

A regularização de interesse social e o título de posse expedido pelo Intermat/MT

Por Maria Aparecida Bianchin Pacheco, membro do grupo de revisores técnicos do Boletim Eletrônico e registradora de imóveis em Poxoréu/MT e João Pedro Lamana Paiva, vice-presidente do IRIB para o Estado do Rio Grande do Sul e registrador em Porto Alegre/RS

O IRIB recebeu um questionamento da Prefeitura Municipal de Itiquira/MT referente à regularização de interesse social de um determinado imóvel que teve título de legitimação de posse expedido pelo Instituto de Terras do Estado de Mato Grosso, em 1896, mas que não foi registrado no Registro de Imóveis competente. Veja, a seguir, a consulta e a nossa resposta:

Pergunta: *Gostaria que me auxiliassem numa dúvida que está ocorrendo. O Município de Itiquira/MT está realizando o processo de regularização de interesse social de um determinado bairro. Foram feitas buscas do registro do imóvel em comarcas anteriores e não foi encontrada nenhuma matrícula do imóvel, objeto da regularização. Somente encontra-se um Título de Posse expedido pelo Instituto de Terras do Estado de Mato Grosso, em 1896 e nunca fora registrado. Agora, estamos na seguinte situação: o cartório está exigindo que façamos o registro deste título de posse para dar continuidade ao procedimento. Minha pergunta é: somos obrigados a efetuar o registro de Título de Posse ou podemos agir conforme a Lei de Registros Públicos em seu art. 288-A, combinados com o art. 66 da Lei 11.977/200? Podemos apresentar a documentação da regularização fundiária e esperar que se abra uma matrícula para o imóvel?*

Resposta: Prezado(s) Senhor(es),

O título expedido pelo Estado de Mato Grosso, versa sobre transferência de domínio do imóvel, em virtude de legitimação na posse, na forma estabelecida pela Lei Federal sob nº 601/1850, em seu art. 5º, bem como, pela legislação estadual vigente à época de sua expedição, no caso, a Lei Estadual Matogrossense sob nº 147/1896.

Ocorre que, não obstante o título em questão versar sobre direito de propriedade, na ocasião em que ele foi expedido, inexistia obrigatoriedade para o registro de títulos públicos, haja vista que o regulamento que tratava sobre Registros Públicos, Decreto nº 169/A/1890 e Decreto Regulamentador

390/1890, não traziam em seu bojo o princípio da continuidade. Foi o Código Civil de 1916, que introduziu a obrigatoriedade do registro de todo e qualquer título para constituição de direitos reais e/ou disponibilidade dos mesmos, assim como, adotou o princípio da continuidade.

Ressalve-se que a adequação da legislação de registros públicos ao novo Código, deu-se, inicialmente, de forma provisória, com a edição do Decreto nº 12.343/1917, sendo que a regulamentação, em caráter definitivo, veio a ocorrer com a Lei nº 4.827, aos 7/2/1924, e com os Decretos nºs 18.527/1928 e 4.857/1939, este último modificado pelo Decreto 5.718/1940, sucedido por outras alterações, mas somente com a Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/1973), atualmente vigente, consolidaram-se, nos artigos a seguir colacionados, os princípios da *continuidade* e da *disponibilidade*, a saber:

Art. 195 - Se o imóvel não estiver matriculado ou registrado em nome do outorgante, o oficial exigirá a prévia matrícula e o registro do título anterior, qualquer que seja a sua natureza, para manter a continuidade do registro

Art. 236 - Nenhum registro poderá ser feito sem que o imóvel a que se referir esteja matriculado.

Art. 237 - Ainda que o imóvel esteja matriculado, não se fará registro que dependa da apresentação de título anterior, a fim de que se preserve a continuidade do registro.

Assim, a regra geral é no sentido de ser condição para o registro, que o imóvel esteja matriculado, mas mesmo estando matriculado o imóvel, não se fará registro que dependa da apresentação de título anterior. No entanto, como toda regra, esta também comporta exceções.

A Lei nº 12.424/2011 alterou vários dispositivos da Lei nº 6.015/73, permitindo que ocorra abertura de matrícula e/ou registros sem que haja registro anterior, como ressaltamos dos dispositivos a seguir:

Art. 195-A. O Município poderá solicitar ao registro de imóveis competente a abertura de matrícula de parte ou da totalidade de imóveis públicos oriundos de parcelamento do solo urbano, ainda que não inscrito ou registrado, por meio de requerimento acompanhado dos seguintes documentos:

I - planta e memorial descritivo do imóvel público a ser matriculado, dos quais constem a sua descrição, com medidas perimetrais, área total, localização, confrontantes e coordenadas preferencialmente georreferenciadas dos vértices definidores de seus limites

II - comprovação de intimação dos confrontantes para que informem, no prazo de 15 (quinze) dias, se os limites definidos na planta e no memorial descritivo do imóvel público a ser matriculado se sobrepõem às suas respectivas áreas, se for o caso;

III - as respostas à intimação prevista no inciso II, quando houver; e

IV - planta de parcelamento assinada pelo loteador ou aprovada pela prefeitura, acompanhada de declaração de que o parcelamento se encontra implantado, na hipótese deste não ter sido inscrito ou registrado.

§ 1º Apresentados pelo Município os documentos relacionados no caput, o registro de imóveis deverá proceder ao registro dos imóveis públicos decorrentes do parcelamento do solo urbano na matrícula ou transcrição da gleba objeto de parcelamento.

§ 2º Na abertura de matrícula de imóvel público oriundo de parcelamento do solo urbano, havendo divergência nas medidas perimetrais de que resulte, ou não, alteração de área, a situação de fato implantada do bem deverá prevalecer sobre a situação constante do registro ou da planta de parcelamento, respeitados os limites dos particulares lindeiros.

§ 3º Não será exigido, para transferência de domínio, formalização da doação de áreas públicas pelo loteador nos casos de parcelamentos urbanos realizados na vigência do Decreto-Lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937.

§ 4º Recebido o requerimento e verificado o atendimento aos requisitos previstos neste artigo, o oficial do registro de imóveis abrirá a matrícula em nome do Município. (destaquei)

§ 5º A abertura de matrícula de que trata o *caput* independe do regime jurídico do bem público.

Art. 195-B. Os Estados e o Distrito Federal poderão solicitar ao registro de imóveis competente a abertura de matrícula de parte ou da totalidade de imóveis urbanos sem registro anterior, cujo domínio lhe tenha sido assegurado pela legislação, por meio de requerimento acompanhado dos documentos previstos nos incisos I, II e III do art. 195-A. . (destaquei)

§ 1º Recebido o requerimento na forma prevista no caput, o oficial de registro de imóveis abrirá a matrícula em nome do requerente, observado o disposto no § 5º do art. 195-A. (destaquei)

§ 2º O Município poderá realizar, em acordo com o Estado, o procedimento de que trata este artigo e requerer, em nome deste, no registro de imóveis competente a abertura de matrícula de imóveis urbanos situados nos limites do respectivo território municipal. (destaquei)

Observa-se nos destaques, uma exceção ao princípio da continuidade, nos arts. 195-A e 195-B, que tratam da possibilidade de aberturas de matrículas e posteriores registros, sobre áreas de domínio público, ainda que não inscritas ou matriculadas anteriormente, ou seja, daquelas que inexistem juridicamente constituídas no Registro Imobiliário.

A mesma lei, também criou um novo capítulo na Lei nº 6.015/73, com mais uma exceção ao princípio da continuidade, a saber:

CAPÍTULO XII

DO REGISTRO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

Art. 288-A. O registro da regularização fundiária urbana de que trata a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, deverá ser requerido diretamente ao Oficial do registro de imóveis e será efetivado independentemente de manifestação judicial, importando: (destaquei)

I - na abertura de matrícula para a área objeto de regularização, se não houver; (destaquei)

II - no registro do parcelamento decorrente do projeto de regularização fundiária; e

III - na abertura de matrícula para cada uma das parcelas resultantes do parcelamento decorrente do projeto de regularização fundiária.

§ 1º O registro da regularização fundiária poderá ser requerido pelos legitimados previstos no art. 50 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, independentemente de serem proprietários ou

detentores de direitos reais da gleba objeto de regularização. (destaquei)

§ 2º As matrículas das áreas destinadas a uso público deverão ser abertas de ofício, com averbação das respectivas destinações e, se for o caso, das limitações administrativas e restrições convencionais ou legais.

§ 3º O registro do parcelamento decorrente de projeto de regularização fundiária poderá ser cancelado, parcialmente ou em sua totalidade, observado o disposto no art. 250.

§ 4º Independe da aprovação de projeto de regularização fundiária o registro:

I - da sentença de usucapião, da sentença declaratória ou da planta, elaborada para outorga administrativa, de concessão de uso especial para fins de moradia; e

II - do parcelamento de glebas para fins urbanos anterior a 19 de dezembro de 1979 que não possuir registro, desde que o parcelamento esteja implantado e integrado à cidade, nos termos do art. 71 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.

Art. 288-B. 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-C. 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 no competente Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura - CREA, quando o responsável técnico for servidor ou empregado público.

Art. 288-D. A averbação da demarcação urbanística para fins de regularização fundiária de interesse social observará o disposto nos arts. 56 e 57 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, e será feita mediante requerimento do poder público dirigido ao registro de imóveis responsável pela circunscrição imobiliária na qual o imóvel estiver situado. (destaquei)

§ 1º Na hipótese de a demarcação urbanística abranger imóveis situados em mais de uma circunscrição imobiliária, o procedimento previsto no art. 57 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, será feito no registro de imóveis que contiver a maior porção da área demarcada.

§ 2º O requerimento de que trata o caput deverá ser acompanhado do auto de demarcação urbanística, instruído com os documentos relacionados nos incisos I a III do § 1º do art. 56 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. (destaquei)

§ 3º Recepcionado o auto de demarcação urbanística, o oficial deverá proceder às buscas para identificação do proprietário da área a ser regularizada e de matrículas ou transcrições que a tenham por objeto. (destaquei)

§ 4º Realizadas as buscas, o oficial do registro de imóveis deverá notificar o proprietário e os confrontantes da área demarcada para apresentar impugnação à averbação da demarcação urbanística, no prazo de 15 (quinze) dias, podendo a notificação ser feita: (destaquei)

I - pessoalmente;

II - por correio, com aviso de recebimento; ou

III - por solicitação ao oficial de registro de títulos e documentos da comarca da situação do imóvel ou do domicílio de quem deva recebê-la.

§ 5º No caso de o proprietário ou de os confrontantes não serem localizados nos endereços constantes do registro de imóveis ou naqueles fornecidos pelo poder público, para notificação na forma estabelecida no § 4º, disso o oficial deverá comunicar o poder público responsável pelo procedimento para notificação nos termos dos §§ 2º e 3º do art. 57 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.

§ 6º Havendo impugnação, o oficial do registro de imóveis deverá notificar o poder público para que se manifeste no prazo de 60 (sessenta) dias.

§ 7º O oficial de registro de imóveis deverá promover tentativa de acordo entre o impugnante e o poder público

§ 8º Havendo impugnação apenas em relação à parcela da área objeto do auto de demarcação urbanística, o procedimento seguirá em relação à parcela não impugnada.

§ 9º Não havendo acordo, a demarcação urbanística será encerrada em relação à área impugnada.

Art. 288-E. Nas hipóteses de curso do prazo sem impugnação ou de superação da oposição ao procedimento, a demarcação urbanística será averbada nas matrículas alcançadas pelo auto, devendo ser informadas: (destaquei)

I - a área total e o perímetro correspondente ao auto de demarcação urbanística;

II - as matrículas alcançadas pelo auto de demarcação urbanística e, quando possível, a área abrangida em cada uma delas; e

III - a existência de áreas cuja origem não tenha sido identificada em razão de imprecisões dos registros anteriores. (destaquei)

§ 1º Na hipótese de o auto de demarcação urbanística incidir sobre imóveis ainda não matriculados, previamente à averbação, será aberta matrícula nos termos do art. 228, devendo esta refletir a situação registrada do imóvel, dispensadas a retificação do memorial descritivo e a apuração de área remanescente.

§ 2º Nos casos de registro anterior efetuado em outra circunscrição, para abertura da matrícula de que trata o § 1º, o oficial requererá, de ofício, certidões atualizadas daquele registro

§ 3º Na hipótese de que trata o § 1º do art. 288-D, o oficial do registro de imóveis responsável pelo procedimento comunicará as demais circunscrições imobiliárias envolvidas para averbação da demarcação urbanística nas respectivas matrículas.

§ 4º A demarcação urbanística será averbada ainda que a área abrangida pelo auto supere a área disponível nos registros anteriores, não se aplicando neste caso o disposto no § 2º do art. 225

§ 5º Não se exigirá, para a averbação da demarcação urbanística, a retificação do memorial

descritivo da área não abrangida pelo auto, ficando a apuração de remanescente sob a responsabilidade do proprietário do imóvel atingido

Art. 288-F. O parcelamento decorrente de projeto de regularização fundiária de interesse social deverá ser registrado na matrícula correspondente.

§ 1º O registro do parcelamento implicará a imediata abertura de matrícula para cada parcela, inclusive daquelas referentes a áreas destinadas ao uso público, nos termos do § 2º do art. 288-A.

§ 2º Os documentos exigíveis para o registro do parcelamento, conforme o caso, são aqueles relacionados nos incisos I a IV do art. 65 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009

§ 3º O registro do parcelamento independe do atendimento aos requisitos constantes da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.

Art. 288-G. Na hipótese de procedimento de demarcação urbanística, o registro do parcelamento decorrente de projeto de regularização fundiária de interesse social será feito em todas as matrículas nas quais o auto de demarcação urbanística estiver averbado, devendo ser informadas, quando possível, as parcelas correspondentes a cada matrícula.

§ 1º No procedimento de demarcação urbanística, admite-se o registro de parcelamento decorrente de projeto de regularização fundiária ainda que a área parcelada, correspondente ao auto de demarcação urbanística, supere a área disponível nos registros anteriores, não se aplicando neste caso o disposto no § 2º do art. 225.

§ 2º Nas matrículas abertas para cada parcela deverão constar, nos campos referentes ao registro anterior e ao proprietário: (destaquei)

I - quando for possível identificar a exata origem da parcela matriculada, por meio de planta de sobreposição do parcelamento com os registros existentes, a matrícula anterior e o nome de seu proprietário; (destaquei)

II - quando não for possível identificar a exata origem da parcela matriculada, todas as matrículas

anteriores atingidas pelo auto e a expressão “proprietário não identificado”, dispensando-se neste caso os requisitos dos itens 4 e 5 do inciso II do art. 167. (destaquei)

§ 3º Nas matrículas abertas para as áreas destinadas a uso público, deverá ser observado o mesmo procedimento definido no § 2º.

§ 4º O título de legitimação de posse e a conversão da legitimação de posse em propriedade serão registrados na matrícula da parcela correspondente. (destaquei)

Do novo capítulo introduzido na Lei nº 6.015/73, ressaí da leitura dos dispositivos destacados, que é possível abertura de matrícula e registros para imóveis de particulares, cujos títulos não foram registrados, na forma de regularização fundiária de interesse social, na modalidade denominada “demarcação urbanística”, pela qual, se não houver impugnação nos prazos previstos na Lei nº 11.977/2009, também alterada pela Lei nº 12.424/2011, obter-se-á aquilo que a doutrina vem denominando de “USUCAPIÃO ADMINISTRATIVO”.

Verifica-se, pois, que a lei em comento introduziu várias exceções aos princípios da continuidade e da disponibilidade.

Importante, para elucidar a questão, trazer aqui, os dispositivos que dão suporte à Regularização Fundiária de Assentamentos Urbanos, conceituando tal mecanismo jurídico, além de apresentar definição para a demarcação urbanística, presentes na Lei nº 11.977/2009.

DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE ASSENTAMENTOS URBANOS

Seção I

Disposições Preliminares

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. (destaquei)

Art. 47. Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se: (destaquei)

I – área urbana: parcela do território, contínua ou não, incluída no perímetro urbano pelo Plano Diretor ou por lei municipal específica;

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;

III – demarcação urbanística: procedimento administrativo pelo qual o poder público, no âmbito da regularização fundiária de interesse social, demarca imóvel de domínio público ou privado, definindo seus limites, área, localização e confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses; (destaquei)

IV – legitimação de posse: ato do poder público destinado a conferir título de reconhecimento de posse de imóvel objeto de demarcação urbanística, com a identificação do ocupante e do tempo e natureza da posse; (destaquei)

V – Zona Especial de Interesse Social - ZEIS: 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;

VI – assentamentos irregulares: ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizadas em áreas urbanas públicas ou privadas, utilizadas predominantemente para fins de moradia;

VII – regularização fundiária de interesse social: regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos:

a) em que a área esteja ocupada, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, 5 (cinco) anos;

b) de imóveis situados em ZEIS; ou

c) de áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social;

VIII – regularização fundiária de interesse específico: regularização fundiária quando não caracterizado o interesse social nos termos do

IX - etapas da regularização fundiária: medidas jurídicas, urbanísticas e ambientais mencionadas no art. 46 desta Lei, que envolvam a integralidade ou trechos do assentamento irregular objeto de regularização.

§ 1º A demarcação urbanística e a legitimação de posse de que tratam os incisos III e IV deste artigo não implicam a alteração de domínio dos bens imóveis sobre os quais incidirem, o que somente se processará com a conversão da legitimação de posse em propriedade, nos termos do art. 60 desta Lei. (destaquei)

§ 2º Sem prejuízo de outros meios de prova, o prazo de que trata a alínea a do inciso VII poderá ser demonstrado por meio de fotos aéreas da ocupação ao longo do tempo exigido.

Art. 48. Respeitadas as diretrizes gerais da política urbana estabelecidas na [Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001](#), a regularização fundiária observará os seguintes princípios:

I – ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para sua permanência na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental;

II – articulação com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas à integração social e à geração de emprego e renda;

III – participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização;

IV – estímulo à resolução extrajudicial de conflitos; e

V – concessão do título preferencialmente para a mulher.

Art. 49. Observado o disposto nesta Lei e na [Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001](#), o Município poderá dispor sobre o procedimento de regularização fundiária em seu território.

Parágrafo único. A ausência da regulamentação prevista no caput não obsta a implementação da regularização fundiária.

Art. 50. A regularização fundiária poderá ser promovida pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios e também por:

I – seus beneficiários, individual ou coletivamente; e

II – cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária.

Parágrafo único. Os legitimados previstos no caput poderão promover todos os atos necessários à regularização fundiária, inclusive os atos de registro.

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.

§ 1º O projeto de que trata o caput não será exigido para o registro da sentença de usucapião, da sentença declaratória ou da planta, elaborada para outorga administrativa, de concessão de uso especial para fins de moradia.

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

§ 3º A regularização fundiária pode ser implementada por etapas.

Art. 52. Na regularização fundiária de assentamentos consolidados anteriormente à publicação desta Lei, 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.

Seção II

Da Regularização Fundiária de Interesse Social

Art. 53. A regularização fundiária de interesse social depende da análise e da aprovação pelo Município do projeto de que trata o art. 51.

§ 1º A aprovação municipal prevista no caput 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.

§ 2º Para efeito do disposto no § 1º, 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.

§ 3º No caso de o projeto abranger área de Unidade de Conservação de Uso Sustentável que, nos termos da [Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000](#), admita a regularização, será exigida também anuência do órgão gestor da unidade

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

§ 1º 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 inseridas 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.

§ 2º O estudo técnico referido no § 1º deverá ser elaborado por profissional legalmente habilitado, compatibilizar-se com o projeto de regularização fundiária e conter, no mínimo, os seguintes elementos:

I – caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada;

II – especificação dos sistemas de saneamento básico;

III – proposição de intervenções para o controle de riscos geotécnicos e de inundações;

IV – recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;

V – comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso;

VI – comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e

VII – garantia de acesso público às praias e aos corpos d'água, quando for o caso.

§ 3º A regularização fundiária de interesse social em áreas de preservação permanente poderá ser admitida pelos Estados, na forma estabelecida nos §§ 1º e 2º deste artigo, na hipótese de o Município não ser competente para o licenciamento ambiental correspondente, mantida a exigência de licenciamento urbanístico pelo Município.

Art. 55. Na regularização fundiária de interesse social, 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, previstos no [§ 6º do art. 2º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979](#), ainda que promovida pelos legitimados previstos nos incisos I e II do art. 50.

Parágrafo único. A realização de obras de implantação de infraestrutura básica e de equipamentos comunitários pelo poder público, bem como sua manutenção, pode ser realizada mesmo antes de concluída a regularização jurídica das situações dominiais dos imóveis.

Art. 56. O poder público responsável pela regularização fundiária de interesse social poderá lavrar auto de demarcação urbanística, com base no levantamento da situação da área a ser regularizada e na caracterização da ocupação. (destaquei)

§ 1º O auto de demarcação urbanística deve ser instruído com:

I - planta e memorial descritivo da área a ser regularizada, nos quais constem suas medidas perimetrais, área total, confrontantes, coordenadas preferencialmente georreferenciadas dos vértices definidores de seus limites, número das matrículas ou transcrições atingidas, indicação dos proprietários identificados e ocorrência de situações mencionadas no inciso I do § 5º;

II - planta de sobreposição do imóvel demarcado com a situação da área constante do registro de imóveis e, quando possível, com a identificação das situações mencionadas no inciso I do § 5º; e

III – certidão da matrícula ou transcrição da área a ser regularizada, emitida pelo registro de imóveis, ou, diante de sua inexistência, das circunscrições imobiliárias anteriormente competentes. (destaquei)

§ 2º O poder público deverá notificar os órgãos responsáveis pela administração patrimonial dos demais entes federados, previamente ao encaminhamento do auto de demarcação urbanística ao registro de imóveis, para que se manifestem no prazo de 30 (trinta) dias quanto: (destaquei)

I - à anuência ou oposição ao procedimento, na hipótese de a área a ser demarcada abranger imóvel público

II - aos limites definidos no auto de demarcação urbanística, na hipótese de a área a ser demarcada confrontar com imóvel público; e

III - à eventual titularidade pública da área, na hipótese de inexistência de registro anterior ou de impossibilidade de identificação dos proprietários em razão de imprecisão dos registros existentes. (destaquei)

§ 3º Na ausência de manifestação no prazo previsto no § 2º, o poder público dará continuidade à demarcação urbanística. (destaquei)

§ 4º No que se refere a áreas de domínio da União, aplicar-se-á o disposto na [Seção III-A do Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946](#), inserida pela [Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007](#), e, nas áreas de domínio dos Estados, Distrito Federal ou Municípios, a sua respectiva legislação patrimonial.

§ 5º O auto de demarcação urbanística poderá abranger parte ou a totalidade de um ou mais imóveis inseridos em uma ou mais das seguintes situações: (destaquei)

I - domínio privado com proprietários não identificados, em razão de descrições imprecisas dos registros anteriores;

II - domínio privado objeto do devido registro no registro de imóveis competente, ainda que de proprietários distintos;

III - domínio público.

Art. 57. Encaminhado o auto de demarcação urbanística ao registro de imóveis, o oficial deverá proceder às buscas para identificação do proprietário da área a ser regularizada e de matrículas ou transcrições que a tenham por objeto. (destaquei)

§ 1º Realizadas as buscas, o oficial do registro de imóveis deverá notificar o proprietário e os confrontantes da área demarcada, pessoalmente ou pelo correio, com aviso de recebimento, ou, ainda, por solicitação ao oficial de registro de títulos e documentos da comarca da situação do imóvel ou do domicílio de quem deva recebê-la, para, querendo, apresentarem impugnação à

averbação da demarcação urbanística, no prazo de 15 (quinze) dias

§ 2º O poder público responsável pela regularização deverá notificar, por edital, eventuais interessados, bem como o proprietário e os confrontantes da área demarcada, se estes não forem localizados nos endereços constantes do registro de imóveis ou naqueles fornecidos pelo poder público para notificação na forma estabelecida no § 1º

§ 3º São requisitos para a notificação por edital:

I – resumo do auto de demarcação urbanística, com a descrição que permita a identificação da área a ser demarcada e seu desenho simplificado;

II – publicação do edital, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, uma vez pela imprensa oficial e uma vez em jornal de grande circulação local; e

III – determinação do prazo de 15 (quinze) dias para apresentação de impugnação à averbação da demarcação urbanística.

§ 4º Decorrido o prazo sem impugnação, a demarcação urbanística será averbada nas matrículas alcançadas pela planta e memorial indicados no inciso I do § 1º do art. 56.

~~§ 5º Não havendo matrícula da qual a área seja objeto, esta deverá ser aberta com base na planta e no memorial indicados no inciso I do § 1º do art. 56. [\(Revogado pela Medida Provisória nº 514, de 2010\)](#)~~
(destaquei)

§ 5º (Revogado). [\(Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011\)](#) (destaquei)

§ 6º Havendo impugnação, o oficial do registro de imóveis deverá notificar o poder público para que se manifeste no prazo de 60 (sessenta) dias.

§ 7º O poder público poderá propor a alteração do auto de demarcação urbanística ou adotar qualquer outra medida que possa afastar a oposição do proprietário ou dos confrontantes à regularização da área ocupada.

§ 8º Havendo impugnação apenas em relação à parcela da área objeto do auto de demarcação urbanística, o

procedimento seguirá em relação à parcela não impugnada.

§ 9º O oficial de registro de imóveis deverá promover tentativa de acordo entre o impugnante e o poder público.

§ 10. Não havendo acordo, a demarcação urbanística será encerrada em relação à área impugnada.

Art. 58. A partir da averbação do auto de demarcação urbanística, o poder público deverá elaborar o projeto previsto no art. 51 e submeter o parcelamento dele decorrente a registro.

§ 1º Após o registro do parcelamento de que trata o caput, o poder público concederá título de legitimação de posse aos ocupantes cadastrados.

§ 2º O título de que trata o § 1º será concedido preferencialmente em nome da mulher e registrado na matrícula do imóvel.

§ 3º Não será concedido legitimação de posse aos ocupantes a serem realocados em razão da implementação do projeto de regularização fundiária de interesse social, devendo o poder público assegurar-lhes o direito à moradia.

Art. 59. A legitimação de posse devidamente registrada constitui direito em favor do detentor da posse direta para fins de moradia.

§ 1º A legitimação de posse será concedida aos moradores cadastrados pelo poder público, desde que

I - não sejam concessionários, foreiros ou proprietários de outro imóvel urbano ou rural;

II - não sejam beneficiários de legitimação de posse concedida anteriormente.

III - (revogado).

§ 2º A legitimação de posse também será concedida ao coproprietário da gleba, titular de cotas ou frações ideais, devidamente cadastrado pelo poder público, desde que exerça seu direito de propriedade em um lote individualizado e identificado no parcelamento registrado.

Art. 60. Sem prejuízo dos direitos decorrentes da posse exercida anteriormente, o detentor do título de legitimação de posse, após 5 (cinco) anos de seu registro, poderá requerer ao oficial de registro de imóveis a conversão desse título em registro de propriedade, tendo em vista sua aquisição por usucapião, nos termos do [art. 183 da Constituição Federal](#). (destaquei)

§ 1º Para requerer a conversão prevista no caput, o adquirente deverá apresentar:

I – certidões do cartório distribuidor demonstrando a inexistência de ações em andamento que versem sobre a posse ou a propriedade do imóvel;

II – declaração de que não possui outro imóvel urbano ou rural;

III – declaração de que o imóvel é utilizado para sua moradia ou de sua família; e

IV – declaração de que não teve reconhecido anteriormente o direito à usucapião de imóveis em áreas urbanas.

§ 2º As certidões previstas no inciso I do § 1º serão relativas à totalidade da área e serão fornecidas pelo poder público.

§ 3º No caso de área urbana de mais de 250m² (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

Art. 60-A. O título de legitimação de posse poderá ser extinto pelo poder público emitente quando constatado que o beneficiário não está na posse do imóvel e não houve registro de cessão de direitos.

Parágrafo único. Após o procedimento para extinção do título, o poder público solicitará ao oficial de registro de imóveis a averbação do seu cancelamento, nos termos do [inciso III do art. 250 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973](#).

Apesar das disposições dos artigos inseridos na Lei nº 6.015/73, permitirem a matriculação do auto de demarcação urbanística, sem menção ao número do registro anterior, e com titularidade desconhecida, o fato é que a Lei nº 12.424/2011, resultado da conversão da Medida Provisória nº 514/2010, revogou o § 5º do art. 57, que tratava justamente da possibilidade de abertura de matrícula com base na planta e no memorial apresentados para demarcação urbanística, em caso de inexistência de matrícula para a área demarcada.

~~§ 5º Não havendo matrícula da qual a área seja objeto, esta deverá ser aberta com base na planta e no memorial indicados no inciso I do § 1º do art. 56. [\(Revogado pela Medida Provisória nº 514, de 2010\)](#)~~

§ 5º (Revogado). [\(Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011\)](#)

A mencionada revogação, a princípio poderia levar a um entendimento de que até a edição da MP 514/2010 convertida na Lei nº 12.424/2011, inexistia dúvida sobre a possibilidade de abertura de matrícula para a área demarcada urbanisticamente, independentemente de haver matrícula e/ou registro anterior, mas em virtude da revogação do § 5º do art. 57 da Lei nº 11.977/2009 (com a nova redação), o procedimento de demarcação urbanística poderia até ingressar no RI, mesmo sem identificação das matrículas dos imóveis sobre os quais incidiu a demarcação, no entanto, só ocorreria abertura de nova matrícula para a área demarcada, se houvesse identificação das matrículas anteriores.

Entretanto, há de se considerar que a lei em comento revoluciona, com seus institutos, os conceitos tradicionais de posse e propriedade imobiliárias. Assim, quando se trata de regularização fundiária de interesse social, há quebra dos paradigmas tradicionais, pois sabemos que não é da tradição do direito brasileiro o registro de títulos de posse no RI, com exceção da situação prevista no art. 26 da Lei n. 6.766/79, introduzida pela Lei nº 9.785/99, precedida de desapropriação para regularização de loteamento popular.

Também devemos ter bem presente que a regularização fundiária de interesse social, instituída pela Lei 11.977, não significa tão somente a regularização da propriedade imóvel em benefício do “ocupante” ou “posseiro”, apesar de priorizar a regularização da posse – se legítima – indo até o ponto de contemplá-lo com um título hábil de plena propriedade. Significa, também, uma regularização no sentido contrário, oposto ao interesse do “posseiro”, quando se dá o esclarecimento de que aquela propriedade pleiteada pelos “ocupantes” em verdade está consolidada plenamente nas mãos de outro proprietário que não os eventuais “ocupantes” da gleba. Nesse sentido, o processo de regularização fundiária promoverá a regularização da situação dominial sobre a área demarcada, esclarecendo e

até demonstrando que ela não pode ser destinada a *regularização fundiária de interesse social*, como se pretendeu a princípio.

Assim, ou vai surgir o fato de que *já há litígio* instaurado relativamente à disputa pelo domínio sobre a área, ou de que, pelo menos, não superada a fase de *impugnação* do rito da regularização, esse litígio *vai-se instaurar*. Tanto é assim que a lei *veio a se tornar* bem clara nesse sentido quando houve o acréscimo do § 1º do art. 47 pela Lei 12.424/2011:

“§ 1º A demarcação urbanística e a legitimação de posse de que tratam os incisos III e IV deste artigo não implicam a alteração de domínio dos bens imóveis sobre os quais incidirem, o que somente se processará com a conversão da legitimação de posse em propriedade, nos termos do art. 60 desta Lei.” (destaquei)

Então, parece bastante claro que, se a área demarcada não está matriculada ou transcrita e o procedimento passou pela fase de impugnação, sem manifestação de qualquer interessado ou se, surgindo eventuais interessados, sua pretensão foi constatada como sendo infundada, a eventual oposição estará superada, devendo-se dar prosseguimento ao processo de regularização. Não superada a impugnação ou não obtido acordo, as partes deverão ser remetidas às vias ordinárias, onde a questão dominial será solvida.

Por oportuno, importante ressaltar que, a revogação do § 5º do art. 57 não parece afetar a estrutura da lei de regularização fundiária. Esse dispositivo foi ali revogado, porque seu teor foi contemplado no inciso I do art. 288-A, da Lei de Registros Públicos, agregando-se ao contexto de toda a matéria de procedimento que integrou o novo capítulo – o XII do Título V – destinado a regular o *registro* da regularização fundiária urbana, onde naturalmente deveria ter sido incluído como questão de natureza *procedimental*.

Além disso, a disposição revogada (§ 5º do art. 57) estava inserida de forma repetitiva no texto inicial da Lei 11.977/2009, haja vista que expressão de mesmo sentido está inserida no inciso I do art. 66, que permaneceu no texto original: **“Art. 66. O registro do parcelamento resultante do projeto de regularização fundiária deverá importar:” “I - na abertura de matrícula para toda a área objeto de regularização, se não houver; ...”.** (destaquei)

Por tudo quanto foi exposto acima, pode-se concluir que, a averbação da demarcação urbanística para fins de regularização fundiária de interesse social é procedimento que se aplica no caso em questão, sem necessidade de exigência de um registro de título anterior, eis que o princípio da continuidade foi expressamente mitigado pelos dispositivos da Lei nº 11.977/2009, culminando com a introdução do novo capítulo na Lei de Registros Públicos, acima colacionado, que visam a minimizar os efeitos da

clandestinidade imobiliária e permitir que os imóveis, devidamente regularizados, passem a circular e gerar riquezas, além de conferir dignidade ao beneficiário.

Parece-nos que seria mais razoável se o registrador exigisse que a área fosse declarada, por lei municipal, como destinada a Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), visando à realização de regularização fundiária de interesse social – art. 47, VII, “b” da Lei nº 11.977/2009 – do que exigir a realização de registro de um título de posse. A seguir, o Município poderia ingressar com pedido de abertura de matrícula nos termos do art. 195-B, § 2º, da LRP e, a seguir, com pedido de averbação do auto de demarcação na referida matrícula, para o desenvolvimento do processo (ou ingressar diretamente com o auto de demarcação porque, afinal, necessariamente seria aberta matrícula para sua averbação).

Também poderia haver o pedido inicial de abertura de matrícula com base no art. 195-B, § 2º, da LRP, com posterior lei municipal declarando a área de interesse para implantação de projeto de regularização fundiária de interesse social, nos termos da alínea “c” do inciso VII do art. 47 da Lei nº 11.977/2009.

Como podemos observar, os instrumentos jurídicos e as formas de implementação das medidas são muitos, desde que haja a **decisão política**, adotada pelo Poder Público promovente da regularização, no sentido de realizá-la.