

"Regularizar significa transformar a perspectiva de vida dos beneficiados, dando-lhes segurança jurídica e dignidade", diz Maria do Carmo de Rezende Campos Couto

## Regularização Fundiária de Interesse Específico

// Maria do Carmo de Rezende Campos Couto

*Oficial de Imóveis, Títulos e Documentos e Civil de Pessoas Jurídicas da Comarca de Atibaia/SP. Membro do grupo de revisores técnicos do Boletim Eletrônico do IRIB. Graduada em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais, com especialização em Direito Notarial e Registral pela Faculdade Arthur Thomas (FAAT), em Londrina-PR, e especialização em Direito Registral pela PUC Minas. Foi escrevente, oficial substituta e oficial designada do Registro de Imóveis de Betim/MG e oficial do Registro de Imóveis e Anexos de Assis/SP, de 2003 a 2009. Membro do Conselho Editorial do Instituto e autora da primeira obra da Coleção Cadernos IRIB – Compra e Venda. Foi vice-presidente do IRIB para o Estado de São Paulo (2010/2012).*

## 1. Introdução: a questão fundiária urbana

A informalidade urbana está presente em quase todas as cidades brasileiras e, na maioria das vezes, está associada a ocupações de população de baixa renda. Contudo, sabemos que não é só essa camada da população que sofre com essa questão, visto que as populações de renda mais elevada também são atingidas.

A Lei nº 11.977/2009, com o objetivo de solucionar o problema habitacional brasileiro, introduziu medidas efetivas que visam a regularizar todos os tipos de ocupações. Morar regularmente é um direito social e condição para a realização de outros direitos constitucionais, como saúde, lazer, trabalho, educação.

Regularizar significa transformar a perspectiva de vida dos beneficiados, dando-lhes segurança jurídica e dignidade.

Segundo Sarlet, dignidade da pessoa humana é

a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que asseguram a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos.<sup>1</sup>

Assim, é necessário que o Estado busque medidas efetivas que visem a fornecer dignidade a seus cidadãos.

O crescimento desordenado das cidades propiciou as ocupações informais, bem como o parcelamento do solo de forma irregular e clandestina, surgindo, assim, núcleos habitacionais em qualquer região, inclusive em áreas de proteção ambiental.

Por ocupação informal entende-se aquela proveniente de invasões, sem que haja um título formal de transmissão da propriedade ou prévio projeto de parcelamento do solo. Normalmente, sequer há a figura do parcelador, mas mera ocupação de um espaço territorial pela população carente, de forma desordenada.

Já o parcelamento irregular é definido pela doutrina<sup>2</sup> como aquele que, embora aprovado, não foi executado ou foi executado em desconformidade com a legislação e o ato de aprovação; e clandestino aquele que sequer foi aprovado. Nesses, há, em tese, a figura do parcelador, de quem é a responsabili-

dade em promover a aprovação e o registro do parcelamento do solo, mas nem sempre é isso o que acontece.

A primeira legislação sobre loteamentos no Brasil foi o Decreto-Lei nº 58, de 1937, que objetivou comprovar a liquidez do domínio e a idoneidade do empreendedor. Mas o processo nele previsto era exigido somente nos loteamentos em que os lotes seriam vendidos a prestações, e com oferta pública. Esse Decreto foi regulamentado pelo Dec. nº 3.079, de 15 de setembro de 1938. Por ser uma legislação restrita às vendas a prazo, foi ostensivamente descumprida. Não havia a figura do desmembramento, o que também auxiliou na burla à legislação, com averbações indiscriminadas de ruas.

Posteriormente, o Decreto-Lei nº 271, de 1967, tentou regular o tema, contudo, seu projeto foi desfigurado e serviu apenas para fazer incidir a legislação anterior – Dec. Lei nº 58/1937 – a todas as vendas decorrentes de loteamento e não só àquelas a prazo; criou a figura do desmembramento, sem regulamentá-lo; determinou que as áreas públicas passavam a integrar o domínio público deste à data do registro do loteamento; tentou equiparar o parcelamento do solo ao condomínio da Lei nº 4.591, de 1964, dependendo, no entanto, de regulamentação que nunca ocorreu.

Em 1979 foi editada a Lei nº 6.766, que instituiu normas urbanísticas, de Direito Civil, registrárias e penais, e regulou o desmembramento.

Essa lei, que ainda está em vigor, é considerada elitista por buscar um nível de urbanização muito elevado, pois contém muitas exigências em relação à aprovação do projeto, bem como documentais, para fins de registro, as quais acabam por contribuir para que sejam implantados parcelamentos informais, irregulares ou clandestinos. Em seu texto original, a lei exigia 35% de áreas públicas, o que encarecia sobremaneira o empreendimento e o preço dos lotes; tal exigência contribuiu para a inviabilização dos loteamentos populares.

Embora essa mesma lei estabeleça em seus arts. 50 e 51 penalidades severas para o parcelador que não aprova e registra seu empreendimento, isso não foi suficiente para estancar inúmeros parcelamentos irregulares ou clandestinos que surgiram no entorno das cidades, visto que a falta de fiscalização e a impunidade imperaram.

O art. 37 proíbe a venda ou a promessa de venda de parcela de loteamento ou desmembramento que não estiver registrado. E o art. 52 proíbe que o registrador de imóveis registre parcelamento não aprovado pelos órgãos competentes, bem como registre contratos de compromisso de compra e venda, cessões ou promessa de cessão de loteamento ou desmembramento não registrado.

Ela também possui disposições que visam à regularização de parcelamentos irregulares nos arts. 38 a 44; mas essa normatização não resolveu a questão de assentamentos irregulares.

1. SARLET, Ingo Wolfgang, *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 5ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 62.

2. Nesse sentido é o ensinamento de Francisco Eduardo Loureiro. (LOUREIRO, Francisco Eduardo. "Loteamentos Clandestinos – prevenção e repressão". *Revista de Direito Imobiliário*, Ano 23, n. 48, São Paulo: IRIB, 2000, p. 30.

especialmente aqueles provenientes de ocupações, muitas vezes desordenadas.

Posteriormente, foi editada a Lei nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999, a qual trouxe novas regras flexibilizando a regularização dos denominados *parcelamentos populares*, destinados às classes de menor renda, estabelecendo a possibilidade de registro da imissão de posse, cessão da posse, inclusive com a conversão da posse em propriedade se todas as obrigações do adquirente-possuidor estiverem cumpridas (§ 3º do art. 26 da Lei nº 6.766/1979).

Essa normatização, contudo, além de privilegiar as regularizações de interesse social ou parcelamentos populares, também não foi suficiente para solucionar a questão.

A Emenda Constitucional nº 26, de 2000, definiu a moradia como um direito social e, em 2001, houve a aprovação do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, que regulamentou o art. 182 da Carta Magna, estabelecendo instrumentos e diretrizes da política de desenvolvimento urbano, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Mas a legislação até então existente não cumpria com os objetivos e direitos preconizados na Constituição da República. Assim, para cobrir essa lacuna, foi editada a Lei Federal nº 11.977, de 7 de julho de 2009, com o objetivo de dar efetividade ao processo de regularização fundiária, seja de interesse social ou de interesse específico, visando à solução desse problema.

Essa legislação trouxe novas disposições com o objetivo de permitir não só a regularização fundiária dos assentamentos reconhecidos como de interesse social, mas também aqueles que foram denominados como de interesse específico, abrangendo, ainda, os alienados sob a forma de frações ideais e aquelas situações consolidadas antes do advento da Lei nº 6.766/1979.

O direito à regularização não pode estar restrito à camada da população de renda mais baixa. Também o cidadão de renda média ou alta que, por falta de cautela ou desconhecimento, acabou por adquirir lote em parcelamento irregular ou clandestino tem direito a ver sua situação regularizada e ver seu direito de propriedade protegido.

Além disso, especialmente no entorno das grandes cidades, ocorreu um fenômeno que por muito tempo foi aceito como regular – as alienações de terrenos urbanos ou rurais sob a forma de partes ideais ou frações ideais. A figura do condomínio geral, ou comum, foi utilizada de maneira generalizada durante um longo período de tempo como sendo juridicamente aceitável.

Quando as decisões administrativas e judiciais começaram a interpretar essa forma de alienação como burla à Lei de Parcelamento do Solo, já existiam diversas situações consolidadas, deixando na irregularidade uma grande camada da população.

Esses inúmeros empreendimentos também merecem ser regularizados, pois são milhares de famílias que necessitam de segurança jurídica, que têm o direito de regularizar a sua moradia e possuir título de propriedade devidamente registrado.

## 2. Modalidades de regularização fundiária

A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, 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, conforme definido no art. 46 da Lei nº 11.977/2009.

A mesma lei considera assentamentos irregulares aquelas ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizadas em áreas urbanas públicas ou privadas, utilizadas predominantemente para fins de moradia (art. 47, VI).

Existem, na atual legislação, algumas modalidades de regularização, cada uma contemplando uma espécie de assentamento. Podemos citar:

### I. Regularização em terras públicas, que se subdivide:

a) Regularização de interesse social em imóveis públicos (da União, dos Estados, do Distrito Federal e do Município) com utilização da demarcação urbanística e concessão de uso especial de imóvel público (seção III-A do Decreto-Lei nº 9.760/1946, introduzido pela Lei nº 11.481/2007 e pela Lei nº 11.977/2009).

b) Regularização fundiária em terras da União, no âmbito da Amazônia legal:

(1) de áreas rurais em terras da União, mediante alienação e concessão de direito real de uso de imóveis (Lei nº 11.952, de 25 de janeiro de 2009, regulamentada pelo Decreto nº 6.992, de 28 de outubro de 2009);

(2) de áreas urbanas em terras da União, mediante doação da gleba aos municípios interessados, desde que estes promovam a regularização das áreas ocupadas (§ 1º do art. 21 da Lei nº 11.952/2009).

### II – Regularização fundiária em terras particulares, prevista na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, sendo elas:

a) Regularização fundiária de interesse social – promovida pelo poder público ou por qualquer das entidades indicadas no art. 50 da Lei nº 11.977/2009, com a utilização dos institutos da demarcação urbanística,

legitimação da posse e usucapião administrativo (arts. 53 a 60-A da Lei nº 11.977/2009). Observa-se que essa regularização poderá ser promovida em área privada ou área de domínio público (art. 47, VII, "c", e art. 56, § 5º, III), sendo que, neste último caso, serão aplicadas as disposições da seção III-A do Decreto-Lei nº 9.760/1946 (§ 4º do art. 56 da Lei nº 11.977/2009).

b) Regularização fundiária de interesse específico, regulamentada pelos arts. 61 e 62 da Lei nº 11.977/2009.

c) Regularização inominada, de assentamentos consolidados, na forma do art. 71 da Lei nº 11.977/2009, de glebas parceladas para fins urbanos antes de 19 de dezembro de 1979 (data da Lei nº 6.766/1979), desde que o parcelamento esteja implantado e integrado à cidade, podendo envolver a totalidade ou somente parcela da gleba.

A divisão da regularização fundiária prevista na Lei nº 11.977/2009 ainda não é um consenso, pois alguns defendem que a regularização de assentamentos consolidados prevista no art. 71 da Lei nº 11.977/2009 é uma modalidade autônoma e outros a incluem como uma subespécie da regularização de interesse específico.<sup>3</sup> Adotaremos a corrente que apoia ser uma modalidade autônoma, visto que os assentamentos consolidados anteriores a 19 de dezembro de 1979 (data da Lei nº 6.766/1979) podem ser objetos de regularização tanto de interesse social quanto de específico.<sup>4</sup> Além disso, há um grande abrandamento na questão documental, como, por exemplo, a dispensa de aprovação do projeto de regularização (art. 288-A, § 4º, II, da Lei nº 6.015/1973), o que a diferencia das demais modalidades.

Merece menção que as disposições do art. 38 e seguintes da Lei nº 6.766/1979 ainda estão em vigor; contudo, ficaram restritas às regularizações de parcelamentos do solo – loteamentos e desmembramentos – nas quais ainda não existam assentamentos consolidados. Já a Lei nº 11.977/2009 trata especificamente das regularizações nas quais existam assentamentos irregulares, com efetiva ocupação do terreno, tenha havido ou não prévio parcelamento irregular ou clandestino do solo.

Ou seja, as regularizações da Lei nº 11.977/2009 contemplam áreas consolidadas, efetivamente ocupadas, que são aque-

3. O registrador João Pedro Lamana Paiva enumera a regularização fundiária prevista no art. 71 da Lei nº 11.977/2009 como uma modalidade específica (LAMANA PAIVA, João Pedro. *Regularização Fundiária Urbana – Modalidades*. Trabalho apresentado no 31º Encontro Regional dos Oficiais de Registro de Imóveis em Cuiabá-MT, publicado no *Boletim do IRIB em Revista n. 346*, p. 27), assim como Henrique Ferraz (FERRAZ, Henrique. *A regularização fundiária inominada urbana*. Palestra do 29º Encontro Regional dos Oficiais de Registro de Imóveis em Atibaia/SP, em 22 a 24 de março de 2012, publicada no *Boletim do IRIB em Revista n. 344*, p. 20) entende ser uma espécie autônoma. Já na Apelação Cível nº 3529-65.2011.8.26.0576, da Comarca de São José do Rio Preto, o Conselho da Magistratura de São Paulo entendeu tratar-se de uma subespécie da regularização de interesse específico.

4. BRASIL. Ministério das Cidades. *Regularização Fundiária Urbana: como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009*. Brasília: Secretaria Nacional da Habitação e Secretaria Nacional de Programas Urbanos, 2010, p. 10.

las que devem atender às disposições do item II do art. 47,<sup>5</sup> enquanto as disposições da Lei nº 6.766/1979 atendem às regularizações de parcelamento do solo irregular ou clandestino, cujos lotes, embora comercializados, ainda não estejam ocupados, ou nos quais ainda não haja um assentamento consolidado.

Assim, há situações em que haverá apenas a regularização do *parcelamento do solo* que se dará pelas disposições da Lei nº 6.766/1979, tais como:

a) gleba na qual tenha sido implantado parcelamento irregular ou clandestino com lotes alienados a terceiros e ainda não haja assentamento consolidado;

b) gleba que esteja parcialmente ou totalmente ocupada há menos de 5 anos;

c) gleba parcelada irregularmente, em que o loteador seja notificado para regularizá-la na forma do art. 38 da Lei nº 6.766/1979 e atenda a essa notificação, providenciando a sua regularização.

d) glebas parceladas para fins urbanos antes de 19 de dezembro de 1979 que não estejam implantadas e integradas à cidade (as que estiverem implantadas e integradas à cidade serão objeto de regularização fundiária na forma do art. 71 da Lei nº 11.977/2009).

A regularização de *parcelamento do solo* urbano prevista na Lei nº 6.766/1979 pode ser promovida pela prefeitura municipal, pelo Distrito Federal ou Ministério Público ou pelo próprio loteador, com previsão para suspensão do pagamento e depósito das prestações no Registro de Imóveis (art. 38 e seguintes da Lei nº 6.766/1979). Há, ainda, previsão legal para que, após a regularização, o adquirente do lote, comprovando o depósito das prestações do preço, obtenha o registro de propriedade do terreno adquirido, valendo, para tanto, o compromisso de venda e compra devidamente firmado (art. 41 da Lei nº 6.766/1979).

A Lei nº 11.977/2009, em seu art. 50, ampliou o rol de legitimados a requerer a regularização, mas não previu a possibilidade de transmissão da propriedade com a averbação da quitação dos contratos de promessa de compra e venda, disposição que existe apenas na Lei nº 6.766/1979.

É certo, porém, que não há incompatibilidade entre as duas legislações, podendo haver um diálogo entre as duas fontes a fim de possibilitar a maior efetividade nas regularizações fundiárias. A Lei nº 11.977/2009 não derogou os arts. 38 a 44 da Lei nº 6.766/1979. Assim, há a coexistência harmônica de ambos os diplomas legais.

5. "Art. 47. Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se: [...] II – área urbana consolidada: 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; [...]"

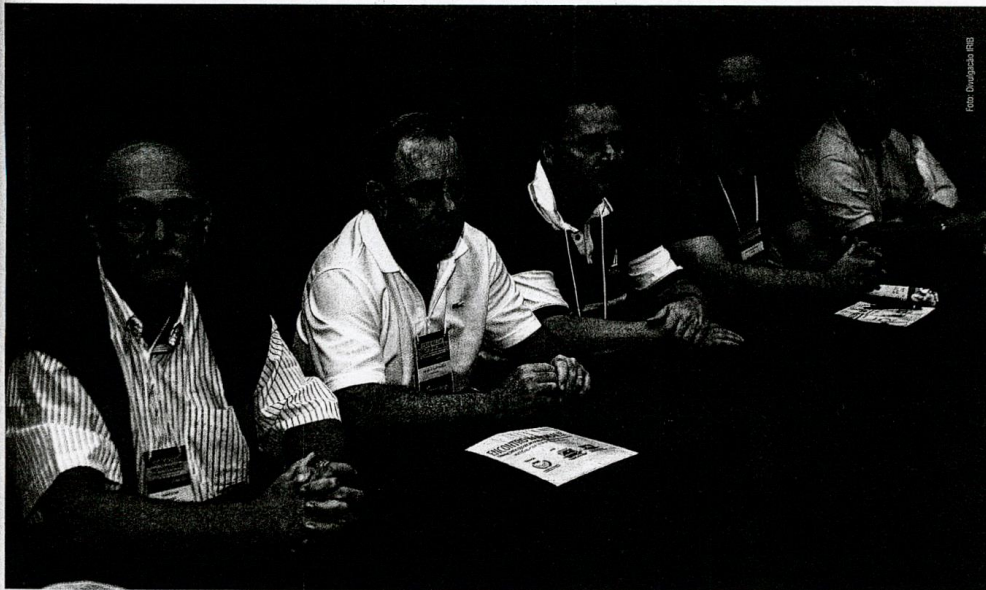


Foto: Diego Pires/RSB

Um exemplo disso é que o fato de a Lei nº 11.977/2009 não prever, no art. 50, que o próprio loteador possa promover a regularização fundiária; mas isso não retira dele as responsabilidades pelo parcelamento irregular ou clandestino. Dessa forma, o poder público poderá notificá-lo, nos termos do art. 38 da Lei nº 6.766/1979, e ele responderá por crime contra a Administração Pública, em razão do art. 50 desta última legislação.

Neste trabalho, somente vamos discorrer sobre a regularização fundiária de interesse específico propriamente dita, que é aquela que se encontra regulada pelos arts. 61 e 62 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.

### 3. Definição de regularização fundiária de interesse específico

O art. 47, VIII, da Lei nº 11.977/2009, define a regularização fundiária de interesse específico como aquela em que "não for caracterizado o interesse social".

Há interesse social quando os assentamentos irregulares se constituem de:<sup>6</sup>

- a) área ocupada, de forma mansa e pacífica, há pelo menos 5 anos, predominantemente por
- b) população de baixa renda;

6. Lei nº 11.977/2009, art. 47, VII.

c) imóveis situados em Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis);<sup>7</sup> ou

d) áreas públicas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social.

Assim, por exclusão, serão consideradas regularizações de interesse específico, por exemplo:

a) assentamentos consolidados, posteriores à Lei nº 6.766/1979, fora de Zeis, totalmente implantados e integrados à cidade, ocupados por população que não é predominantemente de baixa renda;

b) assentamentos consolidados, posteriores à Lei nº 6.766/1979, parcialmente implantados e mesmo que não integrados à cidade, tais como aqueles situados em zona de expansão urbana, loteamentos mais afastados ou até em zona rural, mas com destinação urbana, como as Chácaras de Recreio;

c) glebas alienadas sob a forma de condomínio (venda de frações ideais), situadas fora de Zeis ou ocupadas por população que não é de baixa renda (art. 64 c/c 65, inc. III, da Lei nº 11.977/2009), cujo assentamento tenha sido implantado em qualquer época (antes ou após a Lei nº 6.766/1979).

7. Zeis: Zona Especial de Interesse Social, definida no inc. V do art. 47 como a 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.

A classificação ou o enquadramento do tipo de regularização fundiária é ato da municipalidade, ficando sob sua responsabilidade definir se a regularização é de interesse específico ou social. Presume-se que todos os requisitos legais foram observados.<sup>8</sup>

#### 4. Disposições que se aplicam a todos os tipos de regularização fundiária

A Lei nº 11.977/2009 criou modalidades de regularização fundiária e possui normas gerais que se aplicam a todas as espécies de regularização e outras específicas para cada tipo. Mas há outras disposições gerais na Lei nº 6.015/1973 acrescentadas pela Lei nº 12.424/2011. São disposições gerais:

- a) o município poderá dispor sobre o procedimento de regularização fundiária em seu território, observado o disposto na Lei nº 11.977/2009 e na Lei nº 10.257, de 2001 – Estatuto da Cidade (art. 49 da Lei nº 11.977/2009);
- b) a ausência de regulamentação municipal acima indicada não obsta a regularização fundiária (parágrafo único do art. 49 da Lei nº 11.977/2009);
- c) o município definirá os requisitos para elaboração do projeto, no que se refere aos desenhos, ao memorial descritivo e ao cronograma físico de obras e serviços a serem realizados (§ 2º do art. 51 da Lei nº 11.977/2009);
- d) o projeto deve conter os elementos indicados no art. 51 da Lei nº 11.977/2009;<sup>9</sup>
- e) podem ser implementadas por etapas (§ 3º do art. 51 da Lei nº 11.977/2009), caso em que devem ser apresentados a planta e o memorial descritivo referentes à totalidade da área objeto de regularização, que especifiquem as porções ainda não regularizadas (art. 288-B da Lei nº 6.015/1973);
- f) nos assentamentos consolidados<sup>10</sup> anteriormente à publicação da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009,

8. Nesse sentido, o que foi decidido pelo Conselho da Magistratura de São Paulo na Apelação Cível nº 3529-65.2011.8.26.0576 da Comarca de São José do Rio Preto.

9. "Art. 51. O projeto de regularização fundiária deverá definir, no mínimo, os seguintes elementos: I – as áreas ou lotes a serem regularizados e, se houver necessidade, as edificações que serão relocadas; II – as vias de circulação existentes ou projetadas e, se possível, as outras áreas destinadas a uso público; III – as medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei; IV – as condições para promover a segurança da população em situações de risco, considerado o disposto no parágrafo único do art. 3º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e V – as medidas previstas para adequação da infraestrutura básica."

10. Área urbana consolidada: é a 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. (Item II do art. 47 da Lei nº 11.977/2009).

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 – Lei nº 6.766/1979 (art. 52 da Lei nº 11.977/2009);

g) a regularização fundiária poderá ser promovida por União, Estados, Distrito Federal e Municípios e também por seus beneficiários, individual ou coletivamente; e, ainda, por cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária (art. 50 da Lei nº 11.977/2009);

h) os legitimados acima poderão promover todos os atos necessários à regularização fundiária, inclusive requerer os atos de registro (parágrafo único do art. 50 da Lei nº 11.977/2009);

i) o registro da regularização fundiária poderá ser requerido pelos legitimados previstos no art. 50 da Lei nº 11.977/2009, independentemente de serem proprietários ou detentores de direitos reais da gleba objeto de regularização (§ 1º do art. 288-A da Lei nº 6.015/1973);

j) o registro da regularização fundiária urbana deverá ser requerido diretamente ao oficial do Registro de Imóveis e será efetivado independentemente de manifestação judicial, procedendo-se na forma como dispõe o art. 288-A da Lei nº 6.015/1973;

k) a planta e o memorial descritivo exigidos para o registro da regularização fundiária a cargo da Administração Pública deverão ser assinados por profissional legalmente habilitado, dispensada a apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) no Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura (Crea) ou do Registro de Responsabilidade Técnica (RRT) do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU), quando o responsável técnico for servidor ou empregado público (art. 288-C da Lei nº 6.015/1973 c/c Lei nº 12.378/2010 e Resolução nº 9/2012 do CAU).

Dessas disposições gerais, em uma interpretação literal e gramatical, pode-se concluir:

1) Não há previsão legal legitimando o próprio loteador a promover a regularização.

2) A demarcação urbanística, a legitimação de posse e o usucapião extrajudicial não estão entre as disposições gerais que incidem sobre todos os tipos de regularização fundiária.

Quanto à participação do loteador no procedimento de regularização, entendemos ser possível desde que haja ação civil pública ou inquérito em andamento, com Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) por ele assinado perante o Ministério Público no qual tenha assumido a responsabilidade em participar da regularização e titular os ocupantes ou adquirentes de lotes. Porém, a não inclusão do loteador como legitimado não lhe retira a responsabilidade pelo parcelamento irregular ou clandestino do solo urbano, respondendo pelo crime previsto no art. 50 da Lei nº 6.766/1979.

Quanto à impossibilidade de utilização dos institutos da demarcação urbanística, legitimação de posse e usucapião extrajudicial, é de se questionar se é esta a única leitura que devemos fazer da lei. Ou é necessário interpretá-la de acordo com a constituição e de acordo com o seu sentido, valores e finalidades? Voltaremos nessa questão mais à frente, quando tratarmos da titulação dos ocupantes.

É evidente que a regularização de interesse social, pelo fato de atingir a camada mais necessitada da população, possui regras mais brandas, pois são pessoas que não têm condições de nem mesmo assumir responsabilidades financeiras com a regularização, tanto que o art. 55 expressamente prevê que caberá ao poder público, diretamente ou por meio de seus concessionários ou permissionários de serviços públicos, a implantação do sistema viário e da infraestrutura básica, mesmo se ela for promovida pelos legitimados previstos nos incs. I e II do art. 50.

Assim, em tese, não ocorre na regularização de interesse específico, pois há a presunção de que esta atinja população de poder aquisitivo mais alto, permitindo que o poder público repasse alguns custos aos beneficiados, podendo exigir contrapartida e compensações urbanísticas e ambientais, além de compartilhar as responsabilidades e os custos relativos à implantação do sistema viário, da infraestrutura básica com os beneficiários, após analisar os investimentos já realizados pelos moradores e o poder aquisitivo da população a ser beneficiada (§ 2º do art. 61 e art. 62).

Mas a suposta diferença de poder aquisitivo pode justificar tratamento tão diferente na segunda etapa da regularização, qual é a titulação dos ocupantes? Essa questão também será mais bem examinada à frente.

### 5 Regularização fundiária de interesse específico

As disposições referentes à regularização fundiária de interesse específico indicam que esta modalidade, em princípio, foi destinada especialmente à regularização dos parcelamentos urbanos que surgiram já na vigência da Lei nº 6.766/1979, mas que não foram devidamente regularizados.

Além das disposições gerais, há outras na Lei nº 11.977/2009 direcionadas somente à regularização de interesse específico, sendo elas:

- a) o terreno a ser regularizado deve corresponder ao matriculado. Se sua área, seus limites e suas confrontações não coincidirem com o que está na matrícula, é necessária a prévia retificação nos termos do art. 213 da LRP (independe de retificação apenas a regularização de interesse social e a do art. 71 da Lei nº 11.977/2009, conforme incs. I e V, do § 11, do art. 213 da LRP);
- b) a regularização de interesse específico depende da análise e da aprovação de projeto pela autoridade licenciadora, bem como da emissão das respectivas licenças urbanística e ambiental (art. 61 da Lei nº 11.977/2009);
- c) o projeto deverá observar as restrições à ocupação de Áreas de Preservação Permanente e demais disposições previstas na legislação ambiental (§ 1º do art. 61 da Lei nº 11.977/2009);
- d) a autoridade licenciadora poderá exigir contrapartida e compensações urbanísticas e ambientais, na forma da legislação vigente (§ 2º do art. 61);
- e) a autoridade licenciadora deverá definir, nas licenças urbanística e ambiental da regularização fundiária de interesse específico, as responsabilidades relativas à implantação (art. 62): I – do sistema viário; II – da infraestrutura básica; III – dos equipamentos comunitários definidos no projeto de regularização fundiária; IV – das medidas de mitigação e de compensação urbanística e ambiental eventualmente exigidas;
- f) a critério da autoridade licenciadora, as responsabilidades previstas acima poderão ser compartilhadas com os beneficiários da regularização fundiária de interesse específico, com base na análise de, pelo menos, 2 (dois) aspectos: I – os investimentos em infraestrutura e equipamentos comunitários já realizados pelos moradores; e II – o poder aquisitivo da população a ser beneficiada (§ 1º do art. 62);
- g) as medidas de mitigação e de compensação urbanística e ambiental exigidas na forma do inc. IV do *caput* do art. 62 deverão integrar termo de compromisso

“A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, 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.”

so, firmado perante as autoridades responsáveis pela emissão das licenças urbanística e ambiental, ao qual se garantirá força de título executivo extrajudicial (§ 2º do art. 62);

O termo de compromisso, normalmente, é assinado entre o município e a associação de moradores do loteamento a ser regularizado. Isso porque dificilmente um adquirente de lote ou compromissário comprador, isoladamente, obterá autorização municipal para a regularização de todo um empreendimento, pois isso pressupõe a assunção de diversas obrigações, tais como responsabilidade na implantação do sistema viário, infraestrutura básica, equipamentos comunitários etc.

## 6. Autoridade licenciadora

A lei estabelece duas licenças: a urbanística e a ambiental.

### 6.1. Licença urbanística

A licença urbanística será expedida pela prefeitura municipal, mediante a aprovação do projeto de regularização. Também compete ao município definir as responsabilidades relativas à implantação do sistema viário, à infraestrutura básica, aos equipamentos comunitários definidos no projeto de regularização fundiária e às possíveis medidas de mitigação e de compensação urbanística e ambiental eventualmente exigidas.

Quando a Lei estabelece, no § 1º do art. 62, que deve haver "compartilhamento" de responsabilidade entre a autoridade licenciadora e os beneficiários, certamente também está se referindo ao município, que é a autoridade competente para assumir responsabilidade de implantação dessa infraestrutura.

No âmbito de cada estado, deve ser observado se há lei estadual determinando a atuação de algum órgão estadual no licenciamento urbanístico de regularização fundiária. Se não houver, basta a aprovação municipal.

Como exemplo, cita-se o Estado de São Paulo, no qual há um órgão estadual competente para atuar nos licenciamentos de novos parcelamentos do solo a serem implantados, que é o Grapohab; contudo, ele não tem competência para atuar nas regularizações fundiárias. Assim, em São Paulo, quanto à licença urbanística, basta a aprovação municipal.

### 6.2. Licença ambiental

A Lei nº 11.977/2009 estabelece que compete à autoridade licenciadora a emissão das respectivas licenças urbanística e ambiental. Assim, a licença deve ser emitida por quem tem "autoridade", ou competência para tal. Mas quem tem autorização para dar essa licença? Há de se verificar a legislação federal e a estadual a respeito.

Inicialmente, necessário lembrar que o art. 24 da Constituição Federal declara ser da competência da União, dos estados e do Distrito Federal legislar, entre outros assuntos, sobre proteção ao meio ambiente e controle da poluição.<sup>11</sup> Existe, portanto, uma competência concorrente entre esses entes federativos. Assim, tanto as leis federais quanto as estaduais devem ser respeitadas. Ou seja, lei federal não pode excluir competência legislativa estadual sobre questões ambientais e controle de poluição.

Dessa forma, deve ser verificada a legislação federal e a de cada estado, a fim de determinar se há previsão legal de atuação de algum órgão ambiental federal ou estadual na regularização fundiária de interesse específico.

No âmbito federal, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), no uso das atribuições e das competências que lhe são conferidas pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, regulamentadas pelo Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, editou a Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997, que dispõe sobre as competências para licenciamento ambiental.

O art. 4º dessa Resolução dispõe que compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, como as localizadas em zona de fronteira, no mar territorial, em unidades de conservação de domínio da União etc. O Ibama dará a licença, ouvidos os órgãos ambientais estaduais e municipais envolvidos.

O art. 5º dispõe que o licenciamento compete ao órgão estadual ou do Distrito Federal nos empreendimentos e nas atividades:

- a) localizados ou desenvolvidos em mais de um município ou em unidades de conservação<sup>12</sup> estadual ou do Distrito federal;
- b) localizados ou desenvolvidos nas florestas e demais formas de vegetação natural de preservação permanente;
- c) cujos impactos ambientais ultrapassem os limites de um ou mais de um município;
- d) quando assim for delegado pela União, por instrumento legal ou convênio.

O órgão ambiental estadual fará o licenciamento após considerar o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais municipais (parágrafo único do art. 5º).

11. No Estado de São Paulo, a atividade de parcelamento do solo é considerada como fonte de poluição, conforme Lei nº 997, de 31 de maio de 1978, regulamentada pelo Decreto nº 8.468, de 8 de setembro de 1976 (inc. X do art. 5º).

12. As Unidades de Conservação estão enumeradas no art. 1º da Lei nº 9.985/2000, entre elas, Parque Estadual, Área de Proteção Ambiental (APA), Reserva Perpetua do Patrimônio Natural (RPPN), Área de Preservação Permanente (APP), área de vegetação natural etc.



O art. 6º dispõe que:

Compete ao órgão ambiental municipal, ouvidos os órgãos competentes da União, dos Estados e do Distrito Federal, quando couber, o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e daquelas que lhe forem **delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio** (Grifo nosso).

Em complemento aos artigos acima, o art. 7º fixa um princípio: os empreendimentos e as atividades serão licenciados em um **único nível de competência**. Disso conclui-se:

- se a competência para licenciar for da União, isso exclui a competência dos estados e dos municípios, que farão apenas um exame prévio;
- se a competência for do estado, isso exclui a União e o município, sendo que este último apenas fará o exame prévio;
- se a competência for do município, basta o seu licenciamento.

O art. 20 da mesma Resolução dispõe:

Os entes federados, para exercerem suas competências licenciatórias, deverão ter implementados os Conselhos de Meio Ambiente, com caráter deliberativo e participação social e, ainda, possuir em seus quadros ou a sua disposição profissionais legalmente habilitados.

Na mesma direção, a norma do § 1º do art. 53 da Lei nº 11.977/2009 estabelece que, para fins de regularização fundiária de interesse social, basta a aprovação municipal se o município tiver conselho de meio ambiente e órgão ambiental capacitado.

Considera-se órgão ambiental capacitado o órgão municipal que possua em seus quadros, ou à sua disposição, profissionais com atribuição para análise do projeto e decisão sobre o licenciamento ambiental (§ 2º do art. 53). Esse mesmo procedimento pode ser utilizado na regularização fundiária de interesse específico, embora com base nos arts. 6º e 20 da Resolução nº 237/1997 do Conama.

Como o art. 61 da Lei nº 11.977/2009 exige uma *autoridade licenciadora*, mas não previu expressamente quem é essa autoridade, conclui-se que, para ter "autoridade" ou "competência" licenciadora, o município deve preencher os requisitos do art. 20 da Resolução nº 237 do Conama. Ou seja, deve possuir Conselhos de Meio Ambiente, com caráter deliberativo e participação social e, ainda, possuir em seus quadros ou à sua disposição profissionais legalmente habilitados, com atribuição para análise do projeto e decisão sobre o licenciamento ambiental.

Dessa forma, não basta que o município possua o Conselho de Meio Ambiente, pois esse deve ser capacitado, condicionando-se, ainda, que lhe seja *delegada essa competência pelo Estado por instrumento legal ou convênio* (art. 6º da Resolução nº 237/1997). Esse convênio, que deve ser assinado com a entidade estatal encarregada das licenças ambientais, deve prever a capacidade de licenciamento ambiental do Conselho Municipal nas regularizações fundiárias.

O Conselho Municipal, portanto, deve ser instituído por lei municipal, que irá defini-lo e enumerar suas competências, além de especificar seu quadro técnico e sua estrutura administrativa e atribuições, assim como dispor sobre as exigências técnicas de seus componentes.

Assim, quanto ao licenciamento ambiental, se a competência for do município, basta o seu licenciamento. Mas, para isso, ele precisa:

- 1) possuir Conselho de Meio Ambiente capacitado, criado por lei, com caráter deliberativo e participação social que possua, em seus quadros ou à sua disposição, profissionais legalmente habilitados, com atribuição para análise do projeto e decisão sobre o licenciamento ambiental;
- 2) haver lei ou convênio entre o órgão de licenciamento ambiental estadual e o município, delegando-lhe a competência específica para esse licenciamento e estabelecendo seus limites.

Observa-se que o parcelamento do solo é considerado atividade que necessita de licenciamento ambiental, conforme Anexo I da Resolução Conama nº 237/1997. Embora estejamos tratando de regularização fundiária, ou seja, assentamentos consolidados, sempre são necessárias intervenções, mesmo que pequenas, notadamente em relação à implementação de saneamento básico, atividade que também carece de licenciamento ambiental, conforme Resolução Conama nº 5, de 15 de junho de 1988.

Há casos específicos, como áreas que envolvem praias nas quais há desova de tartarugas marinhas, que necessitam de licença especial do Ibama (Res. Conama nº 10, de 24 de outubro de 1996, cujo art. 2º fixa onde se localizam essas áreas).

## 7. Regularização fundiária de interesse específico em assentamentos situados em áreas ambientais

Merece menção a questão de regularização fundiária de núcleos situados em áreas ambientais.

No âmbito federal, é a Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997, que dispõe sobre as competências para licenciamento ambiental, sendo dada competência ao Ibama para o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades

com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, indicados no art. 4º da referida Resolução. Esse órgão pode delegar essa competência ao Estado (§ 2º do art. 4º).

Situando-se o terreno em mais de um município, ou em área que é considerada Unidade de Conservação estadual ou do DF (enumeradas no art. 1º da Lei nº 9.985/2000), entre elas, parque estadual, Área de Preservação Ambiental (APA), Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN), ou se localizados em área de vegetação natural, Área de Preservação Permanente (APP), ou em áreas assim consideradas em legislação municipal, ou em áreas cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais de um ou mais município, é necessária a licença do órgão ambiental estadual, conforme art. 5º da Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997. O estado também poderá expedir licença ambiental em nome da União se assim lhe for delegado por instrumento legal ou convênio.

Observa-se que a licença estadual ou do Distrito Federal será expedida após o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos municípios em que se localizar a atividade ou empreendimento, bem como, quando couber, o parecer dos demais órgãos competentes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, envolvidos no procedimento de licenciamento (parágrafo único do art. 5º da Res. nº 237/1997).

Como exemplo, citamos que a legislação estadual paulista prevê a competência do estado, pela Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental (Cetesb), órgão competente para licenças que envolvam atividades geradoras de poluição, como é o parcelamento do solo (Lei nº 997, de 31 de maio de 1976, regulamentada pelo Decreto nº 8.468, de 8 de setembro de 1976).

Em que pese a regularização fundiária não se adequar propriamente ao conceito de parcelamento do solo, pressupondo ter havido esse parcelamento e a ocupação dos lotes, sabe-se que nem sempre a regularização atinge todo o loteamento, sendo, muitas vezes, necessária a intervenção urbanística, a qual pode ocasionar impacto ambiental, visto necessitar de implantação de sistema viário adequado, infraestrutura básica (incluindo saneamento), equipamentos comunitários, atividades, enfim, que podem demandar intervenções com razoável impacto ambiental.

O registrador deve sempre ter em mente que, pelo princípio da segurança jurídica, deve exigir a licença do órgão ambiental estadual (em São Paulo é a Cetesb), ou a comprovação do convênio deste com o município, que tenha órgão ambiental capacitado. Caso o órgão estadual decline de sua competência, alegando não atuar em regularizações fundiárias, esse documento legitima a aprovação municipal, tanto na parte urbanística, quanto na ambiental, e o registro da regularização poderá ser efetuado.

Isso, também, evitará eventual embate com o Ministério Público, que tem interesse em ver exigidas as licenças ambientais.

#### 7.1. Licenciamento para núcleo habitacional situado em APA

A Área de Preservação Ambiental (APA) é uma das modalidades de Unidades de Conservação (Lei Federal nº 9.985/2000) que deve ser criada por lei e, necessariamente, precisa ser regulamentada. Pode ser constituída em terras públicas ou privadas, podendo ser estabelecidas restrições de uso nas terras privadas.

A APA dispõe de um Conselho presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por outros, conforme se dispuser no regulamento da lei que a instituir. Quando uma APA estadual é criada, a lei determina a sua abrangência e o órgão que irá geri-la. Mas essa lei precisa de regulamentação.

Quando a APA já está regulamentada, qualquer aprovação demanda também o licenciamento do seu órgão gestor de liberativo.

#### 7.2. Licenciamento de núcleo habitacional que abrange Área de Preservação Permanente

O projeto de regularização de interesse específico deve observar as restrições quanto à ocupação de área de preservação permanente previstas na legislação ambiental (§ 1º do art. 6º da Lei nº 11.977/2009).

Sabe-se que muitos assentamentos irregulares estão localizados em áreas de proteção ecológica, proteção a mananciais, mas principalmente em áreas de preservação permanente (margens de cursos d'água, morros etc.).

A legislação federal proíbe, até a edição da Lei nº 11.977/2009 qualquer tipo de regularização fundiária nessas áreas, mesmo consolidadas. Assim aborda o parágrafo 5º do art. 40 da Lei nº 6.766/1979. Essa proibição gerou muitos impasses, pois mesmo que a situação fosse irreversível, não se admitia a regularização. Contudo, o parágrafo 1º do art. 54 da Lei nº 11.977/2009 inovou ao permitir que o município, nas regularizações de interesse social, por decisão motivada admita a regularização em áreas de preservação permanente ocupadas até 31 de dezembro de 2007, inseridas em área urbana consolidada, desde que esta intervenção implique melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior. Todavia, essa permissão é apenas para aqueles municípios que possuem órgão ambiental capacitado (§ 2º do art. 53). Àqueles que não o possuem, essa licença deve ser dada pelo Estado (§ 3º do art. 54).

Mas essa exceção é somente para as regularizações de interesse social, não havendo previsão para sua aplicação na de interesse específico. Todavia, tratando-se de competência concorrente, nada impede que o Estado complete a legislação federal, normatizando as regularizações fundiárias de interesse específico, estabelecendo limites, permitindo as licenças. Mas, enquanto isso não for feito, continua sem possibilidade de regularização de interesse específico em área de APP.



Palestrante Maria do Carmo de Rezende, mediador Francisco Rezende e debatedor Renatos Góes

Evidentemente, não se pode considerar que um assentamento irregular que possua pequenas intervenções ou algumas minutas edificações em APP, de pouco ou nenhum impacto ambiental, não possa ser regularizado. Essas situações merecem ser estudadas de forma diferenciada e, havendo aprovação do órgão ambiental estadual, ou do municipal, que possua competência para licenciamento ambiental, a regularização poderá ser feita.

Nessa hipótese, a autoridade licenciadora poderá exigir contrapartida e compensações urbanísticas e ambientais (§ 2º do art. 61), definindo as medidas de mitigação ambiental e de compensação eventualmente exigidas ( art. 62, IV).

### 7.3. Conclusões sobre o licenciamento ambiental

- a) basta a aprovação municipal naqueles municípios que possuem Conselho de Meio Ambiente criado por lei com caráter deliberativo e participação social, e que possua, em seus quadros ou à sua disposição, profissionais legalmente habilitados, com atribuição para análise do projeto e decisão sobre o licenciamento ambiental; e, ainda, que tenham recebido, por lei estadual ou convênio, delegação do estado (em São Paulo é da Cetesb ou do Comitê Cidade Legal) para o licenciamento ambiental;
- b) os municípios que não preenchem os requisitos acima deverão providenciar o licenciamento ambiental junto ao órgão estadual competente (em São Paulo é a Cetesb ou Comitê do Programa Cidade Legal);
- d) se o núcleo habitacional estiver situado em APA devidamente regulamentada, é necessário, também, o licenciamento do seu órgão gestor deliberativo;
- e) se houver interesses ambientais regionais ou nacionais envolvidos, deve haver licença do Ibama;

f) o projeto deverá observar as restrições à ocupação de Áreas de Preservação Permanente e demais disposições previstas na legislação ambiental (§ 1º do art. 61 da Lei nº 11.977/2009). Contudo, pequenas intervenções, desde que devidamente licenciadas, poderão ser aceitas.

g) a autoridade licenciadora poderá exigir contrapartida e compensações urbanísticas e ambientais, na forma da legislação vigente (§ 2º do art.61).

h) a autoridade licenciadora deverá definir, nas licenças urbanística e ambiental da regularização fundiária de interesse específico, as responsabilidades relativas à implantação (art. 62): I – do sistema viário; II – da infraestrutura básica; III – dos equipamentos comunitários definidos no projeto de regularização fundiária; IV – das medidas de mitigação e de compensação urbanística e ambiental eventualmente exigidas.

i) a critério da autoridade licenciadora, as responsabilidades previstas acima poderão ser compartilhadas com os beneficiários da regularização fundiária de interesse específico, com base na análise de, pelo menos, 2 (dois) aspectos: I – os investimentos em infraestrutura e equipamentos comunitários já realizados pelos moradores; e II – o poder aquisitivo da população a ser beneficiada (§ 1º do art. 62).

j) as medidas de mitigação e de compensação urbanística e ambiental exigidas na forma do inc. IV do *caput* do art. 62 deverão integrar termo de compromisso, firmado perante as autoridades responsáveis pela emissão das licenças urbanística e ambiental, ao qual se garantirá força de título executivo extrajudicial (§ 2º do art. 62).

## 8. Etapas da regularização

De acordo com o art. 46, a regularização fundiária consiste

no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, 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.

Pela disposição acima, constata-se que a regularização fundiária possui dois objetivos:

1) a regularização do assentamento irregular, com a aprovação do projeto (regularização urbanística) e seu posterior registro, com o qual nascem as unidades habitacionais, sendo que cada uma receberá uma matrícula própria (regularização jurídica);

2) a titulação dos ocupantes, que significa a outorga de título que possibilite ao ocupante obter a propriedade do imóvel (regularização jurídica da propriedade).

Somente ao atingir esses dois objetivos é que se cumprem as finalidades da regularização fundiária, garantindo-se o "direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado".

Não basta, portanto, apenas a regularização do parcelamento do solo no qual houve o assentamento se não for possível dar título aos ocupantes ou possibilitar o registro daqueles que já existem, tais como escrituras, contratos de promessa de compra e venda, cessões, promessa de cessões etc.

Esses dois objetivos se transformam em duas etapas: a primeira se refere à regularização urbanística com a aprovação do parcelamento do solo; e a segunda trata da regularização jurídica da situação registral desse parcelamento e do registro dos títulos dos ocupantes ou adquirentes de lotes.

8.1. Possibilidade de extensão, à regularização de interesse específico, dos institutos da demarcação urbanística, legitimação de posse e usucapião extrajudicial: uma leitura da Lei nº 11.977/2009 à luz dos princípios constitucionais

A Lei nº 11.977/2009 previu novos institutos (demarcação urbanística, legitimação de posse, usucapião extrajudicial) que visam não só à regularização do parcelamento do solo, mas também à titulação dos ocupantes, simplificando o processo, dando-lhe celeridade e segurança.

Contudo, em uma simples leitura, ou utilizando-se apenas a interpretação literal ou gramatical dessas disposições legais, é possível concluir que esses institutos podem ser aplicados

apenas na regularização de interesse social. Isso porque o procedimento de demarcação urbanística está disposto na seção II, destinada somente àquela modalidade de regularização, enquanto as disposições sobre regularização fundiária de interesse específico estão na seção III, não havendo nesta última nenhuma norma que autorize a utilização daqueles institutos.

A cartilha sobre regularização fundiária que foi distribuída pelo Ministério das Cidades, em 2010, apesar de apontar que a irregularidade fundiária não se restringe aos assentamentos populares, existindo também bairros e loteamentos formados por famílias de média e alta renda que se encontram fora das leis, traz orientação no seguinte sentido:<sup>13</sup>

A regularização fundiária de interesse específico é toda aquela em que não está caracterizado o interesse social, nos termos da Lei 11.977/2009, e, como tal, não pode se utilizar dos instrumentos e mecanismos definidos especificamente para os casos de regularização fundiária de interesse social, como a demarcação urbanística, a legitimação de posse e a regularização fundiária em áreas de preservação permanente.

E explica da seguinte forma a razão dessa diferenciação:

No caso dos assentamentos populares, os moradores foram obrigados a viver num bairro irregular por falta de alternativa legal de moradia. Nos demais, houve opção por construir suas casas nos loteamentos e condomínios irregulares, apesar de terem condições financeiras para adquirir uma residência legalizada. Para que se tenha um ordenamento legal que compreenda toda a cidade, é necessário regularizar esses dois tipos de situação, mas as condições e instrumentos devem ser diferenciados<sup>14</sup> (Grifo nosso).

Não nos parece, porém, que esta é a realidade, ou seja, que a classe média brasileira tenha construído a sua moradia em loteamento irregular por simples opção.

Assim, será esta a leitura correta que devemos fazer da lei? Será que não devemos fazer uma exegese sob o foco dos princípios constitucionais que devem irradiar em todo o nosso ordenamento jurídico?

É certo que os loteamentos destinados às classes média e alta, de maneira geral, não foram ocupados por simples invasão ou apossamento, mas, ao contrário, normalmente provêm de um loteamento irregular ou clandestino. Ou seja, em tese, há a figura de um parcelador, que é o proprietário do terreno, que alienou seu imóvel com base em uma planta mesmo que particular. Existem títulos outorgados, mesmo que

13. BRASIL. Ministério das Cidades. *Regularização Fundiária Urbana: como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009*. Brasília: Secretaria Nacional da Habitação e Secretaria Nacional de Programas Urbanos, 2010, p. 27.

14. Idem, p. 12.

precários; o que não existe é a formalização do parcelamento e a possibilidade de registro desses títulos.

Contudo, são tantas as possibilidades da origem da informalidade que fica difícil, em alguns casos, a regularização, se não for possível, por exemplo, utilizar-se da demarcação urbanística para identificar e demarcar o imóvel ocupado.

Pode ocorrer, ainda, de o ocupante não possuir título registrável. Se não for possível a utilização dos institutos da legitimação de posse e usucapião extrajudicial, como será solucionada a questão da titulação nos núcleos habitacionais na regularização de interesse específico? Regulariza-se apenas o parcelamento do solo?

É de se ressaltar que uma comissão de especialistas formada pela Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) da Presidência da República definiu que a nova classe média é integrada pelos indivíduos que vivem em famílias com renda *per capita* (somando-se a renda familiar e dividindo-a pelo número de pessoas que compõem a família) entre R\$ 291,00 e R\$ 1.019,00.<sup>15</sup>

Dentro dessa definição, a comissão dividiu a classe média em três grupos: a baixa classe média, composta por pessoas com renda familiar *per capita* entre R\$ 291,00 e R\$ 441,00; a média classe média, com renda compreendida entre R\$ 441,00 e R\$ 641,00; e a alta classe média, com renda superior a R\$ 641,00 e inferior a R\$ 1.019,00. Essa mesma comissão concluiu que a classe média do País representa mais da metade da população.

Sendo assim, questiona-se: uma família de classe média baixa com quatro componentes, que possua renda total mensal de R\$ 1.164,00, não tem direito a ter a sua moradia inteiramente regularizada, aí incluindo o parcelamento do solo e o seu título de propriedade?

Se a classe média brasileira representa mais da metade da população e se a regularização de interesse específico é destinada a ela, por que todos os mecanismos e instrumentos da regularização fundiária de interesse social não podem ser utilizados também naquela modalidade?

O direito à regularização não pode estar restrito à camada da população de renda mais baixa. Também o cidadão de renda média ou alta que, por falta de cautela ou desconhecimento, acabou por adquirir lote em parcelamento irregular ou clandestino tem direito a ver sua situação regularizada e ver seu direito de propriedade protegido.

O fato de alguém possuir renda acima daquela que o enquadra como de *baixa renda* não é sinônimo de que possui o discernimento necessário para entender que o imóvel que adqui-

riu não está regularizado. E muito menos que tem condição financeira de compartilhar as despesas da regularização do parcelamento do solo e todas as consequências e as responsabilidades pela aprovação de projeto, implantação de infraestrutura e outras, indispensáveis a uma completa regularização.

Para discorrer sobre esse tema, primeiro é necessário que se estabeleça uma linha de raciocínio interpretando a lei de acordo com a Constituição.

Vamos partir dos fundamentos da República, estabelecidos no art. 1º da Carta Magna, entre os quais o da cidadania e da dignidade da pessoa humana.

Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, conforme art. 3º da Constituição da República: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

A Constituição assegura, ainda, a todos os cidadãos, alguns direitos fundamentais estabelecidos no art. 5º, entre eles o direito de propriedade, estabelecendo que esta deve atender à sua função social. E o art. 6º, que garante o direito social à moradia. Não há dúvida de que o estado deve ser um meio para a concretização desses direitos.

A teoria da indivisibilidade dos direitos fundamentais se baseia no pressuposto de que todos esses direitos se interligam e dependem uns dos outros. Assim, qualquer cidadão para exercer plenamente seus direitos políticos e sociais deve dispor de trabalho, moradia e alimentação.

A construção de uma sociedade livre, justa e solidária passa necessariamente pela concretização dos direitos fundamentais. Nesse aspecto, a regularização fundiária contribui para que se alcance parte dos direitos sociais, em especial o da moradia digna.

Objetiva-se, ainda, a redução das desigualdades sociais e regionais e a erradicação da pobreza e da marginalização; e a regularização fundiária também atinge esses objetivos na medida em que tem como consequência a reconstrução dos espaços urbanos de acordo com as diretrizes urbanísticas e ambientais previstas na Carta Magna.

Sabemos, também, que os princípios constitucionais traduzem-se na razão de todas as normas serem infraconstitucionais, mormente o princípio da dignidade humana que tem como bastão o princípio da igualdade, ou isonomia, ou equidade. Esse princípio está consagrado não apenas no seu art. 5º, mas espalhado, ainda que implicitamente, em todo o texto da Carta Magna e seu efeito se dissemina por toda a legislação pátria.

<sup>15</sup> Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2012-05-29/nova-classe-media-brasileira-tem-renda-entre-r-291-e-r-1019-familiar-capita-define-governo>>. Acesso em: 25 de set. de 2012.

Sendo assim, não há como interpretar a legislação infraconstitucional sem ter por base esses princípios constitucionais e os objetivos da República.

Nessa direção, a Lei nº 11.977/2009 teve como uma de suas finalidades concretizar os objetivos e os direitos da Constituição da República, mediante a normatização da regularização fundiária de todos os assentamentos irregulares, visando a efetivar o direito social à moradia e à dignidade da pessoa humana.

Em sua definição, o art. 46 preceitua que

a, regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, 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.

Esse artigo inicia o capítulo da regularização fundiária e traduz seus objetivos: 1) regularização de assentamentos irregulares; 2) a titulação dos ocupantes. Assim, não basta que as medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais regularizem o assentamento, ou seja, o parcelamento do solo, se não atingirem também o objetivo de titular seus ocupantes.

E a finalidade? É concretizar os princípios constitucionais de dignidade da pessoa humana, do direito à moradia, formalizando a propriedade, dando segurança jurídica aos ocupantes e adquirentes.

Mas, se é assim, por que apenas a população de baixa renda tem esse direito? Por que a classe média, que representa mais da metade da população, também não pode ter garantida a titulação?

Destarte, sob a luz dos princípios da igualdade e da dignidade da pessoa humana, não é possível interpretar a legislação apenas em sua literalidade e excluir a possibilidade dos beneficiários da regularização de interesse específico de também se utilizarem dos mecanismos ali criados para solucionar a regularização de interesse social.

O abraço a uma exegese eminentemente literal e gramatical do texto legal implica ignorar a plenitude inter-relacional do Direito. Ou seja, o princípio da dignidade da pessoa humana, da igualdade, deve ser transportado para a legislação infraconstitucional.

A postura extremamente positivista e acríica de interpretação dos textos legais tem sido combatida e substituída por uma interpretação holística, voltada para a totalidade e a unissonidade do Direito.

A lei interpretada em si mesmo torna-se arcaica e inaplicável. Nesse ponto, exalta-se a Teoria Tridimensional do Direito,

proposta por Miguel Reale, pela qual a lei só será eficiente se aplicada em respeito aos valores da coletividade a qual se aplica.

Um Estado Democrático de Direito, em qualquer de seus ramos, rege-se pelos princípios e fundamentos consagrados na Constituição da República. A dignidade humana é um dos princípios fundamentais da República e, por isso, todas as normas infraconstitucionais têm de estar apoiadas neste princípio, sem a necessidade de que todo diploma legal o traga expressamente, bastando, portanto, que ele ali se instale de modo implícito e tácito ou ainda, sob outra designação.

Deixar que a regularização fundiária de interesse específico envolva só a legalização do assentamento é deixá-la manca. Faltar-lhe-á o objetivo final, que é a concreta titulação dos ocupantes. Dar título de propriedade àquele que ocupa o imóvel, que ali edificou sua casa, que ali empregou seu capital, deve ser sempre o objetivo final de qualquer tipo de regularização. Fazer com que aquele que não possui título vá ao judiciário para conseguir por usucapião a propriedade de um bem cujo parcelamento do solo foi regularizado é vender os olhos para as finalidades principais da regularização.

Todas as modalidades de regularização devem atingir os objetivos e sua finalidade e cumprir os princípios constitucionais. Por essa razão, todos os beneficiados, se não tiverem título, devem receber adequada titulação que lhe assegure o direito de habitar o espaço ocupado para viver com segurança.

Não há dúvidas de que a Lei nº 11.977/2009 trouxe uma nova ordem jurídica no campo da regularização fundiária, que teve por objetivo remover os obstáculos e as deficiências existentes na legislação e nas disposições normativas em vigor, que vinham se mostrando insuficientes para cuidar desse problema que possui amplitude nacional.

E foi para isso que introduziu em nosso ordenamento jurídico mecanismos já mencionados que visam a simplificar e a acelerar o procedimento. Assim, todas as demais disposições legais vigentes que forem incompatíveis com ela ficam afastadas, conforme norma do art. 2º, § 1º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Tanto que as disposições da Lei nº 11.977/2009 são eficazes mesmo que não haja prévia legislação municipal a respeito (art. 49, parágrafo único).

Isso demonstra que as alterações da Lei nº 11.977/2009 são estruturais, mas somente atingirão o êxito se os operadores do Direito empregarem-nas com desprendimento dos conceitos antigos e com a real vontade de regularizar os milhares de assentamentos irregulares em todo o País.<sup>16</sup>

16. Nesse sentido, o que foi decidido pelo Conselho Superior da Magistratura de São Paulo na Apelação Cível nº 3529.65.2011.8.26.0576, publicada no DJE de 25 de maio de 2012.

Se a Constituição da República garante o direito à propriedade e à moradia, a regularização fundiária é um dos mecanismos para a consecução desses objetivos.

Todas as modalidades de regularização fundiária pressupõem a existência de um assentamento irregular, utilizado predominantemente para fins de moradia, conforme define o art. 47, VI. Basta, portanto, que haja a ocupação em um parcelamento informal ou irregular para que seja possível a implementação da regularização fundiária. Observa-se que o art. 46 fala em "ocupação" e não em "posse", visto que visa a tutelar e a regularizar o lugar em que a pessoa habita, mora, reside, e não apenas aquele do qual tem posse, pois nem sempre se reside neste.

O direito à regularização fundiária não é somente dos meros possuidores, mas de todos que ocupam um espaço e nele têm a sua moradia, mesmo que já possuam alguma espécie de título, como contrato de promessa de compra e venda ou título de domínio de fração ideal não localizada. E esse direito não pode ser destinado a somente uma camada da população, sob pena de ferir a isonomia.

Esse direito também não pode ser pela metade, ou seja, apenas de regularização do parcelamento do solo sem que alcance o objetivo de titular os ocupantes.

O fato de, em princípio, os beneficiários da regularização de interesse específico não serem de baixa renda, não pode ser uma razão para deixar os seus ocupantes sem o direito aos mecanismos de titulação existentes na lei, condenando-os a conseguir de outras maneiras o título de propriedade, muitas vezes mediante longa e onerosa via judicial por adjudicação compulsória ou usucapião.

Logo, deixar de titular os ocupantes de assentamentos qualificados como regularização de interesse específico sob o argumento de que a legislação criou mecanismos apenas para a regularização de interesse social fere a isonomia e os princípios que fundamentam a regularização fundiária.

Podemos dizer que cabe nessa interpretação a aplicação da conhecida fórmula jurídica romana, segundo a qual "onde há a mesma razão, aplica-se o mesmo direito" (*ubi eadem ratio, ibi eadem jus*).

Devemos, por isso, enfrentar todas as modalidades de regularização de modo único, global e planejado.

Seguindo essas diretrizes, a Corregedoria-Geral de Justiça de São Paulo, estudando a questão, partindo dessas premissas inovadoras e da necessidade de unificar os procedimentos por meio dos quais os oficiais de Registro de Imóveis processarão as diversas hipóteses de regularização fundiária, editou o Provimento nº 18/2012, em vigor desde julho de 2012, que procurou extrair o máximo de efetividade da Lei nº 11.977/2009 com o intuito de resolver a até então insolúvel questão dos as-

"A construção de uma sociedade livre, justa e solidária passa necessariamente pela concretização dos direitos fundamentais. Nesse aspecto, a regularização fundiária contribui para que se alcance parte dos direitos sociais, em especial o da moradia digna."

sentamentos irregulares. Para tanto, preferiu-se a interpretação teleológica à literal.

Assim, estendeu-se à regularização fundiária de interesse específico todos os institutos de interesse social existentes na Lei nº 11.977/2009, tais como a demarcação urbanística, a legitimação de posse, o usucapião administrativo.

Nessa direção, foi estabelecido que o procedimento de registro do projeto de regularização fundiária de interesse social ou específico é uno e deve observar o disposto na Lei nº 11.977/2009, no Capítulo XII, do Título V, da Lei nº 6.015/1973 e nas normas técnicas daquela subseção, cabendo ao oficial do Registro de Imóveis a realização do controle de legalidade meramente formal acerca das aprovações dos órgãos competentes.

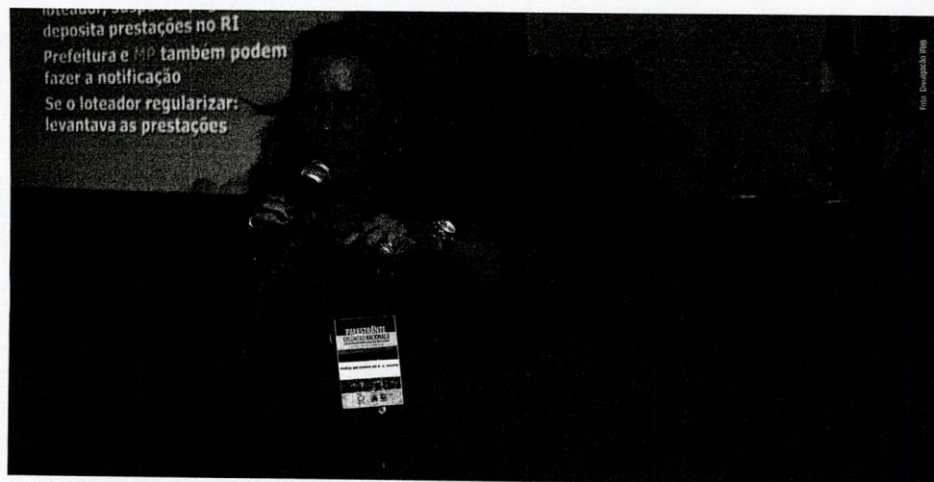
Ressalte-se que, em se tratando de regularização de interesse específico, a área ocupada (lote) usualmente é superior a 250 m<sup>2</sup>. Nesse caso, tanto a Lei nº 11.977/2009, no parágrafo 3º do art. 60, quanto o subitem 242.3 das Normas de Serviço paulista (Prov. nº 18/2012) determinam que, caso seja outorgado o título de legitimação de posse, o prazo para requerimento da conversão desse título em propriedade será o estabelecido na legislação pertinente sobre usucapião.

Dessa forma, no âmbito do Estado de São Paulo, restou solucionada essa questão, com a possibilidade de utilização de todos os mecanismos da regularização fundiária de interesse social – demarcação urbanística, legitimação de posse e usucapião extrajudicial –, também na regularização de interesse específico.

Contudo, como resolver a questão nos outros estados que não contam com normas das Corregedorias Estaduais no mesmo sentido? É provável que com o decurso do tempo esta inovação seja seguida por outros estados cujas Corregedorias devem também editar normas no mesmo sentido.

## 9. Modalidades de regularização de interesse específico

Há dois modos de se fazer a regularização fundiária de interesse específico: 1) como parcelamento do solo; ou 2) como condomínio edilício, dependendo, é claro, da natureza e do histórico da ocupação.



Maria do Carmo de Rezende: "o direito à regularização fundiária não é somente dos meros possuidores, mas de todos que nele têm moradia"

Já foi dito que a regularização de interesse específico está direcionada, basicamente, embora não exclusivamente, aos assentamentos que têm origem em parcelamentos do solo irregulares ou clandestinos implantados após a Lei nº 6.766/1979. Assim, na maioria dos casos, há a figura do loteador e uma planta sobre a qual foram feitas as alienações.

Normalmente há, também, títulos outorgados, mesmo que precários, tais como compromissos de compra e venda, cessões de direitos, promessa de cessões. Contudo, como o parcelamento é informal, ou seja, está na ilegalidade, podem ocorrer casos em que a cadeia de titularidade se perdeu e o atual ocupante não tem título que possa ser aproveitado para fins de registro, após a regularização do parcelamento do solo.

Há, ainda, as ocupações que se originaram nas alienações de frações ideais, aceitas durante muitos anos e só posteriormente proibidas.

Nessas hipóteses é que se defende a tese pela possibilidade de utilização dos institutos da demarcação urbanística, legitimação de posse e usucapião extrajudicial, pois esses mecanismos serão necessários para a completa solução da irregularidade.

Exemplificando, imaginemos um loteamento que não possui registro, cuja venda de lotes foi feita na década de 1980, ou seja, há mais de trinta anos, por compromissos ou até mesmo mediante escritura de compra e venda de lotes. É evidente que a regularização do parcelamento do solo irá propiciar àqueles ocupantes que possuem título a possibilidade de registrá-los. Mas, como o empreendimento possui mais de 30 anos, mesmo que o loteador tenha outorgado títulos no início das

alienações, ao longo dos anos, como esses não podiam ser registrados, as vendas subsequentes podem ter ficado menos formais. Nessa direção, é possível que haja documentos precaríssimos, como simples recibo, cessão de posse, cessão de herança, enfim, existem inúmeras hipóteses nas quais a cadeia de títulos pode ter se perdido.

Caso a figura do loteador ainda exista, ou se ele está sofrendo uma ação civil pública, ou, ainda, se irá assumir contrapartidas exigidas pelo poder público, é possível que ele mesmo outorgue títulos àqueles ocupantes que ainda não possuem, mas e se ele não existe mais? Se for falecido, se for uma empresa falida ou encerrada?

Existem várias hipóteses em que a ocupação, embora não seja por população de baixa renda, somente conseguirá ser solucionada se houver a possibilidade de utilização de todos os mecanismos da Lei nº 11.977/2009.

É evidente que isso não significa que não possa haver diferenças em alguns pontos ou exigências na aprovação do projeto, que podem ser aceitas com tranquilidade. Assim, na regularização de interesse específico, há limitações; dessa maneira, como não é aceita a ocupação em áreas de preservação permanente, há previsão possibilitando que a implementação do sistema viário, a infraestrutura básica e os equipamentos comunitários possam ser compartilhados, inclusive com os beneficiários, cabendo às autoridades responsáveis pelas licenças urbanísticas e ambiental definir as responsabilidades. Além disso, o poder público pode exigir contrapartidas e compensações, que deverão ser previstas em norma municipal e integrar, no caso concreto, termo de compromisso firmado perante as autoridades responsáveis pelo licenciamento, com forma de título executivo extrajudicial.



Essas disposições, contudo, não chegam a ferir o princípio da igualdade ou da isonomia, visto que o objetivo final e a possibilidade de outorga de títulos aos ocupantes, uma das finalidades da regularização fundiária, restarão preservados.

## 10. Regularização do parcelamento do solo

A regularização do parcelamento do solo se opera em duas etapas, a primeira consiste na aprovação do projeto de regularização e a segunda, no seu registro.

### 10.1. Aprovação do projeto

Nessa primeira etapa, é feito o levantamento da área ocupada, se ainda não existir, e aprovado o projeto. Esse projeto deve conter os elementos indicados no art. 51 da Lei nº 11.977/2009, devendo definir, no mínimo, os seguintes:

- I – as áreas ou os lotes a serem regularizados e, se houver necessidade, as edificações que serão relocadas;
- II – as vias de circulação existentes ou projetadas e, se possível, as outras áreas destinadas a uso público;
- III – as medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei;
- IV – as condições para promover a segurança da população em situações de risco, considerado o disposto no parágrafo único do art. 3º da Lei nº 6.766/1979;<sup>17</sup> e
- V – as medidas previstas para adequação da infraestrutura básica.

O projeto deve ser elaborado de acordo com a legislação municipal, se houver, e, se não houver, caberá ao município definir os requisitos para a sua elaboração, no que se refere aos desenhos, ao memorial descritivo e ao cronograma físico de obras e serviços a serem realizados (§ 2º do art. 51).

Na regularização fundiária de assentamentos consolidados anteriormente a 8 de julho de 2009 (data da publicação da Lei nº 11.977/2009), o município poderá autorizar a redução do percentual de áreas destinadas ao uso público e da área

<sup>17</sup> Lei nº 6.766/1979 – “Art. 3º – Somente será admitido o parcelamento do solo em lotes urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal. Parágrafo único. Não será permitido o parcelamento do solo: I – em terrenos inundáveis 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 terreno 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”.

mínima dos lotes definidos na legislação de parcelamento do solo urbano (art. 52).

O projeto deverá observar, ainda, as restrições à ocupação de Áreas de Preservação Permanente e demais disposições previstas na legislação ambiental (§ 1º do art. 61 da Lei nº 11.977/2009), sendo que a autoridade licenciadora poderá exigir contrapartida e compensações urbanísticas e ambientais, na forma da legislação vigente (§ 2º do art. 61) e deverá definir as responsabilidades relativas à implantação: I – do sistema viário; II – da infraestrutura básica; III – dos equipamentos comunitários definidos no projeto de regularização fundiária; IV – das medidas de mitigação e de compensação urbanística e ambiental eventualmente exigidas (art. 62).

As medidas de mitigação e de compensação urbanística e ambiental exigidas na forma do inc. IV do *caput* do art. 62 deverão integrar termo de compromisso, firmado perante as autoridades responsáveis pela emissão das licenças urbanística e ambiental (§ 2º do art. 62).

O projeto deve obter a aprovação urbanística e ambiental. (art. 61 da Lei nº 11.977/2009).

Aprovado o projeto, este será levado ao Registro de Imóveis.

### 10.2. Registro do projeto de regularização

Conforme art. 65 da Lei nº 11.977/2009, o projeto será apresentado ao Registro de Imóveis com o requerimento feito por um dos legitimados (art. 50), acompanhado de:

- a) certidão atualizada da matrícula;
- b) projeto de regularização aprovado (licença urbanística), acompanhado da licença ambiental (fornecida pelo órgão estadual competente ou pelo Conselho de Meio Ambiente Municipal, se este tiver delegação ou convênio com o estado);
- c) a planta, assinada pelo profissional habilitado, deve conter as subdivisões das quadras, as dimensões e a numeração de lotes, logradouros, espaços livres e outras áreas com destinação específica;
- d) quadro indicativo das áreas ocupadas pelos lotes, logradouros, espaços livres e outras áreas com destinação específica;
- e) memorial descritivo da gleba, dos lotes, dos bens públicos e das demais áreas;
- f) auto de regularização municipal ou documento equivalente;
- g) nos casos das pessoas jurídicas relacionadas no inc. II do art. 50, certidão atualizada de seus atos constitutivos que demonstrem sua legitimidade para promover a regularização fundiária;

h) ART ou RRT do profissional que fez o projeto, devidamente quitada; dispensam-se esses documentos quando o responsável técnico for servidor ou empregado público (art. 288-C da Lei nº 6.015/1973);

i) certidão de lançamento fiscal dos lotes;

j) Tratando-se de projeto aprovado na modalidade de condomínio edilício, deve ser apresentada, ainda, a instituição e a convenção de condomínio, atendendo às disposições do art. 1.332 do Código Civil, identificando as unidades autônomas, as áreas comuns e as frações ideais das unidades autônomas sobre as áreas comuns.

#### Observações e procedimento:

O registro independe do atendimento dos requisitos da Lei nº 6.766/1979, ou seja, não deve ser exigida a documentação prevista no art. 18, tais como certidões etc. (parte final do art. 64 c/c parágrafo único do art. 65 da Lei nº 11.977/2009).

O terreno a ser regularizado deve corresponder ao matriculado. Se sua área, limites e confrontações não coincidir com o que está na matrícula, é necessária a prévia retificação nos termos do art. 213 da LRP (independe de retificação apenas a regularização de interesse social e a do art. 71 da Lei nº 11.977/2009, conforme incs. I e V, do § 11, do art. 213 da LRP).

Será aberta matrícula para a área a ser regularizada, se ainda não houver, e registrado o parcelamento (art. 66, I, da Lei nº 11.977/2009, e art. 288-A, I e II, da LRP).

Serão abertas matrículas para todas as parcelas que resultarem da regularização fundiária (art. 66, II, da Lei nº 11.977/2009, e art. 288-A, III, da LRP), tais como matrículas para todos os lotes, chácaras etc., bem como das áreas públicas.

**Nota:** embora as disposições acima falem em abertura de ofício de matrícula para as áreas públicas, entendemos desnecessário exigir levantamento completo do arruamento e da abertura de matrícula para as ruas, pois esse procedimento pode onerar demais o procedimento, dependendo da extensão da área a ser regularizada. O comando legal certamente é destinado à abertura de matrículas para as áreas institucionais e verdes.<sup>18</sup>

As matrículas das áreas destinadas a uso público deverão ser abertas, com averbação das respectivas destinações e, se for o caso, das limitações adminis-

trativas e das restrições convencionais ou legais (art. 67 da Lei nº 11.977/2009 e § 2º do art. 288-A da LRP).

As matrículas dos lotes devem ser abertas em nome dos proprietários da gleba original, nas quais também serão averbadas as limitações administrativas e as restrições urbanísticas ou ambientais existentes que tenham constado dos projetos aprovados e dos licenciamentos.

Na hipótese da regularização fundiária implementada por etapas, o registro será feito com base em planta e memorial descritivo referentes à totalidade da área objeto de regularização, que especifiquem as porções ainda não regularizadas (art. 288-B da LRP).

**Nota:** entendemos que essa exigência visa ao controle qualitativo da gleba para evitar sobreposições futuras. Nesse caso, a planta da área total pode conter apenas o perímetro total da gleba e indicar a "ilha" que será regularizada. Exigir mais do que isso significa onerar os beneficiários, inviabilizando a regularização.

As matrículas devem ser abertas somente em relação ao terreno, sem a descrição das edificações existentes, pois, para a inclusão de construções, são necessárias a certidão de habite-se, o alvará de conservação ou outro documento equivalente expedido pela prefeitura municipal, bem como a CND do INSS das edificações que não se enquadrarem nas hipóteses de isenção da legislação previdenciária. Na hipótese de regularização fundiária de interesse social, há expressa dispensa da CND do INSS no art. 47, § 6º, alínea "e", da Lei nº 8.212/1991, o que não ocorre com a regularização de interesse específico.

A documentação deve ser autuada, assim como é feito nos memoriais de loteamentos e incorporação imobiliária, o que facilitará o manuseio e a consulta ao processo.

A isenção de emolumentos prevista no art. 68 da Lei nº 11.977/2009 não incide sobre os atos registrares da regularização fundiária de interesse específico, exceto se houver na legislação estadual regra específica determinando a gratuidade. Os emolumentos têm natureza de taxa, conforme entendimento jurisprudencial consolidado (STF, ADI 1378MC-ES, Rel. min. Celso de Mello, j. 30/11/1995). Em razão disso toda interpretação deve receber exegese estrita, conforme regra de hermenêutica determinada pelo art. 111, inc. II, do Código Tributário Nacional. Assim, como a Lei nº 11.977/2009 apenas isentou de emolumentos os registros pertinentes à regularização de interesse social, nesse campo, não cabe interpretação extensiva às demais modalidades.

18. Nesse sentido também é o entendimento de Henrique Ferraz (Op. cit., p. 19).

## 11. Registro dos títulos

Os registros dos títulos dos ocupantes dependem da modalidade escolhida pela regularização, se parcelamento do solo ou condomínio edilício.

### 11.1. Titulação na modalidade de parcelamento do solo

Conforme já mencionado, em princípio, na regularização fundiária de interesse específico, os adquirentes de lotes possuem algum título, ou seja, promessa de compra e venda, cessão ou promessa de cessão.

Nesse caso, é possível aplicar-se o art. 41 da Lei nº 6.766/1979 c/c § 6º do art. 26 da mesma Lei, registrando-se os títulos relativos às promessas de compra e venda, às cessões de direitos, à promessa de cessão, que eventualmente os ocupantes possuam, desde que estes títulos tenham origem no loteador ou imóvel ou proprietário do terreno.

Isso porque os dispositivos dos arts. 38 a 44 da Lei nº 6.766/1979 não foram revogados pela Lei nº 11.977/2009, sendo possível um diálogo entre essas duas fontes. Assim, é possível aplicar-se o art. 41 da Lei nº 6.766/1979.

Não se deve esquecer de que cada regularização de interesse específico deve ser analisada e estudada individualmente, pois cada caso é único e terá, certamente, as suas particularidades. Compete ao oficial de Registro de Imóveis orientar os demais atores (município, beneficiários, outros legitimados etc.) quanto à regularização da situação dominial.

É preciso ter em mente que o espírito da Lei nº 11.977/2009 é no sentido de facilitar as regularizações de parcelamento do solo e a titulação de seus ocupantes. Se há um mecanismo que pode ser utilizado, mesmo que buscado em outra legislação, devemos utilizá-lo.

O art. 41 da Lei nº 6.766/1979, por sua topografia, pode ser utilizado isoladamente, como regra autônoma, não aplicável somente aos casos de regularização de parcelamento do solo previstos nos arts. 38 a 40. Assim, os legitimados indicados no art. 50 da Lei nº 11.977/2009 podem requerer o registro da regularização de interesse específico com base naquela legislação, em relação ao parcelamento do solo; e, após, os ocupantes (adquirentes de lotes) que tiverem título (compromisso de compra e venda, cessão de direitos e promessa de cessão) poderão requerer a aplicação do art. 41 da Lei nº 6.766/1979 c/c § 6º do art. 26 da mesma Lei.

Nesse passo, o adquirente do lote, comprovando o depósito de todas as prestações do preço avençado, poderá obter o registro de propriedade do lote adquirido, valendo, para tanto, o compromisso de venda e compra devidamente firmado. Os compromissos de compra e venda, as cessões e as promessas de cessão valerão como título para o registro da propriedade do lote adquirido, quando acompanhados da respectiva prova de quitação.

A prova de quitação dar-se-á por meio de declaração escrita ou recibo assinado pelo loteador, com firma reconhecida, ou com a apresentação da quitação da última parcela do preço avençado.

Caso não consigam comprovar a quitação, poderão primeiro registrar o título e, em seguida, tentar essa prova em juízo. Poderão, ainda, obter a propriedade mediante ação de adjudicação compulsória ou outorga de escritura contra o parce-lador.

Nos casos em que a regularização for promovida pelo poder público e os ocupantes não tiverem títulos hábeis a serem registrados, aquele poderá conceder títulos de legitimação de posse.

Nessa hipótese, o detentor do título de legitimação de posse, após 5 anos de seu registro, poderá requerer ao oficial de Registro de Imóveis a conversão desse título em registro de propriedade, tendo em vista a aquisição por usucapião nos termos do art. 183 da Constituição Federal. No caso de área urbana de mais de 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados), o prazo para requerimento da conversão do título de legitimação de posse em propriedade será o estabelecido na legislação pertinente sobre usucapião (§ 3º do art. 60).

Os adquirentes de lotes, se ainda estiverem pagando prestações referentes à aquisição dos lotes, poderão suspender os pagamentos que estão sendo efetuados ao loteador faltoso, bem como o município poderá obter, judicialmente, o levantamento das prestações depositadas, com os respectivos acréscimos de correção monetária e juros, a título de ressarcimento das importâncias despendidas com equipamentos urbanos ou expropriações necessárias para regularizar o loteamento ou o desmembramento (§ 1º do art. 40 da Lei nº 6.766/1979).

Também estão na Lei nº 6.766/1979 as previsões para que o município possa exigir do loteador as importâncias despendidas para regularizar o loteamento, inclusive na hipótese de ainda haver prestações a receber, caso em que ela poderá receber tais prestações, até o valor devido.

Assim, naqueles assentamentos cujas ocupações iniciaram-se com planta de loteamento ou desmembramento do solo, aprovada ou não, certamente a regularização dar-se-á nessa modalidade.

Visualizam-se as seguintes hipóteses para a titulação dos ocupantes após a aprovação e o registro do projeto de regularização nas modalidades de loteamento ou desmembramento:

- 1) Parcelamento irregular ou clandestino, integralmente alienado a terceiros, regularizado pelo município, com participação dos beneficiários:
  - a) possível utilizar-se do art. 41 da Lei nº 6.766/1979, com averbação do compromisso,

cessões e promessas de cessões, padronizados ou não, que, se estiverem quitados, permitirão a transmissão da propriedade.

- b) caso não haja quitação, poderão esses títulos serem registrados, podendo o interessado perquirir judicialmente a transmissão da propriedade, mediante ação de outorga de escritura ou adjudicação compulsória;
- c) a prova de quitação, se não houver, poderá ser conseguida em juízo;
- d) caso o título de transmissão ou os documentos de quitação ostentem imperfeições ou desajustes no que diz respeito aos aspectos ligados à especialidade registrária, poderá o interessado requerer sua validação ao juiz corregedor permanente para habilitá-lo ao registro;
- e) para a validação do título de transmissão, o interessado poderá produzir prova documental ou técnica, notificando, se for o caso, o titular do domínio ou o empreendedor;
- f) nos Estados que possuam normas a respeito, é possível estender os institutos da regularização de interesse social para a de interesse específico com utilização da demarcação urbanística, legitimação de posse, cujo termo deve ser expedido pelo município;
- g) utilizando-se dos institutos da legitimação de posse e usucapião administrativo, deve-se atentar para os prazos, visto que nos imóveis com menos de 250 m<sup>2</sup> o prazo para requerimento da conversão do título em propriedade será de 5 anos, e naqueles com mais de 250 m<sup>2</sup>, o prazo será o estabelecido na legislação pertinente sobre usucapião, conforme determina o art. 60.

**Nota:** nos casos em que o projeto de regularização corresponda exatamente a uma planta aprovada, mas não registrada, a demarcação servirá para identificar o perímetro da área ocupada, definir seus limites e identificar os ocupantes.

- 2) Parcelamento parcialmente alienado e ocupado: a regularização pode ser feita por etapas, em quadras isoladas, ou somente com referência aos imóveis ocupados. Nessa hipótese, o município pode requerer a abertura de matrícula das áreas públicas, na forma do art. 195-A da Lei nº 6.015/1973 e promover a regularização das parcelas ocupadas.

- 3) Se o parcelador tiver sido notificado para promover a regularização ou estiver sofrendo ação civil pública no intuito de forçá-lo a regularizar ou titular os ocupantes, ou ainda tiver assinado um TAC se comprometendo a fazer a titulação, a regularização poderá envolver todo o loteamento.

a) o município poderá exigir uma contrapartida, com acréscimo de áreas públicas, ou outros benefícios que entender cabível;

b) os que tiverem contratos de promessa (*padronizados* ou não) e suas cessões de direitos quitados poderão se utilizar do art. 41 da Lei nº 6.766/1979;

c) os que não tiverem título registrável poderão obter escritura direta do parcelador, após a regularização.

#### 11.2. Titulação nos terrenos alienados sob a forma de frações ideais

A Lei nº 11.977/2009 tem por finalidade regularizar não só as ocupações que se deram sob a forma de parcelamento do solo (loteamento ou desmembramento), mas também aquelas que se deram sob a forma de condomínio, ou seja, mediante alienações de frações ideais, conforme autoriza o art. 64 c/c 65, inc. III, da Lei nº 11.977/2009.

Assim, aquele que possui uma fração ideal, mas ocupa área certa e delimitada também tem direito à regularização fundiária.

Contudo, os terrenos alienados dessa forma podem ser regularizados de duas maneiras, na modalidade de parcelamento do solo ou como condomínio edilício. Por isso, na fase de aprovação do projeto, os promotores da regularização devem indicar a modalidade que desejam estabelecer.

Se a modalidade escolhida for a de condomínio edilício, a regularização fundiária deverá vir acompanhada da instituição e da convenção de condomínio que devem atender às disposições do art. 1.331 do Código Civil, identificando as unidades autônomas, as áreas comuns e as frações ideais das unidades autônomas sobre as áreas comuns. Se já houver fração ideal registrada na matrícula matriz, a instituição de condomínio deverá identificar as frações ideais registradas com as unidades autônomas correspondentes no projeto de regularização.

Se a modalidade escolhida for a de parcelamento do solo, caso já haja título registrado de fração ideal, deve ser apresentada relação atribuindo a cada beneficiário a parcela que corresponderá à fração ideal adquirida e ocupada por ele.

A situação pode parecer mais complexa, mas é bem provável

"É preciso ter em mente que o espírito da Lei nº 11.977/2009 é no sentido de facilitar as regularizações de parcelamento do solo e a titulação de seus ocupantes. Se há um mecanismo que pode ser utilizado, mesmo que buscado em outra legislação, devemos utilizá-lo."

que não seja assim. Isso porque, nesse caso, é mais evidente que os ocupantes devam possuir títulos, pois houve uma prévia aquisição de fração ideal e há necessariamente a figura do alienante, ou seja, do proprietário do terreno que, contudo, dependendo do lapso temporal, pode não mais existir.

Não se pode esquecer que o espírito da Lei nº 11.977/2009 foi a regularização fundiária de todos os assentamentos irregulares, visando a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 46).

No âmbito do Estado de São Paulo, na Apelação Cível nº 3529-65/2011.8.26.0576 da Comarca de São José do Rio Preto, o Conselho Superior da Magistratura definiu que a regularização fundiária no art. 46 fala em "ocupação" e não em "posse", isso porque visou a tutelar e a regularizar o lugar em que a pessoa habita, mora, reside, e não apenas aquele do qual tem posse, pois nem sempre se reside neste.

Assim, a ocupação não é uma prerrogativa exclusiva do possuidor, pois também o titular de domínio de fração ideal não localizada pode, especialmente nos casos de assentamentos irregulares, ocupar local determinado onde fixou sua moradia. Embora ele seja titular de uma fração ideal, não pode exercer seu direito de propriedade com exclusividade sobre a parte individualizada em que reside, pois seu título não lhe confere esse direito. Por essa razão, necessita da adequada titulação que lhe assegure o direito, mormente contra terceiros, de habitar o espaço ocupado, para que ali possa viver sem o receio de ser retirado sem justa causa.

Quem seja, embora ele habite um local, não tem título hábil que lhe assegure permanecer ali, pois seu título é apenas de fração ideal. Assim, a sua situação jurídica, neste particular, é idêntica à do ocupante possuidor que não possui nenhum título.

Exigir que o domínio desse ocupante venha a ser declarado pela via do usucapião prejudica as demais questões relativas à habitação, ao acesso aos bens e serviços públicos e ao meio ambiente equilibrado – itens integrantes não só do direito à moradia, mas da própria dignidade da pessoa humana – que não serão enfrentados e solucionados em razão dos conhecidos limites das ações individuais. Além disso, por se tratar de forma originária de aquisição da propriedade, o usucapião não respeita qualquer planejamento fundiário, de modo que perpetua a desordem habitacional, social e ambiental no local

do assentamento, na contramão do que preconiza o comando Constitucional da função social da propriedade.

Por isso, a questão da regularização fundiária deve ser enfrentada e solucionada de modo global e planejado, como previu a Lei nº 11.977/2009, e não por meio de doses homeopáticas comprovadamente insuficientes, como o usucapião.

Assim, o proprietário de fração ideal em assentamentos classificados como de interesse específico também pode buscar, em nome da isonomia, os mecanismos da regularização de interesse social para regularizar a sua ocupação.

Por essa modalidade, podem ser regularizados também os conjuntos habitacionais, caso em que deve, necessariamente, ser apresentada a certidão de regularização da edificação, bem como a CND do INSS ou prova da isenção.

#### 11.2.1. Desejando os interessados regularizar como parcelamento do solo

a) primeiro deve ser aprovado o projeto de regularização fundiária na modalidade de parcelamento do solo, juntando-se a documentação prevista para essa modalidade, inclusive o comprovante da inscrição fiscal dos lotes no cadastro municipal;

b) deve ser apresentado, ainda, memorial descritivo especializando as frações (lotes) e identificando-as;

c) os condôminos, embora titulares de frações ideais, devem estar, de fato, ocupando, cada um, área certa e localizada. Assim, deve ser apresentado, junto ao pedido de regularização, requerimento de todos os coproprietários, atribuindo lote certo e determinado a cada um, mesmo que não corresponda exatamente à sua fração ideal. Essa atribuição de lote equivale à atribuição de unidade autônoma prevista nos condomínios edifícios;

d) para aqueles ocupantes que não possuem registro de fração ideal, o registro de transmissão da propriedade poderá ser obtido, ainda, mediante requerimento judicial ao qual se comprove a existência de pré-contrato, promessa de cessão, proposta de compra, reserva de lote ou outro instrumento do qual constem a manifestação da vontade das partes, a indicação da fração ideal, o lote ou a unidade, o preço e o modo de pagamento e a promessa de contratar. Deve ser demonstrada, em juízo, a quitação do preço;

e) caso algum dos ocupantes não possua título e não seja possível encontrar o proprietário original do terreno, nos estados que possuam normas a respeito, é possível estender os institutos da regularização de interesse social para a de interesse específico com utilização da demarcação urbanística, legitimação de posse, cujo termo deve ser expedido pelo município;

f) utilizando-se dos institutos da legitimação de posse e usucapião administrativo, deve-se atentar para os prazos, visto que nos imóveis com menos de 250 m<sup>2</sup> o prazo para requerimento da conversão do título em propriedade será de 5 anos e, naqueles com mais de 250 m<sup>2</sup>, o prazo será o estabelecido na legislação pertinente sobre usucapião, conforme determina o art. 60.

#### 11.2.2. Desejando regularizar como condomínio

Na hipótese de os coproprietários promoventes da regularização fundiária optarem pela modalidade de condomínio edilício, a possibilidade de aplicação da demarcação urbanística, da legitimação de posse e do usucapião extrajudicial fica mais distante, não podendo, contudo, ser descartada se no estudo do caso for a única opção encontrada para titulação dos ocupantes.

Deve ser apresentado ao Registro de Imóveis o requerimento assinado pelos titulares das frações ideais ou seus legítimos sucessores, instruído com:

- a) projeto do empreendimento, devidamente aprovado pela municipalidade como regularização fundiária de interesse específico na modalidade de condomínio edilício (ver item anterior sobre a exigências para registro do projeto), acompanhado das licenças urbanística e ambiental;
- b) o projeto deve conter as plantas e os memoriais descritivos, delineando o empreendimento, identificando as unidades autônomas, as frações ideais sobre o terreno, as restrições existentes sobre elas, bem como as áreas de uso comum e de uso exclusivo de cada unidade;
- c) planilhas de cálculos das áreas devidamente assinadas por profissional habilitado, discriminando, além da global, a das partes comuns, circulações internas, indicando cada tipo de unidades e a respectiva área construída, áreas de uso exclusivo etc.;
- d) instrumento de instituição de condomínio, bem como a convenção e o regimento interno;
- e) documentos municipais que atestem as edificações existentes, indicando as áreas construídas;
- f) CND do INSS referente às áreas construídas, exceto nas hipóteses previstas no art. 370, I, da Instrução Normativa nº 971, de 13 de novembro de 2009, da Receita Federal do Brasil, caso em que devem ser apresentadas as declarações ou os documentos exigidos naquela normatização;
- g) Instrumento de atribuição de unidade autônomas no qual sejam indicadas as unidade que caberão a cada condômino que já possui fração ideal registrada,

mesmo que não haja uma completa coincidência entre a fração que se encontra registrada e a que lhe couber no projeto.

Se o terreno estiver integralmente alienado, mas as unidades autônomas não estiverem todas edificadas, pode ser feita a regularização especificando-se as frações ideais cujas unidades autônomas já estão edificadas e as que ainda não estão, que permanecerão em estado embrionário.

Deve-se verificar se existem normas das Corregedorias Estaduais sobre o assunto. Nos estados ou municípios em que são admitidos os chamados "condomínios de lotes sem edificação", não haverá entrave para esse tipo de regularização.

## 12. Conclusão

A Lei nº 11.977/2009 visou a dar soluções efetivas às regularizações fundiárias, estabelecendo novos procedimentos, todos com objetivo de facilitar tais regularizações, de sorte que quase todas as situações são por ele abrangidas e disciplinadas.

O procedimento de regularização fundiária é feito diretamente no Cartório de Registro de Imóveis, sem necessidade de provimento judicial específico.

Os oficiais de Registro de Imóveis precisam ficar atentos à questão da regularização fundiária. Precisam olhar e interpretar a Lei nº 11.977/2009 sob a ótica dos princípios e dos objetivos da Constituição da República, sempre buscando facilitar a efetividade desse procedimento, orientando e auxiliando os demais atores.

Temos o dever de compatibilizar as normas infraconstitucionais com os princípios fundamentais da Carta Magna, fundamentando a sua imediata aplicação.

O registrador tem um papel muito importante nesse processo, mas precisa primeiro ter consciência disso para depois buscar, nessa atuação, a realização dos valores constitucionais, compatibilizando-os com a normatização existente.

Por ocasião do *Encontro Regional do IRIB*, ocorrido de 22 a 24 de março de 2012, em Atibaia/SP, em minha exposição sobre regularização fundiária de interesse específico, interpretei a Lei nº 11.977/2009 de modo literal, entendendo que os mecanismos de demarcação urbanística, legitimação de posse e usucapião administrativo extrajudicial somente poderiam ser utilizados na regularização de interesse social, visto ser este, até então, o entendimento dos próprios técnicos do Ministério da Cidade e da Secretaria Nacional da Habitação.

Contudo, estudando de maneira mais efetiva a questão sob o prisma dos direitos fundamentais constitucionais e especialmente após o Provimento nº 18/2012 da Corregedoria Geral da Justiça de São Paulo, que também se fundamentou

nos mesmos princípios, curvo-me ao entendimento de que aqueles mecanismos podem e devem ser aplicados a todos os tipos de regularização para possibilitar que sejam atingidos os seus objetivos e as finalidades, bem como sejam concretizados o direito à moradia e à dignidade da pessoa humana.

Finalizo, saudando os ensinamentos do nosso ilustre colega, Emanuel Santos,<sup>19</sup> que muito contribuiu para a mudança do meu entendimento sobre a matéria: devemos "densificar", que é o ato de dar 'corpo' ao texto normativo, conferindo-lhe seu sentido prático-efetivante com desapego ao sentido literal".

Final, como ensina esse brilhante registrador, o sistema registral não é uma ilha jurídica. E a razão de o sistema registral contar com previsão constitucional é porque a ele compete a realização dos valores constitucionais, notadamente os direitos fundamentais.

### 13. Referências legislativas

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010.

Decreto Estadual nº 8.468, de 8 de setembro de 1976. Estado de São Paulo.

Decreto Federal nº 4.657/1942. Lei de Introdução ao Direito Brasileiro (LINDB).

Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.

Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.

Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.

Lei nº 11.977, de 7 de setembro de 2009.

Lei Estadual nº 997, de 31 de maio de 1976. Estado de São Paulo.

Provimento nº 18/2012 da Corregedoria-Geral da Justiça de São Paulo, de 21 de junho de 2012, publicado no DJE de 25 de junho 2012.

Resolução Conama nº 5, de 15 de junho de 1988.

Resolução Conama nº 10, de 24 de outubro de 1996.

Resolução Conama nº 237, de 19 de dezembro de 1997. Conselho Nacional do Meio Ambiente.

### 14. Outras referências e bibliografia

Apelação Cível nº 3529-65.2011.8.26.0576, da Comarca de São José do Rio Preto, julgada em 22 de março de 2012 pelo Conselho Superior da Magistratura de São Paulo, publicada no DJE de 25 de maio de 2012.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Regularização Fundiária Urbana: como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009*. Brasília: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional da Habitação e Secretaria Nacional de Programas Urbanos, 2010.

FERRAZ, Henrique. *A regularização fundiária inominada urbana*. Palestra do 29º Encontro Regional dos Oficiais de Registro de Imóveis em Atibaia-SP, em 22 a 24 de março de 2012, publicada no *Boletim do IRIB em Revista n. 344*.

LOUREIRO, Francisco Eduardo. "Loteamentos Clandestinos – prevenção e repressão", *Revista de Direito Imobiliário*, Ano 23, n. 48, p. 29 a 46, São Paulo: IRIB, 2000.

LAMANA PAIVA, João Pedro. *Regularização Fundiária Urbana – Modalidades*. Trabalho apresentado no 31º Encontro Regional dos Oficiais de Registro de Imóveis em Cuiabá/MT, publicado no *Boletim do IRIB em Revista n. 346*.

SANTOS, Emanuel. *A Nova Lei de Registros Públicos*. Palestra apresentada no XXXIX Encontro Nacional do IRIB. Disponível em: <<http://www.irib.org.br/html/encontros-irib/programacao.php?evento=13>>.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 5ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

REALE, Miguel. *Lições Preliminares do Direito*. 24ª ed. São Paulo: Saraiva, 1999. ■

<sup>19</sup> SANTOS, Emanuel. *A Nova Lei de Registros Públicos*. Palestra apresentada no XXXIX Encontro Nacional do IRIB. Disponível em: <<http://www.irib.org.br/html/encontros-irib/programacao.php?evento=13>>.

**Apresentação da palestra disponível no endereço**

<http://www.irib.org.br/html/encontros-irib/programacao.php?evento=13>

