

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA



Apresentação

Prezado (a) Colega:

É com satisfação que encaminhamos a(o) colega a Cartilha “Regularização Fundiária Urbana”, elaborada pelo Centro de Apoio Operacional Cível e de Tutela Coletiva – Área do Meio Ambiente e Urbanismo, sob os cuidados do Doutor Luis Felipe Tegen Cerqueira Leite, Promotor de Justiça Assessor, com a colaboração da Doutora Tatiana Barreto Serra, Promotora de Justiça Coordenadora da Área do Meio Ambiente e Urbanismo.

O trabalho procura apresentar, em linguagem direta e objetiva, o complexo quadro normativo contemporâneo, incidente relativamente às hipóteses, requisitos, procedimentos e limites para a regularização das ocupações de imóveis urbanos, explorando o arcabouço legislativo aplicável à matéria, procurando ainda, de forma clara e didática, sistematizar as alternativas e possibilidades incidentes em relação aos problemas que se apresentam na realidade subjacente.

A temática examinada é de extrema importância, não há dúvida alguma, em função do papel do Ministério Público contemporâneo, notadamente naquilo que diz respeito à defesa dos interesses sociais.

Essa preocupação, entretanto, vai muito além do debate jurídico, apresentando perspectiva sociológica que merece figurar como pano de fundo nas preocupações dos membros da Instituição que atuarão em feitos dessa natureza, visto que a questão do uso dos espaços urbanos, bem como da realização do direito à moradia, estão, mais do que nunca, no primeiro plano das preocupações do Estado Democrático de Direito.

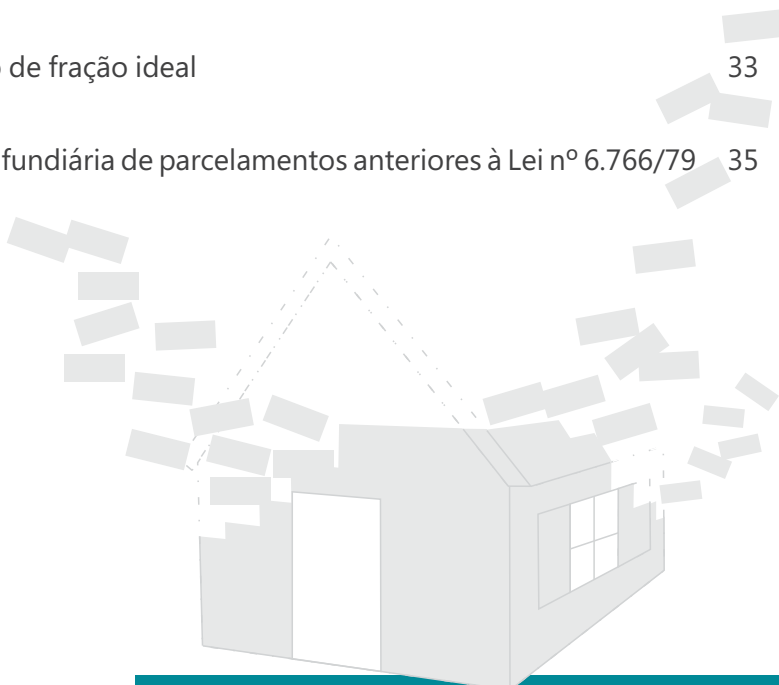
Parabenizo os ilustres Promotores autores dessa iniciativa, na certeza de que este compêndio contribuirá de modo sensível ao aperfeiçoamento da atuação do Ministério Público na complexa realidade concreta inerente à questão da regularização das ocupações de espaços urbanos.

Cordialmente,

MÁRCIO FERNANDO ELIAS ROSA
PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

Índice

1. Considerações gerais	4
2. Regularização fundiária de interesse social	12
2.1. Instrumentos jurídicos tendentes à obtenção do título de domínio	19
2.2. Concessão de uso especial para fins de moradia	25
3. Regularização fundiária de interesse específico	30
4. Especialização de fração ideal	33
5. Regularização fundiária de parcelamentos anteriores à Lei nº 6.766/79	35



1. Considerações gerais

A escassez do espaço urbano, a insuficiência dos mecanismos de mercado na regulação desse espaço e a ausência de consistentes políticas de desenvolvimento urbano levaram à proliferação dos assentamentos informais nas cidades (loteamentos irregulares e clandestinos, favelas, cortiços, ocupações em áreas de risco ou ambientalmente protegidas).

Podemos identificar algumas fases de tratamento dessa questão pelo Poder Público: a simples negação (ainda que essas ocupações dessem origem a novos bairros); a realização de obras pontuais de urbanização, conferindo aos habitantes desses núcleos melhores condições de vida; a introdução de mecanismos de regularização fundiária.

A regularização fundiária importa na realização de obras de urbanização e, sobretudo, em conferir meios para a obtenção do título dominial, além da integração desses núcleos à chamada cidade formal.

Nesse sentido, a Lei nº 11.977/09 – conhecida pela criação do Programa Minha Casa Minha Vida, que financia a aquisição, produção ou reforma de imóveis urbanos ou rurais por população de baixa renda – é um marco fundamental para essa nova fase segundo a qual os assentamentos informais são aceitos como parte indissociável da cidade e com ela precisam estar integrados, conferindo concretude ao objetivo constitucional de promover o bem de todos.

Assim, se antes da lei a regularização dos assentamentos informais era analisada apenas com base nos parâmetros da Lei nº 6.766/79, a partir de então são introduzidos novos parâmetros para permitir o reconhecimento jurídico dessas formas de ocupação do solo, chancelando situações consolidadas, sem olvidar da necessidade de o Município atuar eficazmente em seu território para evitar o surgimento de novas ocupações informais – o que inclui, evidentemente, a adoção de verdadeira política de desenvolvimento urbano, em geral, e de política pública de habitação, em



particular.

A regularização fundiária é definida no art. 46 da Lei nº 11.977/09: *"conjunto de medidas jurídicas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado"*.

Ressalte-se que a regularização fundiária se aplica ao solo urbano, o que se evidencia pelo nome do capítulo da lei "(Da regularização fundiária de assentamentos urbanos)" e pelas várias referências à expressão "urbano" nos dispositivos. Isso não significa, contudo, que assentamentos em áreas rurais não possam ser regularizados. Ocorre que, como a ocupação do solo rural precipuamente para moradia desnatura seu propósito (que é de desenvolvimento de atividade agrícola), há necessidade de integração da área ao espaço urbano, com a ampliação da zona urbana ou a criação de zona de interesse especial para fins de urbanização.

Área urbana é aquela assim definida pela legislação municipal (art. 47, I, da Lei nº 11.977/09). O Provimento CG nº 37/2013 utiliza o conceito de imóvel urbano por destinação, conforme o item 273, que se refere à regularização de imóveis com destinação urbana, ainda que localizados na zona rural. Há de prevalecer o quanto definido em lei, de forma que se deve exigir a integração da área à zona urbana por meio de lei municipal para que a regularização fundiária seja levada a efeito. Esse é o entendimento do CNJ, conforme disposto no art. 8º do Provimento nº 44/2015.

Considerando que a competência para legislar sobre direito urbanístico é concorrente (art. 24, I, da Constituição Federal), cabe à União editar normas gerais (§1º), sem prejuízo da suplementação pelos



Estados-membros (§2º) e da disciplina pelos Municípios de acordo com as peculiaridades locais (art. 30, I e II) – observando-se, nestes casos, as regras do Estatuto da Cidade, que é norma geral.

De qualquer modo, a ausência de disciplina da matéria no nível municipal não impede a aplicação de todos os institutos previstos na Lei nº 11.977/09, segundo dispõe seu art. 49.

Deve-se estimular, outrossim, a produção legislativa local para tratar da regularização fundiária de acordo com as necessidades do Município. Assim, como veremos adiante, é importante que o Município defina critérios para o “uso consolidado”, a “baixa renda”, a seleção de beneficiários para programas habitacionais, a concessão de uso de imóveis públicos, etc. Ainda, é fundamental que o Município elabore uma política pública de habitação que não apenas trate da regularização pontual de assentamentos informais, mas que disponha sobre o uso sustentável da terra urbana de modo a garantir o atendimento à demanda habitacional no longo prazo e evitar novas ocupações desordenadas.

A regularização fundiária deve se pautar pelos princípios do Estatuto da Cidade e, especificamente, por aqueles elencados no art. 48 da Lei nº 11.977/09:

(1) *“Ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para sua permanência na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental”*. O foco da regularização fundiária é a população de baixa renda, pois a vulnerabilidade econômica acaba determinando a ocupação informal. As maiores flexibilizações de padrões urbanísticos e ambientais previstas na lei se dirigem à regularização de assentamentos ocupados por população de baixa renda – sem prejuízo da possibilidade de regularização que atinja outros públicos, mas de forma mais restrita, como veremos adiante. Além disso, parte-se do pressuposto de que, em se tratando de ocupação consolidada, os moradores criaram vínculos no local, os quais devem ser preservados – o que inclui, evidentemente, traços culturais próprios da ocupação, conforme o



caso. A tradicional solução de retirar as pessoas do centro urbano e colocá-las em conjuntos habitacionais situados na periferia – medida sempre criticada por urbanistas – é rechaçada pela lei. Ora, havendo mecanismos para a regularização da ocupação, não há mais motivos para o reassentamento. Claro que a regra não é absoluta; assim, por exemplo, em se tratando de área de risco não passível de remediação, a desocupação será necessária. Mas, não perdendo o espírito da regra, deve-se preferir a realocação em área próxima.

(2) *"Articulação com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas à integração social e à geração de emprego e renda"*. O direito à moradia não significa apenas "ter um lugar para morar." Esse lugar deve propiciar ao morador condições efetivas de bem-estar e de integração social. Assim, a articulação entre diferentes políticas setoriais confere o tratamento global da questão; de nada adianta urbanizar uma área se não há meios de transporte público adequado, por exemplo. Da mesma forma, o local precisa contar com serviços públicos de educação, saúde e segurança.

(3) *"Participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização"*. Os próprios beneficiários devem ser os atores da regularização, o que aumentará a efetividade dos mecanismos propostos e contribuirá para o incremento da democracia. O núcleo urbano regularizado deve refletir os anseios da comunidade local, não podendo haver imposição de cima para baixo – o que é também uma mudança de paradigma, pois em outra época as obras de urbanização eram vistas como "benesses" concedidas pelo Poder Público e por isso não poderiam ser questionadas pelos moradores. Lembre-se que a participação popular na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano é diretriz da política de desenvolvimento urbano, segundo o art. 2º, II, do Estatuto da Cidade.

(4) *"Estímulo à resolução extrajudicial de conflitos"*. O procedimento em si da regularização fundiária é extrajudicial, como adiante veremos, numa tentativa de se conferir mais celeridade na solução da questão e de eliminar (ao menos diminuir) o formalismo próprio do sistema judicial.

(5) *"Concessão do título preferencialmente à mulher"*.



A regularização fundiária é de dois tipos: de interesse social ou de interesse específico.

A primeira é assim definida (art. 47, VII, da Lei nº 11.977/09):

"regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos:

- a) em que a área esteja ocupada, de forma mansa e pacífica, há pelo menos 5 (cinco) anos;*
- b) de imóveis situados em ZEIS; ou*
- c) de áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social".*

Podemos assim sistematizar os requisitos para a regularização de interesse social:

- (1) existência de assentamento irregular – definição constante do art. 47, VI, da Lei nº 11.977/09: *"ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizadas em áreas urbanas públicas ou privadas, utilizadas predominantemente¹ para fins de moradia"*;
- (2) ocupação por população de baixa renda²;
- (3) ocupação da área, de forma mansa e pacífica, por, no mínimo, 5 anos³;

- 1.** É possível a existência de algum comércio, mas deve prevalecer, na área como um todo, o uso residencial.
- 2.** A definição compete ao Município. Na ausência, pode-se utilizar a renda familiar máxima para a participação no Programa Minha Casa Minha Vida: R\$ 5.000,00 (art. 1º do Decreto nº 7.499/2011).
- 3.** A prova do decurso do tempo pode ser feita por qualquer meio, inclusive fotos aéreas da situação da área ao longo do tempo.



(4) localização do imóvel: em ZEIS⁴ ou em área pública declarada de interesse para regularização fundiária de interesse social.

O entendimento do TJSP, em seu Provimento CG nº 37/2013, item 275, é diverso. A citada norma distingue as áreas particulares – para as quais são exigidos pelo menos 5 anos de posse mansa e pacífica – das áreas públicas e situadas em ZEIS – para as quais não haveria o requisito temporal. Parece mais consentânea ao sistema da Lei nº 11.977/09 a exigência, sempre, do período mínimo de ocupação, o que indicaria a irreversibilidade desta a impor a regularização fundiária com a adoção de novos parâmetros urbanísticos e ambientais bem mais flexíveis.

A regularização fundiária de interesse específico é definida por exclusão: corresponde a todas as demais hipóteses em que não se caracterizar o interesse social (art. 47, VIII, da Lei nº 11.977/09).

Vale dizer que a regularização fundiária não se destina apenas aos assentamentos ocupados por população de baixa renda. Conquanto normalmente seja esta a população beneficiada (quem tem poder aquisitivo adquire seu imóvel dentro da cidade formal) – e, neste caso, maiores são os mecanismos de flexibilização dos padrões urbanísticos e ambientais, como veremos adiante –, pode ocorrer regularização nas chamadas “áreas de interesse específico”, com padrões mais rígidos justamente porque não há a hipossuficiência econômica dos beneficiários.

Em se tratando de assentamentos urbanos consolidados

4. Sigla para Zona Especial de Interesse Social: “parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo” (art. 47, V, da Lei nº 11.977/09).

anteriormente à publicação da Lei nº 11.977/09 (07 de julho de 2009), “o Município poderá autorizar a redução do percentual de áreas destinadas ao uso público e da área mínima dos lotes definidos na legislação de parcelamento do solo urbano”. (art. 52).

Segundo o disposto no art. 2º, XIV, do Estatuto da Cidade, 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, levando à conclusão de que o marco temporal referido no dispositivo da Lei nº 11.977/09 é desnecessário. De qualquer forma, o Município deve ter cautela na flexibilização dos padrões de urbanização para não estimular loteadores irresponsáveis que se valeriam da expectativa de futura regularização para promover parcelamento ilegal do solo.

A flexibilização de padrões urbanísticos é fundamental, na medida em que, por se tratar de assentamento informal, nem sempre ocorre a divisão da área em lotes iguais. Adotando-se um padrão único de lotes, dificilmente seria possível regularizar a área toda.

O conceito de assentamentos urbanos consolidados é dado na própria Lei nº 11.977/09, em seu art. 47, II: “parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados: a) drenagem de águas pluviais urbanas; b) esgotamento sanitário; c) abastecimento de água potável; d) distribuição de energia elétrica; ou e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos”. Tais características indicam ocupação por população de baixa renda. A definição utilizada no Provimento CG nº 37/2013 traz critérios complementares: “considera-se situação consolidada aquela em que o prazo de ocupação da área, a natureza das

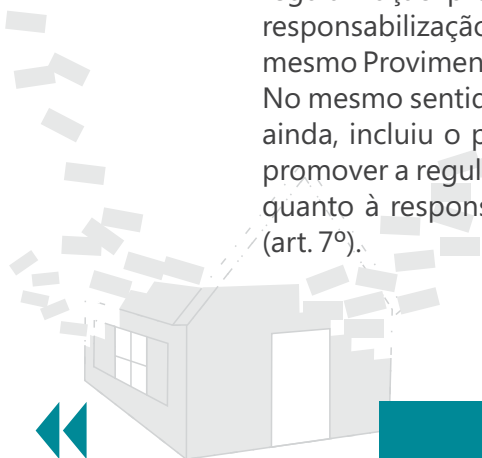


edificações existentes, a localização das vias de circulação ou comunicação, os equipamentos públicos disponíveis, urbanos ou comunitários, dentre outras circunstâncias peculiares, indiquem a irreversibilidade da posse que induza ao domínio” (item 274).

Normalmente, a regularização fundiária é promovida pelo Poder Público – o que é bastante natural, eis que, voltando-se principalmente às áreas ocupadas por população de baixa renda, os moradores não têm condições de proceder aos estudos técnicos e jurídicos necessários. Isso não impede que a regularização seja promovida pelos beneficiários, individual ou coletivamente, ou por cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária.

O Provimento CG nº 37/2013 incluiu o loteador como legitimado a requerer a regularização fundiária (item 282.3), o que é salutar, uma vez que vedar ao loteador o acesso a este mecanismo poderia, indevidamente, onerar o Poder Público, que, na prática, assumiria a imensa maioria das regularizações. De qualquer forma, a própria Lei nº 6.766/79 já atribui ao loteador a responsabilidade primária pela regularização (art. 38). Ressalte-se, contudo, que a regularização promovida pelo loteador não o isenta de responsabilização civil, criminal e administrativa, como o mesmo Provimento dispõe no item 312.

No mesmo sentido, o Provimento nº 44/2015 do CNJ, que, ainda, incluiu o proprietário da gleba como legitimado a promover a regularização fundiária, com a mesma ressalva quanto à responsabilidade civil, criminal e administrativa (art. 7º).



2. Regularização fundiária de interesse social

Essa é a hipótese em que a lei permite maior flexibilização dos parâmetros urbanísticos e ambientais, para consolidar a ocupação por população de baixa renda, como se observa do *caput* do artigo 54: “o projeto de regularização fundiária de interesse social deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos”.

Além disso, há instrumentos jurídicos próprios que facilitam a obtenção do título de domínio pelos ocupantes.

Já vimos que, em se tratando de área urbana consolidada (cujas características de ocupação mencionadas pela lei indicam, na prática, que a área é ocupada por população de baixa renda), o Município pode definir padrão diferenciado de lotes e autorizar a redução de áreas públicas (que normalmente já estão ocupadas por moradias).

Além disso, na regularização por interesse social, é possível consolidar-se a ocupação em área de preservação permanente, ocupada até 31 de dezembro de 2007, “desde que estudo técnico comprove que esta intervenção implica a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior”. O estudo exigido deve ser minucioso, assinado por profissional habilitado, contendo, no mínimo, os seguintes elementos:

- (1) caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada;
- (2) especificação dos sistemas de saneamento básico;
- (3) proposição de intervenções para o controle de riscos geotécnicos e de inundações;
- (4) recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;
- (5) comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos



recursos hídricos e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso;

(6) comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta;

(7) garantia de acesso público às praias e aos corpos d'água, quando for o caso.

Caberá ao órgão ambiental, por ocasião do licenciamento, definir a admissibilidade da consolidação da ocupação em área de preservação permanente, exigindo-se, conforme o caso, a devida reparação dos danos ambientais.

A Lei nº 12.651/12, em seu art. 64, do mesmo modo, autoriza a consolidação de ocupação em área de preservação permanente, fazendo remissão ao dispositivo correlato da Lei nº 11.977/09 e reproduzindo os requisitos acima referidos.

A regularização fundiária deve se traduzir num projeto que contenha, no mínimo:

(1) as áreas ou lotes a serem regularizados e, se houver necessidade, as edificações que serão relocadas;

(2) as vias de circulação existentes ou projetadas e, se possível, as outras áreas destinadas a uso público⁵;

(3) as medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei;

(4) as condições para promover a segurança da população em situações de risco⁶;

5. O uso do condicional se explica em razão da possibilidade de diminuição das áreas públicas, conforme autoriza o art. 52

6. Art. 3º, par. único, da Lei nº 6.766/79.

(5) as medidas previstas para adequação da infraestrutura básica⁷.

O memorial descritivo, se divergente da área constante do registro imobiliário, já será suficiente para fins de retificação, sem necessidade de procedimento autônomo. Nesse caso, o Provimento CG nº 37/2013 prevê um procedimento incidental de retificação.

De acordo com o procedimento (itens 285.2 a 285.8), o confrontante em tese atingido será notificado para, no prazo de 15 dias, apresentar impugnação. A notificação será pessoal. Não localizado o confrontante, ou recusando-se a receber a notificação, será expedido edital. Decorrido o prazo sem impugnação, será feito o registro da regularização fundiária. Havendo impugnação, o requerente da regularização terá a oportunidade de se manifestar em 10 dias. Se a impugnação não for solucionada pelas próprias partes, o Oficial terá duas opções: (a) rejeitar de plano a impugnação, se ela for infundada⁸, podendo o impugnante recorrer da decisão, sendo os autos remetidos ao Juiz Corregedor para

7. Consiste em: vias de circulação, escoamento das águas pluviais, rede para abastecimento de água potável, soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar (art. 2º, §6º, da Lei nº 6.766/79).

8. O próprio Provimento disciplina hipóteses em que se considera infundada a impugnação: quando já houver decisão em casos iguais ou semelhantes pela Corregedoria Geral da Justiça; quando o impugnante afirma, de forma genérica, que houve invasão em sua propriedade; quando o impugnante não expõe as razões de seu inconformismo; quando a matéria impugnada não guardar pertinência ao pedido; em outros casos, segundo a prudência e a razoabilidade do Oficial (item 285.7).



decisão; (b) processar a impugnação e, depois de manifestação do requerente, encaminhar os autos ao Juiz Corregedor para decisão. O Juiz Corregedor ouvirá o Ministério Público e proferirá decisão, a depender da qual a regularização terá ou não continuidade.

Como se vê, o projeto contempla questões urbanísticas e ambientais, que devem ser analisadas pelos respectivos órgãos licenciadores. Assim, enquanto o Município será sempre o órgão do licenciamento urbanístico, no caso do ambiental poderá sê-lo desde que tenha conselho de meio ambiente e órgão ambiental capacitado⁹. Não sendo este o caso, o licenciamento ambiental será feito pela CETESB.

Caso o Município tenha convênio com o Programa Estadual de Regularização de Núcleos Habitacionais – Cidade Legal, há a emissão de um documento único, a Declaração de Conformidade Urbanística e Ambiental – DCUA, que importa no licenciamento urbanístico e ambiental unificado. O Programa Cidade Legal (Decreto Estadual nº 52.052/07 e 56.909/11) fornece orientação e apoio técnico aos Municípios nos casos de regularização de assentamentos de interesse social ou ocupados predominantemente por população de baixa renda. Para o caso de assentamentos de interesse específico, há apenas orientação.

No tocante às obras de infraestrutura, a responsabilidade por sua execução é sempre do Poder Público, diretamente ou por meio de concessionários de serviços públicos, mesmo que a regularização não seja por ele promovida.

9. Sobre o licenciamento municipal, verificar a Lei Complementar nº 140/2011.

Uma vez aprovado o projeto, poderá ser objeto de registro imobiliário, acompanhado dos seguintes documentos:

- (1) certidão atualizada de matrícula ou transcrição do imóvel;
- (2) instrumento de instituição e convenção de condomínio, se o caso;
- (3) no caso de a regularização ser promovida por entidades, certidão atualizada dos atos constitutivos que demonstrem a pertinência temática.

A regularização fundiária será levada a efeito no Registro de Imóveis em que situado o imóvel a ser regularizado, ainda que a matrícula ou transcrição da gleba tenham sido feitas em outro Registro. Neste caso, o Oficial deverá abrir matrícula *ex officio*, com a devida averbação do fato no registro original. O Provimento nº 44/2015 do CNJ é expresso nesse sentido, segundo seu art. 3º.

A apresentação de todos os documentos exigidos na Lei nº 6.766/79 é expressamente dispensada, contentando-se a Lei nº 11.977/09 apenas com os já mencionados, no intuito de desburocratizar o procedimento.

O Provimento CG nº 37/2013 não se refere, especificamente quanto ao projeto, às medidas urbanísticas e ambientais cabíveis para a regularização (sobretudo quanto à redução ou eliminação de riscos). No entanto, a norma exige a apresentação de “auto de regularização municipal ou documento equivalente” (item 282) – que necessariamente contemplará aquelas medidas, uma vez que a Lei nº 11.977/09 somente assim permite a regularização, de sorte que, se



eventualmente o “auto de regularização” não contiver as medidas urbanísticas e ambientais necessárias, será nulo e da mesma forma o será todo o procedimento de regularização. O Provimento nº 44/2015 do CNJ fez referência a todos os requisitos para o projeto assim como previsto na Lei nº 11.977/09.

Destaque-se que o Registro de Imóveis apenas verifica a legalidade formal das aprovações dos órgãos competentes, como expressamente consigna o item 276 do Provimento CG nº 37/2013.

Para o registro, não há necessidade de conclusão das obras de infraestrutura, mas o cronograma constará do projeto e deve ser alvo de fiscalização. Da mesma forma, o assentamento pode ser dividido para fins de regularização, compatibilizando-se a prioridade conforme o grau de maior ou menor vulnerabilidade e a disponibilidade orçamentária¹⁰.

Efetuada o registro, o Oficial abrirá matrícula para a área objeto de regularização¹¹ e também para cada área pública.

Caso o ocupante tenha título de aquisição de lote ou fração ideal¹², poderá submetê-lo a registro e

10. “A regularização fundiária pode ser implementada por etapas”, diz o artigo 51, §3º, da Lei nº 11.977/09. Etapas da regularização fundiária são as medidas jurídicas, urbanísticas e ambientais que envolvam a integralidade ou trechos do assentamento irregular objeto de regularização (art. 47, IX).

11. A matrícula será aberta nos seguintes casos: (a) ausência de matrícula anterior; (b) matrícula em outro Registro de Imóveis; (c) divergência entre a área constante da matrícula atual e a constante do projeto em razão de precariedade da descrição atual, sem prova, contudo, de que houve invasão a confrontante.

12. Isso inclui o chamado “contrato de gaveta”. O Provimento CG nº 37/2013 garante mecanismos para que o Oficial registrador obtenha a segurança quanto à legitimidade do documento porventura apresentado pelo interessado.



obter a propriedade, observando-se o procedimento disposto nos itens 287 a 292 do Provimento CG nº 37/2013.

Se já houver registro de alienação de fração ideal, o Provimento CG nº 37/2013 criou um procedimento para especificação da fração (itens 293 a 295, *infra*).

Ainda, caso o loteador ou proprietário da gleba seja conhecido, o beneficiário que não tenha título de aquisição já poderá diretamente daquele obter a transferência da propriedade.

A Lei nº 11.977/09 não exige projeto de regularização fundiária para o registro de sentença de usucapião, adotando o entendimento de que é possível o reconhecimento da propriedade pelo usucapião independentemente da regularidade do parcelamento do solo. Esse posicionamento ganha corpo na jurisprudência com o julgamento, pelo STF, do Recurso Extraordinário nº 422.349 (com repercussão geral), tendo ficado assentado, por maioria do Pleno, que, *“preenchidos os requisitos do art. 183 da Constituição Federal, o reconhecimento do direito à usucapião especial urbana não pode ser obstado por legislação infraconstitucional que estabeleça módulos urbanos na respectiva área em que situado o imóvel (dimensão do lote)”*.

O reconhecimento da propriedade pelo usucapião não dispensa, outrossim, a regularização fundiária do assentamento. Neste caso, o projeto excluirá os lotes eventualmente abrangidos pelo usucapião.

2.1. Instrumentos jurídicos tendentes à obtenção do título de domínio

Lembrando que um dos objetivos da regularização fundiária é a titulação do domínio, a Lei nº 11.977/09 estabelece instrumentos que, desencadeados num procedimento extrajudicial, podem levar à aquisição do domínio, por meio do usucapião (no caso de imóveis particulares), ou à obtenção de concessão de direito real de moradia (no caso de imóveis públicos).

O primeiro deles é a demarcação urbanística. Trata-se de *“procedimento administrativo pelo qual o poder público, no âmbito da regularização fundiária de interesse social, demarca imóvel de domínio público ou privado, definindo seus limites, área, localização e confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses”* (art. 47, III).

Segundo o Provimento CG nº 37/2013, “o procedimento de demarcação urbanística é indispensável para a regularização fundiária de áreas ainda não matriculadas e facultativo para as demais situações de regularização de interesse social e específico” (item 296). Ao permitir a demarcação urbanística para regularização fundiária de interesse específico, o Provimento inovou a lei. Embora o Estatuto da Cidade faça referência genérica à demarcação urbanística como instrumento jurídico da política urbana (art. 4º, IV, “t” – introduzido justamente pela Lei nº 11.977/09), a Lei nº 11.977/09 traz a definição de referido instituto, limitando-o à regularização fundiária de interesse social. Assim, há de prevalecer o quanto definido em lei.

Trata-se de ato privativo do Poder Público, no âmbito da regularização fundiária de interesse social. A demarcação é um levantamento



técnico (planta e memorial descritivo) da área, que deve ser perfeitamente identificada (com a menção à matrícula, se houver), bem como todos os proprietários (se for possível tal identificação) e confrontantes. A demarcação urbanística se formaliza num auto de demarcação.

A área objeto de demarcação pode ser pública ou privada – e, neste caso, não necessariamente o proprietário deve ser identificado, podendo-se consignar esta impossibilidade em razão de descrições imprecisas de registros anteriores.

No caso de não ser possível a identificação da titularidade da área demarcada ou caso esta seja pública ou confronte com área pública, o Poder Público deve notificar os demais entes federados para que se manifestem em 30 dias. Não havendo oposição, o auto de demarcação urbanística deve ser submetido ao registro imobiliário.

Ingressando o auto de demarcação no registro, o Oficial deverá identificar o proprietário da área e os confrontantes, bem como as matrículas ou transcrições respectivas. Na sequência, o Oficial notificará tais pessoas, pessoalmente ou por correio com aviso de recebimento, para que apresentem impugnação no prazo de 15 dias. Já o Poder Público que promove a demarcação notificará, por edital, eventuais interessados, assim como o proprietário e os confrontantes não localizados para notificação pessoal.

Não havendo impugnação, o auto de demarcação será averbado¹³ na matrícula referente à área demarcada. Ocorrendo impugnação, o Oficial do Registro de Imóveis notificará o Poder Público para que se manifeste no prazo de 60 dias.

O Poder Público pode adequar o auto e sanar as impugnações, após o que o auto será averbado; caso contrário, deve o Oficial

13.O ato não é sujeito à cobrança de custas e emolumentos (art. 68 da Lei nº 11.977/09).

do Registro de Imóveis tentar a conciliação entre as partes e, não obtida, a demarcação será encerrada. Se a impugnação se referir apenas a uma parcela da área demarcada, o procedimento terá curso quanto a esta parte.

O Provimento CG nº 37/2013 prevê que, frustrada a conciliação, o Oficial poderá rejeitar de plano a impugnação infundada e prosseguir com o registro da demarcação ou processar a impugnação e remeter os autos ao Juiz Corregedor para decisão (itens 285.6 a 285.8, já referidos supra). De fato, o Juiz Corregedor deve decidir a impugnação não solucionada pelo próprio Oficial, sendo incompatível com a sistemática da regularização fundiária simplesmente encerrar-se o procedimento caso haja impugnação – que pode ser manifestamente improcedente.

Feita a demarcação, será possível a utilização de um segundo instrumento tendente à regularização do domínio: a legitimação de posse. Trata-se de *“ato do poder público destinado a conferir título de reconhecimento de posse de imóvel objeto de demarcação urbanística, com a identificação do ocupante e do tempo e natureza da posse”* (art. 47, IV, da Lei nº 11.977/09).

Não necessariamente a demarcação urbanística precisa ser levada a cabo para que ocorra a legitimação de posse. Assim, se a área objeto de regularização já se encontrar perfeitamente demarcada e especializada no Registro de Imóveis, fica dispensada a demarcação. É o que dispõe o item 298.3 do Provimento CG nº 37/2013.

O Poder Público, reconhecendo a ocupação do espaço por determinado tempo por uma determinada pessoa, confere a esta título de



legitimação de posse, que deve ser registrado¹⁴ no Registro de Imóveis, junto à matrícula do imóvel previamente demarcado (se o caso) e em relação ao qual já tenha havido o registro do projeto de regularização fundiária. Esse desencadeamento de atos é bastante lógico: somente se avança na regularização do domínio caso a ocupação tenha condições de regularização e, efetivamente, tenha sido apresentado o respectivo projeto. Caso o projeto preveja a realocação de pessoas, estas não serão beneficiadas por legitimação de posse, mas a lei impõe ao Poder Público “*assegurar-lhes o direito à moradia*” (art. 58, §3º, da Lei nº 11.977/09).

O título de legitimação de posse será concedido ao morador cadastrado pelo Poder Público, observando-se as seguintes condições: (1) não ser concessionário, foreiro ou proprietário de outro imóvel urbano ou rural; (2) não ser beneficiário de legitimação de posse anteriormente concedida. Observando-se o princípio insculpido no art. 48, V, da Lei nº 11.977/09, o título será concedido preferentemente à mulher.

Caso se constate que o beneficiário não está na posse do imóvel ou tenha feito irregular cessão de direitos (sem registro imobiliário), o título será extinto, a requerimento do Poder Público, procedendo-se à averbação desse fato no registro imobiliário.

Ressalte-se que a legitimação não importa em transferência de propriedade; é o reconhecimento que determinada pessoa ocupa o local para fins de moradia, o que pode trazer consequências para a aquisição do domínio, mas, por si só, não tem esse efeito.

Após 5 anos de registro do título, o beneficiário (necessariamente ele), pode requerer a conversão em propriedade, com fundamento no usucapião constitucional urbano (art. 183). Pode-se denominar essa modalidade de aquisição da propriedade de usucapião

14. O ato não é sujeito à cobrança de custas e emolumentos (art. 68 da Lei nº 11.977/09).

administrativo.

Isso não impede, evidentemente, que o interessado ingresse com ação de usucapião antes, se já tiver alcançado o período da prescrição aquisitiva. Por isso mesmo é que o art. 60 da Lei nº 11.977/09 ressalva: “sem prejuízo dos direitos decorrentes da posse exercida anteriormente”. Frise-se, ainda, que a menção ao usucapião constitucional urbano implica na limitação dessa nova modalidade de usucapião para os imóveis com área de até 250m². Se a área for maior, deve-se observar as regras do Código Civil.

O requerimento é dirigido ao Oficial de Registro de Imóveis¹⁵, sem nenhuma intervenção judicial. Caso o proprietário se oponha¹⁶, deverá ele promover a competente ação judicial. Essa inversão foi criada para facilitar a aquisição do título de domínio pelos beneficiários da regularização fundiária de interesse social.

O requerimento de conversão da legitimação de posse em propriedade deve conter os seguintes documentos:

- (1) certidão do cartório distribuidor demonstrando a inexistência de ações em andamento que versam sobre a posse ou a propriedade do imóvel (da gleba), a ser custeada pelo Poder Público;
- (2) declaração do interessado de que não possui outro

15. O ato não é sujeito à cobrança de custas e emolumentos (art. 68 da Lei nº 11.977/09).

16. Hipótese remota, uma vez que, se na demarcação urbanística o proprietário não se manifestou (e necessariamente ele é notificado), dificilmente no momento da conversão em propriedade, anos depois, terá esse interesse. Mas é fundamental garantir-se essa possibilidade de defesa, pois não se trata de confisco disfarçado de usucapião.

imóvel urbano ou rural;

(3) declaração de que o imóvel é utilizado para moradia própria ou da família;

(4) declaração de que não teve reconhecido anteriormente direito ao usucapião de imóveis em áreas urbanas.

Em se tratando de imóvel público, não há possibilidade de aquisição da propriedade, por força da vedação expressa constante do art. 183, §3º, da Constituição Federal. Nesse caso, o Poder Público poderá conceder direito de uso especial (*infra*) ou, até mesmo, alienar o bem (mediante prévia desafetação, conforme o caso) ao ocupante¹⁷.

17. Independentemente de licitação, conforme preceitua o art. 17, I, "f", da Lei nº 8.666/93. A possibilidade existe apenas para a regularização fundiária de interesse social. Se o imóvel tiver destinação comercial e área de até 250m², é possível a alienação nos mesmos termos (alínea "h" do dispositivo).



2.2. Concessão de uso especial para fins de moradia

Ao tratar do usucapião especial urbano, no art. 183 da Constituição Federal, o parágrafo 1º, de forma assistemática, tratou de instituto diverso, qual seja, a *concessão de uso*.

O Estatuto da Cidade elenca, dentre os institutos jurídicos da política urbana, a concessão de direito real de uso¹⁸ e a concessão de uso especial para fins de moradia (art. 4º, V, “g” e “h”). Os artigos 15 a 20 tratariam deste último instituto, mas foram vetados pelo Presidente da República sob o argumento de que *“algumas imprecisões do projeto de lei trazem, no entanto, riscos à aplicação desse instrumento inovador, contrariando o interesse público”*.

Antes mesmo da entrada em vigor do Estatuto da Cidade, a Medida Provisória nº 2.220, de 04 de setembro de 2001¹⁹, tratou da *concessão de uso especial*.

Ela é assim definida:

“Aquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta

18. Disciplinada no art. 7º do Decreto-lei nº 271/67 (com a redação dada pela Lei nº 11.481/07): “É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas”.

19. Continua em vigor por força do disposto no art. 2º da Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001: “As medidas provisórias editadas em data anterior à da publicação desta emenda continuam em vigor até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional”.



metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o 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”.

Trata-se de direito público subjetivo, atuando a Administração Pública de modo vinculado, ou seja, uma vez presentes os requisitos legais, o título será concedido ao interessado²⁰. Os requisitos são:

- junho de 2001²¹;
- (1) Ocupação de imóvel público por 5 anos até 30 de junho de 2001²¹;
 - (2) Ocupação para fins de moradia própria ou da família;
 - (3) Localização em zona urbana;
 - (4) Imóvel de até 250m²;
 - (5) O possuidor não pode ser proprietário ou concessionário de outro imóvel urbano ou rural.

Admite-se a concessão coletiva do direito de uso especial, observando-se os seguintes requisitos:

- junho de 2001²²;
- (1) Ocupação de imóvel público por 5 anos até 30 de junho de 2001²²;
 - (2) Ocupação para fins de moradia própria ou da família;
 - (3) População de baixa renda;
 - (4) Localização em zona urbana;
 - (5) Imóvel de mais de 250m²;

20. Em havendo recusa administrativa, mediante ação judicial.

21. É possível que o herdeiro suceda a posse do antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.

22. O possuidor pode continuar a posse do antecessor para atingir a prazo, desde que as posses sejam contínuas. A regra é mais ampla que para o caso da concessão individual, que somente permite a soma das posses no caso de sucessão *causa mortis* e desde que o herdeiro já ocupe o imóvel ao tempo da abertura da sucessão.



- (6) Impossibilidade de identificação do terreno ocupado por cada possuidor;
- (7) Os possuidores não podem ser proprietários ou concessionários de outro imóvel urbano ou rural.

Nesse caso, a concessão atribuirá a mesma fração ideal a cada possuidor, salvo se houver acordo entre estes dispendo de modo diverso. Em qualquer caso, a fração não pode ser superior a 250m².

Para o caso de imóvel com finalidade comercial, também se assegura o direito à concessão de uso especial, observando-se os demais requisitos para a concessão individual.

O título – concedido administrativa ou judicialmente – será registrado no Registro de Imóveis.

Em algumas situações, o direito será reconhecido para ocupação de outro imóvel, caso aquele efetivamente ocupado se insira numa das seguintes hipóteses:

- (1) área de risco;
- (2) bem de uso comum do povo;
- (3) área destinada a projeto de urbanização;
- (4) área de interesse à segurança nacional;
- (5) área de especial proteção ambiental;
- (6) área reservada à construção de represas e obras congêneres;
- (7) área situada em via de comunicação²³.

23. No caso de área de risco, necessariamente ocorrerá a realocação – a menos que exista a possibilidade de eliminação ou redução do risco. Nos demais casos, trata-se de faculdade do Poder Público. Assim, por exemplo, se o imóvel se situar em via de circulação que possa ser desviada em projeto de regularização fundiária, não haverá óbices à concessão de uso.

O diploma normativo também permite a transferência do direito por ato *inter vivos* ou *causa mortis*.

Caso o concessionário dê destinação diversa de moradia ao imóvel ou adquira a propriedade ou a concessão de outro imóvel urbano ou rural, será extinta a concessão de direito de uso especial, com a subsequente averbação no Registro de Imóveis.

O art. 71-A da Lei nº 11.977/09 também permite a extinção, por ato unilateral do Poder Público, de contratos de concessão de uso especial para fins de moradia e de concessão de direito real de uso firmados anteriormente à regularização fundiária, com o objetivo de viabilizar obras de urbanização em assentamentos irregulares de baixa renda e em benefício da população moradora, mas deverá ser garantido o direito à moradia, preferencialmente na área objeto de intervenção.

Saliente-se que a concessão de uso especial, nas hipóteses de regularização fundiária de interesse social, dispensa licitação, nos termos do art. 17, I, "f" e "h", da Lei nº 8.666/93.

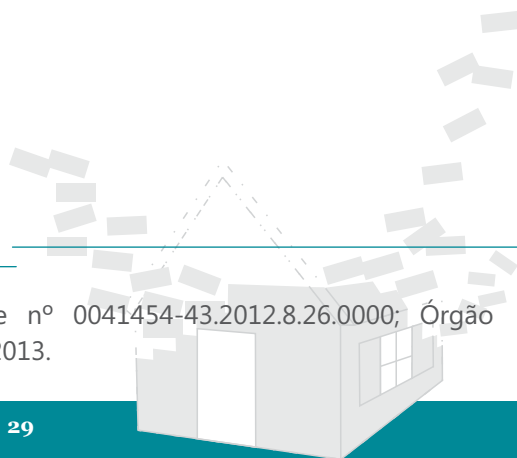
A Lei nº 11.977/09 dispensa a apresentação de projeto de regularização fundiária para o registro do título de concessão de uso especial para fins de moradia, bastando a planta elaborada pelo Poder Público. O objetivo da regra foi facilitar a aquisição do título, mas não dispensa a regularização fundiária, que é imperativa uma vez verificada a irregularidade da ocupação do solo. Em outras palavras, a lei somente inverteu a ordem da prática de atos: se normalmente é registrado o projeto de regularização para, depois, tratar-se do domínio, para a concessão de direito de uso especial para fins de moradia é possível iniciar-se com o registro desta para, em seguida, prosseguir-se com as demais medidas da regularização fundiária.

A respeito da aplicabilidade da Medida Provisória nº 2.200/01 a Estados e Municípios, anote-se a existência de entendimentos



acerca da inconstitucionalidade do diploma por ferir a autonomia de tais entes, mas há importante precedente do TJSP²⁴ pela constitucionalidade, sem prejuízo da possibilidade de o Município e o Estado legislarem sobre o tema.

24. Arguição de Inconstitucionalidade nº 0041454-43.2012.8.26.0000; Órgão Especial; rel.: Des. Renato Nalini; j. 30/01/2013.



3. Regularização fundiária de interesse específico

Como já visto, esta modalidade de regularização fundiária é definida por exclusão: ocorrerá sempre que não estiverem presentes as hipóteses para a regularização fundiária de interesse social. Bem por isso é que a lei não previu mecanismos especiais tendentes à aquisição do título pelos ocupantes.

Assim, caso os ocupantes tenham títulos de aquisição de lote ou de fração ideal, poderão, com o registro da regularização, obter a propriedade com o subsequente registro de tais títulos, observando-se o procedimento constante dos itens 287 a 292 do Provimento CG nº 37/2013. Caso já exista registro de fração ideal, procede-se como especificação de fração (infra). Também é possível a obtenção do domínio pelo usucapião, individual ou coletivo.

A regularização deve constar de um projeto, que atenda a todas as exigências do art. 51 da Lei nº 11.977/09, e submetido a registro imobiliário. Também devem ser observados os demais requisitos previstos na Lei nº 6.766/79.

A Lei nº 11.977/09 não traz flexibilizações dos parâmetros ambientais no caso da regularização fundiária de interesse específico, diversamente do que ocorre na regularização de interesse social. Assim, o projeto *"deverá observar as restrições à ocupação de Áreas de Preservação Permanente e demais disposições previstas na legislação ambiental"*. (art. 61, §1º).

Já a Lei nº 12.651/12 permite a consolidação da ocupação de área de preservação permanente em regularização fundiária de interesse específico, desde que não se trate de área de risco, mediante a apresentação de projeto na forma da Lei nº 11.977/09, devendo-se manter faixa não edificante de, no mínimo, 15 metros ao longo de cursos d'água (art. 65). Parece-nos que o dispositivo é de pouca aplicação prática, uma vez que se exige que a área objeto de regularização configure "área urbana



consolidada”, cujos parâmetros indicam ocupação por população de baixa renda – o que, muito provavelmente, levará à caracterização do interesse social.

De qualquer forma, é preciso entender o contexto em que a Lei nº 12.651/12 permite a intervenção em área de preservação permanente. Com efeito, esta é autorizada somente nos casos de utilidade pública, interesse social e baixo impacto ambiental (art. 8º). As hipóteses de interesse social estão elencadas no art. 3º, IX, dispondo sua alínea “d”: *“a regularização fundiária de assentamentos humanos ocupados predominantemente por população de baixa renda em áreas urbanas consolidadas”*. Portanto, a regularização fundiária de interesse específico a admitir consolidação da ocupação de área de preservação permanente é somente aquela que se refere a assentamentos ocupados predominantemente por população de baixa renda em áreas urbanas consolidadas. Observados esses parâmetros e diante de um projeto que atenda ao disposto no art. 65, §1º, da Lei nº 12.651/12 e não se tratando de área de risco, será possível a consolidação da ocupação em área de preservação permanente. Para outros casos de regularização fundiária de interesse específico, não será admitida tal flexibilização, devendo ser recuperada, integralmente, a faixa de área de preservação permanente.

No licenciamento ambiental, o órgão responsável deverá ser criterioso ao analisar projetos que contemplem a consolidação da ocupação em área de preservação permanente, exigindo, conforme o caso, a reparação dos danos, em tratamento mais rigoroso que aquele dispensado a uma regularização por interesse social.

Frise-se, ainda, que, dada a remissão do art. 65 à Lei nº 11.977/09, deve-se permitir a ocupação da área de preservação permanente ocorrida até 31 de dezembro de 2007.

Quanto ao tamanho dos lotes e percentual de áreas públicas, em tese é possível sua redução, já que a previsão legal (art. 52 da Lei nº 11.977/09) está no capítulo das disposições preliminares. No entanto, é difícil essa ocorrência na prática, uma vez que as características de “área



urbana consolidada” (art. 47, II, da Lei nº 11.977/09) são compatíveis com ocupação por população de baixa renda, em áreas que, portanto, serão ZEIS e poderão ter a regularização por interesse social.

Outra importante diferença em relação à regularização de interesse social diz respeito à responsabilidade pelas obras de infraestrutura. Na regularização por interesse específico, a autoridade licenciadora (urbanística e ambiental) deverá definir a quem cabe tais obras, podendo inclusive haver o compartilhamento com os beneficiários (analisando-se, para tanto, sua capacidade econômica e as obras que eventualmente já tenham realizado por sua conta).



4. Especialização de fração ideal

Este procedimento – previsto nos itens 293 a 295 do Provimento CG nº 37/2013 – se aplica aos casos em que o parcelamento ilegal consistiu na alienação de frações ideais do imóvel, com registro imobiliário, correspondendo, na verdade, a áreas certas e determinadas.

Os pressupostos para a especificação são a existência de projeto de regularização fundiária que determine a regularização sob a forma de loteamento ou de instituição de condomínio e o registro de frações ideais na matrícula.

Caso o Município seja o responsável pela regularização fundiária, poderá, ao apresentar o projeto, indicar os respectivos lotes ou unidades autônomas correspondentes às frações ideais registradas (item 282.4).

Não sendo este o caso, o titular da fração ideal (ou seu sucessor) deve apresentar requerimento de especialização ao Registro de Imóveis em que tramita a regularização fundiária, contendo os seguintes requisitos:

- (1) anuência dos confrontantes da fração do imóvel que pretende especificar;
- (2) a localização da fração de acordo com o projeto de regularização apresentado, atestado pelo Município;
- (3) certidão de lançamento fiscal ou de simulação do valor venal.

Caso a anuência dos confrontantes não seja apresentada, o Oficial deverá notificá-los para que apresentem impugnação (procedimento previsto nos itens 285.2 a 285.8, já analisado supra). Caso não seja apresentada a certidão de localização da fração, o Oficial deverá expedir edital para que eventuais interessados apresentem impugnação (observa-se o procedimento previsto nos itens 285.5 a 285.8, já analisado supra).

Não havendo impugnação, ou sendo esta resolvida, será



aberta matrícula para a fração destacada, averbando-se o destaque na matrícula matriz. Realizada a especialização de todas as frações, a matrícula matriz será encerrada.

Caso a regularização fundiária ocorra sob a forma de instituição de condomínio, o requerimento de especialização deve ser subscrito por todos os titulares de frações ideais²⁵ (ou seus sucessores), e instruído com:

- (1) certidão atualizada da matrícula do imóvel;
- (2) instrumento de instituição e especificação de condomínio;
- (3) plantas e memorial descritivo com a descrição sucinta do empreendimento, a identificação das unidades autônomas com as respectivas frações ideais de terreno e as restrições incidentes sobre elas, bem como das áreas comuns, ambos assinados por profissional habilitado e aprovados pelo Município;
- (4) cálculo das áreas das edificações e dos lotes, discriminando, além da global, a das partes comuns, inclusive áreas de circulação interna;
- (5) convenção de condomínio e regimento interno;
- (6) "habite-se" das construções existentes;
- (7) certidão negativa de débito para com a Previdência Social;
- (8) instrumento de atribuição de unidades autônomas.

25. Não havendo a subscrição por todos os titulares de frações, o Oficial do Registro de Imóveis deverá notificá-los para apresentar impugnação, observando-se o procedimento do item 285, já visto.



5. Regularização fundiária de parcelamentos anteriores à Lei nº 6.766/79

Os parcelamentos sem registro imobiliário, anteriores à Lei nº 6.766/79, devidamente implantados e integrados à cidade, podem ser registrados, dispensando-se a apresentação do licenciamento urbanístico e ambiental. Basta a formalização do registro contendo a declaração, firmada pela Municipalidade, de tais condições, e a apresentação de desenhos e documentos com as informações necessárias para a efetivação do registro do parcelamento (art. 71 da Lei nº 11.977/09).

Segundo o item 300 do Provimento CG nº 37/2013, são exigidos os seguintes documentos para o registro: a) certidão do Município atestando que o loteamento foi implantado antes de 19 de dezembro de 1979 e que está integrado à cidade; b) planta da área em regularização, assinada por profissional habilitado, contendo as subdivisões das quadras, as dimensões e numeração dos lotes, logradouros, espaços livres e outras áreas com destinação específica; c) certidão de matrícula ou transcrição da área; d) memoriais descritivos da gleba, da área parcelada, dos lotes, dos bens públicos e demais áreas.

O dispositivo não cria uma nova modalidade de regularização fundiária, tratando apenas do registro dos parcelamentos anteriores à Lei nº 6.766/79 e que atendam à legislação urbanística e ambiental – daí a utilização das expressões “implantado” e “integrado à cidade”. O registro possibilitará a titulação aos moradores.

O Município, deparando-se com loteamentos nessa situação, deve instaurar procedimento administrativo em que se proceda (por si ou por aquele que promover a regularização) ao diagnóstico urbanístico e ambiental da área objeto de regularização, para, atestando-se a

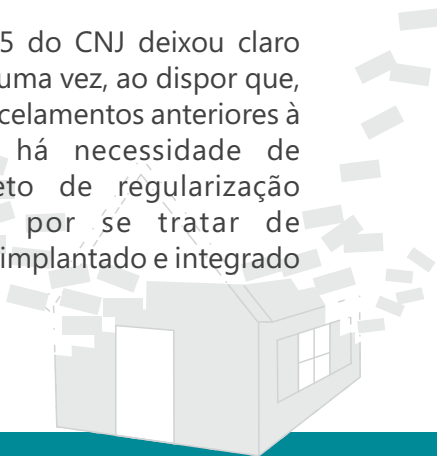


completa adequação à legislação aplicável, emitir a certidão exigida pelo dispositivo legal.

O Provimento nº 44/2015 do CNJ estabeleceu que o requerente do registro deverá apresentar “documento expedido pelo Poder Executivo municipal que ateste a conformidade legal do procedimento de regularização, observados os requisitos de implantação do parcelamento e sua integração à cidade” (art. 22, III). Ainda, o art. 23 especifica que as irregularidades possíveis seriam a falta de aprovação municipal ao projeto ou a falta de registro, quando exigíveis – deixando claro que se trata de irregularidades formais e que não importam em violação a padrões urbanísticos e ambientais.

Caso haja necessidade de realização de obras de infraestrutura ou reparação ambiental, a regularização fundiária deve seguir todas as regras já analisadas, confeccionando-se um projeto de regularização. Claro que, por se tratar de parcelamento bastante antigo, espera-se que as adequações sejam bem pontuais. O que se deve frisar é que o art. 71 não autoriza a completa flexibilização de regras para esses parcelamentos, permanecendo aplicáveis todas as demais disposições da Lei nº 11.977/09 sobre a regularização.

O Provimento nº 44/2015 do CNJ deixou claro esse entendimento, mais uma vez, ao dispor que, no caso de registro de parcelamentos anteriores à Lei nº 6.766/79, não há necessidade de apresentação de projeto de regularização fundiária, justamente por se tratar de parcelamento totalmente implantado e integrado à cidade (art. 5º, §4º, II).





MPSP | Ministério Público
DO ESTADO DE SÃO PAULO

Redação: CAO Meio Ambiente e Urbanismo
Diagramação: Assessoria de Comunicação Social

