



M U K A I  
A D V O G A D O S  
A S S O C I A D O S

**Visão Geral sobre a regularização urbanística e ambiental de loteamentos, em áreas de interesse social ou de interesse específico, em especial, em áreas de preservação permanente.**

TOSHIO MUKAI\*

**I. A regularização fundiária de Assentamentos Urbanos.**

O art. 46 da Lei n.º 11.977, de 7 de julho de 2009 dispõe: “A regularização fundiária *consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam a 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.*”

Com relação ao nosso assunto, vamos aqui sublinhar aquelas disposições legais de maior interesse, para a análise das questões postas.

Em primeiro lugar devemos nos referir ao conceito de “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:*

- 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.”

Essa definição peca porque pretende definir uma situação que teria ocorrido no passado, mas que teria que possuir condições que seriam objeto de nascença no presente ou no futuro.

O conceito referido, aliás, é inconstitucional porque impõe uma condição essencialmente local (área urbana) ao Município, o que somente ele poderia definir. A definição afronta a autonomia municipal, ao impor condições ao Município como 50 habitantes por hectare e exigência de 2 dos equipamentos que descreve.

Cria-se o instituto da “demarcação urbanística”, definida no inciso III do art. 47 e obrigatória para a regularização fundiária de interesse social, tratada na Seção II do Cap. I, onde ela fica dependente da referida indicação da demarcação e da elaboração do “projeto de regularização fundiária previsto no art. 51, onde deverão constar os seguintes elementos:

I – as áreas ou lotes a serem regularizados, e se houver necessidade, as edificações que serão realocadas;

II – as vias de circulação existentes e 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 n.º 6.766, de 1979;

V – as medidas previstas para adequação da infraestrutura básica.

O §2º dispõe que o Município definirá os requisitos para a elaboração do projeto de que se trata o caput, no que se refere aos desenhos, memorial descritivo e ao cronograma físico das obras e serviços a serem realizados.

O art. 52 reza que: “Na regularização fundiária de assentamentos consolidados anteriormente à publicação da lei o Município poderá autorizar a redução do percentual de áreas de uso público e da área mínima dos lotes definidos na legislação de parcelamento do solo urbano.

A Seção II trata da regularização fundiária de interesse social, que, depende da aprovação, pelo Município, do projeto de que trata o art. 51 (art. 53).

O §1º diz que essa aprovação corresponde ao licenciamento urbanístico do projeto de regularização fundiária de interesse social, bem como ao licenciamento ambiental se o Município tiver Conselho de meio ambiente e órgão ambiental capacitado.

O art. 54 dispõe que “o projeto de regularização fundiária de interesse social deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público.”

O §1º tem a seguinte estatuição:

*“O Município poderá, por decisão motivada, admitir a regularização fundiária de interesse social em Áreas de Preservação Permanente, ocupadas até 31 de dezembro de 2007, e inserida em área urbana consolidada, desde que estudo técnico comprove que esta intervenção implica a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior.”*

O §2º indica os elementos que deverão constituir esse estudo técnico.

O §3º admite que os Estados também poderão efetuar regularização de interesse social em áreas de preservação permanente, quando o Município não for competente para o licenciamento ambiental de sua alçada, mantido o licenciamento urbanístico pelo Município.

A Seção III trata da Regularização Fundiária de Interesse Específico.

Esta, segundo a Lei n.º 11.977 é toda aquela que não se enquadra como regularização de interesse social. Deve ter análise e aprovação do projeto de que trata o art. 51.

O §1º dispõe: *“O projeto de que trata o caput deverá observar as restrições à ocupação de Áreas de Preservação Permanente e demais disposições previstas na legislação ambiental.”*

O §2º diz que a autoridade licenciadora poderá exigir contrapartidas e compensações urbanísticas e ambientais, na forma da legislação vigente (leis municipais especiais criando essas contrapartidas e compensações urbanísticas, previstas no inciso III do art. 51).

O art. 62 dispõe que a autoridade licenciadora deverá definir na licença urbanística e ambiental da regularização fundiária de interesse específico, as responsabilidades relativas à implantação:

- I. do sistema viário;
- II. da infraestrutura básica;
- III. dos equipamentos comunitários definidos no projeto de regularização fundiária; e
- IV. das medidas de mitigação e de compensação urbanística e ambiental eventualmente exigidas.

O §2º dispõe que *“as medidas de mitigação e de compensação urbanística e ambiental exigidas na forma do inciso IV do caput 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.”*

## **II. A Seção IV trata do “Registro da Regularização Fundiária”.**

O art. 64 inaugura a sessão exigindo diversas condições, para o registro de regularização de interesse específico e diz que deverá ser requerido no Registro de Imóveis de acordo com a legislação em vigor.

O art. 65 trata do registro das regularizações de interesse social, que deverá estar acompanhado dos documentos:

- I. certidão atualizada da matrícula do imóvel;
- II. projeto de regularização fundiária aprovado;
- III. instrumento de instituição e convenção de condomínio, se for o caso; e
- IV. no caso das pessoas jurídicas relacionadas no inciso II do art. 50, certidão atualizada de seus atos constitutivos que demonstrem sua legitimidade para promover a regularização fundiária.

O Parágrafo único do art. 65 reza: “O registro do parcelamento decorrente de projeto de regularização fundiária de interesse social independe do atendimento dos requisitos constantes da Lei 6.766/79.”

O art. 71 constante da Seção V – Disposições Gerais, reza:

“Art. 71 – As glebas parceladas para fins urbanos anteriormente a 19 de dezembro de 1979 que não possuem registro poderão ter sua situação jurídica regularizada com o registro do parcelamento, desde que esteja implantado e integrado à cidade.”

### **III. Provimento CG n.º 37/2013 – Modifica o Cap. XX do Tomo II, das Normas da Corregedoria Geral da Justiça (Proc. n.º 2012/24480 de 28.11.2013).**

A Seção X do Cap. XX trata da “Regularização Fundiária Urbana”.

O item 275 caracteriza a regularização fundiária de interesse social (em especial: alíneas “a” e “b”).

O item 283 do Provimento 37 dispõe que: “A aprovação municipal corresponderá ao licenciamento urbanístico do projeto de regularização fundiária, bem como do licenciamento ambiental, se o Município tiver conselho de meio ambiente e órgão ambiental capacitado.”

O item 283.1 define: “Presume-se capacitado o órgão municipal que emitir licenciamento ambiental, ficando dispensado o Oficial de Registro de Imóveis de verificar a composição de seu conselho de meio ambiente e a capacitação do órgão ambiental municipal.”

O item 283.2 reza: “Não sendo apresentado o licenciamento ambiental pelo Município, será exigida a Declaração de Conformidade Urbanística e Ambiental (DCUA) emitida pelo Estado, por meio do Programa Estadual de Regularização de Núcleos Habitacionais – Cidade Legal (Decreto Estadual n.º 52.052, de 13.8.2007).”

Item 283.3 – “Não havendo convênio entre o Município e o Estado para estabelecer o Programa Estadual de Regularização de Núcleos Habitacionais – Cidade Legal, será exigida licença expedida pela CETESB para os casos previstos em lei.”

OBS.: A aprovação do projeto de regularização previsto no art. 51 da Lei n.º 11.977/2009 corresponde ao licenciamento urbanístico e ambiental.

O art. 51 exige como um dos seus elementos: 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.

Não se trata, pois da aplicação da lei urbanística e ambientais vigentes no geral para situações não consolidadas, mas sim de medidas legais (criadas especialmente, pelo Município, para os casos de regularizações fundiárias previstas em lei.

A Subseção VI trata da “Regularização de Glebas urbanizadas antes da Lei nº 6.766/79.

O item 300 diz que o pedido de regularização fundado no art. 71 da Lei nº 11.977/09, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

- a) certidão do Município atestando que o loteamento foi implantado antes de 19 de dezembro de 1979 e que está integrado à cidade;
- b) planta da área em regularização assinada por profissional habilitado, com prova de Anotação da Responsabilidade Técnica (ART) no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA) ou de Registro de Responsabilidade Técnica (RRT) no Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU), contendo as subdivisões de quadra, as dimensões e numeração dos lotes, logradouros, espaços livres e outras áreas com destinação específica, dispensada a ART ou a RRT, quando o responsável técnico for servidor ou empregado público;



- c) certidão de matrícula ou transcrição da área em regularização; e
- d) memoriais descritivos da gleba, da área parcelada, dos lotes, dos bens públicos e das demais áreas.

O art. 71 da Lei nº 11.977/09, como vimos, diz que as glebas parceladas para fins urbanos anteriormente a 19 de dezembro de 1979, que não possuírem registro poderão ter sua situação regularizada juridicamente com o registro dele, desde que esteja implantado e integrado à cidade.

O art. 52 da Lei nº 11.977/09 dispõe que “na regularização fundiária de assentamentos consolidados anteriormente à publicação da referida Lei, o Município poderá autorizar a redução do percentual de áreas de uso público e da área mínima dos lotes definidos na legislação de parcelamento do solo urbano”.

O item 300.3 do Provimento diz: “Aplicam-se às regularizações promovidas com base nesta subseção VI, os institutos previstos nas subseções III (Da regularização de condomínio de frações ideais), IV (Da demarcação urbanística) e V – (Da legitimação de posse).

O item 301.5 reza: “Nos casos de parcelamentos urbanos regularizados nos termos desta subseção, ainda que realizados na vigência do Decreto-Lei nº 58/37, não se exigirá a formalização da doação de áreas públicas pelo loteador para a transferência de domínio”. Pensamos que esta dispensa, constando de um simples Provimento não tem força legal para alterar a exigência de áreas públicas, ou sob a égide do Decreto-Lei nº 58/37 ou da Lei nº 6.766/79.

## **Observações finais:**

1) O § 1º do art. 61 da Lei 11.977/09 determina que o projeto de que trata o art. 51 deverá observar as restrições à ocupação de Áreas de Preservação Permanente e demais disposições previstas na legislação ambiental. O art. 61 trata da regularização fundiária de interesse específico.

Ou seja, enquanto nas regularizações de interesse social a Lei admite a regularização fundiária em área de preservação permanente em áreas de interesse social, aqui ela não permite.

Porém, o Novo Código Florestal (Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012) no seu artigo 65 prevê: “Na regularização fundiária de interesse específico dos assentamentos inseridos em área urbana consolidada e que ocupam Áreas de Preservação Permanente não identificadas como áreas de risco, a regularização ambiental será admitida por meio de aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da Lei 11.977, de 7.7.2009”.

### Art. 51.

O Novo Código Florestal, no inciso XXVI do art. 3º conceitua “área urbana consolidada como “aquele de que trata o inciso II do art. 47 da Lei nº 11.977/2009”. Como já vimos, este dispositivo e essa definição são inconstitucionais, pois violam a autonomia Municipal, pois se constitui em norma específica e não em norma geral.

O conceito adequado do que se deve entender por área urbana consolidada, vem previsto no item 274 do Provimento nº 37/2013 da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo:

“274 – Considera-se situação consolidada aquela em que o prazo de ocupação da área, a natureza das edificações existentes, a localização das vias de circulação ou comunicação, os equipamentos públicos disponíveis, urbanos ou comunitários, dentre outras circunstâncias peculiares, indiquem a irreversibilidade da posse que induza ao domínio, sob exclusiva responsabilidade do Município”.

2) A Lei nº 6.766/79 tem hoje a seguinte regra:

“Art. 2º

§6º. A infraestrutura básica dos parcelamentos situados nas zonas habitacionais declaradas por lei como de interesse social (ZHIS) consistirá, no mínimo de (incluindo pela Lei nº 9.785, de 1999):

I – vias de circulação;

II – escoamento de águas pluviais;

III – rede de abastecimento de água potável; e

IV – soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica.”

3) A Lei nº 12.608, de 2012 (Lei da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC) estatui no seu artigo 27 que o art. 12 da Lei nº 6.766/79 passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 12.....

§1º - O projeto aprovado deverá ser executado no prazo constante do cronograma de execução, sob pena de caducidade da aprovação”.

§2º[...];

§3º - É vedada a aprovação de projeto de loteamento e desmembramento em áreas de risco definidas como não edificáveis, no plano diretor ou em legislação dele derivada”.

OBS.: – Embora o §1º transcrito não inclua prazo para a execução do cronograma, o inciso V do art. 18 da Lei nº 6.766/79, exige, como um dos documentos necessários para o registro do loteamento, um “cronograma, com a duração máxima de 4(quatro) anos.”

4) A Lei nº 6.766/79, atualmente, dispensa a outorga da escritura definitiva para a aquisição do domínio do imóvel.

O art. 26, § 6º da Lei 6.766/79 dispõe:

“§ 6º. Os compromissos de compra e venda, as cessões, promessas de cessão, valerão como título para o registro de propriedade do lote adquirido, quando acompanhados da respectiva quitação.”

Nesses casos, bastará que o adquirente tenha em mãos, com seu contrato, o termo de quitação.

Assim ocorrendo, ele independerá da manifestação de vontade do parcelador para lhe outorgar o título adquirido.

Esse entendimento foi consagrado pelo Conselho Superior da Magistratura de São Paulo na Decisão – Ap. Cível nº 0012160-45.2010.8.26.0604 – Comarca de Sumaré.

Assim também não mais depende o adquirente do lote, para levar a registro o seu compromisso quitado, da condição de o loteamento estar ou não registrado, estar ou não regularizado.

O Provimento CG nº 37/2013, da Corregedoria Geral de Justiça do Estado de São Paulo, na Subseção III dispõe sobre: “Regularização de condomínio de frações ideais”.

O item 293 dispõe: *“Na hipótese de a irregularidade fundiária consistir na ocupação individualizada de fato, cuja propriedade esteja legalmente fracionada, as novas matrículas serão abertas a requerimento dos titulares das frações ideais ou de seus legítimos sucessores, em conjunto ou individualmente, aplicando-se, conforme o caso concreto, o disposto no art. 3º do Decreto-lei nº 271/67, o art. 1º da Lei nº 4.591/64, ou o art. 2º da Lei nº 6.766/79 (Art. 2º O parcelamento do solo poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta Lei e das legislações estaduais ou municipais pertinentes).*

*293.1 – O requerimento deverá especificar a modalidade de regularização pretendida, se parcelamento do solo ou instituição e especificação de condomínio, com as respectivas atribuições de unidades autônomas, ou lotes, obedecidas as condições abaixo.*

295 – O requerimento de regularização como condomínio deverá ser subscrito por todos os titulares de frações registradas ou seus legítimos sucessores, nos termos da Lei nº 4.591/64 ou no art. 3º do Dec. Lei nº 271/67, e instruído com:

- a) – certidão atualizada da matrícula do imóvel;
- b) – instrumento de instituição e especificação do condomínio;
- c) – plantas e memorial descritivo com a descrição sucinta do empreendimento, a identificação das unidades autônomas com as respectivas frações ideais de terreno e as restrições incidentes sobre elas, bem como das áreas comuns, ambas assinadas por profissional legalmente habilitado e aprovadas pelo município (as plantas e o memorial descritivo);
- d) – cálculo das áreas de edificações e lotes, discriminando, além do global, as partes comuns, inclusive áreas de circulação interna, quando houver, e indicando para cada tipo de unidade a respectiva metragem das áreas construídas ou a metragem de cada lote;
- e) – convenção de condomínio, acompanhada do respectivo regimento interno;
- f) – auto de regularização municipal ou de vistoria (habite-se) ou, ainda, documento equivalente das construções existentes;
- g) – certidão negativa de débito com a previdência social relativamente às construções existentes, dispensada a apresentação mediante declaração de

preenchimento dos requisitos previstos nos arts. 322, XXV e 370, III, da Instrução Normativa nº 971, de 13 de novembro de 2009, da Receita Federal;

h) – suprimido;

i) – instrumento de atribuição de unidades autônomas.

*295.1 – Na hipótese do requerimento previsto no item 295 não estar subscrito pela totalidade dos titulares do domínio, e estando a documentação em ordem, os faltantes serão notificados pelo oficial de registro de imóveis para se manifestarem em 15 (quinze) dias, segundo a regra prescrita no subitem 285.2 (parte final) e seguintes.*

*292.2 – Para fins da regularização prevista nesta seção, é desnecessária a outorga de escritura de rerratificação do título aquisitivo para indicação da quadra e lote ou de escritura de divisão ente os coproprietários”.*

\* *Mestre e Doutor em Direito (USP).*

*Ex-Professor de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da Universidade Mackenzie.*