conter estudos técnicos, que poderão ser feitos pelos Municípios que disponham de órgão ambiental capacitado. Na falta desse órgão, a aprovação ambiental necessariamente deverá se dar em âmbito Estadual;
- ◆ após a fase do projeto urbanístico, da elaboração do estudo ambiental e do estudo de risco deverão ser apresentadas propostas de solução (eliminação e/ou mitigação de danos ou reassentamento de ocupantes);

Manual de Parcelamento do Solo e Regularização Fundiária

- ◆ previsão de cronograma físico de implantação de serviços e de obras de infraestrutura, além de se analisar se foi elaborado o respectivo termo de compromisso;
- ◆ prolação de decisão final pela autoridade administrativa determinando a REURB. A decisão tem por finalidade a aprovação do projeto, indicação das intervenções a serem executadas, indicação e declaração dos ocupantes;
- ◆ expedição de certidão de regularização fundiária – CRF;
- ◆ registro – o requerimento de registro da CRF será feito diretamente no cartório de registro de imóveis, podendo ser feito pelo Município ou por qualquer outro colegitimado. Caso possível, o registro da unidade imobiliária deverá ser feito lote a lote, caso em que cada beneficiário apresentará individualmente seu título.

Os documentos necessários para o registro estão previstos nos arts. 35 e 36 da Lei nº 13.465/17. Recebido o pedido, o oficial do CRI prenotará a CRF e instaurará o procedimento registral. Certificada a inexistência de defeitos ou julgadas improcedentes eventuais dúvidas, o oficial do CRI deverá proceder o registro da CRF no prazo de 60 (sessenta) dias.

(c) Conjuntos Habitacionais

Conjunto Habitacional é o empreendimento em que o parcelamento do imóvel urbano, com ou sem abertura de ruas, é feito para alienação de unidades habitacionais já edificadas pelo próprio empreendedor (item 156.1 da Normas de Serviço da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado de São Paulo).

Podem ser constituídos de condomínios horizontais e verticais.

Manual de Parcelamento do Solo e Regularização Fundiária

O processo de regularização dos conjuntos habitacionais implantados pelo poder público segue, em linhas gerais, o procedimento adotado para os núcleos habitacionais. A principal diferença é que ele envolverá a legalização das construções.

O Promotor de Justiça deverá verificar se houve:

- ◆ levantamento e análise da legislação incidente;
- ◆ pesquisa fundiária;
- ◆ pesquisa social com o levantamento das condições socioeconômicas dos moradores. Esse dado permite aferir se a família ocupante se enquadra na faixa salarial que o empreendimento habitacional de interesse social pretende atender, além das diretrizes para os programas de pós-ocupação;
- ◆ elaboração do projeto de regularização do conjunto habitacional, contendo informações sobre o parcelamento do solo e sobre as edificações;
- ◆ ocupação irregular das áreas condominiais (garagens, comércio e habitações);
- ◆ a infraestrutura existente, áreas verdes e equipamentos comunitários;
- ◆ sistema viário;
- ◆ áreas não edificáveis e de preservação ambiental;
- ◆ projeto de segurança contra incêndio e AVCB;
- ◆ licenciamento pelos órgãos competentes;
- ◆ as unidades resultantes da regularização de conjuntos habitacionais serão atribuídas aos ocupantes reconhecidos, salvo quando o ente público promotor do programa

habitacional demonstrar que, durante o processo de regularização fundiária, há obrigações pendentes, caso em que as unidades imobiliárias regularizadas serão a ele atribuídas;

- ◆ para a aprovação e registro dos conjuntos habitacionais que compõem a REURB, ficam dispensadas a apresentação do habite-se e, no caso de REURB-S, as respectivas certidões negativas de tributos e contribuições previdenciárias.

III. Atuação Preventiva

Ordinariamente a notícia de implantação de loteamentos clandestinos e irregulares chega ao conhecimento do Ministério Público depois do início da sua execução. Entretanto, sempre que possível, é imperiosa uma atuação preventiva visando a paralisação das obras e, conseqüentemente, a ampliação dos eventuais danos urbanísticos e ambientais, além dos prejuízos auferidos pelos adquirentes de lotes.

Portanto, assim que o IC for instaurado, os órgãos públicos com poder de polícia (Prefeitura e órgãos ambientais) deverão ser imediatamente instados a elaborarem relatório de vistoria do local e aplicarem todas as medidas administrativas postas à sua disposição em face do loteador (multa, interdição, embargo de obra etc.).

Por outro lado, dar **publicidade** à implantação de um loteamento clandestino ou irregular configura medida importante na tentativa de se evitar a continuidade de vendas de lotes no local. Assim, é recomendável exigir-se do poder público a colocação de placas e avisos na entrada do local indicando tratar-se de um parcelamento ilegal. O conhecimento dessa situação impede que pessoas, normalmente com baixo poder aquisitivo e que depositariam a economia de uma vida na compra de um lote, sejam vítimas de loteadores inescrupulosos.

Manual de Parcelamento do Solo e Regularização Fundiária

A comunicação imediata do caso a **autoridade policial** também surte efeitos positivos para a paralisação das atividades irregulares e criminosas. Ela tem atribuição para proceder a busca e apreensão de coisas e dos instrumentos do crime relacionado com a prática delituosa (maquinário, faixas publicitárias, contratos, computadores etc.), além de poder efetuar a prisão em flagrante do loteador, do corretor de imóveis, presidente da cooperativa, dentre outros envolvidos.

Ainda no curso da investigação ao seu final, porém sempre no âmbito do procedimento investigatório, o Promotor poderá expedir **recomendações** aos órgãos da administração municipal ou estadual, requisitando sua resposta por escrito (art. 113, §1º, da Lei Estadual nº 734/93).

Trata-se de um instrumento de atuação extrajudicial do Ministério Público por intermédio do qual este expõe, em ato formal, razões fáticas e jurídicas sobre determinada questão, com o objetivo de persuadir o destinatário a praticar ou deixar de praticar determinados atos em benefício da melhoria dos serviços públicos e de relevância pública ou do respeito aos interesses, direitos e bens defendidos pela instituição, atuando, assim, como instrumento de prevenção de responsabilidades ou correção de condutas (art. 6º da Resolução nº 1342/21-CPJ).

A recomendação não tem caráter coercitivo, sendo vedada sua expedição como medida substitutiva ao compromisso de ajustamento de conduta ou à ação civil pública. Deverá conter a indicação de prazo razoável para a adoção das providências cabíveis, indicando-as de forma clara e objetiva.

É possível também a expedição de recomendações aos órgãos ou entidades competentes, sugerindo a edição de normas, a alteração da legislação em vigor ou a adoção de medidas destinadas à efetividade dos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual, ou prevenção ou controle de irregularidades.

CAPÍTULO III

Modelo de Peças

1. Modelo – portaria – loteamento clandestino
<https://bit.ly/mpsrf-portarialotclan>
2. Modelo – portaria – Reurb-S
<https://bit.ly/mpsrf-reurbs>
3. Modelo – portaria – inquérito civil estrutural – loteamentos ilegais
<https://bit.ly/mpsrf-portariaicelotil>
4. Modelo – ação civil pública – loteamento clandestino
<https://bit.ly/mpsrf-acplotclan>
5. Modelo – ação civil pública estrutural – urbanização de favelas
<https://bit.ly/mpsrf-acpeurbfav>
6. Modelo – arquivamento – loteamento consolidado
<https://bit.ly/mpsrf-arqplotcons>
7. Modelo – recomendação – área de risco
<https://bit.ly/mpsrf-recarri>
8. Modelo – ofício à prefeitura – loteamento
<https://bit.ly/mpsrf-ofpreflot>
9. Modelo – ofício à Cetesb – loteamento
<https://bit.ly/mpsrf-ofcetesblot>
10. Modelo – requisição de informações preliminares – Súmula 51 do CSMP
<https://bit.ly/mpsrf-req51csmmp>

CAPÍTULO IV

Jurisprudência

STF - Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.990-8 - Regularização Fundiária de interesse social. Alienação de lotes públicos passíveis de urbanização. Afastamento dos procedimentos exigidos pela Lei n. 8.666/1993. Inexigibilidade e dispensa de licitação

TJRS - Apelação Cível n. 70032341430 - Apelação Cível. Ação Civil Pública. Desafetação de área verde para regularização fundiária. Preliminares contrarrecursais. Perda de objeto e improriedade da via eleita. Descabimento. Preponderância do direito à moradia sobre o meio ambiente, no caso em concreto. Recurso desprovido

TJSP Apelação nº 0007345-81.2008.8.26.0666- RECURSO DE APELAÇÃO EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA. 1. REGULARIZAÇÃO DE LOTEAMENTO. MUNICÍPIO DE ARTUR NOGUEIRA. No caso, restou incontroverso que houve parcelamento irregular do solo, sendo de rigor a regularização da área, objeto da lide, com a observância das normas pertinentes ao direito urbanístico e ao direito ambiental. Ademais, é admitida a possibilidade de regularização fundiária de ocupação irregular em área de preservação permanente – APP, nos termos da Lei nº 11.977/09 - Minha Casa Minha Vida e Lei nº 12.651/12, que possibilitaram a regularização fundiária com base no interesse social ou interesse específico, bem como o Provimento nº 21 da E. Corregedoria Geral de Justiça que dispôs em seus itens 216 e 217 sobre os procedimentos a serem adotados na regularização fundiária, torna-se imprescindível a análise prévia da sua possibilidade antes de se determinar o desfazimento do loteamento e subsequente demolição das construções erigidas no local. Aliás, recentemente foi editada a Lei 13.465/17, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, trazendo instrumentos ao Poder Público para a adequação de áreas irregularmente ocupadas, sendo, inclusive, o Município um dos legitimados para requerer o REURB. (...) 4. PRAZOS PARA A REGULARIZAÇÃO DO LOTEAMENTO. Caso o loteador não cumpra a obrigação imposta, poderá a execução voltar-se contra o ente

Manual de Parcelamento do Solo e Regularização Fundiária

público que terá 180 dias para aprovação dos projetos e 4 anos para sua implantação. Multa pecuniária afastada, sem prejuízo de ser novamente fixada em caso de recalcitrância ao cumprimento da ordem judicial por parte do Município.

STJ - Recurso Especial nº 1.782.692 - PB (2018/0268767-7) - processual civil e ambiental. ação civil pública. construções em área de preservação permanente – app. Margem de rio. manguezal. princípio de preservação da integridade do sistema climático. código florestal. arts. 1º-a, parágrafo único, i, 3º, ii, 8º, caput e §§ 2º, 4º, 64 e 65 da lei 12.651/2012. crise hídrica e mudanças climáticas. art. 5º, iii, e 11 da lei 12.187/2009. direito a cidade sustentável. arts. 2º, i, da lei 10.257/2001. Regularização fundiária urbana. art. 11, i e ii, e § 2º, da lei 13.465/2017. Fundamento ético-político de justiça social do direito a moradia exclusivo de pessoas pobres, mas aplicado indevidamente pelo acórdão recorrido a casas de veraneio e estabelecimentos comerciais. afastamento da teoria do fato consumado. súmula 613 do stj. Regularização fundiária urbana de interesse social. dever do poder público de fiscalizar. princípio de vedação do non liquet. art. 140, caput, do código de processo civil de 2015.

DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. ÁREA PÚBLICA. SOL NASCENTE. DESOCUPAÇÃO. DEMOLIÇÃO. DIREITO À MORADIA. 261 V. 4: DIREITO À MORADIA, REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E PROGRAMAS HABITACIONAIS LEGÍTIMA EXPECTATIVA. OCUPAÇÃO PACÍFICA E DURADOURA. SENTENÇA REFORMADA. 1. Pela teoria dos motivos determinantes há vinculação dos atos administrativos quando justifica que as demolições se operam em razão de ocupações irregulares datadas de menos de um ano. 2. Revelam-se drásticas e desarrazoadas as repentinas medidas administrativas (desocupação e demolição de obra) que afetam diretamente o direito à moradia de pessoas carentes que aguardam, com legítima expectativa, a regularização de suas residências. 3. A atuação estatal deve se pautar na regra da segurança jurídica e da boa-fé, não podendo ser olvidado pela Administração Pública, por expressa determinação constitucional, o direito social à moradia. 4. A supremacia do interesse público sobre o particular não dá guarida a atos administrativos (desocupação e demolição) que afrontam os direitos fundamentais, notadamente o direito à moradia. 5. Recurso conhecido e

Manual de Parcelamento do Solo e Regularização Fundiária

provido. Maioria. ([TJ-DF - APC: 20130111408987](#), Relator: FÁTIMA RAFAEL, Data de Julgamento: 03/06/2015, 3ª Turma Cível, Data de Publicação: Publicado no DJE: 12/06/2015. Pág.: 142

AÇÃO CIVIL PÚBLICA – Obrigação de fazer – Propositura pelo Ministério Público objetivando desocupação de área pública ocupada por moradias irregulares e em situação de risco de desabamento – Admissibilidade de despacho interlocutório determinando a remoção garantindo o resultado da demanda requisitando auxílio policial e nomeando oficial de justiça – Adoção de providências pela municipalidade para transporte de bens das pessoas removidas e demolição das construções irregulares – Recurso municipal provido. ([TJ-SP. Agravo de Instrumento n. 2199931-62.2014.8.26.0000](#) – São Paulo – 7ª Câmara de Direito Público – Relator: Sergio Coimbra Schmidt – 27/07/2015 – 28237 – Unânime)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. INCOMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ESTADUAL. DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO DO RECURSO. SÚMULA 284/STF. REASSENTAMENTO DE FAMÍLIAS QUE VIVEM ÀS MARGENS DE RODOVIA FEDERAL PRÓXIMA À ÁREA DO PARQUE ESTADUAL DELTA DO JACUÍ. DIREITO URBANÍSTICO. DIREITO À MORADIA. CIDADANIA URBANÍSTICA. DIREITOS E INTERESSES INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM DO MINISTÉRIO PÚBLICO RECONHECIDA. 260 V. 4: DIREITO À MORADIA, REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E PROGRAMAS HABITACIONAIS 1. O Ministério Público possui legitimidade ativa para propor Ação Civil Pública em defesa de interesses individuais homogêneos (art. 81, parágrafo único, III, c/c os arts. 82, I, e 117 do CDC). 2. No Direito Urbanístico, sobretudo quanto à garantia do direito à moradia digna, afloraram, simultânea e inseparavelmente, direitos e interesses individuais homogêneos (= dos sem-teto ou moradores de favelas, cortiços e barracos) e outros de índole difusa (= da coletividade, que também é negativamente afetada, nos planos ético e material da qualidade de vida, pela existência de guetos de agressão permanente à cidadania urbanística e ao meio ambiente). 3. Além da proteção dos interesses individuais homogêneos dos habitantes da ocupação irregular, a retirada dos barracos e casas edificadas às margens de rodovia federal (ou em qualquer outro

Manual de Parcelamento do Solo e Regularização Fundiária

local considerado ambientalmente impróprio, insalubre ou inseguro), com o consequente assentamento das famílias em área que se preste à moradia, representa benefício de natureza difusa, em prol da sociedade como um todo, tendo em vista os riscos causados pela invasão à segurança e bem-estar das pessoas. 4. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido (STJ. Recurso Especial 1.013.153. Segunda Turma. Rel.: Min. Herman Benjamin. DJ: 28 de outubro de 2008)

MPSP

MINISTÉRIO PÚBLICO
DO ESTADO DE SÃO PAULO

MPSP

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL
CÍVEL E TUTELA COLETIVA

MPSP

CAO CÍVEL E TUTELA COLETIVA
ÁREA DE HABITAÇÃO E URBANISMO

