

29º Encontro Regional dos Oficiais de Registro de Imóveis

Atibaia · SP
22 a 24 de março de 2012

Editorial //



Caros amigos e leitores,

Logo que assumi a presidência do IRIB, em dezembro de 2009, escutei dos colegas da Diretoria Executiva o pedido prioritário para retomar a realização de nossos encontros nacionais e regionais. Fiz, então, dessa meta um compromisso exatamente por saber da importância desses eventos para o bom debate, a reflexão e a correta aplicação das leis que regem nossa atividade.

Cientes da carência de informação das pequenas serventias espalhadas pelo Brasil afora, reiniciamos, com novo formato, a realização dos Encontros IRIB. Nossa intenção foi voltar olhos e ouvidos para os problemas de cada Estado. Começamos a percorrer as regiões brasileiras com o propósito de debater localmente os problemas que mais afetam os registradores de imóveis. Foi assim em 2010 e 2011 e, agora em 2012, quando intensificamos nossa grade de eventos. Já estivemos em Atibaia/SP, São Luís/MA e Cuiabá/MT. Ainda estaremos em Palmas/TO e Maceió, que sediará o Encontro Nacional.

Este Boletim IRIB em Revista, em sua edição nº 344, trata especialmente dos primeiro Regional de 2012. Em uma retomada histórica dos eventos do Instituto em São Paulo, realizamos em Atibaia o 29º Encontro Regional dos Oficiais de Registro de Imóveis – evento irretocável, sucesso de público, palestrantes do mais alto gabarito. Tudo isso graças ao esforço da nossa vice-presidente para o Estado de São Paulo, Maria do Carmo de Rezende Campos Couto, registradora de imóveis em Atibaia.

Contamos também com o valioso apoio da Associação dos Notários e Registradores do Estado de São Paulo (Anoreg/SP), da Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo (Arisp) e da Associação dos Serventuários de Justiça do Estado de Minas Gerais (Serjus-Anoreg/MG) – a quem agradeço na pessoa dos seus presidentes.

A programação reuniu grandes nomes do Direito Registral Imobiliário, muitos deles importantes colaboradores do IRIB: os coordenadores editoriais da Revista do Direito Imobiliário (RDI), Marcelo Augusto Santana de Melo e Luciano Passareli; os nossos diretores Eduardo Augusto (Assuntos Agrários) e Emanuel Costa Santos (Assuntos Estratégicos), o 2º secretário do IRIB, Sérgio Busso; o colega de muitas lutas João Baptista Galhardo, entre tantos outros que integram a família IRIB. Igual alegria nos trouxe a presença de representantes da nova geração de registradores de São Paulo e região, gente nova que já acumula grande conhecimento. Nesta revista publicamos alguns artigos enviados pelos palestrantes, outros textos ganharão as páginas da próxima edição da RDI.

Em um encontro marcado pelo retorno de velhos amigos e pela chegada de novos registradores, Atibaia sediou discussões sobre temas de grande importância. A regularização fundiária urbana – em especial – foi tratada em todos os seus aspectos, com grandes debates travados entre palestrantes, debatedores e, principalmente, com a plateia, também de altíssimo nível.

Não dispomos nas páginas seguintes da íntegra de todas as palestras e debates do 29º Encontro Regional, o que seria impossível. Mas, com esta publicação, levamos a todos os associados do Instituto a cobertura jornalística, a opinião de quem participou e os artigos de nossos ilustres convidados.

Boa leitura!

Francisco José Rezende dos Santos

Presidente do IRIB

Expediente //



ISSN 1677-437X

Boletim do IRIB em Revista
Edição 344
Foto capa: Gêder Abrahão

Diretoria

Presidente: Francisco José Rezende dos Santos (MG) • *Vice-Presidente:* Ricardo Basto da Costa Coelho (PR) • *Secretário-Geral:* José Augusto Alves Pinto (PR) • *1ª Secretária:* Kenia Mara Felipetto Malta Valadares (ES) • *2ª Secretário:* Sérgio Busso (SP) • *Tesoureira-Geral:* Wanda Maria Oliveira Penna Antunes da Cruz (SP) • *1º Tesoureiro:* Ari Álvares Pires Neto (MG) • *Diretor Social e de Eventos:* Jordan Fabricio Martins (SC) • *Diretor de Assistência aos Associados:* Antonio Carlos Carvalhaes (SP) • *Diretora Legislativa:* Léa Emília Braune Portugal (DF) • *Diretor de Assuntos Estratégicos:* Emanuel Costa Santos (SP) • *Diretor de Assuntos Internacionais:* Eduardo Pacheco Ribeiro de Souza (RJ) • *Diretor de Assuntos Agrários:* Eduardo Agostinho Arruda Augusto (SP) • *Diretor de Tecnologia e Informática:* Flauzílio Araújo dos Santos (SP) • *Diretor Especial de Implantação do Registro eletrônico:* João Carlos Kloster (PR) • *Diretor de Meio Ambiente:* Marcelo Augusto Santana de Melo (SP).

Conselho Deliberativo

Presidente do Conselho Deliberativo: Ricardo Basto da Costa Coelho (PR).
Sérgio Toledo de Albuquerque (AL) • Stanley Queiroz Fortes (AM) • Vivaldo Affonso do Rêgo (BA) • Expedito William de Araújo Assunção (CE) • Luiz Gustavo Leão Ribeiro (DF) • Etelvina Abreu do Valle Ribeiro (ES) • Clenon de Barros Loyola Filho (GO) • José Wilson Pires Sampaio (MA) • Roberto Dias de Andrade (MG) • Miguel Seba Neto (MS) • Haroldo Canavarros Serra (MT) • Cleomar Carneiro de Moura (PA) • Fernando Meira Trigueiro (PB) • Miriam de Holanda Vasconcelos (PE) • Maria Elizabeth Paiva e Silva Muller (PI) • Ricardo Basto da Costa Coelho (PR) • Décio José de Lima Bueno (RO) • Eduardo Sócrates Castanheira Sarmento Filho (RJ) • Carlos Alberto da Silva Dantas (RN) • João Pedro Lamana Paiva (RS) • Gleci Palma Ribeiro Melo (SC) • Maria do Carmo de Rezende Campos Couto (SP).

Suplentes: Cicero Tadeu Ribeiro (AL) • Carlos Eduardo Ferraz de Mattos Barroso (DF) • Bruno Santolin Cipriano (ES) • Mauro Velasco da Silva (GO) • Ari Álvares Pires Neto (MG) • Renato Costa Alves (MS) • José de Arimatéia Barbosa (MT) • Kedma Faria Tavares (PA) • Paula Izique Victorelli (PR) • Marcelo Braune (RJ) • Julio César Weschenfelder (RS) • Joélcio Escobar (SP).

Membros Natos do Conselho Deliberativo – ex-presidentes do IRIB: Jether Sottano (SP) • Ítalo Conti Júnior (PR) • Dimas Souto Pedrosa (PE) • Lincoln Bueno Alves (SP) • Sérgio Jacomino (SP) • Helvécio Duia Castello (ES).

Conselho Editorial: Eduardo Pacheco Ribeiro de Souza • Frederico Henrique Viegas de Lima • João Pedro Lamana Paiva • Luiz Egon Richter • Marcelo Guimarães Rodrigues • Maria do Carmo Rezende Campos Couto • Mário Pazutti Mezzari • Rivalvo Machado de Arruda • Rodrigo Toscano de Brito • Ulysses da Silva.

Coordenadoria Editorial: Marcelo Augusto Santana de Melo (SP).

Conselho Fiscal: Alex Canziani Silveira (PR) • Inah Álvares da Silva Campos (MG) • Pedro Jorge Guimarães Almeida (AL) • Rosa Maria Veloso de Castro (MG) • Rubens Pimentel Filho (ES).

Suplentes: Bruno Santolin Cipriano (ES) • Wolfgang Jorge Coelho (MG) • Adriano Damásio (RS).

Conselho de Ética: Ademair Fioranelli (SP) • Nicolau Balbino Filho (MG) • Oly Érico da Costa Fachin (RS).

Suplentes: Geraldo Mendonça (RJ) • Paulo de Siqueira Campos (PE) • Mário Pazutti Mezzari (RS).

O *Boletim do IRIB em Revista* é uma publicação impressa do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB).

Presidente do IRIB

Francisco José Rezende dos Santos (presidenterezende@irib.org.br)

Jornalista responsável

Andréa Vieira – Mtb 4.188

Revisão ortográfica

Luciana Barreto

Textos

Tatielly Diniz

Impressão e acabamento

Athalaia Gráfica e Editora

Edição de arte

Raruti Comunicação e Design

Revisão técnica

José de Arimatéia Barbosa

Nota de responsabilidade

O IRIB não assume qualquer responsabilidade pelo teor do que é veiculado nesta revista. As opiniões veiculadas não expressam necessariamente a opinião da diretoria do IRIB e dos editores desta publicação.

Direitos de reprodução

As matérias aqui veiculadas somente podem ser reproduzidas mediante expressa autorização dos editores, com a indicação da fonte.

Sede: Av. Paulista, 2.073 12º andar Cjs. 1.201/1.202 CEP 01311-300 São Paulo/SP
Telefones/Fax: (11) 3289 3340 / 3289 3599 / 3289 3321

Representação em Brasília:
SRTVS Quadra 701 Cj. D, Bl. B salas 514/515 | CEP 70340-907 Brasília/DF
Telefone/Fax: (61) 3037 4311 / 3041 7311

Site: www.irib.org.br

E-mails: irib.brasilia@irib.org.br e imprensa@irib.org.br



Sumário //

Editorial	1
Abertura	
O Registro de Imóveis e a regularização fundiária	4
Palestras	
Palestra – A regularização fundiária inominada urbana Henrique Ferraz	10
Palestra – Regularização fundiária de interesse específico Maria do Carmo de Rezende Campos Couto	28
Palestra – Regularização de condomínios Tarcísio Wensing	52
Palestra – Alteração de entendimento do CSMSP a respeito do § 6º do Art. 26 da Lei nº 6.766/1979 João Baptista Galhardo	58
Debate – Vocação hereditária – cônjuge como herdeiro Sérgio Busso	62
Palestra – Da Empresa Individual de Responsabilidade Limitada como modalidade de pessoa jurídica Graciano Pinheiro de Siqueira	64
Palestra – A incorporação imobiliária no Programa Minha Casa, Minha Vida Naila de Rezende Khuri	68
Mural	
Avaliação dos participantes do Encontro	74
IRIB Responde	
Seleção de perguntas e respostas sobre os temas do 29º Encontro Regional	78

Torre no Parque Municipal Edmundo Zanoni, em Atibaia/SP



ENCONTROS REGIONAIS IRIB

Abertura //

ENCONTRO REGIONAL DOS OFICIAIS DE REGISTRO DE IMÓVEIS
ATIBAIA/SP • 22 A 24 DE MARÇO DE 2012

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA



José Alves Pinto, Ricardo Coelho, Francisco Rezende, Maria do Carmo Rezende e Ricardo dos Santos Antônio na abertura do 29º Encontro Regional – em Atibaia/SP

Foto: Divulgação IRIB

Registro de Imóveis e a regularização fundiária

Cerca de 220 congressistas discutiram em Atibaia/SP a contribuição e o dever social do registrador de imóveis no processo de regularização fundiária urbana

Em relação à regularização fundiária, os Estados brasileiros, na sua totalidade, têm passado pelas mais diversas mudanças. Nos últimos anos, a ocupação desordenada das cidades gerou sérios problemas urbanísticos, que necessitam ser ajustados. Justamente para discutir essa temática, o Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB) promoveu, em março, em Atibaia, o 29º Encontro Regional dos Oficiais de Registro de Imóveis. O evento marcou a retomada dos Encontros IRIB, em São Paulo, e a reunião regional assumiu a dimensão de um simpósio nacional, seja pela qualidade da programação como pela presença dos 220 inscritos – oficiais de registro de imóveis, juristas, advogados e outros interessados.

A anfitriã do encontro e vice-presidente do IRIB para o Estado de São Paulo, Maria do Carmo de Rezende Campos Couto, justifica a escolha do tema. Com o crescimento desordenado das cidades, o problema da ocupação irregular do solo passou a fazer parte da prática registral, exigindo dos registradores total compreensão da legislação atual sobre o assunto. “É preciso estudar o caso que nos é apresentado, pois cada regularização é única e tem as suas particularidades”, afirma. Essa foi a sua intenção ao montar cuidadosamente o programa do Encontro de Atibaia, onde atua como registradora de imóveis.

As manifestações dos participantes, no decorrer do evento, e de outras tantas recebidas posteriormente, reforçam o acerto na escolha do tema. O termo regularização fundiária consiste no registro de assentamentos irregulares, por meio da escritura de imóvel registrada em cartório. O oficial de registro de imóveis é o responsável pela titulação do bem, de modo que o cidadão tenha acesso ao mercado formal e ao crédito. Com a edição da Lei Federal nº 11.977/2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, além da regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, o registro do imóvel no cartório passou por importantes mudanças, como a demarcação urbanística, a usucapião extrajudicial, entre outras.

Além do eixo principal, o encontro discutiu outras questões de interesse da classe: direito à moradia e registro de imóveis, Empresa Individual de Responsabilidade Limitada (EIRELI), qualificação registral imobiliária na sucessão *causa mortis*, incorporação imobiliária no Programa Minha Casa, Minha Vida. O evento contou com o apoio da Associação dos Notários e Registradores do Estado de São Paulo (Anoreg/SP), da Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo (Arisp) e da Associação dos Serventuários de Justiça do Estado de Minas Gerais (Serjus-Anoreg/MG).

Registradores de São Paulo compartilham suas experiências com participantes de 15 Estados

Os palestrantes do 29º Regional foram, em sua maioria, registradores em atuação no Estado que sediou o evento, seguindo a tendência dos Regionais do IRIB. Eles tiveram a oportunidade de falar para uma plateia atenta, composta de representantes de outros 15 Estados: Acre, Brasília, Ceará,

Espírito Santo, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Santa Catarina e Tocantins. A seguir, um panorama geral da programação do 29º Encontro Regional do IRIB.

Solenidade de abertura

Durante a cerimônia de abertura, o presidente do IRIB, Francisco José Rezende dos Santos, defendeu a necessidade da união de todos para que o direito registral imobiliário seja conhecido e valorizado. “Devemos fazer da defesa da nossa atividade um apostolado, divulgando a sua importância e dando a nossa contribuição para a correta aplicação do direito registral imobiliário. A função do registrador é facilitar o acesso das pessoas ao direito fundamental da moradia, participando do aperfeiçoamento da atividade e contribuindo para o desenvolvimento do Brasil”, disse. Segundo Francisco Rezende, o Encontro de Atibaia abriu com chave de ouro os eventos de 2012. “Agradecemos a todos que saíram de suas comarcas para congregar e discutir em conjunto soluções para a classe. Estamos realizando aqui um encontro histórico, trazendo de volta pessoas que estavam há muito tempo afastadas do Instituto. Muitos viajaram longas distâncias a exemplo dos colegas do Acre e Rondônia. Isso faz do nosso Regional um encontro de dimensão e de repercussão nacionais”.

Em seu pronunciamento, o presidente da Arisp, Flauzilino Araújo, por sua vez, lembrou que o Brasil ocupa a posição 129º no ranking de negócios, o que envolve desde a construção até a documentação do imóvel. “O registro de imóveis deve ser referência em todo território nacional e acredito que vamos alcançar esse objetivo”, afirmou, ressaltando que todos os registradores precisam esforçar-se para o processo de interligação entre os cartórios.

Também participaram da mesa solene do 29º Encontro Regional o vice-presidente do IRIB, Ricardo Basto da Costa Coelho e o secretário-geral do Instituto, José Augusto Alves Pinto. Representando o município de Atibaia, estiveram presentes o vice-prefeito, Ricardo dos Santos Antônio, e o secretário de urbanismo e meio ambiente, José Francisco Alves Pinto.

Direito à moradia e o Registro de Imóveis

O registrador de imóveis em Araçatuba/SP e diretor de meio ambiente do IRIB, Marcelo Augusto Santana de Melo, proferiu palestra sobre o tema “Direito à Moradia e o Registro de Imóveis”. Segundo ele, a comunicação entre o sistema de registro de imóveis e o de regularização fundiária anteriormente à Lei nº 11.977/2009 era deficiente, agravando a formalização das propriedades imobiliárias irregulares.



Foto: Divulgação IRIB

Direito à moradia, tema abordado por Marcelo Melo

“A tendência de adoção da regularização fundiária conjunta – título e urbanização – e criação de ferramentas ágeis e seguras de formalização melhoraram a comunicação dos sistemas”, argumentou. Marcelo Melo alertou que é preciso ter em mente que a confiabilidade já tradicional do sistema imobiliário brasileiro não pode ser abalada com a formalização de títulos dissociada de urbanização adequada. A regularização fundiária deve priorizar uma habitação digna, pontuou o diretor do IRIB. “Ter acesso a uma moradia constitui claramente uma necessidade para o ser humano. É a estrutura principal que permite ao homem a realização de suas obras, de sonhar, de estabelecer uma raiz, de ser conhecido em uma comunidade”.

Regularização fundiária de interesse social

“Regularização Fundiária de Interesse Social – usucapião extrajudicial” foi o tema da conferência ministrada pelo registrador de imóveis em Conchas/SP e diretor de assuntos agrários do IRIB, Eduardo Augusto. O painel teve como debatedora a registradora de imóveis em Diadema/SP, Patrícia Ferraz. Eduardo Augusto analisou a eficácia de vários instrumentos legais que regulamentam a matéria, apontando a responsabilidade do registrador no processo de regularização fundiária. “Todos

Patrícia Ferraz e Eduardo Augusto durante o debate



Foto: Divulgação IRIB

cumprimos uma função de caráter social e, devemos, portanto, nos engajar totalmente na busca do desenvolvimento econômico e social de nossa comunidade. Nossa missão é difícil, e todos os profissionais do registro de imóveis devem colaborar”, disse. O especialista lembrou ainda que são muitos os problemas envolvendo a ocupação do solo no Brasil, muitos deles desencadeando verdadeiras tragédias sociais, como as enchentes, moradias em local contaminado, deslocamentos de terra, o que tem gerando perdas de vidas. “A regularização fundiária também é de nossa responsabilidade e devemos atuar até mesmo onde não há esse tipo de problema”, afirmou.

Além de reiterar várias interpretações do palestrante, a debatedora Patrícia Ferraz colocou outros pontos em discussão. Segundo a oficiala de registro de imóveis de Diadema, a regularização fundiária só alcançou relevância graças ao registro imobiliário. “Nós somos atores desse processo há bastante tempo e contribuimos muito para que a regularização atingisse esse grau de importância. Por mais que a população clamasse por isso, nunca conseguiria elevar a regularização ao patamar que nós registradores elevamos, sensibilizando, inclusive órgãos do governo e a classe política”.

Regularização Fundiária Inominada

Coube ao registrador de imóveis em Itapevi/SP, Henrique Ferraz, a explanação acerca da Regularização Fundiária Inominada (Art. 71 da Lei nº 11.977/2009). Mestre em Direito Civil e ex-juiz de Direito, Henrique Ferraz sustentou que a necessidade de regularização fundiária, pelo decurso do tempo, não é um fenômeno atual, derivando de necessidades de atendimento aos interesses sociais e econômicos, circunstanciais a um determinado momento histórico.

“A lei franqueou não apenas aos municípios, mas também às associações, cooperativas e aos próprios adquirentes de lotes a possibilidade de regularização de glebas, partes de glebas ou lotes, conforme se extrai do Art. 50 da Lei nº 11.977”, disse o palestrante.

Regularização Fundiária de Interesse Específico

A palestrante Maria do Carmo de Rezende Campos Couto, vice-presidente do IRIB para o Estado de São Paulo, elencou todos os passos para a Regularização Fundiária de Interesse Específico. Segundo a Lei nº 11.977/2009, tal modalidade de regularização ocorre quando o interesse social não se apresenta caracterizado. “Há interesse social quando os assentamentos irregulares são ocupados predominantemente por população de baixa renda nos casos de área ocupada, de forma mansa e pacífica há pelos menos cinco anos de imóveis situados em Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) ou áreas públicas declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social, explicou.

Participaram da mesa de debates o presidente do IRIB, Francisco Rezende, o diretor de assuntos Agrários, Eduardo Augusto, a registradora de imóveis de Diadema/SP, Patrícia Ferraz, e o representante da Secretaria de Estado de Habitação de São Paulo, Paulo Kenkiti Matsumotto, coordenador técnico do Programa Cidade Legal, da Secretaria de Estado da Habitação.

Regularização de condomínios

Em sua palestra, o registrador de imóveis de Santa Isabel/SP, Tarcísio Wensing afirmou que até recentemente a regularização fundiária não era tema de interesse da administração pública, embora tais irregularidades afetem o ordenamento urbano municipal há décadas. “A preocupação com a necessidade de melhor ordenar e regularizar esses núcleos urbanos, antes de qualquer outra esfera do Poder Executivo e do Legislativo, foi do Judiciário, por suas Corregedorias e por Juízes Corregedores”.

O legislador federal passou a se preocupar com as irregularidades do solo urbano a partir de 1979, com o advento do parcelamento do solo, Lei nº 6.766. Com isso, surgiu também a regularização de condomínio. De acordo com Wensing, o condomínio voluntário, ordinário, civil ou comum é aquele em que os condôminos possuem uma parte sobre o todo, não especializada. “O domínio se projeta sobre o todo da propriedade, e não somente sobre a sua parte ideal”, disse.

CSMSP: § 6º do Art. 26 da Lei nº 6.766/1979

Com o tema “Alteração de entendimento do Conselho Superior da Magistratura de São Paulo (CSMSP) a respeito do § 6º do Art. 26 da Lei nº 6.766/1979”, o registrador de imóveis em Araraquara/SP, João Baptista Galhardo, conduziu o painel que teve como debatedor o registrador de imóveis em Caraguatatuba/SP, Diego Selhane Pérez. O artigo em questão determina que “os compromissos de compra e venda, as cessões e as promessas de cessão valerão como títulos de propriedades do lote anteriormente prometido à venda, quando acompanhados da respectiva prova de quitação”.

Estudioso e autor de trabalhos sobre o assunto, Galhardo fez uma detalhada exposição na qual esclareceu como se deu a alteração do entendimento do CSMSP. Ao analisar duas apelações – uma em 2002 e outra em 2003 –, onde ficou decidido que a aplicação do referido § 6º só ocorreria em loteamentos populares, e outras duas datadas do corrente ano, que passaram a entender como sobredito parágrafo a ter aplicação não mais restrita a loteamentos populares, mas sim a todos os lotes decorrentes de regular loteamento. “Desde então, eu respeito a interpretação CSMSP por saber que a jurisprudência seria, como foi modificada”, afirmou.

Por sua vez, o registrador de Caraguatatuba, Diego Pérez, disse que o disposto no Art. 26, § 6º, não configura negócio jurídico novo, sendo apenas prova de que ocorreu aquele evento. “A própria quitação não é manifestação da vontade. O que acontece é que a lei prevê uma nova hipótese de se adquirir a propriedade. A causa da entrega da titularidade desse lote anteriormente prometido é o que reza citado o Art. 26, §6º”, afirmou.

Inventário, vocação hereditária e cônjuge como herdeiro



Foto: Divulgação IRIB

Carlos Fernando Brasil, tabelião em Campinas/SP

O tabelião do 7º Cartório de Notas de Campinas/SP, Carlos Fernando Brasil Chaves, ministrou a palestra “A sucessão do cônjuge: uma análise da ordem da vocação hereditária”. Os debatedores do painel foram o registrador de imóveis em Votuporanga/SP, Bruno Berti Filho e o registrador de imóveis em Bragança Paulista/SP e 2º secretário do IRIB, Sérgio Busso, coordenador do Conselho Editorial do Boletim Eletrônico do IRIB (BE).

Mestre em Direito Civil, Carlos Fernando abordou a sucessão do cônjuge com uma análise da ordem da vocação hereditária. Segundo ele, a sucessão testamentária é corolário da liberdade de dispor da propriedade. Por sua vez, a sucessão legítima é uma manifestação de vontade presumida do defunto e do direito eminente do Estado, constituindo elementos familiar e social.

Carlos Fernando Brasil levantou vários questionamentos, entre eles se o casamento e a união estável estão em mesmo nível de proteção estatal. A análise passa por jurisprudências do Superior Tribunal de Justiça e também por dispositivos da Constituição Federal, onde está expresso que, para efeito da proteção do Estado, é reconhecida a união estável entre o homem e a mulher como entidade familiar, devendo a lei facilitar sua conversão em casamento. Dessa forma, o Estado objetiva, com o reconhecimento da união estável, admitir as uniões de fato e possibilitar a facilitação de sua conversão em casamento.



Leonardo Brandelli, Frederico Viegas e Luciano Passarelli

Qualificação registral imobiliária

Qualificação registral imobiliária na sucessão *causa mortis* configurou o eixo central do painel que teve como palestrante Luciano Passarelli, registrador de imóveis em Batatais/SP e coordenador editorial da Revista de Direito Imobiliário (RDI). Os debatedores convidados foram o registrador de imóveis em Jundiaí/SP, Leonardo Brandelli e o advogado Frederico Viegas de Lima.

Luciano Passarelli defendeu a homogeneização da atividade notarial e registral em nome da segurança jurídica. “A função do Direito é dirimir os conflitos e nós registradores devemos contribuir para pacificar os problemas sociais, evitando a sua jurisdicionalização”, afirmou, ressaltando que este é um importante papel do registro de imóveis. Segundo ele, tornar a atividade registral imobiliária mais homogênea implica em abrir mão de posicionamentos em nome da boa prestação do serviço à sociedade. “É muito difícil anular um registro bem feito. Num universo de 100%, temos 99,8% registros incontestáveis, que não podem ser desconstituídos. Isso nos fortalece”.

Leonardo Brandelli corroborou várias interpretações do palestrante e apontou outras para reflexão, como a qualificação registral dos títulos judiciais. “Se o título é jurisdicional, se a partilha foi litigiosa e se houve decisão transitada em julgado, o registrador não pode discutir o mérito. Não nos cabe a análise dos atos de jurisdição, temos que registrar”.

Também participou do debate o advogado e professor de direito constitucional da Universidade de Brasília, Frederico Viegas de Lima. Ele chamou a atenção para os efeitos da união homoafetiva, as relações de companheirismo e o estado de convivente, que têm consequências jurídicas que o notário e registrador deve proteger.

Empresa Individual de Responsabilidade Limitada

O painel contou com palestras do gerente operacional Pessoa Jurídica do Centro de Estudos e Distribuição de Títulos e Documentos de São Paulo/SP (CTD), Graciano Pinheiro, e do

registrador de imóveis em Araraquara/SP e diretor de Assuntos Estratégicos do IRIB, Emanuel Costa Santos.

Graciano Pinheiro comentou que a figura da Empresa Individual de Responsabilidade Limitada foi criada por meio da Lei nº 12.441, de 11 de julho de 2011, resultante do PLC 18/11, de autoria do deputado Marcos Montes (DEM-MG). Para ele, criou-se no direito pátrio a tão sonhada “sociedade unipessoal de responsabilidade limitada”. “Além de limitar o risco daquele que, individualmente, exerce atividade econômica, garantindo-lhe maior segurança jurídica, fará com que deixem de existir sócios fictícios, verdadeiros laranjas, apenas para cumprir exigências legais”, argumentou.

Emanuel Santos comentou questões que emergem com o surgimento da EIRELI, com a intenção de analisar a intenção do legislador, inclusive em relação ao recente PL 3298/2012, que tramita na Câmara dos Deputados. A proposta de lei defende que o registro da Empresa Individual de Responsabilidade Limitada seja efetuado junto ao Registro de Empresa Mercantil (Junta Comercial), de acordo com os termos da regulamentação do Departamento Nacional do Registro do Comércio (DNRC).

O diretor do IRIB, no entanto, apresentou outra posição: “em atendimento ao princípio da segurança jurídica, que exige a observância de uma norma anteposta para obtenção da desejável produção de efeitos (princípio da eficácia), pela qualificação negativa, ao menos por ora, de título que aporte ao Registro Imobiliário e que tenha como parte EIRELI registrada em Registro Civil de Pessoa Jurídica”, concluiu.

Incorporação imobiliária no Programa Minha Casa, Minha Vida

A incorporação imobiliária, dentro do maior programa habitacional do país, o Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) – de iniciativa do governo federal –, foi tema da apresentação da registradora de imóveis em Votorantim/SP, Naila de Rezende Khuri. Também participou do painel o debatedor Antonio Reynaldo Filho, registrador de imóveis em Piracicaba/SP.

O Art. 73 da Lei nº 11.977/2009 diz que serão asseguradas no PMCMV condições de acessibilidade, adaptabilidade, sustentabilidade e uso de novas tecnologias. Estabelece ainda que, na ausência de legislação municipal, será assegurado que, no mínimo, 3% sejam adaptadas ao uso por pessoas com deficiência. Naila Khuri questionou aos presentes se cabe ao registrador atribuir qualificação negativa à incorporação se não tiverem sido observados estes requisitos. No entendimento dela, trata-se sim de uma atribuição do oficial de registro de imóveis.

A conferencista lembrou ainda da evolução proporcionada pela Lei nº 12.424, de 2011 - que regulamenta a segunda etapa do PMCMV - incluindo o parágrafo único no Art. 73 da lei anterior. “As leis infraconstitucionais têm objetivado pôr em prática os direitos fundamentais e foi isso exatamente que o Programa Minha Casa, Minha Vida fez: concretizou o que era abstrato”,

disse. Para Naila, diante desta evolução legislativa, deve ser questionado se cabe ao registrador atribuir qualificação negativa à incorporação se não tiverem sido observados estes requisitos.

O debatedor Antonio Reynaldo Filho, registrador de imóveis em Piracicaba/SP, fez suas ponderações sobre o enquadramento ou não das incorporações nas regras do programa governamental. Ele sustentou que deve ser definido se o empreendimento está parcial ou totalmente enquadrado no PMCMV. Segundo ele, o “desenquadramento”, quando ocorrer, deve ser na fase inicial, no momento do exame da concessão do financiamento para construção pela Caixa Econômica Federal. Também, nesse momento, deve ser observada pelo incorporador a proporção das unidades que serão financiadas pelo Minha Casa, Minha Vida.

Pinga-Fogo: dúvidas acerca da regularização de imóveis

Coordenada pelo registrador de imóveis de Araucária/PR, José Augusto Alves Pinto, a conhecida sessão de perguntas e respostas dos Encontros IRIB – o Pinga-Fogo – contou com a participação dos registradores de imóveis do Estado de São Paulo, Sérgio Busso (Bragança Paulista) e Luciano Passarelli (Batatais).

Secretário-geral do IRIB, José Augusto destacou a natureza democrática do Pinga-Fogo Fogo, estimulando a participação dos presentes. “A mesa nunca é dona da verdade, estamos constantemente em busca dos melhores ensinamentos, o que nos motiva, desde o primeiro encontro realizado pelo IRIB. Todos



Luciano Passarelli, José Augusto Alves Pinto e Sérgio Busso

nós estamos aqui para aprender, o que importa é a troca de experiências”, disse.

Os participantes tiveram a oportunidade de solucionar de imediato várias questões que geraram dúvidas ao serem apresentadas em seus cartórios. Cada caso concreto apresentado pela plateia foi analisado e debatido pelos integrantes da mesa e por vários registradores presentes.

Em Atibaia, o Pinga-Fogo foi centrado nos temas da programação: regularização fundiária, regime de bens, registro de pacto antenupcial, APPs em área urbana consolidada, reserva legal, usucapião de área com reserva legal, retificação administrativa, doação de imóvel da união para ente público, entre outros. ■





O palestrante Henrique Ferraz divide a mesa de debates com o diretor de assuntos agrários do IRIB, Eduardo Augusto

A regularização fundiária inominada urbana

// Henrique Ferraz

Oficial de Imóveis, Títulos e Documentos e Civil de Pessoas Jurídicas da Comarca de Itapevi/SP. Bacharel em Direito na PUCRJ; mestre em Direito Civil – Prof. Arruda Alvim – PUCSP; doutorando em processo civil pela PUCSP. Foi juiz de direito em São Paulo, tendo atuado preponderantemente nas Varas de Registros Públicos da Capital (1993/1998). Publicou obras e artigos, entre os quais “Comentários ao Código Civil Brasileiro”, vol. XVII, Arts 1912 a 1990, coord. Prof. Arruda Alvim e Thereza Alvim. Foi advogado por vários anos e, no período de 2002 a 2007, sócio do escritório Duarte Garcia, Caselli Guimarães e Terra advogados, atuando na área contenciosa cível e registral

I. Um rápido passeio histórico das raízes da regularização fundiária até a atualidade

A necessidade de regularização fundiária por decurso do tempo não é um fenômeno atual. Desde o período pré-clássico romano, anterior à Lei das XII Tábuas, é possível constatar a preocupação do homem em regular os efeitos jurídicos concebidos em dada situação e durante certo período de tempo, como é o caso da usucapião.¹ O desenvolvimento da civilização fez ver, bem a propósito, que era preciso garantir a paz social e a segurança jurídica, por meio de mecanismos do direito que pudessem encobrir a eficácia da pretensão, atendendo à *conveniência de que não perdure por demasiado tempo a exigibilidade ou a acionabilidade*².

No Brasil, a prescrição foi tratada pelas Ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas, com textos esparsos, a ponto de não se distinguir claramente a usucapião. Não havia uma diferenciação entre a prescrição aquisitiva e extintiva ou, ainda, da usucapião como instituto autônomo. Porém, os comentadores das Ordenações Filipinas já estabeleciam claramente a diferenciação, tendo-se em vista que a boa-fé só poderia ser requisito da prescrição aquisitiva e não da extintiva³.

Por outro lado, e no que se refere ao registro de imóveis, objeto final de toda e qualquer regularização fundiária em nosso sistema, como já tivemos a oportunidade de expor em outro trabalho⁴, “sem se olvidar da função estatística de posse do registro paroquial⁵, a função primária do registro no Brasil, como facilmente se pode verificar e observar da quadra histórica legislativa⁶, foi a de atender à segurança do crédito,

da hipoteca. Tanto que evoluiu para a publicidade, exigindo-se a especialização das hipotecas, muito embora se dispensasse, em um primeiro momento do registro as transmissões *causa mortis*, os atos judiciais e as hipotecas gerais e ocultas da mulher casada, dos menores e dos interditos. Paralelamente à gênese da publicidade que então se desenhava, o sistema – da tradição⁷ – passou para o da transcrição, que não induzia prova de domínio, deixando a salvo “a quem for” (Lei Imperial 1.237, de 1864). Essa transcrição passou, porém, a gerar presunção de domínio, com o advento do Código Civil de 1916, instituidor do registro de imóveis [substitutivo do registro geral]. A lei civil aprimorou o sistema, adotando vários princípios de regramento do registro: publicidade (Art. 856), inscrição (Arts. 530 e 676), prioridade (§ ún. do Art. 833), legalidade (Art. 834), entre outros”.

Note-se que a temática tratada na lei civil foi, posteriormente, aperfeiçoada com a edição de vários textos normativos extravagantes que se seguiram ao Código, entre os quais cumpre destacar o Decreto-Lei nº 58/37, até desembocar na atual Lei de Registros Públicos (LRP) – Lei nº 6.015/73, alterada pela Lei nº 6.216/75. Como não poderia deixar de ser, o Código Civil de 1916 terminou por encampar a usucapião nas duas modalidades primárias (ordinário e extraordinário), sobrevivendo posteriormente a Lei nº 2.437/55, que reduziu para 10 anos e 15 anos entre presentes e ausentes, respectivamente, os prazos da usucapião ordinária e para 20 anos, o da usucapião extraordinária.

1. MOREIRA ALVES, José Carlos. *Direito romano*. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 324. PUGLIESE, Giuseppe. *La prescrizione acquisitiva*. Milano – Napoli – Roma: Torino Unione Tipografico-Editrice Torinese, 1921, pp.2-4. Confirmam-se ainda as chamadas pedras de limites do Direito Babilônico (Koudourous) e os ORÓI gregos (DIP, Ricardo Henry Marques. *História do Direito Registral*, 18/03/11 no curso de pós-graduação de direito notarial e registral – EPM/SP).

2. Cf PONTES DE MIRANDA, *Tratado de direito privado*, T. VI, 4ª. ed.. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983, p. 101.

3. ARAÚJO, Fabio Caldas de. *O Usucapião no Âmbito Material e Processual*. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 43. Vide Ord. Fil., Livro 4, tit. 3, §1, tit. 79; Ord. Manuel. Livro 4, Tit. 80; Ord. Afons., Livro III, Tit. 127, § 4. Com a crítica de PONTES DE MIRANDA, op. cit., p. 100, no sentido de que “O Código Civil brasileiro de modo nenhum autoriza a se pensar em prescrição aquisitiva, ainda quando a prescrição real acarrete a extinção do direito (Arts. 739, VI, 745 e 748). As adjetivações ‘aquisitiva’, ‘liberatória ou extintiva’, são absolutamente estranhas ao direito brasileiro”.

4. MELLO, Henrique Ferraz de. Função social da propriedade e sua repercussão no registro de imóveis. *Função do direito privado no atual momento histórico*. NERY, Rosa Maria de Andrade (coord.). São Paulo: Revista dos Tribunais. 2006, pp. 327-328.

5. “Registro Paroquial produz efeito meramente estatístico de posse, não de domínio perante terceiros” (CSM-SP, Apelação Cível no 97.513-0/6, Mogi Mirim). Também como valor de prova de posse: “Desta forma, mesmo que se reconheça ao registro paroquial apenas valor de prova de posse declarada e não impugnada, esta é idônea para assinalar, na sua data, o termo inicial da prescrição aquisitiva quarentenária, indiscutível, se consumada antes do Código Civil (Súmula nº 340 ao contrário sensu.)” (Recurso Extraordinário nº 273.604-0/SP; rel. Ministro NÉRI DA SILVEIRA, DJU 20/09/2000, pg. 51).

6. AFRÂNIO DE CARVALHO bem enumera as etapas por que passou o sistema registrário no Brasil, desde a descoberta. A primeira posse no Brasil foi a da Coroa portuguesa, que passou a retalhar todo o território em sesmarias – doações feitas a seus donatários e, depois, a governadores e capitães-generais (Registro de Imóveis, p.1). No início do século XIX, a posse de terra alcançara uma situação caótica – não existia um ordenamento jurídico capaz de discriminar o uso da ocupação, quem de fato seria dono e quem não era. A progressiva ocupação

do solo tornou problemática a política de sesmarias. A chegada da família Real no Brasil dá o marco de mudanças estruturais no quadro político da época. Era de qualquer forma necessário estabelecer os limites territoriais como forma de integração da estrutura de poder. A lei de terras, como ficou conhecida a Lei nº 601 de 18 de setembro de 1.850, foi editada num contexto de que a propriedade haveria de ser encarada como meio de riqueza e de produção. E o domínio público, conjugado à política de doações por sesmarias, não atendia mais aos interesses das classes dominantes da época. Era preciso proteger a propriedade particular, e ao mesmo tempo legitimar as aquisições de posse. Certo que a lei de terras e seu regulamento de 1.854 não alcançaram os resultados esperados, mas não menos certo terem representado importante passo para a titulação dos imóveis. Nessa época, a propriedade era transmitida pela simples tradição. Paralelamente, os registros de transferências de posse eram executados pelos vigários das freguesias, no livro da Paróquia. O registro da hipoteca, porém, seguindo a aceção do mestre, foi a “origem do atual Registro de Imóveis, pois diante do seu escasso préstimo para o crédito, surgiu a idéia de estendê-lo à transmissão da propriedade, da qual debase se dissociara, consubstanciando-se esse intento em Projeto de Lei apresentado à Câmara dos Deputados pelo Conselheiro Nabuco de Araújo, em 1.854”. (*Registro de imóveis*, 4ª. ed. Rio de Janeiro: Forense, p.4). Importa ressaltar que a Lei nº 601/1850 e seu Decreto regulamentar nº 1.318/1854 representaram um marco inicial da legitimação das posses mansas e pacíficas adquiridas por ocupação primária, ou derivada, que se achassem cultivadas, ou com princípio de cultura e morada habitual, embrião da usucapião propriamente dita, que contou com o registro do vigário como prova da ancianidade. Além disso, havia o interesse do governo em estreimar as terras devolutas daquelas objeto de sesmarias, não obstante terem sido prejudicadas as medições das terras deveras programadas nos textos legais da época do Império pela escassez de recursos.

7. Vem do direito romano o princípio segundo o qual a transmissão e o gravame dos imóveis se efetuam “do mesmo modo que os móveis” e que a transmissão poderia se verificar por tradição (MARTÍN WOLFF e LUDWIG RAISER, *Derecho de cosas*: posesión – Derecho Inmobiliario. Propiedad, 3ª. Ed., Bosch, Casa Editorial – Urgel, 51 bis, Barcelona, vol. 1º., pp. 152-153). O registro imobiliário moderno deita suas origens no direito medieval alemão, pois decorre do testemunho judicial germânico (op. cit., p. 151). Os imóveis eram transmitidos pela via corporal (investidura) e acordo (causal) (WOLFF, op. cit., mesma página). Também havia a transferência da propriedade pela via judicial, de modo parecido com a “*in jure cessio*” dos romanos, por meio de lide verdadeira ou simulada. Ao depois, em ato de jurisdição voluntária, as partes declaravam ao tribunal a transmissão do imóvel (ibid., mesma página).

Mas se a visão do instituto da usucapição, tratada no século XIX, era, efetivamente, inspirada no ideal liberal individualista, agrário e conservador, que bem influenciou a nossa codificação civil de 1916, a partir do Estado Social e da segunda metade do século XX, tal concepção vai ganhar contornos acentuados de interesse social e coletivo, sobretudo após o notável crescimento das urbes e da industrialização. Impossível daí dissociar a evolução da usucapição com a da propriedade imobiliária e da função social. Afinal, a usucapição constitui um dos meios legais para a correção da prática antissocial de abandono da propriedade imóvel, cumprindo daí o vetor da função social preconizada pela Constituição. Não que a propriedade imóvel jamais tivesse sido vista com outro enfoque, mais coletivo. Aliás, a concepção individualista egoística já era combatida por DUGUIT, há muito tempo, para quem *“todo indivíduo tem a obrigação de cumprir, na sociedade, uma certa função de acordo com o lugar que ocupa”*. A propriedade, portanto, não é mais um direito subjetivo do proprietário, mas a função social do detentor da riqueza de satisfazer as necessidades gerais⁸. Agiria ele como um mero gestor de bens socialmente úteis.

Hoje, mais do que nunca, a função social da propriedade imobiliária se acha cristalizada em nosso ordenamento jurídico. Dela se ocupou a Constituição Federal, em numerosos dispositivos (Arts. 5º XXIII, 170, II e III, 182, § 2º, 184 e 186), mais o Estatuto da Terra e o Estatuto da Cidade, além do atual Código Civil, prevendo este que o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais, de modo a preservar a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, evitando-se a poluição, bem como os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e que sejam animados pela intenção de prejudicar outrem (Art. 1.228, §§ 1º. e 2º).

II. Da questão posta

Até a edição da Lei nº 6.766/79, basicamente⁹ era o Decreto-Lei nº 58/37 que governava a matéria do parcelamento do solo no país. Ressalte-se que o sistema registral imobiliário era quase todo voltado para o livro das transcrições com as notórias deficiências que ainda hoje detectamos¹⁰. A Lei nº 6.015/73, que inaugurou o sistema matricial, só entraria em vigor em 1976 e, mesmo assim, já com alterações promovidas pela Lei nº 6.216/74. À época, o país acabava de sair da chamada “política do café com leite”, marcada pela alternância no poder de presidentes civis fortemente influenciados pelo setor agrário dos Estados de São Paulo - mais poderoso economicamente,

sobretudo em razão da produção de café – e Minas Gerais – maior pólo eleitoral do país da época e produtor de leite. Tinha início a “Era Vargas”, e assim também a industrialização, com a substituição de mão de obra imigrante pela nacional. Preocupava-se o legislador com a falta de proteção ao compromissário comprador de boa fé: *“Zonas sertanejas estão a despertar as atenções de quantos se deixem seduzir pela facilidade de aquisição de terras de culturas. Nas urbanas, a mesma coisa acontece. Muitos dos que se têm aproveitado das oportunidades oferecidas têm encontrado dissabores e prejuízos, vendo-se privados dos lotes que, mal compromissada a venda, começaram a enriquecer com o seu trabalho e com os produtos de sua economia”*¹¹.

Na prática, porém, é forçoso reconhecer que o parcelamento do solo *informal, irregular e clandestino* se disseminou, ao passo que a sonhada proteção ao adquirente, compromissário comprador de boa-fé, não passaria de uma simples retórica política. A falta de um controle e de uma fiscalização mais rigorosa, a par da inexistência de sanções mais eficazes, sobretudo em face de aproveitadores e loteadores inescrupulosos, contribuiu, e muito, para esse fenômeno¹², incrustrando em nosso meio, além da grande sensação de impunidade, deixando à margem do sistema grande número de convenções ainda hoje (caso dos contratos de gaveta). A título exemplificativo, não é incomum, no presente momento, folheando-se os livros das transcrições, verificarmos milhares de registros de vendas de lotes sem prévia inscrição do loteamento, em meio a destaques de inúmeras glebas com aberturas de ruas, calcados em meras plantas particulares. É evidente que, nesse cenário, não haveria lugar sequer para alguma espécie de tutela do meio ambiente natural, principalmente como concebido hoje, com todo o aparato múltiplo legal secundado pela edição de sucessivas normas de proteção em todos os níveis (estadual, federal e municipal) que objetivam, em um grande e complexo emaranhado, regulamentar, reforçar e amoldar à Constituição Federal atual.

Não nos cabe aqui aprofundar sobre as razões históricas que teriam inspirado a edição da Lei nº 6.766/79 e da Lei nº 4.771/65.

11. Exposição de motivos, conforme FERREIRA, Waldemar Martins. *O loteamento e a venda de terrenos em prestações*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1938, p. 16.

12. Mesmo a possibilidade de inscrição da promessa de venda de imóvel *não loteado* como condição da transcrição da escritura definitiva (Decreto nº 4.857/39) corrobora a prática dos loteamentos clandestinos e irregulares, na medida em que também *os fins justificariam os meios*. Sem falar, como bem analisado por MARCELO MELO, que a necessidade de prévia aprovação da prefeitura e depósito no Registro de Imóveis da documentação exigida no DL 58/37 tinha por objetivo as alienações de lotes à prestação, *“excluindo da formalidade ou legalidade os imóveis vendidos à vista, ou, ainda, reservados pelos loteadores, o que começou a criar uma situação paralela que começou a gerar problemas de regularização”* (O direito à moradia e o papel do Registro de Imóveis na regularização fundiária. *Revista de direito imobiliário*. São Paulo: Revista dos Tribunais. n. 69. Jul.-dez./2010, p. 34). Sobre a bipartição do registro dos compromissos de imóveis não loteados e loteados, confira-se BATALHA, Wilson de Souza Campos, *Lotgeamentos e condomínios*. Tomo I. 2ª. ed. São Paulo: Freitas Bastos, 1959, p. 243: *“Assim, sob o ponto de vista da legislação sobre os registros públicos: a) ou o compromisso refere-se a propriedade não loteada e será ele inscrito, não se cogitando, na hipótese, das exigências contidas no Art. 1º. do Decreto-Lei nº 58 e do Decreto nº 3.079; b) ou o compromisso refere-se a propriedade loteada e sua averbação deve fazer-se-á à margem da inscrição do memorial de loteamento”*.

8. *Principes de Droit Public*, p. 38.

9. Vide DL 271/67 (condomínio de lotes) e ainda condomínio de casas (Art. 8º. da Lei nº 4.591/64).

10. Entre as quais: a precariedade das descrições, a não observância da unitariedade e da continuidade (como, i.e, a descrição de mais de um imóvel na mesma transcrição, ou o registro de alienações de imóveis adquiridos por herança sem prévio registro da partilha).

Mas o fato é que, com o passar do tempo, as exigências em relação ao registro do parcelamento do solo foram aumentando de forma gradativa e ganhando maior amplitude. Paralelamente, a crise habitacional nos grandes centros urbanos também se agravou. O crescimento desordenado das cidades propiciou o surgimento dos chamados *bolsões de pobreza* nas zonas periféricas, proliferando as favelas e a implantação de núcleos habitacionais em regiões de proteção ambiental de todo tipo.

Ocupa-se daí o direito registral moderno com a inefetividade do registro, particularmente em relação à crescente e desordenada ocupação das populações de baixa renda nos grandes centros urbanos, em verdadeiro descompasso com a situação imobiliária no solo. Até bem pouco tempo, os processos de regularização de loteamentos urbanos eram demasiadamente complexos, passando necessariamente pelo crivo de aprovações de toda ordem, em vários órgãos do Estado e dos municípios. A morosidade das aprovações, em contraposição à rapidez e ao incremento das ocupações irregulares, diante de um cadastro registral, por vezes, precário, contribuiu para o aumento da sensação de inefetividade da política de Estado e do próprio registro imobiliário, colocando em crise a função social da propriedade e o programa habitacional nos grandes centros.

Guardadas exceções na capital de São Paulo, em que o município se mostrava melhor aparelhado, no interior do Estado pouco se viu em termos de resultado prático e efetivo, no que tange à regularização de áreas, assentamentos e loteamentos irregulares, múltipla e visivelmente implantados nos próprios centros urbanos e arredores, circundados, inclusive, por condomínios de fachada, entre outros.

A caótica situação foi, deveras, atestada pela Egrégia Corregedoria Geral da Justiça de São Paulo, que acabou por normatizar as regularizações desses loteamentos de fato, diante da mais completa inércia do Poder Legislativo, este último com olhares complacentes face a tão graves problemas, não limitados às cercanias de nosso Estado, mas em todo o território urbano.

Em cumprimento a normas de conteúdo programático que a própria Constituição da República atual já preconizava, o Poder Executivo deu seguimento a uma série de medidas, visando à implementação de programas sociais, como a questão da moradia das populações de baixa renda, passando pela entrada em vigor do Estatuto da Cidade até a edição da Lei nº 11.977/09.

À guisa de estabelecer normas relacionadas ao programa social intitulado *Minha Casa, Minha Vida*, a Lei nº 11.977/09 foi feliz ao enxertar outros tipos de normas, voltadas para a regularização fundiária do solo urbano. Não fosse assim, muito provavelmente não teríamos hoje um ferramental mais dinâmico e propício que pudesse ser utilmente empregado nessa ingente questão da falta de regularização de loteamentos, não apenas aqueles ocupados pelas populações de baixa renda, mas também de tantos outros irregularmente implantados, como é o caso da proliferação de matrículas esparsas de “lotes para

efeito de localização em plantas particulares”, sem origem especializada em registro adequado (i. e., falta de inscrição), além dos condomínios das chamadas *chácaras de recreio*, que assolam as regiões do interior bandeirante, dos condomínios de loteamentos (DL 271/67), e assim por diante.

O grande desafio atual, portanto, reside no fato de o aplicador do direito conjugar a visão moderna de regularização fundiária com o sistema tradicional mais arcaico que, durante muitos anos, foi implantado no Brasil. Há, de um lado, uma linha conservadora enraizada em nosso meio, prestigiando ainda as formalidades de outrora que sempre inspiraram a constituição da base imobiliária registral, e, de outro lado, uma linha mais progressista, voltada para o âmbito empírico da norma, da sua efetivação e sua função social, flexibilizando o conteúdo, sob o prisma da consolidação da situação de fato no tempo e de sua irreversibilidade no meio, como se passa com a regularização fundiária inominada, assim prevista no Art. 71 da novel Lei nº 11.977/09.

É dentro desse sistema de antagonismo latente, ou subsistema, de um código binário do *lícito/ilícito*, do *regular/irregular*, na expressão de Luhmann¹³, aliada à teoria da consolidação, que se procurará expor uma visão acerca do tema.

III. Da regularização dos loteamentos urbanos

Poderíamos, de forma sucinta, deduzir que, em matéria de regularização do parcelamento do solo urbano, *stricto sensu*¹⁴, o Brasil atravessou, no mínimo, três fases distintas. A primeira, se bem entendida, vai da vigência do Decreto-Lei nº 58/37 até a entrada em vigor da Lei nº 6.766/79, que passaria a regular com exclusividade a matéria a nível urbanístico. A segunda se estende a partir daí até a edição da Lei nº 9.785/99 (que alterou alguns dispositivos da Lei nº 6.766/79), e a terceira, finalmente, terminaria com a entrada em vigor da Lei nº 11.977/09, parcialmente alterada pela Lei nº 12.424/11, dando ensejo a uma nova fase (quarta), ora em vias de execução.

Dedicaremos, neste item, a uma análise da evolução da matéria a partir do regime da terceira fase, tendo em mira a sua proximidade com a atual. Nosso objetivo é facilitar a compreensão do tema, à luz de critérios objetivos mais próximos, isto é, o de primeiro examinar o regime perfilhado pela Lei nº 6.766/76, com as alterações introduzidas pela Lei nº 9.785/99 e, depois, aquele da Lei nº 11.977/09.

13. LUHMANN, Niklas. *O direito da sociedade*. [s.e:s.d], p. 127.

14. Expressão que utilizamos em referência à regularização civil/jurídica, conforme VICENTE DE ABREU AMADEI: “A finalidade da regularização do loteamento é o saneamento (a correção) da situação ilegal (anômala) e esse saneamento é (a) urbanístico (correção da situação física existente, isto é, quanto às vias de circulação, infra-estrutura etc., exigindo investimentos do Poder Público), (b) administrativo (regularização da situação do parcelamento perante os órgãos públicos administrativos) e (c) civil (regularização da situação registrária e do direito real de aquisição ou do domínio dos adquirentes)” (O registro imobiliário e a regularização de parcelamento do solo urbano. *Revista de Direito Imobiliário*. n. 41, p.66. São Paulo: Ed. RT, 1997, maio-ago).



Foto: Divulgação IRTIB

Henrique Ferraz apresenta a gênese de alterações de conteúdo administrativo em São Paulo - Lei nº 11.977/09

Nota-se, em primeiro lugar, que, com a edição da Lei nº 9.785/99, o Art. 3º da Lei nº 6.766/79 foi substancialmente modificado, incorporando, em um verdadeiro diálogo das fontes com a legislação ambiental¹⁵, exigências de modo a não permitir o parcelamento: a) em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas; b) em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados; c) em terrenos com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes; d) em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação; e) em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção.

Como soa cristalino da leitura do dispositivo em análise (Art. 3º, parágrafo único, da Lei nº 6.766/79), todas as exigências supramencionadas são passíveis de saneamento, dependendo do cumprimento pelo interessado de providências e/ou medidas perante as autoridades competentes, com exceção dos terrenos em condições geológicas desaconselháveis, a única sem comportar ressalva de espécie alguma.

A par das exigências em testilha, o texto da Lei nº 6.766/79 já contemplava outras mais, usualmente suscitadas nos

procedimentos de regularização do parcelamento do solo urbano, por meio da competência concorrente diferida aos Estados (Art. 24, I, CF) na disciplina e aprovação de terrenos localizados em: a) áreas de interesse especial, tais como as de proteção aos mananciais ou ao patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico; b) área limítrofe do município, ou que pertença a mais de um município, nas regiões metropolitanas ou em aglomerações urbanas; e c) quando o loteamento abranger área superior a 1.000.000 m². Sem se olvidar, a teor do Art. 4º da Lei nº 6.766/79, dos requisitos geralmente considerados de observância obrigatória para o parcelamento do solo urbano¹⁶, tais como: a) destinação dos sistemas de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como dos espaços livres de uso público, de modo proporcional à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem; b) área mínima de 125 m² por lote e frente mínima de cinco metros, salvo nos loteamentos de urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social; c) faixa de servidão mínima¹⁷ não edificável de 15 metros ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio

16. Além da nova redação dada ao § 1º, do Art. 4º., pela Lei nº 9.785/99: *A legislação municipal definirá, para cada zona em que se divida o território do município, os usos permitidos e os índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, que incluirão, obrigatoriamente, as áreas mínimas e máximas de lotes e os coeficientes máximos de aproveitamento.*

17. Vide Art. Art. 2º, "a", da Lei nº 4.771/65, e mais recentemente o Art. 4º., I, "a", §§ 9º. e 10º., Art. 5º., Art. 61-A, e Art. 65, § 2º., da Lei nº 12.651/12.

15. Sobre o diálogo das fontes, vide MARQUES, Cláudia Lima. *Diálogo das fontes*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 32.

público das rodovias e ferrovias; d) articulação com as vias adjacentes oficiais, existentes ou projetadas; e) adequação à topografia local.

Além disso, como esclarece João Pedro Lamana Paiva¹⁸, a nova redação dada ao Art. 4º da Lei nº 6.766/79 pela Lei nº 9.785/99, contribuiu, de certo modo, para uma flexibilização das regularizações de loteamentos, na medida em que o texto original exigia a destinação de 35% da área loteada ao Poder Público, “*inviabilizando principalmente os parcelamentos destinados a populações de baixa renda pelo encarecimento dos lotes. Hoje, a nova redação do Art. 4º, da Lei nº 6.766/79 acabou com a rigidez anteriormente prevista, quando estabelece que a legislação municipal fixará a proporção de áreas destinadas a sistemas de circulação, equipamentos urbanos e comunitários e espaços livres de uso público, para cada zona em onde se situem*”. A questão é que se, de um lado, houve essa flexibilização, de outro, não, pois, como acentuado com propriedade por Marcelo Augusto Santana de Melo¹⁹, o § 5º introduzido pela Lei nº 9.785/99 ao Art. 40 da Lei nº 6.766/79, acabou por “*inviabilizar totalmente o procedimento de regularização já que a maioria esmagadora dos parcelamentos irregulares não cumpre os requisitos fortes e previstos, principalmente no que se referem à declividade acentuada, áreas de proteção ambiental e ao espaço destinado às áreas livres e institucionais.*”

Nesse quadro, a regularização dos loteamentos urbanos – posteriores ou não à Lei nº 6.766/76 – era comumente tratada no âmbito da Corregedoria Permanente, com base em requerimento da prefeitura²⁰, nos termos do Art. 40 daquele diploma legal, uma vez desatendida pelo loteador notificação nesse sentido, obtendo daí o levantamento das prestações acaso depositadas pelos prestamistas perante o Registro de Imóveis, para fins de ressarcimento das importâncias despendidas com equipamentos urbanos ou expropriações. De qualquer forma, não ficava inibido o loteador de, também ele, promover a regularização do loteamento²¹, “desde que comprovadamente, os parcelamentos sejam anteriores a 19.12.1979 e todos os lotes já tenham sido alienados ou compromissados”, nos termos do item 153, Cap. XX,

T.II, das NSCGJ/SP²², exibindo-se: a) planta, b) quadro de áreas, c) certidão de propriedade, d) anuência da SEHAB, em loteamentos localizados em região metropolitana ou nas hipóteses do Art. 13 da Lei nº 6766/76, e quanto aos parcelamentos em áreas de proteção a mananciais ou de proteção ambiental, a aprovação da SMA, ao invés da SEHAB; d) licença de instalação da Cetesb, dispensada quando se tratasse de loteamento aprovado ou com existência de fato comprovada anterior a 08.09.76, ou de desmembramento aprovado ou com existência de fato comprovada anterior a 19.12.1979;²³ e) declaração de que não haveria lotes por alienar ou compromissar; f) relação de todos os adquirentes, compromissários compradores ou cessionários dos lotes.

No Estado de São Paulo, é preciso destacar ainda a reestruturação do Grapohab²⁴, migrando do Decreto Estadual nº 33.499/91²⁵ para os Decretos nºs 52.052/07²⁶, 52.053/07²⁷ e 52.420/07²⁸, bem como consolidando a instituição do Programa

22. Apesar de o item 152, Cap. XX, T. II, das NSCGJ/SP admitir a possibilidade de concurso dos adquirentes de lotes visando à regularização dos loteamentos, raramente se viu, ou pelo menos que tenhamos conhecimento, nunca se viu tal ocorrer, no período em que julgávamos na 1ª. Vara de Registros Públicos, certamente diante dos elevados custos que seriam suportados pelos prestamistas, aliada à falta de interesse e/ou impossibilidade de reunião de todos ou de grande parte deles em torno desse objetivo, sem se olvidar da controvérsia doutrinária instalada a respeito dessa legitimação, diante da falta de previsão em lei.

23. De regra, a comprovação será feita com planta aprovada pela prefeitura ou com certidões que demonstrem lançamento individual de impostos sobre os lotes, sempre anteriormente a 19.12.1979 (item 153.I, das NSCGJ/SP (JOÃO BAPTISTA GALHARDO, “O registro do parcelamento do solo para fins urbanos”. Porto Alegre: IRIB: S.A. Fabris, 2004, p. 125).

24. órgão de centralização e agilização da tramitação de projetos de parcelamento do solo para fins residenciais e de núcleos habitacionais a serem implantados.

25. De criação do Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais (Grapohab).

26. Que instituiu, no âmbito da Secretaria da Habitação, o Programa Estadual de Regularização de Núcleos Habitacionais - Cidade Legal, destinado a implementar auxílio a municípios mediante a orientação e apoio técnicos nas ações municipais de regularização de parcelamentos do solo e de núcleos habitacionais, públicos ou privados, para fins residenciais, localizadas em área urbana ou de expansão urbana, assim definidas por legislação municipal.

27. Que reestruturou o Grapohab, objetivando centralizar e agilizar a tramitação dos projetos de parcelamento do solo para fins residenciais e de núcleos habitacionais a serem implantados, localizados em área urbana ou de expansão urbana, assim definidas por legislação municipal.

28. Dando nova redação ao “caput” e incisos do Art. 2º do Decreto nº 52.053, de 13 de agosto de 2007, reestruturando o Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais – Grapohab, entre outras providências. Atente-se para a edição da Resolução SMA-54, de 19/12/07, que, ao regulamentar o Art. 4º. da Resolução CONAMA 369/06, estabeleceu, entre outras normas, a possibilidade de regularização fundiária sustentável em áreas urbanas de interesse social, exigindo, no caso de intervenção ou supressão de vegetação em áreas de preservação permanente situadas em zonas urbanas, autorização do órgão ambiental municipal, caso existente (Conselho de Meio Ambiente) ou do DEPRN, mediante anuência prévia do órgão ambiental estadual. Conforme voto do Min. Celso de Melo na Medida Cautelar em Adin 3.540-1, 1/9/2005, Distrito Federal, “a lei autorizativa para uma eventual supressão de vegetação em área de preservação permanente estabelecida pelo Art. 4º. é o próprio Código Florestal (Art. 3º. , § 1º. e Art. 4º.). Portanto, não há necessidade de uma lei específica que autorize a supressão de vegetação em área de preservação permanente; VII - a segunda condição constitucional, para que se possa alterar ou suprimir um espaço territorial especialmente protegido, é que tal alteração ou supressão não implique qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção. Tal dispositivo só pode ser compreendido em consonância com a exigência constitucional do licenciamento ambiental para obras ou atividades potencialmente poluidoras ou causadoras de degradação do meio ambiente; VIII - entender que não é possível aos órgãos ambientais autorizar a supressão de vegetação em APP, cabendo tal possibilidade, exclusivamente, ao Poder Legislativo é subverter o sistema constitucional das competências dos três poderes, atribuindo ao Legislativo o que é de competência do Executivo. Não depende de lei o simples ato administrativo, que, vinculado à norma geral legal que disciplina o uso de determinado espaço territorial especialmente

18. *Regularização fundiária e o registro de imóveis*. 2010. <http://www.lamanapaiva.com.br/banco_arquivos/Regularizacao_fundiaria_e_o_registro_de_imoveis_2010.pdf>, acesso em 15.05.12.

19. O direito à moradia e o papel do Registro de Imóveis na regularização fundiária. *Revista de Direito Imobiliário*. n. 69. São Paulo: Ed. RT. 2010, julho-dez., p. 51.

20. Instruído com a documentação prevista no item 152, Cap. XX, T.II, das NSCGJ/SP. Igualmente, na esfera administrativa, a Municipalidade se desincumbia de promover regularizações em áreas públicas, utilizando-se basicamente da concessão especial de uso para fins de moradia, como acentuado por PATRÍCIA FERRAZ, em percuente exposição feita no curso de regularização fundiária promovido pela FADISP, em 10/07/07.

21. Por meio da chamada *regularização beneficiada*, segundo VICENTE DE ABREU AMADEI, em razão da diferença de critério das exigências a serem satisfeitas, concorrendo com o parcelador, a prefeitura e o adquirente, desde que não houvesse mais lotes a serem alienados, ou seja, todos vendidos (item 153, Cap. XX, T. II, NSCGJ/SP). *A regularização não beneficiada* é aquela promovida pelo parcelador, em função de parcelamento posterior à Lei nº 6.766/79, ou se anterior, ainda com lotes ainda a serem alienados. Pois “a regularização de parcelamento não é via para desviar a aplicação dos Arts. 18 e 19 da Lei nº 6.766/79. (O registro imobiliário e a regularização de parcelamento do solo urbano. *Revista de Direito Imobiliário*. n. 41. São Paulo: Ed. RT, 1997, maio-ago, p. 71).

Cidade Legal, com a reunião dos órgãos de aprovação, como SEHAB, SMA, Cetesb, SABESP, e DAEE. Com isso, ganhou-se mais agilidade nas aprovações urbanísticas e ambientais a cargo do Estado. Para melhor clareza da exposição, o Parecer de nº 144/2008-E, da CGJSP (processo nº 2007/11287- Capital), juiz Álvaro Luiz Valery Mirra, decisão de 10/06/08, des. Ruy Camilo, Corregedor Geral, enriquece a matéria aqui versada, esclarecendo o âmbito de abrangência do Programa Cidade Legal, que é o da regularização de parcelamentos do solo e núcleos habitacionais, incluindo condomínios, assentamentos precários e favelas, com destinação residencial e localizados em área urbana ou de expansão urbana, além de empreendimentos irregulares executados pelo Poder Público ou pela iniciativa privada. Nessa seara, calha exigir requerimento de orientação e auxílio ao Programa Cidade Legal pelos municípios, que deverão ser previamente conveniados na forma do Art. 2º, § 2º, do Decreto nº 52.052/07.

De fato, segundo a CGJSP, a principal inovação introduzida pela legislação estadual consistiu na concentração da atividade de regularização de parcelamento do solo e núcleos habitacionais no âmbito municipal, achando-se fora do programa as regularizações de parcelamentos do solo, de condomínios e de núcleos habitacionais em geral implantados em zona rural e aqueles localizados em área urbana ou de expansão urbana em que o município interessado não esteja conveniado.

Em linha de princípio, todas as aprovações relativas à regularização dos parcelamentos do solo, condomínios e núcleos habitacionais passaram a ser da competência dos municípios conveniados, conforme as orientações traçadas pelo Comitê Estadual de Regularização do *Programa Cidade Legal*, exceção feita aos empreendimentos situados em áreas consideradas protegidas pela legislação ambiental, demandando o licenciamento diretamente ao órgão ambiental competente, e não mais perante o Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais do Estado de São Paulo (Graprohab), excluindo eventual intervenção do referido Grupo em ações de regularização fundiária. A CGJSP conclui, daí, não ser mais o caso de comprovação da aprovação da regularização pelo Graprohab, orientando aos Oficiais Registradores e aos Juízes Corregedores Permanentes nos processos administrativos de regularização de parcelamentos do solo, condomínios e conjuntos ou núcleos habitacionais, a exigir a exibição do auto de regularização pela prefeitura municipal, em que se mencione que a regularização se deu em conformidade com o *Programa Cidade Legal*, conforme o que dispuser o Comitê Estadual de Regularização, acompanhado do documento correspondente

protegido, decide sobre obras ou atividades a serem nele executadas; IX - com as modificações introduzidas na legislação ambiental, as áreas de preservação permanente se consolidaram como espaços em regra insuscetíveis de utilização, ressalvados os casos em que, constatada a presença dos requisitos previstos em lei, o órgão ambiental competente possa, com fulcro no interesse público, devidamente caracterizado e motivado em procedimento administrativo próprio, autorizar a retirada da vegetação e a conseqüente intervenção nesses locais; X - assim sendo, as disposições do Art. 4º. Do Código Florestal encontram-se em perfeita harmonia com a Constituição Federal, em especial o seu Art. 225, § 1º, III".

ao licenciamento, autorização ou aprovação do órgão estadual, quando sua obtenção houver sido recomendada pelo mencionado Comitê. *A contrario sensu*, "para os demais empreendimentos, regularizados fora do referido Programa, aplicam-se integralmente as normas vigentes, sobretudo as dos itens 152 a 155, 216 e 217, do Capítulo XX do Tomo II das NSCGJ".

Não por coincidência que, em 09 de janeiro de 2009²⁹, foi editada a Resolução conjunta da SEHAB/SMA nº 03, a qual, ao definir a atuação do **Comitê de Regularização do Programa Cidade Legal (CRPCL)**, exigiu convênio de cooperação técnica entre a SEHAB e o município interessado, além de pedido instruído com documentação hábil, identificando o grau de consolidação dos parcelamentos do solo ou dos núcleos habitacionais. Se por um lado, dispensou a anuência ou manifestação de órgão ambiental estadual para as áreas situadas fora de proteção ambiental, com núcleos incluídos no programa Cidade Legal, por outro lado, instituiu o DECUA – Declaração de Conformidade Urbanística e Ambiental – para a regularização dos núcleos Habitacionais de municípios conveniados, que será outorgada pela SEHAB nas ocupações em áreas de proteção ambiental e pela Secretaria Executiva do Programa Estadual de Regularização de Núcleos Habitacionais – Cidade Legal – nas ocupações situadas fora das áreas de proteção ambiental.

Tudo isso, como é fácil de se perceber, proporcionou terreno inteiramente fértil para as substanciosas alterações que a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, propôs-se a efetivar, máxime no que pertine à regularização fundiária dos loteamentos implantados de fato antes da entrada em vigor da Lei nº 6.766/76 e já integrados à malha viária urbana.

É nesse contexto histórico amplamente favorável, engendrado, em um primeiro momento pela Constituição Federal (Art. 6º), ao tratar do direito basilar à moradia, bem como da função social da propriedade – e mais adiante por sucessivas alterações legais e também de conteúdo normativo da administração pública em gênero –, que se passou, de certo modo, a flexibilizar as exigências em torno da regularização fundiária, notadamente dos loteamentos das áreas ocupadas pelas camadas mais pobres da população, em situação deveras irreversível e já consolidada no tempo.

Confirmam-se as prestigiosas decisões da 1ª Vara de Registros Públicos, mitigando alguns dos rigores da legislação: a) processo 312/96, j. 28/9/96, juiz Luiz Mário Galbetti – regularização diante irreversibilidade da situação, empreendimento governamental, com a consolidação das moradias durante longo tempo, 27.588 unidades, fora de área de mananciais (resolução SH 87/96); b) processo 000.04.010115-0, j. 24.05.04, juiz Venicio Antonio de

29. E após a edição das Leis 11.382/06 e 11.441/07, que desjudicializaram, respectivamente, a retificação de área (espécie de regularização fundiária) e os procedimentos de inventário (sem testamento), separação e divórcio entre capazes, transferindo-os para o registro de imóveis e para o tabelionato de notas, respectivamente.

Paula Salles, com dispensa da autorização do Graprohab, por não se tratar de área de preservação (interesse especial) ou área de manancial realçando-se a competência comum dos municípios para proteger o meio ambiente (Art. 23, VI, CF); c) processo 000.04.002154-4, j. 08/03/04, juiz Venicio Antonio de Paula Salles, ressaltando a autonomia municipal nas questões de interesse local e de cunho urbanístico, sem interferência em áreas de mananciais ou de preservação, a despeito de localização em região metropolitana, uma vez que a matéria não é afeta a planejamento e execução de funções públicas de interesse comum; d) processo 000.04.009671-8, j. 02/06/04, juiz Venicio Antonio de Paula Salles, considerando que a afetação das vias públicas por destinação do loteador não se perfaz apenas com o título, mas também com o uso ou sua destinação, de modo que, havendo situação consolidada há muitos anos, e de irreversibilidade inconteste, irrelevante a desaprovação pelo Graprohab; e) Ordem de Serviço 04/2005 01/01/2005, São Paulo, juiz Venicio Antonio de Paula Salles, impondo que as deficiências tabulares reveladas na descrição das antigas glebas não obstruam a regularização do parcelamento. “O erro, o desvio ou a imprecisão presente no fôlio real não pode inibir que o parcelamento perfeitamente descrito e apresentado em planta da PMSP deixe de conquistar o acesso registral”.

E, ainda no âmbito da CGJSP, como se verifica no Proc. CGJ 13/88, decisão de 04.03.1988 e Proc. CGJ 41/88, parecer de 28.02.1989 – caso dos parcelamentos registrados sem a anuência da antiga SNM (Secretaria de Negócios Metropolitanos), com tentativas de cancelamento administrativo dos registros de parcelamento regularizado, repelidas com a consideração de “situação de fato consolidada e o interesse coletivo dos adquirentes”³⁰; Proc. CGJ 1.287/96, 20/06/97 - caso de loteamento de fato já implantado, tornando inviável o atendimento das pretensões da SMA, pela impossibilidade de remanejamento de lotes já adquiridos na faixa litorânea para o interior do loteamento; Proc. CGJ 492/2001, 18/12/2001, Marapoama, Registro de Imóveis de Marapoama, juiz Luís Paulo Aliende Ribeiro, ficando assentada a viabilidade de dispensa de análise do Graprohab, à vista de parecer técnico da Cetesb: “Não se justifica, no entanto, no caso dos autos, em que todos os demais requisitos para a regularização do parcelamento junto ao registro imobiliário já se encontram atendidos, e já foi expressamente requerida a manifestação da agência local da Cetesb, a necessidade de análise do pedido pelo Graprohab, tendo em vista faltar apenas o parecer técnico da própria Cetesb, órgão ambiental integrante do Graprohab ao qual caberia tal manifestação, sem necessidade de manifestação dos demais participantes do grupo criado pelo Estado. Em sentido parelho, na regularização dos “condomínios de fato”: “Integrando a licença de instalação da Cetesb o ‘Certificado de Aprovação do Graprohab’, não se mostra necessária licença isolada daquele primeiro órgão (consulta – Proc. CGJ 823/2004, Bauru, 2º Oficial de Registro de Imóveis, Títulos e Documentos e Civil de Pessoa

Jurídica de Bauru, juiz José Marcelo Tossi Silva). Lembrando que a orientação acima se fez presente, antes mesmo da vigência dos Decretos 52.052/07 e 52.053/07, quando em 2008, a Eg. Corregedoria Geral, com arrimo no parecer já citado anteriormente de nº 144/2008-E, extraiu a conclusão no sentido de dispensa de comprovação da aprovação da regularização pelo Graprohab nas regularizações fundiárias já especificadas, bastando a exibição de auto de regularização pela prefeitura municipal, em que se mencione que a regularização se deu em conformidade com o Programa Cidade Legal, entre outros requisitos.

Já agora bem recentemente, em maio passado, e logo após nosso encontro em Atibaia, o Eg. CSM/SP³¹ coroou as mudanças instituídas pela novel legislação, estabelecendo no acórdão da AC 3529-65.2011.8.26.0576, rel. des. Corregedor Geral, José Renato Nalini, que:

A Lei nº 11.977/09, mais conhecida por ter criado o Programa Minha Casa, Minha vida, trouxe nova realidade também para a questão fundiária urbana, objetivando remover obstáculos e as deficiências existentes na legislação e disposições normativas em vigor, que vinham se mostrando insuficientes para cuidar dese problema de amplitude nacional (...).

O acórdão vai mais longe:

Como se vê, as alterações da Lei nº 11.977/09 são estruturais e de grande potencial de êxito, o qual só será atingido se os operadores do Direito empregarem nas com desprendimento dos conceitos antigos e com a real vontade de regularização os milhares de assentamentos em todo o país. (grifo nosso).

E prossegue, expondo que dos mecanismos citados que o legislador manteve na Lei nº 11.977/09, verifica-se a tendência de:

se deslocar para as Serventias Extrajudiciais o que antes tinha de passar necessariamente pelo crivo do Judiciário. Foi assim com a Lei nº 10.931/04, que introduziu a retificação de área direta nos Registros de Imóveis, e com a Lei nº 11.441/07, que permitiu a realização de inventário, partilha, separação consensual e divórcio consensual por via administrativa. É por isso que a Lei nº 11.441/07 estabeleceu como um de seus princípios o estímulo à resolução extrajudicial de conflitos (Art. 48, IV) e definiu que o procedimento de regularização fundiária urbana deve ocorrer na Serventia de Imóveis desde a averbação do auto de demarcação até a conversão da legitimação da posse em domínio,

31. Em acórdão na AC 26.842-0/2, j. 31.08.1995, o CSMSP já havia sinalizado para a tese que propugnamos, mantendo registro de venda e compra de lote oriundo de loteamento registrado, não obstante cassação de licença da SNM pela Secretaria do Meio Ambiente (SMA), ao argumento de que a licença já havia gerado “efeitos concretos e consolidado situações”, prestigiando a proteção à segurança jurídica e o terceiro de boa fé. (VICENTE DE ABREU AMADEI, op. cit., p.72).

30. Cf. VICENTE DE ABREU AMADEI, op.cit. p. 72.

restando ao Judiciário o exame de pontuais divergências durante seu trâmite.

Após o término e entrega deste modesto trabalho ao Instituto de Registro de Imóveis (IRIB), foi editado o Provimento nº 18 da CGJSP, de 25/06/12, regulamentando as normas da Lei nº 11.977/09, com particular e notável atenção ao máximo de efetividade que se possa extrair do texto, com clara predileção à interpretação teleológica sobre a literal. Indigitado provimento, digno dos maiores encômios, diga-se de passagem, vem atender àquilo que estamos enfatizando em nosso encontro de Atibaia, na medida em que se busca dar ao titular do direito inscrito ou do direito expectado ao registro, parafraseando Chiovenda, *mutatis mutandis*, aquilo e nada mais aquilo que seria lícito obter, caso não houvesse o próprio registro como instituição, tal como o concebemos (Roca Sastrer). O desenvolvimento deste trabalho levará também em conta alguns dos itens relacionados pela CGJSP, no que pertine ao tema ora em discussão, realçando serem poucas as modificações feitas neste trabalho, grande parte delas referendando nossa posição, como será exposto.

IV. Do arquétipo da Lei nº 11.977/09, com as alterações introduzidas pela Lei nº 12.424/11

Ao tratarmos do sistema de regularização de terras, mais precisamente aqui, de loteamentos urbanos, temos de ter em vista, em primeiro lugar, o escopo da lei, o seu sentido e alcance, extraindo desse arcabouço legislativo aquilo que a *generalização congruente* quer mostrar por meio de suas *expectativas normativas*, segundo fraseado clássico do Direito conforme Luhmann³². Em outras palavras, qual ou quais as expectativas normativas em torno da regularização fundiária no Brasil atualmente? Emperrar o registro, tornando-o mais burocrático e moroso, ou flexibilizá-lo, dando às populações mais carentes condições de acesso ao registro, à moradia? É possível conjugar a segurança formal registrária com a segurança material programática da Constituição? Essas e várias outras questões que delas decorrem gravitam diariamente no meio em que vivemos e militamos. Não nos é possível ir muito adiante, em face da brevidade do tempo e da própria natureza dessa exposição. Contudo, tentaremos sintetizar algumas linhas de pensamento em torno da estrutura que a Lei nº 11.977/09 estabeleceu, procurando a partir daí extrair uma organização coerente de ideias e princípios, a fim de contribuir com a realização de um direito de regularização mais dinâmico e voltado para os valores ditados na própria estrutura normativa.

32. LUHMANN, Niklas. Sociologia do direito I. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 1983, pp. 42-132.

A Lei nº 11.977/09 prescreve, em seu Art. 46, o seguinte:

Ar. 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.

O escopo da lei, como é fácil de ver, é o de regularizar os assentamentos irregulares e a titulação de seus ocupantes, garantindo-se: a) moradia; b) função social da propriedade; e c) meio ambiente ecologicamente equilibrado. Esses três vetores não foram colocados no texto por obra do acaso, nem de forma aleatória. São valores principiológicos ditados numa ordem de grandeza e de importância, conforme o próprio enunciado lógico do dispositivo: em primeiro lugar, a moradia, cuja implantação, p.ex., num terreno abandonado, há de cumprir a função social da propriedade, que vem logo adiante. E depois, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, que também não pode ser desprezado nesse complexo de valores da ordem urbanística. As medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais devem, portanto, atender a esses princípios, para que os assentamentos ditos irregulares sejam regularizados e seus ocupantes adquiram a propriedade dessas ocupações no Registro de Imóveis, segundo ainda as diretrizes gerais da política urbana estabelecidas na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Art. 48), de molde a ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda.

Quais então os tipos de regularização fundiária que a Lei nº 11.977/09 cuidou de estabelecer? João Pedro Lamana Paiva³³ descreveu como dois e posteriormente elevou para três essa ordem de grandeza, incluindo em rol a regularização fundiária inominada que estamos tratando³⁴. Eis as modalidades: a) regularização por interesse social; b) regularização por interesse específico; e c) regularização fundiária inominada³⁵.

Vejamos assim rapidamente os dois primeiros, para, em seguida, passarmos ao tema objeto de nossa exposição. A regularização fundiária de interesse social consiste na 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, cinco anos; b) de imóveis situados

33. Op. cit.

34. Em obra intitulada "*Procedimento de dúvida no registro de imóveis*", 3ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 313, acrescentou a terceira modalidade, "designada como *inominada*, já que a Lei nº 11.977/2009 não atribuiu um *nome* específico a ela".

35. A CGJSP, por meio do provimento nº 18 já mencionado, alterou as normas relativas à regularização dos condomínios de frações ideais e aos conjuntos habitacionais, introduzindo em boa hora uma seção específica e minuciosa sobre os procedimentos de regularização fundiária previstos na Lei nº 11.977/09. Também de acordo com o mencionado provimento, três são as modalidades de regularização fundiária previstas na Lei nº 11.977/09, realçando-se no que atine a este estudo a epígrafe "Da regularização de glebas urbanas parceladas antes da Lei nº 6.766/79" (itens 243 e 243.1).

em Zonas Especiais de Interesse Social (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. Os requisitos não são cumulativos, mas alternativos. A demarcação de ZEIS, onde o uso habitacional for permitido, é um dos requisitos do plano diretor (Art. 42-A, V, do Estatuto da Cidade, com a redação dada pela Lei nº 12.608/12), mas não da regularização de interesse social. A regularização fundiária de interesse específico é aquela que se verifica por exclusão da norma da regularização de interesse social; é dizer, onde não há o interesse social que a lei e o Poder Público estabelecem (Art. 47, VII e VIII); isto é, onde não há assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, com posse quinquenal incontestada, imóveis em ZEIS ou áreas de interesse público da União, Estados, Distrito Federal e municípios. A Lei nº 11.977/09 municiou a regularização de interesse social ainda de três grandes e valiosos instrumentos: a demarcação urbanística, a legitimação de posse e a usucapião administrativa, o que não ocorre com a regularização de interesse específico³⁶. Cumpre realçar que a demarcação urbanística não constitui pressuposto da regularização de interesse social.

Cuida-se de uma faculdade do Poder Público, sujeita à prudente análise do próprio Oficial Registrador, no sentido de aquilatar a sua necessidade, em decorrência da precariedade dos dados da tábuca predial (Art. 56) ou da dificuldade de delimitação das áreas desordenadamente ocupadas. Diversamente da regularização fundiária de interesse social, a de interesse específico requer o cumprimento de maior número de exigências. Na regularização de interesse social, p.ex., se o município tiver conselho de meio ambiente e órgão ambiental capacitado, a aprovação ambiental corresponderá ao licenciamento urbanístico e ambiental (Art. 53, § 1º.)³⁷. Soma-se que o registro do parcelamento decorrente de projeto de regularização fundiária de interesse social independe do atendimento aos requisitos constantes da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (Art. 65, parágrafo único), bem como de retificação de área quando realizada em Zonas Especiais de Interesse Social, promovida por município ou pelo Distrito Federal, e os lotes já estiverem cadastrados individualmente ou com lançamento fiscal há mais de 10 (dez) anos (Art. 213, § 11, I, da Lei nº 6.015/73). Além disso, como leciona Venício Salles³⁸,

“Independentemente de quem impulsione a regularização, a edificação e a realização da infraestrutura básica, assim como as vias de circulação (Art. 2º., § 6º., da Lei nº 6.766/79), são de responsabilidade do Poder Público local. A não conclusão destas obras não impede a continuidade do procedimento de regularização tendente à titulação (Art. 55)”, o que já não se passa com a regularização de interesse específico, competindo à autoridade licenciadora definir a responsabilidade pela implantação do sistema viário, da infraestrutura básica, dos equipamentos comunitários e das competências urbanísticas (Art. 62 da Lei nº 11.977/09).

O Art. 67 da Lei nº 11.977/09 (vide também Art. 288-A, § 2º, da Lei nº 6.015/73) fala de abertura de ofício de matrículas para as áreas destinadas a uso público na regularização fundiária, o que obviamente teremos de conjugá-lo com o Art. 51, II, do mesmo diploma: “as vias de circulação existentes ou projetadas e, se possível, as outras áreas destinadas a uso público”. Isto é, são as áreas verdes e institucionais, não as ruas, avenidas e praças públicas, consideradas pela lei como “vias de circulação”. Interpretar-se de modo contrário traria ao projeto, dependendo da extensão das áreas, sérios riscos de inviabilização. Imagine-se um loteamento com vários milhões de metros quadrados, entrecortado por centenas de avenidas e ruas. Só os custos para levantamentos desse jaez, contemplando descrições minuciosas das vias de circulação, seriam monumentais, sem se cogitar do enorme tempo a ser despendido.

O que falar então das matrículas com páginas e páginas enfileiradas de descrições? Cabe ao intérprete dar ao texto uma razoável inteligência. Esquadrinhar em minúcias ruas, avenidas e espaços públicos, de ofício, cuja destinação, como sabemos, dificilmente será alterada, e sem que o Poder Público interesse algum manifeste em prol de uma desafetação é demasiadamente desnecessário. O controle de disponibilidade pode ser aferido com base na descrição minuciosa dos lotes e, por exclusão, na descrição sucinta das vias públicas (largura e extensão).

Se o Poder Público pretender melhor individualizar as vias de circulação, poderá fazê-lo a qualquer tempo, adotando-se os critérios do Art. 195-A – Lei nº 6.015/73, ou, antes disso, no próprio projeto, mas sempre de acordo com o princípio da rogação. Tudo isso conforme seu peculiar interesse, evitando-se exigências desnecessárias em torno de descrições que apenas serviriam para engrandecer o volume de papéis em cartório. Por outro lado, é contraproducente descrever-se metro por metro as áreas públicas já consolidadas e afetadas, diga-se de passagem, ao domínio público, bastando que o município, se assim o interesse local o exigir, como, no caso da desafetação, requerer a abertura de matrícula daquilo e exatamente aquilo que for necessário à boa administração da coisa pública (que não deve compactuar com o desperdício).

Acresce ponderar que a própria Lei nº 11.977/09 tratou de estabelecer, em seu Art. 51, II, que o projeto de regularização deverá definir as vias de circulação existentes ou projetadas

36. O provimento 18 da CGJ deu interpretação justa, estabelecendo que a legitimação de posse e a demarcatória se aplicam a ambos os tipos de regularização fundiária, de interesse social e de interesse específico. A nós interessa, à guisa de modesta sugestão, seja também explicitada essa possibilidade para as regularizações fundiárias inominadas, uma vez que, na maioria das vezes, o titular do domínio da área maior ou já é falecido (diante do grande transcurso de tempo), ou não é localizado, dificultando, se não tornando praticamente impossível, a outorga de escrituras públicas para os adquirentes sem título registrado ou com títulos imperfeitos ou de simples promessas de compra e venda ou cessões sem prova de quitação por extravio etc, mas que também em decurso do tempo já teriam adquirido a propriedade pela usucapião.

37. Segundo o provimento nº 18 da CGJ, também a norma poderá ser aplicada às regularizações por interesse específico (itens 225 e 226). Um grande avanço na sistemática das regularizações em São Paulo.

38. *Direito registral imobiliário*. 3ª. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 247.

e, se possível, as outras áreas destinadas a uso público, não cogitando da *delimitação* ou a da *descrição pormenorizada* das áreas públicas, condição natural para a abertura das matrículas (Art. 176, § 1º., n. 3, “b”, Lei nº 6.015/73). Lembremos que na vasta imensidão do território nacional, existem milhares de municípios de menor expressão econômica, quando não deficitários, os quais não poderiam lançar mão de levantamentos planimétricos tão custosos, justamente diante de uma lei de forte carga de interesse social, cuja função é a de justamente facilitar o acesso do título ao registro da propriedade imóvel das camadas mais pobres. O controle da disponibilidade pode e deve ser aferido pela descrição da área de perímetro e seus destaques, preservando-se as áreas públicas descritas de modo mais sucinto³⁹, por meio de uma simples averbação no registro fundante, sem necessidade de tamanho rigor, ressalvado sempre, como óbvio, o prudente juízo de qualificação do oficial, conforme a casuística.

No que se refere à regularização fundiária de interesse específico, o projeto passa pela autoridade licenciadora, e não apenas pela prefeitura, ainda que dotada de conselho do meio ambiente ou de órgão ambiental capacitado para tal mister⁴⁰, observando-se as restrições à ocupação de Áreas de Preservação Permanente, entre outras, com possibilidade de contrapartida e compensações urbanísticas e ambientais. Nas licenças urbanística e ambiental, a autoridade licenciadora definirá ainda as responsabilidades relativas à implantação do sistema viário, da infraestrutura básica, dos equipamentos comunitários, e de eventuais medidas de mitigação e de compensação urbanística e ambiental (Arts. 61 e 62). Contrariamente à regularização de interesse social, o registro do projeto de regularização de interesse específico depende do atendimento aos requisitos constantes da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, interpretação *a contrario sensu* da norma do Art. 65, parágrafo único e não sofre a gratuidade das custas e emolumentos (Art.68). Em ambas as espécies de regularização fundiária, a lei dispensa a prévia manifestação judicial (Art.288-A da Lei nº 6.015/73). De qualquer forma, maiores e mais detalhadas informações a respeito de ambas as espécies de regularização já foram trazidas pelos nossos colegas, Maria do Carmo de Rezende Campos Couto e Eduardo Agostinho Arruda Augusto, com os quais tivemos a honra de compartilhar deste encontro e aos quais nos reportamos, abstendo-nos de prosseguir em torno de temática tão bem diludida.

Topograficamente, a regularização fundiária inominada vem, deveras, mal situada na Seção V do Capítulo III da Lei nº 11.977/09, debaixo da equívoca epígrafe “Disposições

Gerais”, dando a falsa impressão de se tratar de uma norma simplesmente acessória àquelas das regularizações de interesse social e de interesse específico⁴¹. A grande importância que representa esse novel instituto não mereceu do legislador um destaque adequado. Na realidade, porém, não se trata de uma *disposição geral* das outras espécies de regularização fundiária, mas de espécie autônoma de regularização fundiária absolutamente distinta das demais. Talvez a mais relevante de todas, pelo menos para nós que atuamos em Itapevi/SP, tendo como base grande número de loteamentos anteriores à Lei nº 6.766/79 já consolidados à urbe com aplicação a um vastíssimo universo de situações que presenciamos diariamente. Eis o Art. 71 do diploma em foco:

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 o parcelamento esteja implantado e integrado à cidade.

§ 1º A regularização prevista no caput pode envolver a totalidade ou parcelas da gleba.

§ 2º O interessado deverá apresentar certificação de que a gleba preenche as condições previstas no caput, bem como desenhos e documentos com as informações necessárias para a efetivação do registro do parcelamento. (grifo nosso).

Embora a lei se refira à consolidação das ocupações na disciplina das regularizações fundiárias em geral (Art. 47, II) e de interesse social (Art. 54, § 1º.), a distinção que o Art. 71 acima estabelece (implantação anterior à Lei nº 6.766/79) configura uma norma de exceção (a superocupação). Vejamos. A análise desse dispositivo compreende a do Art. 288-A, §4º, da Lei nº 6.015/73 com a nova redação dada pela Lei nº 12.424/11, por obra de interpretação sistemática, *in verbis*:

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 (...)

*§ 4º **Independente da aprovação de projeto de regularização fundiária o registro:** (...)*

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” (grifo nosso).

39. Nesse sentido, o item 14 da ordem de serviço de nº 4/2005 da 1ª. Vara de Registros Públicos da Capital: “14. No registro do parcelamento regularizado, o registro transcreverá o memorial perimétrico, bem como indicará as subdivisões internas, formadas por quadras, lotes, vias de circulação, logradouros, e áreas institucionais, quando houve, bem como as medidas e formato de cada lote, **a extensão e largura das vias, praças e espaços públicos em geral**”. (grifo nosso).

40. Em São Paulo, o provimento 18 da CGJ, como vimos, deu interpretação justa e conforme o texto, estendendo essa possibilidade também para as regularizações de interesse específico (itens 225 e 226)

41. O provimento nº 18 da CGJ bem destacou essa espécie de regularização, como ressaltado, sob a epígrafe autônoma de “Da regularização de glebas urbanas parceladas antes da Lei nº 6.766/79”.



“A proteção ambiental tem de coabitar com a proteção aos direitos básicos, entre eles o direito à moradia, além da propriedade”, afirma Henrique Ferraz

Quer isto dizer que, enquanto as duas primeiras formas de regularização fundiária dependem de projeto e de aprovações urbanísticas e ambientais que a própria Lei nº 11.977/09 prescreveu, e nas condições nela previstas, como vimos, aquela que estamos tratando, pertinente ao parcelamento de glebas anterior a 19 de dezembro de 1979 (Lei nº 6.766/79), implantado e integrado à cidade, nos termos do Art. 71, não depende de projeto, nem de aprovação de órgão algum. Nós estamos falando a mesma linguagem da Lei nº 11.977/09. Vejam bem: a Lei nº 11.977/09 dispôs no Art. 53 (regularização de interesse social) e Art. 61 (regularização de interesse específico) que ambas as espécies estão sujeitas à “aprovação do projeto de regularização fundiária” a cargo do município e da autoridade licenciadora ambiental competente, conforme o caso. Portanto, se para as duas regularizações fundiárias – de interesse social e de interesse específico – o projeto é condição *sine qua non* para a instauração desses dois procedimentos, o mesmo já não ocorre com a regularização inominada, que, diante de seu procedimento sumário, vem recebendo mesmo por alguns doutrinadores⁴², o título de “sumária”. Portanto, a norma do Art. 71 tem força própria de instituto autônomo, jamais secundário ou de cunho *genérico*, pouco importando daí a sua equívoca localização topográfica ou a ambígua expressão gramatical cunhada pelo legislador na seção em que foi inserida, pois, como sabido, a interpretação meramente gramatical deve ser afastada em prol da unidade e de coerência do sistema, o que, aliás, e bem a propósito, o provimento nº 18 da CGJ acabou por endossar, utilizando-se da interpretação teleológica.

Em outras palavras, o regime instituído pela lei nas regularizações fundiárias dos loteamentos anteriores à Lei nº 6.766/79, já implantados e integrados à cidade, é completamente distinto das outras duas espécies. Estamos falando, então, de um loteamento mais vetusto, que antecede a Lei nº 6.766/79, com ocupação já inteiramente consolidada e integrada ao perímetro urbano, além de totalmente irreversível, onde não há a mínima e mais remota possibilidade de realocação de famílias para outros espaços, sob pena de descaracterização da própria urbe e grave crise social. Ora, o decurso de longo período temporal em espaço urbano totalmente ocupado por centenas e talvez milhares de pessoas, residindo em múltiplas construções em todo o entorno, na maior parte das vezes, assimétrico e irregular, i.e., faz com que eventuais medidas de restauração do meio ambiente natural sejam presumidamente ineficazes. É como se tivéssemos de destruir uma parte da metrópole ou da cidade. A intenção da lei, sob esse ângulo, não foi senão a de dar moradia aos habitantes da urbe, por meio da validação de todos os loteamentos irregulares e clandestinos anteriores à Lei nº 6.766/79, em situações de franca irreversibilidade, dispensando as usuais exigências previstas nas normas urbanísticas e ambientais. São ressalvadas, evidentemente, as hipóteses de ocupação em áreas de risco à segurança e salubridade, como as encostas, solos contaminados, e assim por diante. Pois a moradia, nesse caso, não poderia comprometer o próprio direito a que se refere, faltando, como curial, a segurança e incolumidade de seus moradores, sob pena de evidente paradoxo inconstitucional, uma antinomia de princípio que deveria, no mínimo, ser solucionada a favor e não contra o homem (direito à vida e à segurança).

42. MARCELO MELO adotou essa denominação, fazendo referência ao trabalho de CÉLIO CAUS JÚNIOR. Op. cit., p.74.

Em matéria ambiental, no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. Por outro lado, a competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados (Art. 24, § 1º. e 2º, da CF), impondo-se ao Poder Público (Art. 225, § 1º, III – CF) definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos. A alteração e a supressão são permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção. Portanto, quando a lei federal, no caso, a Lei nº 11.977/09, alterada pela Lei nº 12.424/11, dispensou de autorização a regularização fundiária inominada, por consolidação da situação de fato anterior a 19 de dezembro de 1979, assim o fez, conforme interesse público respaldado na função social da propriedade, entendendo tal situação como irreversível mesmo do ponto de vista ambiental. Essa irreversibilidade decorre de presunção da lei, que, pelo tempo, somado aos demais fatores que ela congrega (ocupação e consolidação no meio urbano) não admite outra solução que não a de transportar para o registro a estrutura fatural consolidada no tempo, pura e simplesmente. É como se a lei dissesse que “nada mais a fazer”, situação análoga à usucapião. Aqui ousaríamos mesmo falar de uma espécie atípica de *usucapião urbanística*⁴³, no sentido de aquisição do direito de regularizar o imóvel independentemente das formalidades previstas na legislação urbanística e ambiental, com efeitos amplamente coletivos, bem maiores do que aqueles da usucapião coletiva instituída pelo Estatuto da Cidade⁴⁴. A Lei nº 11.977/09 não autorizou a supressão de áreas de preservação ou de proteção ambiental. Apenas reconheceu a impossibilidade de recomposição do ambiente natural e de alternativa técnica e locacional às obras e construções já erigidas, sem a necessidade de oitiva dos órgãos ambientais, visando, com isso, evitar um prejuízo maior consubstanciado na remoção de milhares de famílias para locais incertos, além do agravamento da escassez de moradia e habitação das populações mais carentes.

Por outro lado, essa regularização fundiária – que precipuamente diz respeito ao assento registral – não representaria de modo algum uma espécie de alvará para instalação de construções em áreas de risco ou geologicamente desaconselháveis, como já mencionado. Uma coisa é o registro, outra a construção. Havendo necessidade de remoção – situação extremamente excepcional (em face do que normalmente acontece) – tal se dará por dever do Poder Público, cumprindo promover todas as medidas necessárias para tal, bem como o de ressarcir os prejuízos causados, como se dá com a falta de fiscalização.

43. Reservamos a exploração desse tema em outro trabalho ainda em fase de execução.

44. Tivemos conhecimento em aula ministrada pela Dra. TANIA MARA AHUALI, no curso de pós-graduação em direito notarial e registral na Escola Paulista da Magistratura de São Paulo, da existência de apenas um processo de usucapião coletivo, durante vários anos de atuação na prestigiosa 1ª. Vara de Registros Públicos.

A proteção ambiental tem de coabitar com a proteção aos direitos básicos do homem, entre os quais se insere o direito à moradia (Art. 1º, III e Art. 6º.-CF), além da propriedade, e vice-versa. O sistema jurídico é pautado por valores que devem conviver de modo harmonioso, sendo de crucial importância na análise da norma as circunstâncias de fato, de tempo e espaço. Por isso, se costuma falar de regularização fundiária sustentável.

Esse aspecto temporal no direito de propriedade, como não poderia deixar de ser, constitui fundamento da usucapião, como já ressaltado, inspirando daí a edição da Lei nº 11.977/09, pois de longa data tem servido como um dos mecanismos para a regularização fundiária e para o cumprimento da função social da propriedade (inclusive contando com previsão expressa na própria lei), embora de forma *homeopática*, como explicitado no acórdão na AC 3529-65.2011.8.26.0576 acima citado. Na prática, o resultado da usucapião individual e a que nos reportamos como *usucapião urbanística*, ou regularização fundiária inominada, será o mesmo. Em uma e em outra espécie, não se levarão em conta o planejamento fundiário, nem as restrições urbanísticas ou ambientais. A diferença é que a usucapião individual, tradicionalmente prevista no ordenamento jurídico, não consegue solucionar de forma rápida e mais eficaz os problemas de grande massa da população à margem do registro, que, por falta de recursos, instrução, conhecimento ou até interesse, acaba optando pelo caminho mais cômodo e fácil, deixando tudo como está com seus “contratos de gaveta”, esperando que o Poder Público resolva seus problemas, mesmo porque é assim que a Constituição o diz.

Por conseguinte, como já tivemos a ocasião de manifestar em outro trabalho⁴⁵ anterior à Lei nº 10.931/04, que deu nova redação ao Art. 214 da Lei nº 6.0125/73: “*É possível, porém exigir-se, em relação à Administração, a convalidação da situação anteriormente lesiva, que, por obra do tempo, deixou de ser potencial de lesão, passando a ser de cura, tudo aí recomendando a manutenção da situação social consolidada*”. O que o TJSP tem, aliás, aceito, sob o enfoque da função social da propriedade, desde a pena de José Osório até Francisco Eduardo Loureiro, com espeque na teoria da *supressio*, que nós preferimos denominar de teoria da consolidação ou do fato consumado⁴⁶. O ponto nevrálgico, central, de discussão

45. *O princípio da convalescença registral e a boa-fé*, RDI 53/2002, p.58.

46. “O Superior Tribunal de Justiça (STJ) aplicou a teoria do fato consumado ao caso de um agente de Polícia Federal no Espírito Santo que assumiu o cargo de forma precária, em março de 2002. A Segunda Turma considerou que, mesmo contrariando a jurisprudência do Tribunal, a situação do agente se consolidou no tempo, razão pela qual a decisão que permitiu a nomeação deve prevalecer. A teoria do fato consumado não pode, segundo a jurisprudência do Tribunal, resguardar situações precárias, notadamente aquelas obtidas por força de liminar, em que o beneficiado sabe que, com o julgamento do mérito do processo, os fatos podem ter entendimento contrário. Entre a nomeação do candidato e o julgamento da apelação pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF2), passaram-se quase oito anos, sem que nenhuma decisão contrária a seu ingresso na função fosse proferida. Segundo o relator, ministro Humberto Martins, a situação do agente possui peculiaridades que afastam os precedentes aplicados pela Corte. A liminar concedida pela primeira instância, depois reafirmada em sentença, possibilitou a realização de uma segunda chamada na prova de aptidão física, o que permitiu ao agente lograr êxito no curso de formação para o exercício da função para a qual foi aprovado.” <http://www.stj.jus.br/portal_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=398&tmp.texto=102472, acesso em 15.05.12>.

de tese que a jurisprudência do TJSP, secundada pela do TJRS⁴⁷ e do próprio STJ⁴⁸, vem abraçando diz respeito ao perecimento do direito de propriedade pelo não cumprimento de sua função social. Eis a seguir o mesmo ponto citado em alguns dos acórdãos (AC 212.726-1-4/SP, 8ª. CC, rel. Des. José Osório, 16.12.94; AC0005130-11. 2004. 8.26. 0590/São Vicente, 4ª. CC, rel. Des. Francisco Loureiro, 06.10.11; AC 9095494-55.2008.8.26.0000/São Vicente, 3ª. CC, rel. Des. Adilson de Andrade, 08.11.11; AC 0001207-30.2011.8.26.0590/São Vicente, 4ª. CC, rel. Des. Milton Carvalho, 02/02/12):

A leitura de todos os textos do CC só pode se fazer à luz dos preceitos constitucionais vigentes. Não se concebe um direito de propriedade que tenha vida em confronto com a Constituição Federal, ou que se desenvolva paralelamente a ela. As regras legais, como se sabe, se arrumam de forma piramidal. Ao mesmo tempo em que se manteve a propriedade privada, a CF a submeteu ao princípio da função social da propriedade (Arts. 5º XXII e XXIII; 170, II e III; 182, 2º; 184; 186, etc.). Esse princípio não significa apenas uma limitação a mais ao direito de propriedade, como, por exemplo, as restrições administrativas, que atuam por força externa àquele direito, em decorrência do poder de polícia da Administração. O princípio da função social da propriedade atua no conteúdo do direito. Entre os poderes inerentes ao domínio, previstos no Art. 524 do CC (usar, fruir, dispor e reivindicar), o princípio da função social introduz um outro interesse (social) que pode não coincidir com os interesses do proprietário. (...) Assim, o referido princípio torna o direito de propriedade, de certa forma, conflitivo consigo próprio, cabendo ao Judiciário dar-lhe a necessária e serena eficácia nos litígios graves que lhe são submetidos. (...) O 'jus reivindicandi' fica neutralizado pelo princípio constitucional da função social da propriedade. Permanece a eventual pretensão indenizatória em favor dos proprietários, contra quem de direito. (grifo nosso).

Assim resumida a questão, o proprietário pode ser privado do seu direito de sequela, no sentido de reaver o imóvel de quem quer que injustamente o possua, diante do não cumprimento de sua função social? De acordo com os julgados acima, a resposta é positiva, em decorrência de uma situação de fato já consolidada no tempo e tornada irreversível, independentemente da usucapião individual ou coletiva, que pode ou não ser reconhecida no próprio processo, conforme a sua natureza e prova. Com maior razão se vê, então, que essa pedra de toque utilizada pela jurisprudência deve ser (e vem sendo, como se verá), seguida na regularização de loteamentos anteriores à Lei nº 6.766/79 e já consolidados de fato no meio urbanístico, tanto que integrados à malha viária urbana. Somos inclinados a aceitar a teoria da consolidação (fato consumado),

que foi criada para assegurar situações jurídicas já consolidadas pelo decurso do tempo (AgRg no REsp 1248007/RS, rel. Min. Humberto Martins, STJ, 2ª. T, 21/06/11). Em matéria de loteamentos irregulares, essa teoria vem sendo aceita pelo STJ, conforme se vê de julgado de lavra do nosso saudoso ministro e ex-desembargador de São Paulo, Franciulli Netto, no REsp 265.336-SP, 2ª. T., 08.03.05, referendando acórdão de nosso tribunal bandeirante, com trechos que vale transcrever, em razão da sua inteira conformidade com a realidade que estamos enfrentando:

A Corte Estadual, ao examinar a apelação dos autores, ressaltou que, 'ainda que existam algumas pendências a serem solucionadas, não se pode simplesmente ignorar o direito de terceiros, particularmente daqueles que adquiriram os seus imóveis no local e lá construíram, tornando o loteamento até mesmo uma pequena cidade com participação pública, negando a estes que recebam, na forma da lei, o título de domínio que os Autores querem outorgar a tais terceiros, para que, posteriormente, o registrem na Circunscrição Imobiliária competente' (fl. 1333). Sustentou, ainda, que 'a planta de fls. 1293 e a prova fotográfica de fls 1294/1315 não deixam qualquer dúvida que se o loteamento foi no passado irregular, hoje essa situação ficou resolvida pela teoria do fato consumado' (fl.1333), que 'tem aplicação a casos em que existam ainda algumas pendências a serem solucionadas, mas a realidade física do local reclama o reconhecimento de direitos aos que lá se estabeleceram e àqueles que querem a regularidade do empreendimento' (fl. 1337). Pontificou, também, o Tribunal de origem que 'o loteamento existe de longa data e não pode, agora, ficar à mercê de constantes alterações na legislação específica. Além do mais, a própria Municipalidade já deu mostras, por algumas vezes, que o regulamento estaria regularizado no seu todo' (fl. 1337), que 'há no local também serviço de água, esgoto, telefonia, luz e força, correio, calçamento, enfim, todos os serviços públicos colocados à disposição dos moradores' (fl. 1341) e que 'é razoável reconhecer-se a regularidade do loteamento, ainda que, porventura, algumas determinações municipais não tenham sido inteiramente atendidas' (fl. 1341). Dessa forma, deu provimento à apelação, "para se julgar procedente a ação, para se declarar, por decisão judicial, regularizado o loteamento Jardim Lourdes, condenada a Ré, municipalidade de São Paulo, nas custas e despesas processuais" (fl. 1341).

Saliente-se o afastamento dos embargos declaratórios da municipalidade de São Paulo:

... a realidade física do local, fartamente mostrada pela planta e fotografias de fls.1294/1315, estão a elucidar que a prefeitura Embargante, por mesquinhez, fica constantemente levantando problema, para que o loteamento não seja regularizado, em prejuízo

47. AC 70013925441, 17ª. CC, rel. des. Elaine Harzheim Macedo, 16.03.06.

48. REsp 75.659/ SP, rel. min. Aldir Passarinho Junior, 4a. T., 21/06.05.

dos Embargados e de uma infinidade de pessoas extremamente humildes, que querem os títulos aquisitivos de suas propriedades, com os quais concordam os Embargados passar, mas que se vêem impedidos pela lamentável atitude do Poder Público que fica a invocar não uma lei, mas constantes alterações na legislação específica, para se furtar a reconhecer a regularidade do loteamento (fls. 1359/1360). (grifo nosso).

Quais as alegações do município? As que costumamos ouvir em nosso dia a dia, na crítica conservadora às regularizações fundiárias inominadas:

... a v. decisão que deu provimento ao apelo dos autores deixou de aplicar a lei ao caso concreto, especialmente o comando da Lei nº 6.766/79, que exige, para a regularidade de um loteamento, a existência de um projeto, a sua aprovação pelos órgãos públicos competentes, bem como o seu registro junto à Circunscrição Imobiliária competente, além da execução do projeto aprovado, o que não existiu no caso presente (fl.1379). (grifo nosso).

Para a prova de anterioridade à Lei nº 6.766/79, exige a norma uma certificação (§ 2º. do Art. 71). Quem emitirá essa certificação? Ninguém melhor do que a prefeitura, pois é ela que deve primar pela fiscalização do uso do solo do município⁴⁹. É, também, ela que detém os cadastros fiscais dos moradores no município. Evidentemente que essa certificação poderá ser complementada, conforme qualificação prudencial do oficial registrador, por outros meios de prova, como a planta aprovada pela prefeitura e/ou certidões que demonstrem lançamento individual de impostos sobre os lotes, sempre anteriormente a 19.12.1979 (item 153, I, Cap. XX, T.II, das NSCGJ/SP)⁵⁰. O requerimento deverá ser instruído também com a prova de que o loteamento se acha implantado e integrado à malha viária urbana, atestando-se, para esse efeito, que se trata de área urbana consolidada nos moldes do Art. 47, II, da Lei nº 11.977/09, e que possui, no mínimo, dois dos equipamentos de infraestrutura implantados (drenagem, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, distribuição de energia elétrica ou limpeza urbana)⁵¹. Além disso, devem ser juntados os *desenhos*, “*rectius*”, planta(s)⁵² e

49. O provimento nº 18 da CGJ referendou nossa posição, explicitando em seu item 243, “a”, exatamente esse mesmo mecanismo.

50. A norma foi revogada pelo provimento nº 18 suprarreferido. Mas, a nosso ver, nada impede que haja essa complementação, conforme juízo prudencial do oficial registrador, em casos excepcionais.

51. O provimento nº 18 acima silenciou-se a respeito dessa particularidade, contentando-se com certidão de anterioridade à Lei nº 6.766/79 expedida pelo município, planta da área (com descrições) e certidão da matrícula. Conforme temos visto nos casos práticos, o Programa Cidade Legal tem exigido a certificação da consolidação do loteamento, por via da chamada “certidão da malha viária” nas regularizações de interesse social. Como a lei estabeleceu dois pressupostos traduzidos na anterioridade e na consolidação para as regularizações inominadas, entendemos que essa prova de consolidação deve também ser exigida para essa modalidade, em razão da natureza do instituto e de seu perfeito entrosamento com outras normas previstas na Lei nº 11.977/09. Todavia, essa matéria ainda deverá ser melhor enfrentada pela CGJ e pelo CSMSP.

52. Como, p.ex., a planta histórica, particular do loteamento, planta de

memorial(is) descritivo(s), com todos os demais documentos que forem necessários para se estabelecer o controle de disponibilidade (Art. 71, § 2º.). Diz a Lei nº 6.015/73, em seu Art. 213, § 11, V, com a redação dada pela Lei nº 12.424/11:

“Art. 213. O oficial retificará o registro ou a averbação: (...)

*§ 11. **Independente de retificação:** (...)*

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

O fato de *independente* não significa que o oficial esteja obrigado a dispensar a retificação de área, tudo dependendo (desculpemos pela redundância) da análise prudencial do caso em concreto. Há que sopesar os valores em jogo: moradia e segurança do registro.

Questão de inegável interesse diz respeito à titularidade da regularização fundiária. É que a lei franqueou não apenas aos municípios, mas também às associações, cooperativas e aos próprios adquirentes de lotes (ainda que sem título registrado) a possibilidade de regularização de glebas, partes de glebas ou lotes, conforme se extrai do Art. 50 da Lei nº 11.977/09 (abaixo descrito), c.c. Art. 288-A, § 1º., da Lei nº 6.015/73 e Art. 71, § 1º, da Lei nº 11.977/09 mais adiante transcrito:

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.” (grifo nosso).

A norma é complementada ainda pela do Art. 288-A, § 1º., da Lei nº 6.015/73, com a redação dada pela Lei nº 12.424/11:

Art. 288-A (...)

*§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** (grifo nosso).*

sobreposição entre a situação física e a registral, planta da Emplasa, planta do levantamento físico, e assim por diante.

“Para a prova de anterioridade à Lei nº 6.766/79, exige a norma uma certificação (§ 2º. do Art. 71). Quem emitirá essa certificação? Ninguém melhor do que a prefeitura, pois é ela que deve primar pela fiscalização do uso do solo do município”

Não é de boa técnica, pedindo vênias aos que pensam em sentido contrário, exigir que um pobre e miserável possuidor compromissário comprador sem título registrado seja obrigado a percorrer a *via crucis* da usucapião judicial, ou simplesmente aguardar passivamente a *boa vontade* de nossos governantes e políticos, ou a *política das associações e cooperativas*, ao argumento de omissão da palavra “lote” na lei, que teria tratado de regularizações de *glebas e parcelas de glebas*⁵³. Tal pensamento semântico apenas contribuiria para a elitização de uma providência sabidamente de interesse público e popular. Afinal, não apenas há o princípio constitucional da isonomia que devemos nos nortear. Além da falta de pertinência lógica de interesse daquele que possui um lote, digamos de 250 m², em obter o registro de um loteamento inteiro de milhares ou milhões de metros quadrados, já inteiramente consolidado, os custos equivaleriam a tornar a norma uma letra morta, um simples fetiche do legislador, frustrando os objetivos da lei e da função social da propriedade, além de ceifar o princípio da razoabilidade e da proporcionalidade agasalhado pela Constituição Federal. Haveria então um paradoxo insolúvel. Ressalte-se que essa legitimação extraordinária está prevista na Lei nº 11.977/09 apenas nas duas primeiras modalidades de regularização fundiária, quando é preciso apresentar um projeto de regularização. Por outro lado, a lei não restringiu a regularização fundiária às corporações, associações e municípios. Foi muito além. Possibilitou também ao pequeno compromissário comprador e ao adquirente portador de título de transferência de imóvel sem registro a regularização de seu lote. O Art. 71, § 1º., da Lei nº 11.977/09, bem a propósito, é de solar clareza:

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 o parcelamento esteja implantado e integrado à cidade.

§ 1º A regularização prevista no caput pode envolver a totalidade ou parcelas da gleba. (grifo nosso).

Note-se que o texto da lei estabeleceu relevantes conexões entre seus dispositivos, como, aliás, se passa em geral nos textos legislativos, a ponto de a hermenêutica primar pelo método

do conjunto sistemático e não pela leitura isolada de seus artigos. Assim, o Art. 50 da Lei nº 11.977/09 coloca a rol entre os legitimados à regularização os seus beneficiários individual e coletivamente considerados, conectando a norma ao Art. 288-A, § 1º., da Lei nº 6.015/73, que, por sua vez, deixa de condicionar o pedido do interessado ao registro do título aquisitivo. Contenta-se a lei com a expectativa de direito, à luz do título, aqui prestigiando a causa, no afã evidente de proporcionar o registro do título, após a regularização, em face do que previsto no Art. 213, § 13, da Lei nº 6.015/73. Nesse conjunto normativo, vem então o Art. 71, § 1º da Lei nº 11.977/09 e promove melhor a abertura da norma, estendendo a regularização, não apenas à totalidade da gleba, mas a *parcelas da gleba*. Ora, *parcelas da gleba*, ou como ressaltado no provimento nº 18 acima, *trechos ou etapas, (item 243.1.)*, tanto podem ser quadras ou lotes e até mesmo áreas públicas (quando do interesse do município).

Quem seriam, então, os interessados na regularização parcial, de *parcelas, trechos ou etapas da gleba*? Em se tratando de áreas do domínio privado, “a priori”, os ocupantes dessas parcelas, trechos ou etapas de gleba, que ostentam algum interesse jurídico na regularização; isto é, munidos de títulos, cujo registro esteja condicionado à especificação da área no registro. Seria razoável daí exigir que um, dois ou três ocupantes tivessem de promover a regularização de quadras ou de glebas inteiras, despendendo gastos incomensuráveis para tal mister, e sem garantia alguma de *reembolso*? Mesmo nas regularizações de interesse social e de interesse específico, o resultado prático da norma que confere essa legitimidade anômala deverá ser pouco sentido. O argumento de que o menor não pode fazer para si mesmo aquilo que não seja para o maior ou para todos se esbarra na própria estrutura da Lei nº 11.977/09, que, no caso, da regularização inominada, não impôs essa condição. Ao contrário. Quanto maior a área a regularizar, maiores as dificuldades encontradas e o que a lei pretende é justamente eliminá-las ou reduzi-las.

Não é difícil imaginar que pobres ocupantes e moradores de glebas irregulares se unam para tentar regularizar o seu loteamento. Mas o difícil é colocar isso em prática. Na maior parte das vezes, é o município que lidera os procedimentos de regularização. Para essas regularizações por lotes, parcelas, etapas ou trechos de glebas, entendemos ser conveniente a descrição da área maior espelhada no registro de origem com planta de sobreposição, quando não houver elementos no próprio registro identificando que esses lotes ou partes possuem uma única origem (como i.e., confrontantes tabulares com idêntica matriz filiatória). Em Itapevi, ainda tivemos o cuidado de exigir que fossem os confrontantes instados a anuir com a planta de descrição do lote, como é o caso do município⁵⁴, ou notificados do pedido, adotando-se por extensão as regras da retificação bilateral de área, na modalidade de apuração parcial de remanescente, tudo isso para evitar eventuais prejuízos a

53. No mesmo sentido que o nosso, MARCELO MELO, op. cit., p. 74: “Primeiramente, gleba parcelada significa lote, já que a área não parcelada corresponde ao conceito jurídico de gleba, o que apresentada redundância”.

54. Que poderia, segundo pensamos, até mesmo referendar a regularização por meio de alvará de desmembramento.

terceiros. Fazemos essa ressalva porque a lei credita a essa modalidade a hipótese de dispensa de retificação, e também do juízo correcedor, para o qual remetemos o procedimento, antes da edição do provimento nº 18 supra, à vista de entendimento contrário manifestado pelo Ministério Público da comarca, não admitindo a regularização por lotes.

V. Conclusão

Ante o exposto, nos é possível concluir que: a) a Lei nº 11.977/09 representa um grande marco histórico na conquista dos direitos do cidadão, tendo, sem sombra de dúvida, revolucionado o sistema das regularizações fundiárias; b) a nós caberá dar à Lei nº 11.977/09 o melhor tratamento, segundo seu espírito social e desburocratizante, não perdendo de vista a segurança do registro, de modo a tornar efetivas as suas normas; c) entre as modalidades previstas na Lei nº 11.977/09, emerge a regularização fundiária inominada ou sumária, cuja reduzida previsão normativa não traduz a grandeza e relevância do instituto, podendo tornar-se uma das mais difundidas, talvez a mais democrática de todas e menos burocrática já vista no Brasil, calibrada que é por vetores dos mais significativos na Constituição da República, como é a cidadania, a moradia e a função social da propriedade imobiliária urbana.

Finalizo saudando nosso ilustre colega e mestre Sérgio Jacomino:

“O homem, animal político, surgiu para atender as exigências do homem. Não vive isoladamente, mas numa organização numa natureza política (*polis*)” – *palestra apresentada no curso de pós graduação lato sensu – direito notarial e registral – Escola Paulista da Magistratura de São Paulo – março de 2011.*

Bibliografia

- AMADEI, Vicente de Abreu. O registro imobiliário e a regularização de parcelamento do solo urbano. *Revista de Direito Imobiliário*. n. 41. São Paulo: Ed. RT, 1997, maio-ago.
- ARAÚJO, Fabio Caldas de. *O Usucapião no Âmbito Material e Processual*. Rio de Janeiro: Forense, 2005.
- BATALHA, Wilson de Souza Campos, *Lotgeamentos e condomínios*. Tomo I. 2ª. ed. São Paulo: Freitas Bastos, 1959.
- DIP, Ricardo Henry Marques. *História do Direito Registral*. Curso de pós-graduação de direito notarial e registral – EPM/SP, 18/03/11.
- CARVALHO, Afrânio de. *Registro de imóveis*. 4ª. ed. Rio de Janeiro: Forense.
- DUGUIT, León. *Principes de Droit Public*. 2. Ed. Paris: Sirey, 1916.

FERREIRA, Waldemar Martins. *O loteamento e a venda de terrenos em prestações*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1938.

LUHMANN, Niklas. *O direito da sociedade*. [s.e:s.d].

_____. *Sociologia do direito I*. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 1983.

GALHARDO, João Baptista. *O registro do parcelamento do solo para fins urbanos*. Porto Alegre: IRIB: S.A. Fabris, 2004.

GARCIA, José Manuel Garcia. *Derecho inmobiliario registral o hipotecário*. Madrid: Civitas, 1993.

GARCIA, Lysippo. *Registro de Imóveis* [s.l.:s.n.: s.d.].

_____. *A inscrição*. [s.l.:s.n.:s.d.].

MARQUES, Cláudia Lima. *Diálogo das fontes*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MELO, Marcelo Augusto Santana de. O direito à moradia e o papel do Registro de Imóveis na regularização fundiária. *Revista de Direito Imobiliário*. n. 69. São Paulo: Ed. RT. 2010, julho-dez.

MELLO, Henrique Ferraz de. Função social da propriedade e sua repercussão no registro de imóveis. *Função do direito privado no atual momento histórico*. NERY, Rosa Maria de Andrade (coord.). São Paulo: Revista dos Tribunais. 2006.

_____. O princípio da convalença registral e a boa-fé. *Revista de Direito Imobiliário*. n. 53. São Paulo: RT. 2002, Julho-Dez.

MOREIRA ALVES, José Carlos. *Direito romano*. 14ª. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

PAIVA, João Pedro Lamana. *Regularização fundiária e o registro de imóveis*. 2010. <http://www.lamanapaiva.com.br/banco_arquivos/Regularizacao_fundiaria_e_o_registro_de_imoveis_2010.pdf>, acesso em 15.05.12.

_____. *Procedimento de dúvida no registro de imóveis*. 3ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

PUGLIESE, Giuseppe. *La prescrizione acquisitiva*. Milano – Napoli – Roma: Torino Unione Tipografico-Editrice Torinese, 1921.

PONTES DE MIRANDA. *Tratado de direito privado*, T. VI, 4ª. ed.. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983.

SORIANO NETO. *Publicidade material do registro imobiliário (efeitos da transcrição)*. Recife: Saraiva & C. Editores, 1940.

WOLFF, Martín; RAISER, Ludwig. *Derecho de cosas: posesión – Derecho Inmobiliario. Propiedad*, 3ª. ed. Barcelona: Bosch, 1944. ■

Apresentação desta palestra disponível no endereço

<http://www.irib.org.br/html/encontros-irib/programacao.php?evento=11>





Foto: Geadar Abrantes



Maria do Carmo Rezende afirma que há interesse social quando os assentamentos irregulares são ocupados predominantemente por população de baixa renda

Regularização fundiária de interesse específico

(Art. 61 a 62 da Lei nº 11.997/09)

// Maria do Carmo de Rezende Campos Couto

Oficial de Imóveis, Títulos e Documentos e Civil de Pessoas Jurídicas da Comarca de Atibaia/SP. 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 em Minas Gerais. 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

1. Introdução

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. O propósito é garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme definição do Art. 46 da Lei nº 11.977/2009.

A mesma lei considera como assentamentos irregulares aquelas ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizadas em áreas urbanas públicas ou privadas, utilizadas predominantemente para fins de moradia, segundo indica o Art. 47, VI.

Na atual legislação, existem alguns tipos de regularização, cada uma contemplando uma espécie distinta de assentamento. As regras foram inicialmente dispostas na própria Lei nº 6.766/79 a partir do Art. 38 e seguintes; posteriormente, outras legislações também regulamentaram o assunto. Podemos citar:

(1) Regularização fundiária em imóvel urbano, prevista na Lei nº 6.766/79, promovida pela prefeitura municipal, Distrito Federal ou Ministério Público, na forma da Lei nº 6.766/79, com previsão para suspensão do pagamento e depósito das prestações no Registro de Imóveis. (Art. 38 e seguintes da Lei nº 6.766/79). Nesse caso, após a regularização, o adquirente do lote, comprovando o depósito das prestações do preço, poderá obter o registro de propriedade do lote adquirido, valendo para tanto o compromisso de venda e compra devidamente firmado (Art. 41 da Lei nº 6.766/79);

(2) Regularização de interesse social em imóveis públicos (da União, Estados, Distrito Federal e município) com utilização da demarcação urbanística e concessão de uso especial de imóvel público (seção III-A do Decreto-Lei nº 9.760/46 introduzido pela Lei nº 11.481/07). Observa-se que a Lei nº 11.077/2009 também contempla a regularização fundiária em imóveis públicos, desde que declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social.

(3) Regularização Fundiária em terras da União, no âmbito da Amazônia legal:

a) de áreas rurais em terras da União, mediante alienação e concessão de direito real de uso de imóveis. (Lei nº 11.952 de 25/1/2009, regulamentada pelo Decreto nº 6.992 de 28/10/2009)

b) 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)).

(4) Regularização fundiária prevista na Lei nº 11.977 de 7/7/2009, 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 administrativa (Art.53 a 60-A da Lei nº 11.977/09). 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 9.760/46 (§ 4º do Art. 56 da Lei nº 11.977/09);

b) Regularização fundiária de interesse específico, que abrange: (i) aquela denominada pela lei como de interesse específico, regulamentada pelos Arts. 61 a 62 da Lei nº 11.977/09; e (ii) a regularização inominada, de assentamentos consolidados, na forma do Art. 71 da Lei nº 11.977/2009, de glebas parceladas para fins urbanos antes de 19/12/1979 (data da Lei nº 6.766/79), desde que o parcelamento esteja implantado e integrado à cidade, podendo envolver a totalidade ou somente parcela da gleba.

Neste trabalho, iremos discorrer somente sobre a regularização fundiária de interesse específico, que se encontra regulada pelos Arts. 61 e 62 da Lei nº 11.977 de 07/07/2009.

2. Definição

O Art. 47, VIII da Lei nº 11.977/09 define a regularização fundiária de interesse específico como aquela em que *“não for caracterizado o interesse social”*.

Há interesse social quando os assentamentos irregulares são ocupados, predominantemente, por população de baixa renda (item VII do Art. 47), nos casos:

a) *de área ocupada, de forma mansa e pacífica, há pelos menos 5 anos,*

b) *de imóveis situados em ZEIS¹ ou*

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

1. ZEIS: Zona Especial de Interesse Social, definida no inciso 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.

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

- a) áreas situadas fora de ZEIS, ocupadas por população que não é predominantemente de baixa renda;
- b) parcelamento para fins urbanos posteriores à Lei nº 6.766/79 totalmente implantados e integrados à cidade;
- c) parcelamento para fins urbanos posteriores à edição da Lei nº 6.766/79 parcialmente implantados e mesmo que não integrados à cidade (zona de expansão urbana, loteamentos mais afastados ou até situado em zona rural mas com destinação urbana, como as Chácaras de Recreio);
- d) área alienadas sob a forma de condomínio (venda de frações ideais) – Art. 64 c/c 65 inciso III da Lei nº 11.977/09.

A classificação do tipo de regularização fundiária cabe à municipalidade, ficando sob a sua responsabilidade definir se a regularização é de interesse específico ou social. Presume-se que todos os requisitos legais foram observados.²

3. Regras que se aplicam a todos os tipos de regularização fundiária previstos na Lei nº 11.977/2009

A Lei nº 11.977/2009 criou modalidades de regularização fundiária, trazendo, contudo, regras gerais que se aplicam a todos os tipos de regularização e outras específicas para cada uma das modalidades.

São regras gerais aquelas que:

- a) podem ser implementadas por etapas(§ 3º do Art. 51 da Lei nº 11.997/2009)
- b) nos assentamentos consolidados³ anteriormente à publicação da Lei nº 11.977 de 07/07/2009, o município poderá autorizar a redução do percentual de áreas destinadas ao uso público e da área mínima dos lotes definidos na legislação de parcelamento do solo urbano. (Art. 52);
- c) observado o disposto na Lei nº 11.997/09 e na Lei nº 10.257, de 2001, o município poderá dispor sobre

o procedimento de regularização fundiária em seu território (Art. 49);

- d) a ausência de regulamentação municipal acima indicada não obsta a regularização fundiária;
- e) a regularização fundiária poderá ser promovida pela 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);
- f) os legitimados acima poderão promover todos os atos necessários à regularização fundiária, inclusive requerer os atos de registro;
- g) 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);
- h) o projeto de regularização fundiária deve definir, no mínimo, os elementos indicados no Art. 51.

Das regras acima, pode-se concluir:

(1) Não há previsão para utilização da demarcação urbanística, legitimação de posse e usucapião administrativa – extrajudicial na regularização de interesse específico;

(2) Não há previsão legal legitimando o próprio loteador a promover a regularização. Contudo, pode-se admitir essa hipótese nos casos em que há ação civil pública ou inquérito em andamento, com Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) assinado pelo loteador perante o Ministério Público no qual aquele assuma a responsabilidade em promover a regularização ou dela participar.

4. Regras da regularização fundiária de interesse específico

Além das regras destinadas a todos os tipos de regularização previstos na Lei nº 11.977/2009, há outras destinadas à regularização de interesse específico, sendo elas:

- a) Especialidade objetiva - 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 Lei de Registros Públicos (LRP) (independe de retificação apenas a regularização de interesse social e a do Art. 71 da Lei nº 11.977/09, conforme incisos I e V do §11 do Art. 213 da LRP);

2. 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.

3. 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 11.977/09)

b) A regularização de interesse específico depende da análise e aprovação de projeto pela autoridade licenciadora, bem como da emissão das respectivas licenças urbanística e ambiental. (Art. 61 da Lei nº 11.977/09);

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 11.977/09);

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, 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 inciso 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).

5. Autoridade licenciadora

A lei fala em duas licenças: urbanística e ambiental.

5.1. 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, infraestrutura básica, equipamentos comunitários definidos no projeto de regularização fundiária, além de eventuais medidas de mitigação e de compensação urbanística e ambiental eventualmente exigidas.

“Deve ser verificada a legislação federal e a de cada Estado, para determinar se há previsão legal de atuação de algum órgão ambiental estadual na regularização fundiária de interesse específico.”

Quando a lei fala, no § 1º do Art. 62, em “compartilhamento” de responsabilidade entre a autoridade licenciadora e os beneficiários, certamente também está se referindo ao município - 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.

No Estado de São Paulo, o Graprohab é o órgão competente somente para atuar nos licenciamentos de novos parcelamentos do solo a serem implantados, conforme Arts. 1º e 5º do Decreto nº 52.053/2007. Dessa forma, não tem competência para atuar nas regularizações fundiárias. Assim, quanto à licença urbanística, basta a aprovação municipal.

5.2. Licença ambiental, há que se verificar a legislação federal e estadual a respeito.

Segundo a Lei nº 11.977/2009, compete à autoridade licenciadora a emissão das respectivas licenças urbanística e ambiental. Desse modo, a licença deve ser emitida por quem tem “autoridade” ou competência para tal. Mas, quem tem autorização para dar essa licença? Deve ser verificada a legislação federal e estadual.

Inicialmente, faz-se necessário lembrar que o Art. 24 da Constituição Federal declara ser da competência da União, Estados e Distrito Federal, legislar, entre outros assuntos, sobre proteção do meio ambiente e controle da poluição.⁴ 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, para determinar se há previsão legal de atuação de algum órgão ambiental estadual na regularização fundiária de interesse específico.

4. A atividade de parcelamento do solo é considerada como fonte de poluição conforme Lei nº 997 de 31/05/1976, regulamentada pelo Decreto nº 8.468 de 08/09/76 (inciso X do Art. 57).

No âmbito federal, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), no uso das atribuições e competências que lhe são conferidas pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, regulamentadas pelo Decreto nº 99.274, de 06 de junho de 1990, editou a Resolução nº 237 de 19/12/1997, que dispõe sobre as competências para licenciamento ambiental.

O Art. 4º dessa resolução estabelece que compete ao 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 atividades:

- a) localizados ou desenvolvidos em mais de um município ou em unidades de conservação⁵ 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 (§ único do Art. 5º).

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”* (grifos nossos).

Em complemento aos artigos acima, o Art. 7º fixa o seguinte princípio: os empreendimentos e atividades serão licenciados em um único nível de competência. Assim, se conclui que:

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

Já o Art. 20 da mesma resolução fixa que “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). Tais princípios podem ser utilizados na regularização fundiária de interesse específico, embora com base nos Arts. 6º e 20 da Resolução nº 237/97 do Conama.

Como o Art. 61 da Lei nº 11.977/09 exige uma *autoridade licenciadora*, mas não previu expressamente o que é essa autoridade, deduz-se que para dispor de “autoridade” ou “competência” licenciadora, o município deve preencher os requisitos do Art. 20 da Resolução nº 237 do Conama. Exige-se, então, que possua Conselhos de Meio Ambiente, com caráter deliberativo e participação social e, ainda, em seus quadros, ou à sua disposição, profissionais legalmente habilitados, com atribuição para análise do projeto e decisão sobre o licenciamento ambiental.

Assim, não basta que o município possua o Conselho de Meio Ambiente, pois este deve ser capacitado, condicionando-se, ainda, que lhe seja “delegada essa competência pelo Estado por instrumento legal ou convênio” (Art. 6º da Resolução nº 237/97). 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, a qual irá defini-lo e enumerar suas competências, além de especificar seu quadro técnico e estrutura administrativa e atribuições, assim como dispor sobre as exigências técnicas de seus componentes. Assim, em relação ao licenciamento ambiental:

- a) se a competência para licenciar for da União, isso exclui a competência dos Estados e municípios, que farão apenas um exame prévio;
- b) se a competência for do Estado, isso exclui a União e o município, sendo que este último apenas fará o exame prévio.

c) se a competência for do município, basta o seu licenciamento. Mas, para isso, faz-se necessário:

5. As Unidade de Conservação estão enumeradas no Art. 1º da Lei nº 9985/2000, entre elas, parque estadual, APA, RPPN, área de vegetação natural, APP, etc.

(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 237/97. Embora se trate de regularização fundiária, ou seja, assentamentos consolidados, sempre são necessárias intervenções, mesmo que pequenas, em relação à implementação de saneamento básico – atividade que também requer licenciamento ambiental, conforme Resolução Conama nº 5 de 15/6/88.

Há casos específicos, como áreas que envolvem praias nas quais há desova de tartarugas marinhas, que exigem licença especial do Ibama, como pode-se atestar na Resolução Conama nº 10 de 24/10/96, cujo Art. 2º fixa onde essas áreas são localizadas.

5.2.1. Licenciamento ambiental no Estado de São Paulo

No Estado de São Paulo, o Decreto Estadual nº 52.052 de 13/8/2007 instituiu o Programa Cidade Legal, inicialmente atendendo a todos os tipos de regularização fundiária.

Em sequência, a Resolução SMA nº 54, de 19/12/2007, estabeleceu normas para a expedição de licenciamento ambiental e regularização de empreendimentos urbanísticos considerados de utilidade pública ou de interesse social, fixando as obras e atividades que necessitam de licenciamento ambiental estadual e os órgãos competentes para expedi-las. O Art. 5º dessa resolução estabelece que as intervenções e supressões em áreas de preservação permanente, situados em zona urbana, poderão ser obtidas perante o órgão municipal, com anuência prévia do órgão estadual, conforme prerrogativa da Resolução nº 369/06 do Conama, desde que o município possua Plano Diretor e Conselho de Meio Ambiente com caráter deliberativo.

A resolução conjunta SH/SMA-3, de 9/1/2009, estabeleceu regras para as regularizações fundiárias de que trata o Decreto nº 52.052/2007, competindo ao Comitê do Programa Cidade Legal auxiliar os municípios interessados no fornecimento de orientação e apoio técnico. É necessário, porém, que o município tenha convênio com a Secretaria Estadual da Habitação. Aqueles Municípios não conveniados devem solicitar a aprovação diretamente nos órgãos estaduais e federais competentes.

Essa resolução, em seu Art. 5º, instituiu no âmbito do Programa Cidade Legal a “Declaração de Conformidade Urbanística e Ambiental” (DECUA), que será outorgada pelo Comitê aos projetos inscritos dos municípios conveniados.

Se o projeto de regularização envolver ocupações ou intervenções em áreas especialmente protegidas, a DECUA será expedida pelas Secretarias de Habitação e de Meio Ambiente. Se, ao contrário, a regularização ocorrer fora de área ambientalmente protegida, a declaração será expedida pela Secretaria Executiva do Programa Cidade Legal.

Contudo, após a edição da Lei Federal nº 11.977/2009 que estabeleceu mais de uma modalidade de regularização fundiária (de interesse social e de interesse específico) com regramentos diferentes para cada uma dessas modalidades, o decreto estadual foi alterado pelo Decreto nº 56.909 de 5 de abril de 2011 sendo introduzidos os parágrafos 1º e 2º ao Art. 1º do Dec. nº 52.052/2007, estabelecendo que:

- a) o programa passou a atender apenas os núcleos habitacionais e parcelamentos do solo reconhecidos como de *interesse social ou ocupados predominantemente por população de baixa renda* (§ 1º do Art.1º do Dec.52.052/07);
- b) no ato de inscrição perante o programa, o município terá que comprovar, que o núcleo habitacional atende aos requisitos da alínea anterior (*o núcleo é reconhecido como de interesse social ou ocupado predominantemente por população de baixa renda*).

Como o Art. 1º da Resolução Conjunta SH/SMA-3, de 09/01/2009, é claro ao estabelecer que suas disposições se aplicam às regularizações fundiárias de que trata o Decreto nº 52.052/2007, e este passou a prever que o Programa Cidade Legal somente irá atender as regularizações fundiárias de interesse social (1º do Art. 1º do Dec. 52.051/07), conclui-se que a Declaração de Conformidade Urbanística somente será expedida para as regularizações de interesse social.

No manual de orientação do Programa Cidade Legal⁶ e no Modelo de Convênio (Anexo III do Manual) constam que cabe aos municípios tanto emitir os atos de regularização dos núcleos habitacionais quanto enviar a documentação para o Registro de Imóveis.

Dessa forma, nas regularizações fundiárias de interesse específico, o município que possui convênio com o Comitê do Programa Cidade Legal deve dispor de um Conselho de Meio Ambiente capacitado, sendo-lhe delegada a competência de licenciamento ambiental. Para isso, bastará a aprovação municipal, pois, conforme indica o Art. 7º da Resolução Conama nº 297/1997, a competência de um ente federativo exclui a dos demais.

Por ocasião da edição do Decreto Estadual nº 56.909, em 5/4/2011, o qual determinou que o Programa Cidade Legal

6. Disponível em <http://www.habitacao.sp.gov.br/download/manual/cidade-legal.pdf>

atendesse somente às regularizações de interesse social, algumas regularizações de interesse específico já estavam inscritas naquele programa, e muitas já aprovadas pelos municípios. Estas, certamente, por estarem já inscritas, deverão ser objeto de análise, sendo emitida a DECUA, mesmo sendo hipótese de regularização de interesse específico.

Porém, como ficam as demais regularizações de interesse específico aprovadas após 5/4/2011, ou que porventura não se encontravam inscritas no Programa Cidade Legal? Obterão a licença ambiental de qual órgão?

A legislação estadual paulista prevê a competência do Estado por meio da Cetesb, órgão competente para licenças que envolvam atividades geradoras de poluição. A atividade de parcelamento do solo é considerada como fonte de poluição conforme Lei nº 997 de 31/05/1976, regulamentada pelo Decreto nº 8.468 de 8/9/76 (inciso X do Art. 57).

Também as regularizações fundiárias podem ser consideradas como fontes de poluição, embora consideradas situações consolidadas e irreversíveis. Contudo, não há um item específico na legislação estadual que indique expressamente a competência licenciadora ambiental quando se trata de regularização fundiária de interesse específico. Não havendo, porém, essa regra, devemos verificar nas demais normas existentes, já que existe competência concorrente entre a União e os Estados nessa matéria.

Aplicando-se o disposto nos Arts. 6º e 7º da Resolução nº 237, de 19/12/97, do Conama com Art. 20 da mesma resolução, chegamos à conclusão de que o Município paulista que tiver Conselho de Meio Ambiente e órgão capacitado, bem como delegação do Estado para esse fim, mediante lei ou convênio com a Cetesb, detém competência para fazer o licenciamento ambiental nas regularizações fundiárias de interesse específico.

Esse entendimento coaduna com a regra existente no § 1º do Art. 53 da Lei nº 11.977/09 prevista para as regularizações de interesse social, permitindo que, naquelas regularizações, a aprovação municipal corresponda ao licenciamento urbanístico e ambiental desde que o município tenha conselho de meio ambiente e órgão ambiental capacitado. Há uma única diferença: no caso de interesse específico, deve haver o convênio com o órgão ambiental competente – em São Paulo, a Cetesb.

Conclusão sobre o licenciamento ambiental no Estado de São Paulo

Vistos os princípios estabelecidos pela Resolução nº 237 do Conama e ainda os decretos estaduais e resoluções das Secretarias da Habitação e Meio Ambiente, entende-se que:

1) Nas regularizações de interesse social:

a) para aqueles núcleos inscritos no Programa Cidade Legal,

serão expedidas as Declarações de Conformidade Urbanística e Ambiental (DECUA);

b) os núcleos não inscritos no Programa Cidade Legal obterão as licenças dos órgãos estaduais e federais competentes.

2) Nas regularizações de interesse específico (Arts. 61 e 62 da Lei nº 10.977/09):

a) nos núcleos habitacionais cuja regularização de interesse específico foi inscrita no Programa Cidade Legal até 5/4/2011 por municípios conveniados com o Comitê Cidade Legal e o órgão ambiental capacitado, o licenciamento implica em licenças urbanísticas e ambientais. Contudo, essa aprovação deve ser submetida ao Comitê, o qual expedirá a DECUA;

b) em relação às regularizações de interesse específico aprovadas pelos municípios após 5/4/2011, basta a aprovação municipal para aqueles municípios que possuem Conselho de Meio Ambiente, criado por lei com caráter deliberativo e participação social e que possua ainda em seus quadros, ou à sua disposição, profissionais legalmente habilitados, com atribuição para análise do projeto e decisão sobre o licenciamento ambiental. É importante também que, por lei estadual ou convênio, tenham recebido delegação do Estado – em São Paulo, da Cetesb ou do Comitê Cidade Legal – para o licenciamento ambiental, se for o caso.

c) os municípios que não possuem o Conselho de Meio Ambiente com os requisitos da alínea anterior deverão providenciar o licenciamento ambiental nos órgãos estaduais – em São Paulo, a Cetesb ou o *Programa Cidade Legal*.

6. 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 19/12/1997 que dispõe sobre as competências para licenciamento ambiental, sendo da competência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de alcance nacional ou regional, conforme aponta o 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 considerada Unidade de Conservação Estadual ou do Distrito Federal (enumeradas no Art. 1º da Lei nº 9985/2000), como parque estadual, APA, RPPN, ou em área de vegetação natural, APPE em outras assim consideradas em legislação municipal, ou mesmo em áreas cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais de um ou mais município, faz-se necessária a licença do órgão ambiental estadual, conforme



Participantes do 29º Encontro Regional dos Oficiais de Registro de Imóveis

estabelece o Art. 5º da Resolução nº 237 de 19/12/97. 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 nos quais está a atividade ou empreendimento, bem como o parecer dos demais órgãos competentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios envolvidos no procedimento de licenciamento. (§ único do Art. 5º da Resolução nº 237/97)

Relembramos que a legislação estadual paulista prevê a competência do Estado, pela Cetesb – órgão competente para licenças que envolvam atividades geradoras de poluição, como no caso do parcelamento do solo (Lei nº 997 de 31/5/1976, regulamentada pelo Decreto nº 8.468 de 8/9/76).

Em que pese a regularização fundiária não se adequar propriamente ao conceito de parcelamento do solo, pressuposto o parcelamento e a ocupação dos lotes, sabe-se que nem sempre a regularização atinge todo o loteamento, sendo, muitas vezes, necessária uma intervenção urbanística que gera impacto ambiental, pelo fato de exigir 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 ou comprovação do convênio deste com o município que disponha de 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. Essa situação também evitará eventual embate com o Ministério Público, dado seu interesse em ver exigidas as licenças ambientais.

Inicialmente, reiteramos que, nas regularizações de interesse social, há no Estado de São Paulo norma dispensando o licenciamento ambiental estadual (Art. 4º da Resolução Conjunta SH/SMA-3 de 9/1/2009), para os núcleos habitacionais situados fora de áreas ambientalmente protegidas ou desprovidas de qualquer restrição de ordem ambiental. Contudo, esse dispositivo está direcionado somente para as regularizações de interesse social. Assim, as regularizações de interesse específico necessitam do licenciamento ambiental estadual.

6.1. 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) a ser criada por lei e regulamentada. Pode ser constituída por 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 demanda regulamentação. Quando a APA está regulamentada, qualquer aprovação demanda também o licenciamento do seu órgão gestor deliberativo.

6.2. Licenciamento de núcleo habitacional que abrange Área de Preservação Permanente

O projeto de regularização deve observar as restrições quanto à ocupação de Área de Preservação Permanente previstas na legislação ambiental (§ 1º do Art. 61 da Lei nº 11.977/2009). Sabe-se que muitos assentamentos irregulares estão em áreas de proteção ecológica, proteção a mananciais, mas principalmente em locais de preservação permanente, como margens de cursos d'água, morros, etc.

A legislação federal não permitia, até a edição da Lei nº 11.977/09, qualquer tipo de regularização fundiária nessas áreas, mesmo consolidadas. Essa proibição gerou muitas situações de impasse, pois mesmo que a situação fosse irreversível, não se admitia a regularização. Contudo, o § 1º do Art. 54 da Lei nº 11.977/09 inovou ao permitir que o município, nas regularizações de interesse social, por decisão motivada, admita a regularização em área de áreas de preservação permanente ocupadas até 31/12/2007, inseridas em área urbana consolidada, desde que tal intervenção implique em melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior. Essa permissão, entretanto, é apenas para aqueles municípios que possuem órgão ambiental capacitado (§2º do Art. 53). Aqueles 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 nas 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 e permitindo as licenças. Mas, enquanto isso não ocorre, continua sem possibilidade a regularização de interesse específico em área de APP.

Evidentemente, não se pode considerar que um assentamento irregular que possua pequenas intervenções ou algumas diminutas edificações em APP, de pouco ou nenhum impacto ambiental, não possa ser regularizado. Essas situações merecem ser estudadas de forma diferenciada. A partir da aprovação do órgão ambiental estadual, 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. Conclusões sobre os licenciamentos urbanístico e ambiental nas regularizações de interesse específico (Arts. 61 e 62 da Lei nº 10.977/09)

7.1. Para a aprovação urbanística, basta a aprovação municipal, se não houver legislação estadual que preveja a ou anuência do Estado;

7.2. Para a licença ambiental:

a) basta a aprovação municipal para aqueles municípios que possuem Conselho de Meio Ambiente criado por lei com caráter deliberativo e participação social e que tenha em seus quadros, ou à sua disposição, profissionais legalmente habilitados, com atribuição para análise do projeto e decisão sobre o licenciamento ambiental. Por lei estadual ou convênio, devem também receber delegação do Estado para o licenciamento ambiental;

b) os municípios que não preenchem os requisitos acima deverão providenciar o licenciamento ambiental junto ao órgão estadual competente;

c) se o núcleo habitacional estiver situado em APA devidamente regulamentada, é necessário, também, o licenciamento do seu órgão gestor deliberativo;

d) se houver interesses ambientais regionais ou nacionais envolvidos, deve haver licença do Ibama;

e) as regularizações de interesse específico não podem abranger áreas localizadas em APP. Contudo, pequenas intervenções, desde que licenciadas pelo órgão estadual, poderão ser aceitas.

8. Procedimento no Registro de Imóveis

Conforme aponta o Art. 65 da Lei nº 11.977/09, o projeto será apresentado com o requerimento feito por um dos legitimados (Art. 50), acompanhado de:

a) certidão atualizada da matrícula;

b) projeto de regularização aprovado;

c) nos casos 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;

d) instituição e convenção de condomínio (quando se tratar de regularização de condomínios ou seja, áreas alienadas em frações ideais) e a regularização for promovida nesta modalidade.

Observações:

O registro independe do atendimento dos requisitos da Lei nº 6.766/79, ou seja, não se exige a documentação prevista no Art. 18 (Art. 64 c/c § único do Art. 65 da Lei nº 11.977/09);

Será aberta matrícula para a área a ser regularizada, caso ainda não tenha, e registrado o parcelamento (Art. 288-A, I e II da LRP);

Serão abertas matrículas para todas as parcelas que resultarem da regularização fundiária, segundo indica o Art. 288-A, III da LRP. Isso significa que devem ser abertas matrículas para todos os lotes, chácaras e áreas públicas existentes no projeto;

As matrículas das áreas destinadas a uso público deverão ser abertas, com averbação das respectivas destinações e, se for o caso, das limitações administrativas e restrições convencionais ou legais (§ 2º do Art. 288-A);

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);

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-C. da LRP).

A documentação deve ser autuada, assim como se procede nos memoriais de loteamentos e incorporação imobiliária, facilitando, assim, o manuseio e a consulta ao processo.

9. Titulação dos ocupantes

A Lei nº 11.977/2009 previu novos institutos – demarcação urbanística, legitimação de posse, usucapião extrajudicial – que objetivam não apenas a regularização do parcelamento do solo, mas também a titulação dos ocupantes. Tais institutos, entretanto, somente podem ser aplicados na regularização de interesse social. Como fica, então, a titulação dos ocupantes nos núcleos habitacionais objeto das regularizações de interesse específico?

Entende-se que uma das possibilidades é a aplicação do Art. 40 da Lei nº 6.766/79. O § 1º do Art. 2º do Decreto nº 4.657/42 – Lei de Introdução ao Código Civil– dispõe que lei posterior

revoga a anterior quando expressamente o declare, desde que com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria.

- Ficam, então, os seguintes questionamentos: A Lei nº 11.977/09 revogou, expressamente, o Art. 41 da Lei nº 6.766/79? Não.
- O Art. 41 da Lei nº 6766/79 é incompatível com as regras sobre regularização fundiária de interesse específico da Lei nº 11.977/09. A resposta também é negativa.
- A Lei nº 11.977/09 regulou inteiramente a matéria? Quanto à regularização de interesse social sim, mas quanto às demais modalidades, não. Tanto que estamos procurando a solução para a questão proposta.

Então é possível fazer a titulação dos ocupantes utilizando o Art. 40 da Lei nº 6.766/79? Entende-se que sim.

Já dissemos que cada regularização de interesse específico deve ser analisada e estudada individualmente, pois cada caso é um caso e terá, certamente, as suas particularidades. Compete ao oficial de Registro de Imóveis orientar os demais atores – município, beneficiários, outros legitimados, etc – quanto a essa regularização da situação dominial.

Além disso, 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 usado, mesmo que buscado em outra legislação, devemos utilizá-lo.

O Art. 41 da Lei nº 6.766/79, pela sua topografia, pode ser utilizado isoladamente, como regra autônoma, não aplicável somente aos casos do Art. 38 a 40, mas em qualquer espécie de regularização promovida pelo município.

Assim, o município ou os adquirentes de lotes podem requerer o registro da regularização de interesse específico com base na Lei nº 11.977/2009. E, após essa regularização, os ocupantes – adquirentes de lotes – poderão solicitar a aplicação do Art. 41 da Lei nº 6.766/79, sendo este um dispositivo isolado, norma autônoma, não aplicável somente nos casos do Art. 38 a 40, mas em qualquer espécie de regularização promovida pelo município.

Desse modo, os compromissos de compra e venda poderão ser registrados, obtendo os adquirentes a propriedade caso comprovem o depósito de todas as prestações do preço avençado. Caso não consigam comprovar a quitação, poderão entrar com ação de outorga de escritura contra o parcelador, ou adjudicação compulsória.

Além disso, os adquirentes de 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 desmembramento (§ 1º do Art. 40 da Lei nº 6.766/79).

Também estão na Lei nº 6.766/79 as previsões para que o município possa exigir do loteador as importâncias dispendidas para regularizar o loteamento, inclusive na hipótese de prestações a receber, caso em que poderá cobrar tais parcelas até o valor devido.

É certo, ainda, que a regularização prevista na Lei nº 6.766/79 não se aplica somente aos núcleos habitacionais consolidados – as chamadas “regularizações fundiárias” propriamente ditas. As regras dos Arts. 38 a 41 da Lei nº 6.766/79, portanto, também se ajustam às regularizações feitas pelo município de parcelamento do solo, ainda que este não tenha transformado-se em núcleo habitacional, ou seja, ainda que o loteamento não tenha sido ocupado total ou parcialmente.

Por essas razões entendemos que as regras da Lei nº 6.766/79 não foram derogadas pela Lei nº 11.977/2009, podendo os dois diplomas legais coexistirem de forma harmônica.

Assim, visualizam-se as seguintes hipóteses para a titulação dos ocupantes na regularização de interesse específico sob a modalidade de parcelamento do solo (loteamento ou desmembramento):

I - Parcelamento todo alienado a terceiros, regularizado pelo Município, com participação dos beneficiários:

a) possível utilizar-se do Art. 41 da Lei nº 6.766/79, com averbação do compromisso quitado, transmitindo-se a propriedade;

b) sendo impossível o registro do contrato de promessa de compra e venda por qualquer motivo, ação de adjudicação compulsória ou outorga de escritura contra o parcelador, ou mesmo usucapião.

II - Se somente parte dos lotes foram alienados e ocupados:

a) a regularização pode ser feita por etapas, em quadras isoladas, ou somente com referência aos imóveis alienados. Nessa hipótese, o município pode requerer a abertura de matrícula das áreas públicas, na forma do Art. 195-A e, após essa situação, promover a regularização das parcelas alienadas a terceiros pelo parcelador irregular;

b) possível utilizar-se do Art. 41 da Lei nº 6.766/79, com averbação do compromisso quitado, transmitindo-se a propriedade;

c) sendo impossível o registro do contrato de promessa de compra e venda por qualquer motivo, ação de

adjudicação compulsória ou outorga de escritura contra o parcelador ou, então, usucapião.

III - Se o parcelador estiver sofrendo ação civil pública no intuito de forçá-lo a regularizar ou titular os adquirentes, ou 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 poderão se utilizar do Art. 41 da Lei nº 6.766/79;

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

IV - Na hipótese do município notificar o loteador, e ele atender à notificação, promovendo a regularização do parcelamento, como a Lei nº 11.977/09 não legitima o loteador na promoção da regularização, parece-nos que o caminho ainda é seguir as regras previstas na Lei nº 6.766/79, utilizando-se, ainda, das facilidades previstas na Lei nº 11.977/2009.

Contudo, a situação é mais complexa quando a regularização de interesse específico for sobre terreno alienado em frações ideais. Deve-se levar em conta que a Lei nº 11.977/2009 tem por finalidade regularizar não só as ocupações que se deram sob a forma de “loteamento”, mas também aquelas que ocorreram sob a forma de condomínio, ou seja, mediante alienações de frações ideais, conforme autoriza o Art. 64 c/c 65 inciso III da Lei nº 11.977/09. Nesse caso, a regularização poderá se dar sob a forma de parcelamento do solo (loteamento ou desmembramento) ou de condomínio.

Não se pode esquecer que a Lei nº 11.977/2009 foi instituída para promover a regularização fundiária de todos os assentamentos irregulares, visando 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, foi acolhido pelo E. Conselho Superior da Magistratura por unanimidade em 22/3/2012, o voto proferido pelo Exmo. Sr. Corregedor Geral da Justiça. Pela decisão foi analisada a possibilidade da regularização fundiária incidir sobre terreno alienado sob a forma de frações ideais. Entendeu-se que a regularização fundiária objetiva regularizar todos os assentamentos irregulares, bem como a titulação de seus ocupantes. A lei, ao definir a regularização fundiária no Art. 46, fala em “ocupação” e não em “posse” porque visou tutelar e regularizar o lugar no qual a pessoa habita, mora, reside, e não apenas aquele do qual se tem posse, pelo fato de nem sempre se residir nele.

Assim, a ocupação não é uma prerrogativa exclusiva do possuidor, já que o titular de domínio de fração ideal não

localizada também pode, especialmente nos casos de assentamentos irregulares, ocupar um determinado local em que fixou sua moradia. E embora esse titular de fração ideal possa exercer seu direito sobre o todo e cada uma das partes do imóvel, não pode exercê-lo 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.

Ainda a título de elucidação, como ele não tem título hábil que lhe assegure permanecer no local em que habita, sua situação jurídica, nesse caso particular, é idêntica à do ocupante possuidor. Por isso, sustentou-se, com base no princípio da isonomia, a aplicabilidade da Lei nº 11.977/09 para o titular de domínio de fração ideal de assentamento irregular.

O magistrado entendeu que exigir que o domínio desse ocupante viesse a ser declarado na via da usucapião, prejudicaria as demais questões relativas à habitação, ao acesso aos bens e serviços públicos, bem como ao meio ambiente equilibrado – itens integrantes não só do direito à moradia, mas da própria dignidade da pessoa humana – que não seriam enfrentados e solucionados em razão dos conhecidos limites das ações individuais. Além disso, por se tratar de forma originária de aquisição da propriedade, a usucapião não respeitaria qualquer planejamento fundiário, de modo que perpetuaria 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 que a questão da regularização fundiária deve ser enfrentada e solucionada de modo global e planejado, como previu a Lei nº 11.977/09, e não por meio de doses homeopáticas comprovadamente insuficientes, como a usucapião. Além disso, o legislador, ao alterar o Art. 59 da Lei nº 11.977/09 por meio da Lei nº 12.424/11, deixou expresso, no § 2º, que a legitimação de posse também será concedida ao coproprietário da gleba, titular de cotas ou frações ideais.

Embora, na decisão citada, a discussão fosse sobre a questão da titulação de adquirente de fração ideal em regularização fundiária de interesse social, pode-se constatar que foi aplicada a isonomia para demonstrar que o adquirente de fração ideal também tem direito à regularização fundiária.

Assim, aplicando-se ainda esse princípio, é possível concluir que o proprietário de fração ideal em assentamentos classificados como de interesse específico também pode buscar a regularização fundiária de sua ocupação, como permite o Art. 64 c/c 65 inciso III da Lei nº 11.977/09. A questão da titulação, contudo, é mais problemática, já que não há previsão de utilização da legitimação de posse nas regularizações de interesse específico. Todavia, seguindo o espírito da lei, é possível encontrar soluções como as que seguem enumeradas.

“A questão da regularização fundiária deve ser enfrentada e solucionada de modo global e planejado, como previu a Lei nº 11.977/09, e não por meio de doses homeopáticas comprovadamente insuficientes, como a usucapião”.

a) Desejando os interessados regularizar como parcelamento do solo:

(1) se todo o imóvel estiver alienado, poderão promover a regularização de interesse específico, aprovando inicialmente o parcelamento do terreno. Após, devem providenciar escritura de atribuição de unidades ou permuta de frações ideais, assinada por todos os condôminos, cada um recebendo como quinhão o seu lote, apresentando essa escritura concomitantemente com a regularização do parcelamento do solo;

(2) se os condôminos, embora titulares de frações ideais estiverem, de fato, ocupando, cada um, área certa e localizada, é possível se aceitar que, junto ao pedido de regularização, seja feita um requerimento de todos, 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 ou à legitimação de posse prevista no § 2º do Art. 59 para os casos de regularização fundiária de interesse social.

b) Desejando regularizar como condomínio:

(1) se o terreno foi alienado e as unidades estão todas edificadas, deve-se proceder conforme previsto no Art. 65 da Lei nº 11.977/09, inclusive apresentando a instituição e a convenção do condomínio.

(2) se o terreno estiver completamente alienado, mas as unidades não estiverem todas edificadas, faz-se necessário tentar a regularização via Juiz Corregedor Permanente, requerendo que aquelas frações ideais cujas unidades autônomas ainda não estejam edificadas permaneçam em estado embrionário, desde que se estabeleça um prazo para de conclusão e regularização. Deve-se apresentar a instituição do condomínio, com a atribuição de unidades.

Nota: É importante verificar se existem Normas das Corregedorias Estaduais sobre o assunto. No Estado de São Paulo, essa regularização pode ocorrer, ainda, a partir do Prov. 10/2004, perante o Juiz Corregedor, desde que se trate de situação de fato anterior a oito de junho de 2001. Nos Estados que admitem o chamado “condomínio de lotes sem edificação” não haverá entrave para esse tipo de regularização.



A palestrante explica que o Provimento CG 18/2012 objetivou soluções efetivas à regularização fundiária

Provimento nº 18/2012 da CGS/SP

Após a realização do Encontro Regional do IRIB em Atibaia, ocorrido de 22 a 24 de março de 2012, foi publicado no DJE, do dia 25, o **Provimento 18/2012** da Corregedoria Geral da Justiça que alterou sensivelmente o procedimento e as exigências para fins de regularização fundiária, suprimindo os itens 152 a 159, da seção V, bem como introduzindo a Seção VII e ainda alterando os itens 216 a 217.3, da Subseção II, da Seção VI, todos do Capítulo XX, Tomo II, das Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça.

Em que pese a Lei nº 11.977/2009 ter trazido importantes alterações na regularização fundiária, havia situações, a exemplo da regularização de terrenos cujas ocupações se deram mediante aquisições de frações ideais, que não estavam bem delineadas, especialmente quando os ocupantes desejam proceder à regularização sob a forma de parcelamento do solo (loteamento ou desmembramento).

Assim, o Provimento 18/2012 objetivou 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.

Inicialmente deve ser fixado, por critérios legais objetivos, se a regularização é de interesse social ou de interesse específico. Esse critério é estabelecido pela municipalidade, a qual deve aprovar o projeto de regularização. Contudo, o procedimento de regularização fundiária é feito diretamente no cartório de Registro de Imóveis mediante a apresentação dos documentos elencados no referido provimento.

Dessa forma, mesmo se tratando de área ocupada por adquirentes de frações ideais, é possível que a regularização se dê de forma célere, sendo necessário apenas primeiro estabelecer qual a modalidade de regularização que se pretende, ou seja:

a) **continuar como condomínio** (sob a forma de condomínio edilício), modalidade em que será possível a regularização de frações edificadas ou não; ou

b) **regularizar sob a forma de parcelamento do solo** (loteamento ou desmembramento), modalidade na qual as frações ideais de cada condômino serão identificadas como lotes, indicando-se, ainda, as áreas públicas (ruas, praças, etc).

O Provimento criou também maneiras fáceis e céleres de titulação dos ocupantes. Apenas para demonstrar as novas regras que entram em vigor em 26/7/2012, citamos, em resumo, algumas das disposições:

- O requerimento de registro do projeto de regularização fundiária de interesse social ou específico deverá ser apresentado diretamente ao oficial do Registro de Imóveis, acompanhado dos documentos relacionados no item 225;
- Possibilidade de utilização dos institutos da demarcação urbanística e da legitimação de posse tanto na regularização de interesse social quanto na de interesse específico (item 239 e 241);
- Possibilidade de o auto de demarcação urbanística abranger parte ou a totalidade de um ou mais imóveis inseridos em áreas de domínio privado com proprietários não identificados, ou com proprietários distintos ou mesmo de domínio público (subitem 239.1);
- **Possibilidade de regularização de condomínio de frações ideais.** Nesse caso as novas matrículas serão abertas a requerimento dos titulares das frações ideais ou de seus legítimos sucessores, em conjunto ou individualmente (item 236). O requerimento deverá especificar a modalidade de regularização pretendida: (a) se parcelamento do solo; (b) ou se instituição e especificação de condomínio de casas ou lotes, com as respectivas atribuições de unidades autônomas ou lotes.

a) **Regularização como parcelamento do solo** (loteamento ou desmembramento): deve ser apresentado o projeto aprovado com os documentos elencados no item 225. Os titulares de frações ideais que já possuem registro devem apresentar requerimento ao oficial de Registro de Imóveis para fins de especialização das suas frações ideais, instruído com os documentos elencados no item 237. Nas situações consolidadas, admite-se a cindibilidade do processo, com a regularização por etapas, na forma estabelecida no item 237.1, caso em que será apresentada a planta da área total, com a localização da fração ideal e seu respectivo memorial descritivo. Os ocupantes que ainda não possuem registro deverão verificar as hipóteses de titulação previstas no Provimento 18/2012, abaixo indicadas em resumo.

b) **Regularização como condomínio:** deve ser apresentado o projeto aprovado com os documentos elencados no item

225, e também requerimento subscrito por todos os titulares de fração registrada ou seus legítimos sucessores, instruído com os documentos elencados no item 238. Se o requerimento não estiver subscrito pela totalidade dos titulares do domínio, e estando a documentação em ordem, os faltantes serão notificados pelo oficial de registro de imóveis competente, a requerimento dos interessados, para se manifestar em 15 dias (item 238.1). Para fins da regularização é desnecessária a outorga de escritura de nova ratificação do título aquisitivo para indicação de quadra e lote ou de escritura de divisão entre os coproprietários (subitem 238.4).

- **Titulação:** Registrado o projeto de regularização fundiária, os compradores, compromissários ou cessionários poderão requerer o registro dos seus contratos, padronizados ou não, apresentando o respectivo instrumento ao oficial do Registro de Imóveis competente (item 230).
- Os compromissos de compra e venda, as cessões e as promessas de cessão valerão como título hábil para transmissão da propriedade, quando acompanhados da respectiva prova de quitação das obrigações do adquirente e serão registrados nas matrículas das correspondentes unidades imobiliárias resultantes da regularização fundiária (subitem 230.1).
- O registro de transmissão da propriedade poderá ser obtido ainda mediante a comprovação idônea, perante o oficial do Registro de Imóveis, da 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, lote ou unidade, o preço e o modo de pagamento, além da promessa de contratar (subitem 230.2).
- 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 (subitem 230.3).
- Equivale à prova de quitação a certidão emitida após cinco anos do vencimento da última prestação pelo Distribuidor Cível da comarca de localização do imóvel e a da comarca do domicílio do adquirente, se diversa (CC, Art. 206, § 5º, I), que explicita a inexistência de ação judicial contra o adquirente ou seus cessionários (subitem 230.4).
- 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 na forma do item 241 e seus subitens.

- Possibilidade do detentor do título de legitimação de posse, após cinco anos de seu registro, 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 (item 242).
- Estabelecimento de regras e documentação específica para a regularização de glebas urbanas parceladas antes da Lei nº 6.766/79 (itens 243 e seguintes).
- Estabeleceu regras para o procedimento de abertura de matrículas de imóveis públicos de parcelamento não registrado (item 244), bem como de imóveis do Estado (item 245).
- Estabeleceu regras para a regularização de conjuntos habitacionais não registrados (item 246).

Segue, a seguir, o referido provimento:

PROVIMENTO CG Nº 18/2012

Modifica o Capítulo XX, das Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça, para suprimir os itens 152/159, da subseções II e III, da seção V; alterar os itens 216 a 217.3, da subseção II, da seção VI, e introduzir a seção VII sob a epígrafe “Da Regularização Fundiária”.

O Desembargador **JOSÉ RENATO NALINI**, Corregedor Geral da Justiça do Estado de São Paulo, no uso de suas atribuições legais,

CONSIDERANDO os problemas registrais, sociais, urbanísticos e ambientais envolvendo a regularização fundiária urbana;

CONSIDERANDO a vigência da Lei nº 11.977/09, que introduziu novos instrumentos de regularização fundiária;

CONSIDERANDO as alterações que as Leis n.s 11.977/09 e 6.015/73 sofreram pela Lei nº 12.424/11;

CONSIDERANDO que a função social da propriedade, a moradia e o meio ambiente ecologicamente equilibrado gozam de proteção Constitucional (Arts. 5º, XIII e LXXIII, 6º, 170, VI e 225);

CONSIDERANDO a premente necessidade de se normatizar no âmbito administrativo os procedimentos pelos quais os oficiais de registro de imóveis processarão as modalidades de regularização fundiária;

CONSIDERANDO a necessidade de adequar as Normas dos Serviços Extrajudiciais da Corregedoria Geral de Justiça às Leis n.s 6.015/73, 10.257/01, 11.977/09 e 12.424/04;

CONSIDERANDO o exposto e decidido nos autos do Processo nº 2012/00017333 - DICOGE 1.2;

RESOLVE:

Art. 1º - É introduzida a Seção VII e são alterados os itens 216 a 217.3, da Subseção II, da Seção VI, todos do Capítulo XX, Tomo II, das Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça, nos seguintes termos:

SEÇÃO VII

Da Regularização Fundiária

Subseção I

Das disposições gerais

216. A presente seção destina-se a viabilizar o registro da regularização fundiária de assentamentos sobre imóveis com destinação urbana, ainda que localizados em zona rural, e a conferir 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.

216.1. Os procedimentos de regularização fundiária de interesse social e específico são processados no Registro de Imóveis, independentemente de manifestação judicial, exceto nos casos previstos nos itens 228.4 a 228.7, desta subseção.

216.2. A regularização de imóveis em áreas ambientalmente protegidas deverá observar os dispositivos previstos em legislação cabível, especialmente o disposto no Art. 54, §§ 1º e 3º da Lei nº 11.977/09.

217. 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.

217.1. Na aferição da situação jurídica consolidada serão valorizados, sem prejuízo de outros meios de prova, quaisquer documentos provenientes do Poder Público, em especial do município, presumindo-se que o órgão emissor, sob sua exclusiva responsabilidade, observou os requisitos legais.

218. A regularização fundiária de interesse social [1] caracteriza-se na presença dos seguintes requisitos:

a) em terras particulares, quando haja ocupação, titulada ou não, predominantemente de população de baixa renda e para fins residenciais, de forma mansa e pacífica, por pelo menos 5 anos; ou

b) em imóveis situados em ZEIS ou em terras públicas declaradas de interesse social para implantação de projetos de regularização fundiária pela União, Estado ou município, dispensada averbação específica para tais fins;

219. O procedimento de registro do projeto de regularização fundiária de interesse social ou específico é uno e deve observar o disposto na Lei nº 11.977/09, no Capítulo XII, do Título V, da Lei nº 6.015/73 e nas normas técnicas desta subseção, cabendo ao Oficial do Registro de Imóveis a realização do controle de legalidade meramente formal acerca das aprovações dos órgãos competentes.

220. Não será exigido reconhecimento de firma somente nos requerimentos e projetos de regularização fundiária apresentados pela União, Estado e municípios [2].

221. O registro do parcelamento decorrente do projeto de regularização fundiária de interesse social ou específico importará na abertura de matrícula para toda a área objeto de regularização, se não houver, e para cada uma das parcelas resultantes do projeto, inclusive dos bens públicos.

222. Havendo frações ideais registradas, as novas matrículas serão abertas mediante requerimento de especialização formulado pelo titular da fração ideal ou seus legítimos sucessores, dispensada a outorga de escritura de rratificação para indicação da quadra e lote respectivos.

223. Para atendimento ao princípio da especialidade, o oficial de registro de imóveis adotará o memorial descritivo da gleba apresentado com o projeto de regularização fundiária de interesse social ou específico, devendo averbá-lo anteriormente ao registro do projeto, dispensando-se requerimento e procedimento autônomos de retificação.

224. Na hipótese da regularização fundiária implementada por etapas ou trechos [3], o registro será feito com base em planta referente à totalidade da área inscrita, que defina seu perímetro e que, tanto quanto o memorial descritivo, especifique a área objeto da regularização em análise e demarque a área remanescente.

Subseção II

Do procedimento geral do registro do projeto de regularização fundiária

225. O requerimento de registro do projeto de regularização fundiária de interesse social ou específico deverá ser apresentado diretamente ao Oficial do Registro de Imóveis, acompanhado de uma via dos seguintes documentos:

a) planta do parcelamento assinada por profissional legalmente habilitado, com prova de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA) ou no Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU), devidamente aprovada pelo município, contendo as subdivisões das quadras, as dimensões e numeração dos lotes, logradouros, espaços livres e outras áreas com destinação específica, dispensada a ART quando o responsável técnico for servidor ou empregado público; [4]

- b) quadro indicativo das áreas ocupadas pelos lotes, logradouros, espaços livres e outras áreas com destinação específica;
- c) memorial descritivo da gleba, dos lotes, dos bens públicos e das demais áreas;
- d) certidão atualizada da matrícula ou transcrição do imóvel;
- e) instrumento de instituição, especificação e convenção de condomínio, se for o caso; e
- f) auto de regularização municipal ou documento equivalente.

225.1. No caso de 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 deverá ser apresentada certidão atualizada de seus atos constitutivos que demonstrem sua legitimidade para promover a regularização fundiária. [5]

226. A aprovação municipal corresponderá ao licenciamento urbanístico do projeto de regularização fundiária, bem como ao licenciamento ambiental, se o município tiver conselho de meio ambiente e órgão ambiental capacitado. [6]

226.1. Presume-se capacitado o órgão municipal que emitir o licenciamento ambiental, ficando dispensado o Oficial do Registro de Imóveis de verificar a composição de seu conselho de meio ambiente e a capacitação do órgão ambiental municipal.

226.2. 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 nº 52.052, de 13 de agosto de 2007). [7]

226.3. 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. [8]

227. Os padrões dos memoriais descritivos, das plantas e demais representações gráficas, inclusive as escalas adotadas e outros detalhes técnicos, seguirão as diretrizes estabelecidas pela autoridade municipal competente, considerando-se atendidas com a emissão do respectivo auto de regularização ou documento equivalente. [9]

228. Prenotado o requerimento e os documentos que o instruem, o Oficial de Registro o autuará e efetuará as buscas em seus assentos.

228.1. Constatada expansão do parcelamento para além da área

descrita na matrícula, o oficial de registro de imóveis aproveitará o procedimento em curso para notificar o confrontante em tese atingido e proceder à necessária retificação do registro.

228.2. O confrontante será notificado para, querendo, apresentar impugnação no prazo de 15 dias. A notificação será pessoal, pelo correio com aviso de recebimento, ou pelo oficial do registro de títulos e documentos da comarca da situação do imóvel ou do domicílio de quem deva recebê-la. [10]

228.3. A notificação será dirigida ao endereço do notificando constante do Registro de Imóveis, podendo ser dirigida ao próprio imóvel contíguo ou àquele fornecido pelo requerente. Não sendo encontrado ou estando em lugar incerto e não sabido, tal fato será certificado pelo oficial encarregado da diligência, promovendo-se a notificação mediante edital, com o mesmo prazo fixado no item anterior, publicado por duas vezes em jornal local de grande circulação e afixado na Unidade de Registro de Imóveis.

228.4. Findo o prazo sem impugnação, o oficial praticará os atos cabíveis e requeridos, como o registro do parcelamento do solo ou da instituição e especificação de condomínio e a respectiva convenção, com a subsequente abertura das matrículas das unidades imobiliárias e registro da atribuição de unidades nas matrículas correspondentes.

228.5. Se houver impugnação, o oficial intimará o requerente e o profissional que houver assinado a documentação técnica para que se manifestem no prazo de 10 dias. Se as partes não formalizarem transação para solucioná-la, o oficial de registro de imóveis designará audiência de conciliação no prazo de 15 dias.

228.6. Infrutífera a conciliação, procederá o oficial da seguinte forma:

I - se a impugnação for infundada, rejeitá-la-á de plano por meio de ato motivado do qual constem expressamente as razões pelas quais assim a considerou e dará seguimento ao procedimento caso o impugnante não recorra no prazo de 10 dias. Em caso de recurso, o impugnante apresentará suas razões ao oficial de registro de imóveis, que intimará o requerente para, querendo, apresentar contrarrazões no prazo de 10 dias e, em seguida, encaminhará os autos, acompanhados de suas informações complementares, ao Juiz Corregedor Permanente da circunscrição em que situado o imóvel; ou

II – se a impugnação for fundamentada, depois de ouvir o requerente no prazo de 10 dias, encaminhará os autos ao Juiz Corregedor Permanente da circunscrição em que situado o imóvel.

228.7. Consideram-se infundadas a impugnação já examinada e refutada em casos iguais ou semelhantes pelo Juízo Corregedor Permanente ou pela Corregedoria Geral da Justiça; a que o impugnante se limita a dizer que ao procedimento causará avanço na sua propriedade sem indicar, de forma plausível, onde

e de que forma isso ocorrerá; a que não contém exposição, ainda que sumária, dos motivos da discordância manifestada; a que ventila matéria absolutamente estranha ao pedido formulado; e a que o oficial de registro de imóveis, pautado pelos critérios da prudência e da razoabilidade, assim reputar.

228.8. Em qualquer das hipóteses previstas no item 228.6, os autos serão encaminhados ao Juiz Corregedor Permanente que, de plano ou após instrução sumária, examinará apenas a pertinência da impugnação e, em seguida, determinará o retorno dos autos ao oficial de registro de imóveis para as providências que indicar, isto é, extinção ou continuidade do procedimento, no todo ou em parte.

229. Quando a área objeto da regularização atingir dois ou mais imóveis, total ou parcialmente, ainda que de proprietários distintos, o oficial de registro de imóveis procederá à unificação das áreas respectivas, mediante fusão de todas as matrículas ou averbação dos destaques nas matrículas ou transcrições originárias e abertura de nova matrícula para a área resultante, efetivando-se, a seguir, o registro do projeto de regularização[11].

229.1. Também será possível a unificação quando dois ou mais imóveis contíguos forem objeto de imissão provisória na posse registrada em nome do poder público expropriante, diretamente ou por entidade delegada, podendo a unificação abranger um ou mais imóveis de domínio público que sejam contíguos à área objeto da imissão provisória na posse [12].

229.2. A existência de registros de direitos reais ou constrições judiciais sobre os imóveis não obstará a unificação das áreas.

229.3. Ocorrendo unificação de imóveis de proprietários distintos, o oficial do registro de imóveis, logo após a abertura da matrícula, averbará as parcelas correspondentes aos titulares de domínio, juntamente com os ônus e constrições judiciais, legais ou convencionais que sobre elas existirem, independentemente de prévia anuência do beneficiário, do credor, do exequente ou de manifestação judicial.[13]

230. Registrado o projeto de regularização fundiária, os compradores, compromissários ou cessionários poderão requerer o registro dos seus contratos, padronizados ou não, apresentando o respectivo instrumento ao oficial do registro de imóveis competente.

230.1. Os compromissos de compra e venda, as cessões e as promessas de cessão valerão como título hábil para transmissão da propriedade, quando acompanhados da respectiva prova de quitação das obrigações do adquirente [14] e serão registrados nas matrículas das correspondentes unidades imobiliárias resultantes da regularização fundiária.

230.2. O registro de transmissão da propriedade poderá ser obtido, ainda, mediante a comprovação idônea, perante o

oficial do registro de imóveis, da 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, lote ou unidade, o preço e o modo de pagamento, e a promessa de contratar.[15]

230.3. 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.

230.4. Equivale à prova de quitação a certidão emitida após 5 (cinco) anos do vencimento da última prestação pelo Distribuidor Cível da Comarca de localização do imóvel e a da comarca do domicílio do adquirente, se diversa (CC, Art. 206, § 5º, I), que explicita a inexistência de ação judicial contra o adquirente ou seus cessionários.

231. Quando constar do título que o parcelador foi representado por procurador, deverá ser apresentada a respectiva prova da regularidade de sua representação na data do contrato.

232. Protocolizado o título, o oficial de registro de imóveis expedirá notificação ao proprietário ou seus sucessores, seguindo o rito previsto no item 228.1 e seguintes. Estando a documentação em ordem e rejeitada a impugnação, se houver, o oficial de registro de imóveis efetuará o registro da transmissão da propriedade, arquivando uma via do título e os comprovantes do pagamento.

232.1. Se a documentação for microfilmada em conformidade com a Lei nº 5.433/68 ou armazenada em mídia digital na forma prevista no Art. 38, da Lei nº 11.977/09, poderá ser devolvida ao apresentante.

232.2. Os requisitos de qualificação das partes necessários ao registro poderão ser comprovados por meio da apresentação de cópias autenticadas da cédula de identidade (RG) ou documento equivalente, do CPF, da certidão de casamento e de eventual certidão de registro da escritura de pacto antenupcial, podendo os demais dados ser complementados mediante simples declaração firmada pelo beneficiário, dispensado o reconhecimento de firma quando firmada em presença do Oficial ou de seu preposto.

233. Quando a descrição do imóvel constante do título de transmissão for imperfeita em relação ao projeto de regularização fundiária registrado, mas não houver dúvida quanto à sua identificação e localização, o interessado poderá requerer seu registro, de conformidade com a nova descrição, com base no disposto no Art. 213, §13 da Lei nº 6.015/73.

234. Caso o título de transmissão ou os documentos de quitação ostentem imperfeições ou desajustes no que diz respeito aos aspectos ligados à especialidade registrária,



Auditório do Encontro Regional de Atibaia/SP permaneceu lotado durante todas as palestras

poderá o interessado requerer sua validação ao Juiz Corregedor Permanente para habilitá-lo ao registro.

235. 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.

Subseção III

Da regularização de condomínio de frações ideais

236. Na hipótese de a irregularidade fundiária consistir na ocupação individualizada de fato, cuja propriedade esteja idealmente 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.[16]

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

237. O interessado na especialização de fração ideal contida em parcelamento regularizado nos moldes desta subseção

apresentará requerimento dirigido ao oficial de registro de imóveis competente instruído com os seguintes documentos:

- a) certidão atualizada da matrícula do imóvel;
- b) anuência dos confrontantes da fração do imóvel que pretende localizar, expressa em instrumento público ou particular, neste caso, com as assinaturas dos signatários reconhecidas por autenticidade;
- c) a identificação da fração, em conformidade com o projeto de regularização registrado, por meio de certidão atualizada expedida pelo município; e
- d) certidão de lançamento fiscal.

237.1. Nos casos de frações ideais localizadas em parcelamentos do solo consolidados e ainda não regularizados, admitida a cindibilidade da regularização,[17] além da anuência referida no item “b” acima, o interessado deverá anexar ao requerimento:

- a) planta da área total matriculada com a localização da fração ideal, assinada por profissional legalmente habilitado, com prova de Anotação de 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);
- b) memorial descritivo da fração localizada;

237.2. Em ambos os casos, examinada a documentação e encontrada em ordem, o oficial do registro de imóveis fará publicar, em jornal de circulação local, em resumo e com pequeno desenho de localização da área, edital do pedido de registro em 2 dias consecutivos, podendo este ato ser impugnado no prazo de 15 dias contados da data da última publicação.

237.3. Nas hipóteses do subitem 237.1, deverá o oficial do registro de imóveis notificar o município para manifestação em 15 (quinze) dias.

237.4. Findo o prazo sem impugnação, o oficial abrirá nova matrícula para a fração destacada e averbará o destaque na matrícula matriz; se houver impugnação, seguirá o rito previsto nos itens 228.5 a 228.8.

238. O requerimento de regularização como condomínio deverá vir subscrito por todos os titulares de fração registrada 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 de 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, ambos assinados por profissional legalmente habilitado e aprovados pelo município;
- d) cálculo das áreas das edificações e dos lotes, discriminando, além da global, a das partes comuns, inclusive áreas de circulação interna, quando houver, e indicando para cada tipo de unidade a respectiva metragem de área construída 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 para 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 do Brasil; [18]
- h) licença de instalação emitida pelo município, Cidade Legal ou Cetesb, quando exigida por lei; e
- i) instrumento de atribuição de unidades autônomas.

238.1. Na hipótese de o requerimento previsto no item 238

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 competente, a requerimento dos interessados, para se manifestar em 15 dias. A notificação será pessoal, pelo correio com aviso de recebimento, ou pelo oficial do registro de títulos e documentos da comarca da situação do imóvel ou do domicílio de quem deva recebê-la.

238.2. A notificação será dirigida ao endereço do notificando constante do Registro de Imóveis ou àquele fornecido pelo requerente; não sendo encontrado ou estando em lugar incerto e não sabido, tal fato será certificado pelo oficial encarregado da diligência, promovendo-se a notificação mediante edital, com o mesmo prazo fixado no item anterior, publicado por duas vezes em jornal local de grande circulação.

238.3. Findo o prazo sem impugnação, o oficial praticará os atos cabíveis e requeridos; se houver impugnação, o oficial de registro de imóveis seguirá o rito previsto nos itens 228.5 a 228.8.

238.4. Para fins da regularização prevista nessa subseção, é desnecessária a outorga de escritura de rratificação do título aquisitivo para indicação de quadra e lote ou de escritura de divisão entre os coproprietários.

Subseção IV

Da demarcação urbanística

239. O procedimento de demarcação urbanística é indispensável para a regularização fundiária de áreas ainda não matriculadas e facultativo para as demais situações de regularização de interesse social ou específico.

239.1. O auto de demarcação urbanística poderá abranger parte ou a totalidade de um ou mais imóveis inseridos em uma ou mais das seguintes situações:

- I - domínio privado com proprietários não identificados, em razão de descrições imprecisas dos registros anteriores;
- II - domínio privado objeto do devido registro no Registro de Imóveis competente, ainda que de proprietários distintos; ou
- III - domínio público.

239.2. 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 subitem 239.1;

II - planta de sobreposição do imóvel demarcado com a situação da área constante do registro de imóveis, quando esta o permitir, e, quando possível, com a identificação das situações mencionadas no inciso I do subitem 239.1; 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.

239.3. Antes de encaminhar o auto de demarcação urbanística ao registro de imóveis, o poder público poderá colher as anuências dos órgãos responsáveis pela administração patrimonial dos demais entes federados ou notificá-los para que se manifestem no prazo de 30 dias quanto:

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.

239.4. Após a notificação, na ausência de manifestação no prazo previsto no subitem 239.3, presumir-se-á a anuência do notificado e o procedimento de demarcação urbanística terá continuidade.

239.5. No que se refere às 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 respectiva legislação patrimonial.

240. Encaminhado o auto de demarcação urbanística ao registro de imóveis, será imediatamente prenotado e autuado. Em seguida, o oficial deverá proceder às buscas para identificação do proprietário da área a ser regularizada e das matrículas ou transcrições que a tenham por objeto. Na impossibilidade de identificação da totalidade dos titulares do domínio da área em questão, as buscas deverão se estender às circunscrições imobiliárias anteriores.

240.1. Realizadas as buscas, o oficial do registro de imóveis deverá notificar o proprietário e os confrontantes da área demarcada, pessoalmente, 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 dias.

240.2. O poder público responsável pela regularização, em todas as hipóteses contempladas neste item - especialmente se a descrição constante de transcrição ou matrícula relativa à área objeto de demarcação urbanística for imprecisa ou omissa de modo que impossibilite a segura identificação dos titulares do domínio de toda a área -, deverá notificar, por edital, eventuais interessados, bem como o proprietário e os confrontantes da área demarcada, estes se não forem localizados nos endereços constantes do registro de imóveis ou naqueles fornecidos pelo poder público, para manifestação na forma estabelecida no subitem 228.2.

240.3. 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 perante o Registro de Imóveis.

240.4. Decorrido o prazo sem impugnação, a demarcação urbanística será averbada nas matrículas ou transcrições alcançadas pela planta e memorial indicados no inciso I do subitem 239.2, abrindo-se matrícula para a área objeto da demarcação, salvo se área demarcada coincidir exatamente com a do imóvel objeto da matrícula ou transcrição.

240.5. Havendo impugnação, o oficial do registro de imóveis notificará o poder público para que se manifeste no prazo de 60 dias, oportunidade em que 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, podendo apresentar nova planta para fins da averbação da demarcação.

240.6. Persistindo a divergência, o oficial de registro de imóveis promoverá audiência de conciliação entre o impugnante e o poder público no prazo de 15 dias. Não havendo acordo, proceder-se-á na forma dos itens 228.6 a 228.8 desta seção, prosseguindo-se em relação à área não impugnada, para a qual o poder público deverá apresentar planta que a retrate.

240.7. Na matrícula aberta para a área objeto da demarcação urbanística e depois, nas matrículas abertas para cada parcela decorrente da regularização fundiária, deverão constar nos campos referentes ao registro anterior e ao proprietário:

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;

II - quando não for possível identificar a exata origem da parcela matriculada, todas as matrículas anteriores atingidas pelo auto, a expressão “proprietário não identificado” e, em sendo o caso, os nomes dos proprietários identificados, dispensando-se neste caso os requisitos dos itens 4 e 5 do inciso II do Art. 176, da Lei nº 6.015/73; e

III- na hipótese de multiplicidade de proprietários, no preâmbulo da matrícula da unidade imobiliária resultante da regularização fundiária, deverá constar a seguinte advertência no campo destinado à indicação do proprietário: “proprietários indicados na matrícula de origem” ao invés do determinado no item anterior.

Subseção V

Da legitimação de posse

241. Na regularização fundiária iniciada por demarcação urbanística e após a regularização das unidades imobiliárias, com a abertura das matrículas respectivas, nelas serão registrados os títulos de direito real ou de legitimação de posse apresentados e aptos a registro.

241.1. O título de legitimação de posse apresentado ao registro de imóveis deverá ser acompanhado de declaração do ocupante, com firma reconhecida, de que:

I - não é concessionário, foreiro ou proprietário de outro imóvel urbano ou rural; e

II – não é beneficiário de legitimação de posse concedida anteriormente.

241.2. A legitimação de posse pode ser concedida ao coproprietário da gleba, titular de cotas ou de frações ideais devidamente cadastradas pelo poder público, desde que exerça seu direito de propriedade em um lote individualizado e identificado no parcelamento registrado, bem como ao ocupante de lote em parcelamento ou de unidade autônoma em condomínio edilício regular.

242. 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.

242.1. O pedido de conversão deverá ser instruído pelo adquirente dos seguintes documentos:

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

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

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

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

242.2. As certidões previstas no inciso I do item anterior são as relativas ao titular da legitimação de posse.

242.3. No caso de área urbana de mais de 250m² e no de legitimação de posse decorrente de projeto de regularização fundiária de interesse específico, o prazo para requerimento da conversão do título de legitimação de posse em propriedade será o estabelecido na legislação pertinente sobre usucapião.

242.4. 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. O poder público, após o procedimento para extinção do título, solicitará ao oficial de registro de imóveis a averbação do cancelamento de seu registro na forma do Art. 250, III, da Lei nº 6.015/73.

Subseção VI

Da regularização de glebas urbanas parceladas antes da Lei nº 6.766/79

243. O pedido de regularização fundiária 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 legalmente habilitado, com prova de Anotação de 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 das quadras, as dimensões e numeração dos lotes, logradouros, espaços livres e outras áreas com destinação específica, dispensada a ART ou o RRT quando o responsável técnico for servidor ou empregado público; e [19]

c) certidão de matrícula ou transcrição da área em regularização.

243.1 Esta modalidade de regularização também pode ser feita por trechos ou etapas, independentemente de retificação. [20]

Subseção VII

Da abertura de matrícula para área pública em parcelamento não registrado

244. O município poderá solicitar ao registro de imóveis competente a abertura de matrícula de parte ou da totalidade

de imóveis públicos, assim considerados pela destinação dada e consolidada, oriundos de parcelamento do solo urbano, ainda que não inscrito ou registrado, por meio de requerimento acompanhado dos seguintes documentos [21]:

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 – anuência dos confrontantes; e

III- planta de parcelamento assinada pelo loteador ou confeccionada e aprovada pelo município, acompanhada da declaração de que o parcelamento se encontra implantado, quando houver.

244.1. Na hipótese de o requerimento não estar subscrito ou instruído com anuência de todos os confrontantes, e estando a documentação em ordem, os faltantes serão notificados pelo oficial de registro de imóveis competente, a requerimento do município, para se manifestarem em 15 dias, promovendo-se a notificação pessoalmente, pelo correio com aviso de recebimento, ou pelo Oficial do Registro de Títulos e Documentos da comarca da situação do imóvel ou do domicílio de quem deva recebê-la.

244.2. A notificação será dirigida ao endereço do notificando constante do registro de imóveis, podendo ser dirigida ao próprio imóvel contíguo ou àquele fornecido pelo requerente; não sendo encontrado ou estando em lugar incerto e não sabido, tal fato será certificado pelo oficial encarregado da diligência, promovendo-se a notificação mediante edital, com o mesmo prazo fixado no item anterior, publicado por duas vezes em jornal local de grande circulação.

244.3. Findo o prazo sem impugnação, o Oficial abrirá a matrícula respectiva em nome do município, independentemente do regime jurídico do bem público [22], e efetuará a averbação remissiva na matrícula ou transcrição da área original para controle de disponibilidade, salvo se se tratar de aquisição imemorial, o que deve ser expressamente declarado pelo município.

244.4. Se houver impugnação por parte de algum confrontante, o oficial de registro de imóveis seguirá o rito previsto nos itens 228.5 a 228.8.

244.5. 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 [23].

244.6. 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 [24].

Subseção VIII

Da abertura de matrícula de imóvel público do Estado

245. O requerimento do Estado para abertura de matrícula de parte ou da totalidade de imóveis urbanos sem registro anterior [25], cujo domínio lhe tenha sido assegurado pela legislação, deverá ser acompanhado dos documentos mencionados no item 243.

245.1. 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, da Lei nº 6.015/76.

245.2. O município poderá realizar, em acordo com o Estado, o procedimento de que trata este Art. e requerer, em nome deste, no registro de imóveis competente, a abertura de matrícula de imóveis urbanos situados nos limites do respectivo território municipal.

245.3. Na hipótese de o requerimento não estar subscrito ou instruído com anuência de todos os confrontantes, aplicar-se-á o procedimento previsto nos itens 244.1 a 244.4.

Subseção IX

Da regularização dos conjuntos habitacionais não registrados

246. Entende-se como conjunto habitacional o empreendimento em que o parcelamento do imóvel urbano, com ou sem abertura de ruas, é feito para alienação de unidades habitacionais edificadas pelo próprio empreendedor.

246.1. A regularização dos conjuntos habitacionais compreende:

- a) o registro ou averbação do parcelamento do solo, quando couber, com a abertura das respectivas matrículas de lotes e áreas públicas;
- b) a averbação de construção na matrícula decorrente do parcelamento;
- c) o registro de instituição e especificação do condomínio e de convenção do condomínio quando houver duas ou mais unidades no mesmo imóvel; e
- d) a abertura de matrícula das unidades autônomas.

246.2. Para regularização de conjunto habitacional, o interessado instruirá seu requerimento de registro com os seguintes documentos:

a) planta do conjunto, emitida ou aprovada pelo município e assinada por profissional legalmente habilitado, com prova de Anotação de 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 edificações, subdivisões das quadras, as dimensões, área e numeração dos lotes, logradouros, espaços livres e outras áreas com destinação específica, inclusive garagem para veículos e unidades autônomas se houver, dispensados a ART e o RRT quando o responsável técnico for servidor ou empregado público [26];

b) cálculo das áreas das edificações discriminando, além da global a das partes comuns, e indicando cada tipo de unidade e a respectiva metragem de área construída, tudo de conformidade com as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT, aplicáveis ao caso;

c) discriminação das frações ideais de terreno com as unidades de uso exclusivo que a elas corresponderão;

d) memorial descritivo com a descrição sucinta do empreendimento, a identificação das unidades e as restrições incidentes, assinado por profissional legalmente habilitado na forma prevista na alínea “a” supra;

e) convenção de condomínio acompanhada do respectivo regimento interno;

f) prova do ato constitutivo do agente empreendedor, observados o Art. 8º, da Lei nº 4.380/64, e o Art. 18, da Lei nº 5.764/71;

g) auto de regularização ou vistoria (“habite-se”) ou documento municipal equivalente relativo às construções existentes;

h) certidão negativa de débito para com a Previdência Social relativa à construção, dispensada a apresentação mediante declaração de preenchimento dos requisitos previstos nos Arts. 322, XXV, e 370, III, da Instrução Normativa nº 971/09, da Receita Federal do Brasil [27]; e

i) licença ambiental emitida pelo município, Cidade Legal ou Cetesb, quando exigida por lei.

246.3. O requerimento do interessado e os documentos que o acompanham serão autuados, numerados e rubricados formando processo respectivo. O oficial de registro, então, procederá às buscas e à qualificação da documentação apresentada.

246.4. Procedido o registro do conjunto habitacional e arquivado o processo respectivo com a identificação do conjunto regularizado, o oficial de registro elaborará ficha auxiliar, que fará parte integrante da matrícula, da qual constarão todas as unidades, reservando-se espaço para anotação do número da matrícula a ser aberta quando do primeiro ato de registro relativo a cada uma delas.

246.5. A requerimento do interessado poderão ser abertas todas as matrículas das unidades integrantes do conjunto regularizado, averbando-se esse fato na matrícula matriz para comprovação do esgotamento da disponibilidade imobiliária.

Subseção X

Das disposições finais

247. Não serão cobradas custas e emolumentos para o registro do auto de demarcação urbanística, do título de legitimação e de sua conversão em título de propriedade e dos parcelamentos oriundos da regularização fundiária de interesse social.

248. São gratuitos os atos praticados em cumprimento de mandados judiciais expedidos em favor da parte beneficiária da justiça gratuita, sempre que assim for expressamente determinado pelo Juízo, bem como quando a lei determinar [28].

249. Nos procedimentos para registro de parcelamentos implantados diretamente pela União, Estado e municípios, CDHU, Cohabs e assemelhadas, os oficiais de registro de imóveis não exigirão as certidões previstas no Art. 18, da Lei nº 6.766/79 que forem incompatíveis com a natureza pública do empreendimento [29].

250. A União, o Estado, os municípios, as Cohabs e assemelhadas, a CDHU e as Instituições Financeiras autorizadas pelo Banco Central do Brasil poderão usar chancela mecânica para firmar contratos com seus mutuários no âmbito do SFH e do SFI.[30]

251. A certidão negativa de débitos emitida pela previdência social relativa à construção não precisará ser revalidada depois de expirado seu prazo de validade se mantida a mesma área construída.

252. Em todas as situações descritas nesta Subseção, considera-se confrontante o titular de direito real ou o ocupante, a qualquer título, da área lindeira da fração demarcada, integrante ou não do condomínio da área maior.

253. Aplica-se o § 10, do Art. 213, da Lei nº 6.015/73, a todas as situações nesta subseção em que haja pluralidade de proprietários ou confrontantes, em situação de condomínio, notificando-se apenas um deles de cada matrícula.

254. Nos procedimentos de regularização fundiária, os efeitos da prenotação cessarão automaticamente se, decorridos 60 dias de seu lançamento no protocolo, o título não tiver sido registrado por omissão do interessado em atender as devidas exigências, salvo no caso de outras hipóteses de prorrogação por previsão legal ou normativa. [31]

255. O registro da regularização fundiária não exime o parcelador faltoso da responsabilidade civil, administrativa ou criminal.

256. Quando houver seccionamento da área original do imóvel por ato do poder público para criação ou ampliação de sistema viário, ou em decorrência de alienações parciais, dando origem a mais de uma área remanescente, a apuração conjunta ou individual de cada uma delas poderá ser feita em procedimento autônomo, caso em que serão considerados como confrontantes tão somente os confinantes das áreas remanescentes, procedendo-se à necessária averbação dos desfalques na matrícula ou transcrição aquisitiva para controle da disponibilidade [32]”

Art. 2º - Ficam suprimidos os itens 152 a 159, das subseções II e III, da seção V, do Capítulo XX, do Tomo II, das Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça.

Art. 3º - Este provimento entrará em vigor em 30 dias.

São Paulo, 21/06/2012.

(25, 26 e 27/06/2012)

- (1) Lei nº 11.977/2009, Art. 47, VII.
- (2) Conselho Superior da Magistratura, Apelação Cível nº 3529-65.2011.8.26.0576.
- (3) Lei nº 6.015/73, Art. 288-B; Lei nº 11.977/2009, Art. 47, IX.
- (4) Lei nº 6.015/73, Art. 288-C.
- (5) Lei nº 11.977/2009, Art. 65, IV.
- (6) Lei nº 11.977/2009, Art. 53, § 1º.
- (7) Lei nº 11.977/2009, Art. 54, § 3º.
- (8) Lei nº 11.977/2009, Art. 54, § 3º.

- (9) Lei nº 11.977/2009, Art. 51, § 2º.
 - (10) Lei nº 11.977/2009, Art. 57, § 1º.
 - (11) Lei nº 6.015/73, Art. 235 e 288-G.
 - (12) Lei nº 6.015/73, Art. 235 e 288-G.
 - (13) Lei nº 6.015/73, Art. 235, § 1º.
 - (14) Lei nº 6.766/79, Art. 26, § 6º.
 - (15) Lei nº 6.766/79, Art. 27, §§ 1º, 2º e 3º.
 - (16) Lei nº 6.015/73, Art. 288-A.
 - (17) Lei nº 11.977/2009, Arts. 51, § 3º e 57, §§ 8º e 10.
 - (18) Pareceres CGJSP nº 392/2010-E e 71/2012-E.
 - (19) Lei nº 6.015/73, Art. 288-C.
 - (20) Lei nº 6.015/73, Art. 213, § 11, V.
 - (21) Art. 195-A da Lei nº 6.015/73 e Art. 22 da Lei nº 6.766/79.
 - (22) Art. 195-A, § 5º.
 - (23) Art. 195-A, § 2º.
 - (24) Art. 195-A, § 3º.
 - (25) Lei nº 6.015/73, Art. 195-B.
 - (26) Lei nº 6.015/73, Art. 288-C.
 - (27) Parecer CGJSP nº 392/2010-E.
 - (28) Proc. CG 11.238/2006 (Parecer 74/2007-E) e Lei nº 11.331/02, Art. 9º.
 - (29) Proc. CG 69.882/2010.
 - (30) Proc. CG 69.882/2010.
 - (31) Lei nº 6.015/73, Art. 205, parágrafo único.
 - (32) Lei nº 6.015/73, Art. 213, § 7º.
- (D.J.E. de 25.06.2012) ■

Vista noturna da cidade, Atibaia/SP

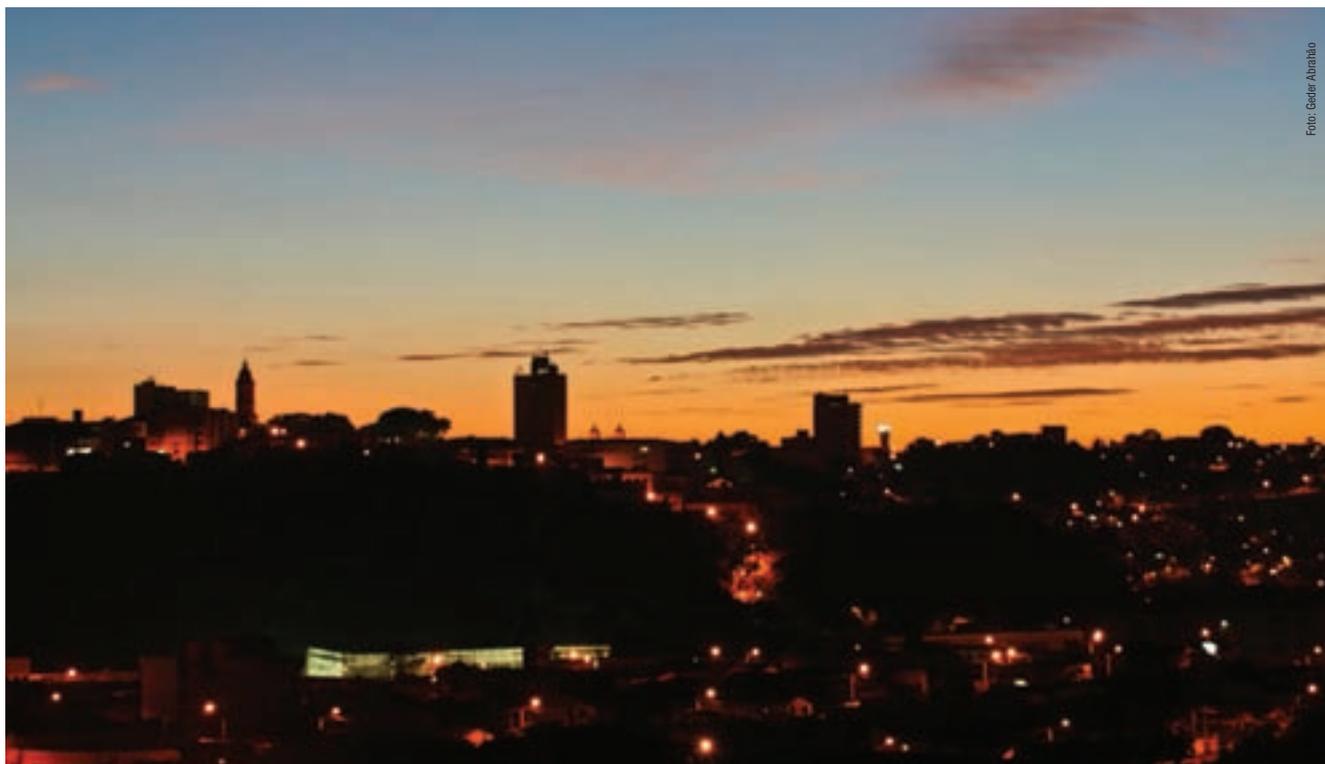


Foto: Gedler Abramo



Tarcísio Wensing afirma que a necessidade de melhor ordenar e de regularizar núcleos urbanos veio da iniciativa do Poder Judiciário

Regularização de condomínios

// Tarcísio Wensing

Oficial de Registro de Imóveis, Títulos e Documentos e Civil de Pessoa Jurídica de Santa Isabel/SP

Até recentemente, a regularização fundiária não era considerada tema de interesse da administração pública – seja no Executivo quanto no Legislativo –, embora as irregularidades nesse campo afetem há décadas o ordenamento urbano municipal. A necessidade de melhor ordenar e regularizar esses núcleos urbanos, antes de qualquer outra esfera do Executivo e do Legislativo, veio do Poder Judiciário, por meio de suas Corregedorias e Juízes Corregedores.

A partir da década de 70, a Corregedoria Permanente da Capital já estava expedindo atos no sentido de adotar procedimentos de regularização fundiária. O mesmo ocorreu por parte da Corregedoria Geral a partir dos anos de 1980. Foi depois de 1979 que o legislador federal passou a se preocupar com as irregularidades do solo urbano, com o advento do parcelamento do solo, pela Lei nº 6.766/79, Art. 40, a qual inseriu no ordenamento o termo regularização, além de alterações a partir da edição da Lei nº 9.785 de 29/1/1999, que acresceu o Art. 53/A. Tais medidas não alcançaram o resultado esperado.

E para reverter o resultado negativo dessa lei, foi editada, em 2009, a Lei nº 11.977, de 7/7/2009, a qual, de forma clara e objetiva, estabeleceu regras para a regularização fundiária. No ano de 2011, a partir da Lei nº 12.424, 2011, foram acrescentadas alterações na Lei nº 11.977/2009, inclusive um capítulo específico na Lei nº 6.015/73: Registros Públicos, Capítulo XII - do Registro da Regularização Fundiária Urbana.

O Estado de São Paulo passou a se preocupar com essas irregularidades a partir da edição do Decreto nº 48.340, de 18 de dezembro de 2003, o qual instituiu, no âmbito da Secretaria da Habitação, o Programa Estadual de Regularização de Núcleos Habitacionais de Interesse Social - Pró-Lar Regularização, posteriormente modificado pelo Decreto nº 52.052, de 13.8.2007 (DOE - 14.8.2007), que deu a seguinte denominação à iniciativa: Programa Estadual de Regularização de Núcleos Habitacionais – Cidade Legal.

Condomínio voluntário (civil – ordinário – comum)

- *Código Civil, Artigos 1.314 a 1.330.*

Denomina-se condomínio voluntário, ordinário, civil ou comum aquele em que os condôminos possuem uma parte (fração) sobre o todo, desde que não especializada. O domínio se projeta sobre o todo da propriedade, e não somente sobre a sua parte ideal.

Segundo o professor, Caio Mario, o elemento característico essencial é fixar e determinar, de início, que no condomínio voluntário a ideia mestra reside no exercício conjunto das faculdades inerentes ao domínio a partir da pluralidade de sujeitos. Desse modo, cada um pode dispor de um poder jurídico sobre a coisa inteira, em projeção de sua cota ideal, sem excluir idêntico poder dos demais condôminos. Esse

processo é transitório e a alienação depende da anuência dos demais comunheiros

A existência do condomínio voluntário é, portanto, efêmera. Para essa espécie de “comunhão”, não é permitido, assim, prazo superior a cinco anos, embora este possa ser prorrogado mediante acordo dos condôminos, desde que limitado a cinco anos.

Do condomínio especial ou edifício

- *Lei nº 4.591/64 e CC – Artigos 1.351 a 1.358 - Condomínio em Edificações.*

De início, as faculdades dos condôminos do prédio dividido horizontalmente e fracionado em apartamentos residenciais ou conjuntos comerciais não traduzem um poder jurídico sobre a coisa toda e por quota ideal, mas acabam por implicar na utilização em comum apenas das partes necessárias à soldadura da comunhão, pelo fato de cada condômino guardar poder exclusivo sobre a sua unidade. Importante ressaltar que esta passa a ser sujeita à comunhão somente do terreno, dos alicerces, acessos, equipamentos da edificação, etc. Segundo outro ponto de vista, ao condomínio especial não é permitida a dissolução, já que é da sua essência a comunhão, embora esta diga respeito apenas às partes comuns.

O regime do condomínio especial pressupõe a existência de edificações ou de conjuntos de edificações, de um ou mais pavimentos, construídos sob a forma de unidades isoladas entre si, destinadas a fins residenciais ou não residenciais, constituindo, assim, cada unidade, propriedade autônoma a partir da individualização, identificação e discriminação, ou seja, a própria especialização.

Forma de parcelamento do solo

O parcelamento do solo urbano para fins residenciais, industriais ou comerciais dá-se por força da Lei nº 6.766/1979 (Parcelamento do Solo Urbano), da Lei nº 4.591/1964 e do Código Civil, por meio de seus Arts. 1.331 a 1.358 (Condomínio em Edificações).

O loteamento é constituído a partir do fracionamento de determinada área urbana (gleba) em lotes destinados à edificação, com identificação da área, lote, quadra, logradouro, características e confrontações. Somente o parcelamento do solo, despido de edificação, é passível de registro. Após esse procedimento, o sistema viário e as praças, por exemplo, passam ao domínio público.

O condomínio especial é caracterizado pela edificação ou pelo conjunto de edificações e instalações. Tal propriedade é composta de parte comum, não passível de divisão ou mesmo alienação destacada da respectiva parte exclusiva. A parte constituída como propriedade autônoma, de uso exclusivo,



“O parcelamento do solo pode ser procedido tanto pela modalidade de loteamento quanto pelo sistema de incorporação”, explica o palestrante

será identificada de forma numérica ou alfabética. Não há também transferência do sistema viário, praças, jardins e etc – esses bens são dos condôminos. O registro se dá pela edificação, sendo irrelevante o solo onde são implantadas as edificações.

Da classificação do parcelamento do solo

O parcelamento do solo pode ser procedido tanto pela modalidade de loteamento quanto pelo sistema de incorporação (condomínio edilício). Esses parcelamentos se destinam à residência, ao comércio ou à indústria, podendo ser:

Regulares - Quando aprovados e executados nos termos da aprovação e devidamente registrados.

Irregulares - Quando o empreendedor deixa de executá-lo ou o executa em descompasso com a legislação vigente ou ainda em desacordo com o ato de aprovação ou, após a aprovação e a execução regular, não o registra.

Clandestinos - Na medida em que o Poder Público competente para examinar e, se for o caso, aprovar o projeto, dele não tem qualquer conhecimento oficial. (Diógenes Gasparini)

Significa que a administração pública não se manifestou sobre uma eventual autorização do projeto, não havendo uma autorização. O empreendedor efetuou a divisão do solo, com elaboração da planta e as respectivas divisões em quadras e lotes, bem como definiu o arruamento. Para o formato de parcelamento irregular, é possível identificar os condomínios voluntários e as partes ideais.

A formação de tais parcelamentos ou condomínios, em regra, é precedida de anuência municipal e até estadual. De posse dessas autorizações, o empreendedor deveria formalizar o respectivo registro, mas acabou não efetuando esse registro. Com isso, alienou uma área identificada nos

moldes da planta licenciada, inclusive constando quadra e lote, ou ainda elaborando uma escritura de constituição de condomínio, perpétuo, indivisível, indissolúvel e alienou parte ideal, fração, etc.

Do parcelamento irregular do solo urbano na modalidade de condomínio voluntário

Os condomínios voluntários se originam, em regra, de escrituras públicas, as quais, a partir de cláusulas especiais estabelecendo que o “condomínio será perpétuo, indivisível, indissolúvel”. Ou seja, é uma situação na qual o proprietário unilateralmente instituiu um condomínio sobre um imóvel sem edificação e, doravante, efetuou o registro dessa escritura. Após esse registro, então, aliena partes ideais ou frações do todo, formando uma pluralidade de proprietários no mesmo registro (matrícula). Para melhor aferir o uso indevido da forma de parcelamento do solo, dispomos do trabalho desenvolvido por Luiz Paulo Aliende Ribeiro: *A Indevida Utilização do Condomínio Tradicional Para o Parcelamento do Solo em Partes Ideais* (Caohurb, 2001). Vale destacar sua análise:

Assim, desvirtuando esse entendimento, aqueles interessados nesse parcelamento obtinham junto a alguns tabeliães de notas a lavratura de instrumentos públicos que não identificavam metragem certa, localização ou identificação dos lotes, não obstante cada adquirente estivesse na posse perfeitamente definida e delimitada, (...) e conferindo a essas alienações falsa aparência de legitimidade. (RIBEIRO, 2001, p. 369)

Ainda segundo o mesmo autor,

O que se constata é a utilização de expediente aparentemente lícito, qual seja, o condomínio tradicional, previsto no Código Civil, com a alienação de partes ideais não localizadas e sem identificação no título, para burla da legislação cogente que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, viabilizando, por meio de fraude, se não a implantação de loteamento irregular. Alterou-se de forma deliberada uma situação de fato para escapar à incidência da norma. Simulou-se uma situação para a lei não atingir, livrando-se dos seus efeitos, em fraude à lei, um ato realizado de um modo aparentemente legal, mas com o escopo de burlar uma norma coercitiva, as partes simulam um ato permitido para atingir o objetivo proibido. (RIBEIRO, 2001, p. 378/379)

Para o Ministro Cezar Peluso, “a fraude à lei, que, no fundo, é fraude aos resultados práticos das normas cogentes, os interessados agindo de maneira maliciosa, com o propósito de eludir os resultados desfavoráveis da incidência infalível da lei, está-se a usar de categoria jurídica lícita, que, objeto de regras não cogentes, é o condomínio disciplinado pelo Código Civil, como

sorilégio para evitar os resultados práticos das normas cogentes da Lei de Parcelamento do Solo”. (PELUSO, 2000, p. 369)

De acordo com Álvaro Luiz Valery Mirra, “o que caracteriza o denominado condomínio deitado ou condomínio de casas, e o distingue, fundamentalmente, para o que aqui interessa, do loteamento, é a vinculação efetiva do terreno à construção, impossível admitir a figura do condomínio de lotes, faz-se necessário que as edificações constem, efetivamente, do projeto levado à aprovação e que sejam elas as unidades autônomas do empreendimento” (Processo 2.051/2007).

Legalidade da forma e desconstituição do ato

A forma indevida ou irregular utilizada para a constituição dos chamados condomínios voluntários merece ser compreendida. A lavratura de instrumentos públicos, em que se confere falsa aparência de legitimidade de um condomínio nos moldes da lei de incorporações, é feita com a utilização de expediente aparentemente lícito, como o condomínio tradicional previsto no Código Civil. Assim, um ato realizado de um modo aparentemente legal é procedido com o propósito de burlar uma norma coercitiva (Lei do Parcelamento do Solo), em que as partes simulam um ato permitido para atingir o objetivo proibido, viabilizando a implantação de loteamento irregular.

A validade dessas escrituras de instituição e a convenção de condomínio ordinário, elaboradas unilateralmente sob a declaração de serem um condomínio perpétuo a partir do regime tradicional do Código Civil Brasileiro, indivisível e indissolúvel, não atendem aos princípios da legalidade, perfeição, validade, ilegalidade do objeto, defeito de forma e defeito de motivo.

Pelo princípio da legalidade a administração pública, no desempenho de suas atividades, tem o dever de respeitar todas as normas do ordenamento. A perfeição ocorre quando o ato administrativo resulta do cumprimento de todas as fases relativas à sua formação. O ato é válido pelo atendimento de todas as exigências legais. A ilegalidade do objeto se dá quando o resultado pretendido pelo ato importa violação da Constituição, lei ou outro preceito.

Verifica-se, assim, o defeito de forma pela omissão ou ainda inobservância de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato.

O defeito de motivo se dá quando a matéria, de fato ou de direito, na qual se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido.

As escrituras elaboradas para formação de condomínio e que declaram como sendo um “condomínio ordinário, perpétuo indivisível e indissolúvel”, temos que: condomínio voluntário ou ordinário, aquele que não apresenta condição particular,

comum, não especial; perpétuo que não se altera, inalterável; indivisível que não pode ser dividido, e indissolúvel que não se pode dissolver.

Essas escrituras carecem de legalidade, perfeição, validade e ainda da legalidade do objeto da forma e de motivo frente às disposições que tratam do condomínio voluntário. Não há no regime do Código Civil, tanto no atual quanto no de 1916, a figura do condomínio perpétuo, indivisível, indissolúvel. Pelo contrário, há previsão expressa da extinção do regime condominial voluntário ou ordinário, o qual não permite que fique indiviso por tempo superior a cinco anos.

A instituição de condomínio sem o atrelamento, de fato, à edificação, com suporte nessas escrituras que não atendem ao disposto na Lei de condomínio (Lei nº 4.591/64), tampouco a Lei de Parcelamento do Solo (Lei nº 6.766/79), nada mais são do que parcelamentos irregulares do solo, à revelia do ordenamento jurídico (CGJ – P. 2051/2007).

Por não atender aos princípios mínimos dos atos administrativos, as referidas escrituras (instituição de condomínio sob o regime do Código Civil) carecem de eficácia para produzir efeitos, maculando, assim, desde o início, os atos de registro na matrícula, devendo, então, ser desfeitos ou regularizados na forma da legislação atual, que, no caso desses condomínios, ocorrem na forma de parcelamento do solo.

Competência do município e licenças

O município, conforme dispõe a Constituição Federal, Art. 30, inciso I, pode legislar sobre assuntos de interesse local, matéria urbanística, uso, parcelamento e ocupação do solo urbano. A Lei nº 6.766/1979 atribuiu ao município a competência para assumir a função de loteador, objetivando, desse modo, corrigir as distorções no loteamento implantado em desacordo com o licenciamento, bem como regularizar o parcelamento do solo irregular, para evitar a deterioração das áreas urbanizadas e promover a reorganização do solo urbano.

A lei de regularização fundiária (Lei nº 11.977/2009) inseriu no ordenamento meios e formas para as regularizações dos parcelamentos irregulares, tanto na modalidade de loteamento, como no regime de condomínio voluntário, inclusive minimizando as exigências para regularizar os núcleos implantados e consolidados, em que se efetuou parcelamento do solo anteriormente a vigência da Lei nº 6.766/1979 (19/12/1979).

A competência para o município regularizar os parcelamentos irregulares, não é discricionária e sim vinculada, constitui-se num poder dever. Conforme posição do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e dos Tribunais de Justiça estaduais, ao estabelecer que o município poderá regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de

licença, fixa, na verdade, um poder-dever, ou seja, um atuar vinculado da municipalidade.

A municipalidade é o ente federativo responsável pela promoção da política urbana, que engloba a regularização fundiária, tendo o dever – e não a faculdade – de regularizar o parcelamento, as edificações, o uso e a ocupação do solo, para assegurar o respeito aos padrões urbanísticos e o bem-estar da população. Assume ainda o poder-dever de agir para que o loteamento ou condomínio voluntário irregular passe a atender o regulamento específico voltado à sua constituição.

Regularização do parcelamento do solo irregular na modalidade de condomínio voluntário

Atesta-se a existência de loteamento disfarçado de condomínio voluntário, cuja origem se deu a partir de uma escritura pública ou por alienações de partes ideais, daí formando o condomínio, pelo acréscimo de adquirentes novos. Essa situação vem aumentando significativamente os proprietários no registro, chegando a centenas deles, com registros que ultrapassam mais de mil atos.

Ao se permitir o registro dessas escrituras sem quaisquer vinculações à existência de construção, configurou-se o desvirtuamento do uso do solo, situação que por si só já enseja o reconhecimento de parcelamento irregular do solo, como também o conhecimento público das mais diversas decisões do Superior Tribunal de Justiça, Conselho Superior da Magistratura e parecer da Corregedoria Geral de Justiça, a partir das quais não se admite a manutenção de tal irregularidade.

Diante da constatação das mais diversas formas de burlar a Lei do Parcelamento do Solo, a Corregedoria Geral de Justiça regulamentou por meio de provimento e delegou ao registrador a fiscalização e observação do alcance e de possível implantação de parcelamento irregular do solo, quer na modalidade de alienação de partes ideais ou condomínio voluntário.

Ao ingressar na serventia registral, título ensejador de criação de condomínio voluntário ou alienações de partes ínfimas da área total do registro, o registrador deverá obstar o registro e, se for o caso, solicitar o bloqueio da matrícula ao juiz corregedor permanente.

O parcelamento irregular ou condomínio voluntário, em tese, surge quando o parcelador aliena pequenas frações ideais do imóvel, formando uma pluralidade de proprietários, sem a demonstração de que a exploração da propriedade se dará no todo – frações, em geral, constituídas a partir de uma parcela do imóvel. Para o adquirente dessa parcela, é definida sua localização de fato no solo, devido à existência de planta que identifica quadra lote, rua em poder do empreendedor, em muitos, inclusive, objeto de devidas aprovações, com a manifestação do município e do estado. O registro do empreendimento, porém, nem sempre ocorre.

Para a regularização dos empreendimentos irregulares na forma de condomínio voluntário ou partes ideais, surge a dificuldade de identificação da real ocupação, pois a propriedade não é localizada no registro, já que, a princípio, a extinção de tal comunhão deverá ocorrer por meio de divisão amigável, com a atribuição e especialização da cota parte de cada um dos condôminos e com a participação de todos os demais.

Diante de tal comunhão, em que o solo urbano de fato foi fracionado em partes identificadas (exceto no registro), com existência de acesso (ruas), lote, quadra, área reservada (praças), áreas comuns, etc, constituindo verdadeiro parcelamento do solo, com ocupação individualizada e localizada, o que à vista dos ocupantes é um loteamento. Apesar de tal configuração, contudo não se verifica o devido licenciamento das autoridades competentes, tampouco constam dos serviços de registro documentos que possam inferir tratar-se de parcelamento do solo urbano (loteamento), exceto pela presunção quando da apresentação de títulos a registro e constata-se que a tributação municipal, no caso o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) é feita em consonância com a área correspondente a cada condômino, não existindo sequer esse cadastro da totalidade da área constante da matrícula.

Regularizar o procedimento, então, requer os mesmos procedimentos para quaisquer outras modalidades de parcelamento irregular.

O marco inicial a permitir a regularização, sem a necessidade da divisão amigável, parte da iniciativa do registrador em adotar o procedimento da negativa na prática do ato diante da constatação de eventual implantação de parcelamento irregular pelos elementos constantes da própria matrícula, que se constitui na solicitação de bloqueio da matrícula ao juiz corregedor. Caso se mostre pertinente, será determinado o bloqueio, e à vista das decisões do Conselho Superior da Magistratura, ocorrerá a regularização na modalidade de loteamento.

Também dispensa a divisão amigável uma eventual decisão proveniente de título relacionado com a gleba a ser regularizada, a qual reconhece o parcelamento irregular do solo, estabelecendo que este deva ser regularizado.

Outro procedimento é o previsto no Art. 40 da Lei nº 6.766/79, justamente o poder-dever da municipalidade, que solicita e providencia notificação do proprietário ou proprietários condôminos constantes do registro para que comprovem a regularidade do empreendimento. Em caso de desentendimento, cabe ao Poder Público Municipal declarar e reconhecer como irregular ou não executado, devendo regularizar a situação que também dispensa a divisão amigável.

A existência de bloqueio na matrícula, dúvida julgada ou ainda o reconhecimento pela municipalidade de parcelamento irregular exigirá ao Poder Público Municipal o levantamento

topográfico e cadastral. Com isso, definirá, assim, seus limites, área, localização e confrontantes, vias de circulação, com a finalidade de identificar seus ocupantes e alocar cada unidade ocupada no solo em correspondência com a planta de regularização do loteamento, designando-o com identificação (lote, quadra, logradouro, etc.) e atribuindo a cada condômino a localização de seu lote, em conformidade com a posse e ocupação de fato no solo parcelado irregularmente. O objetivo é buscar correspondência entre o novo imóvel (lote) e respectivo proprietário do todo (registro na matrícula originária).

A competência para atribuir e identificar a correspondência entre a unidade (lote) e a ocupação (proprietário) é prerrogativa do município nas situações de declaração de parcelamento irregular do solo urbano e em conformidade com precedentes em decisões judiciais que delegam a esse ente federativo o poder-dever que resulta na obrigação de organizar o solo urbano (Art. 30, I e VIII, CF). O propósito é evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano, na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes, (Art. 40, Lei nº 6.766/79), em que o município o qual assume a responsabilidade que essas questões de domínio estão equalizadas e asseguradas pelo Poder Público respectivo, ao emitir o documento de regularização, inclusive, vedando, assim, exigências e sanções pertinentes aos particulares (Art. 53-A, Parágrafo único, Lei nº 6.766/79).

Apresentando-se na serventia registral os documentos previstos nas Leis nº 6.766/79, 11.977/09 e 6.015/73, conforme o caso, o procedimento a ser adotado é a averbação da regularização do parcelamento irregular. A medida se faz necessária por tratar do parcelamento do solo na modalidade "loteamento", com o descerramento das matrículas para as unidades identificadas com seu respectivo proprietário (simetria) e das áreas públicas (rua, praça, área verde, etc.).

Bibliografia

BRASIL. Constituição, 1988.

_____. Leis nº 11.977/2009 e 12.424/2011, Regularização Fundiária.

_____. Lei nº 10.406/2002, Código Civil.

_____. Lei nº 10.257/2001, Estatuto da Cidade.

_____. Lei nº 6.766/1979, Parcelamento do Solo.

_____. Lei nº 6.015/1973, Registros Públicos.

_____. Lei nº 4.591/1964, Condomínio Edifício.

_____. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Especial – STJ nº 1.113.789/SP, nº 448216/SP - Nº 292.846/SP, nº 432531/SP - Nº 447433/SP, nº 252.512/SP.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Súmula 473.

SÃO PAULO (Estado). Decreto-Lei nº 58/1937, Normas de Serviço da Corregedoria Geral de Justiça do Estado de São Paulo.

_____. Apelações. Civil 012297-0/7 e 506-6/1 - Conselho Superior da Magistratura do Estado de São Paulo.

_____. Processos CG 2.051/2007, 2007/11287, 245/2006, 1.536/96, 245/2006, 2.051/2007 e Parecer nº 144/2008-E, Corregedoria Geral de Justiça do Estado de São Paulo.

BARBOSA, Colani; LELIS, Camilo; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. *Compreendendo os novos limites à propriedade*. Rio Grande do Sul: Jurisplenum, ed nº 13, 2010.

BERÉ, Cláudia Maria; *Registro de Imóveis*, 4ª ed, Rio de Janeiro: Editora Forense, 2001 - Afranio de Carvalho;

CARVALHO, Afranio de. "Regularização Fundiária do Parcelamento do Solo" in *Temas de Direito Urbanísticos 4 – CAO-UMA*. São Paulo, 2005.

FARIA, Edimir Ferreira de. "Curso de Direito Administrativo Positivo", 3ª ed in *Revista, Atualizada e Ampliada*. Belo Horizonte: Editora DelRey, 2000.

GASPARINI, Diogenes. *Regularização de Loteamento e Desmembramento*, São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima, 1990.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*, 11ª ed. revista e atualizada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

MORAIS, Alexandre. *Direito Constitucional Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2002

PELUSO, Antônio Cezar. *Temas de Direito Urbanístico 2*. São Paulo: CAOHURB, 2000.

RIBEIRO, Luíz Paulo Aliende. "A indevida utilização do condomínio tradicional para o parcelamento do solo em partes ideais: fraude à lei impeditiva do Registro Imobiliário" in: *Temas de Direito Urbanístico 3*. São Paulo: CAOHURB, 2001.

VALENTE DA SILVA, Gilberto. *As prefeituras municipais e a regularização dos loteamentos* in: <http://www.irib.org.br/html/biblioteca/biblioteca-detalle.php?obr=226>

ZANELLA, Maria Sylvia. *Direito Administrativo*, 10ª ed, São Paulo, Editora Atlas S. A., 1998 - Maria Sylvia Zanella di Pietro. ■

Apresentação desta palestra disponível no endereço

<http://www.irib.org.br/html/encontros-irib/programacao.php?evento=11>





Galhardo comenta que, quando a Lei Federal nº 9.785/1999 alterou profundamente a Lei nº 6766/79, o IRIB promoveu, junto com os autores da lei, reunião para uma interpretação autêntica e doutrinária dos novos dispositivos

Alteração de entendimento do CSMSP a respeito do § 6º do Art. 26 da Lei nº 6.766/1979

// João Baptista Galhardo

1º Oficial de Registro de Imóveis de Araraquara/SP

Tenho a convicção de que os profissionais do Direito exercem e devem exercer suas funções por inclinação e vocação. Caso contrário, corre-se o risco de ser um eterno infeliz, mesmo que bem remunerado. Afinal, tudo o que fazemos e empreendermos na vida é arte. Medicina é arte. Engenharia é arte. Arquitetura é arte. E o Direito, como tantas outras atividades e ofícios, também é arte.

São dois os requisitos exigidos pela arte: o domínio da teoria e o domínio da teoria e da prática. Explico: um médico não se atreve a realizar uma cirurgia, sem antes dominar a teoria e, depois, a prática. E para ordenar, organizar e combinar a teoria com a prática, tornando-se bom, médio ou ótimo artista, é fundamental que se exerça a disciplina, a concentração e a paciência. Vale assinalar que, sem dúvida, esse último atributo compreende a arte da prudência.

A disciplina é uma qualidade da alma. Requer firmeza, organização mental, critérios éticos. É o contrário do desleixo, da inconstância, da irregularidade. É a única possibilidade de uma pessoa realizar seus sonhos. Basta atestarmos que os grandes homens sempre foram disciplinados, organizados e prudentes.

Sempre digo que a burocracia, quando não é psicótica, torna-se mais fruto da desorganização do que da preguiça, incompetência ou desonestidade.

Já a concentração significa pensar para dentro, falar consigo mesmo, fechar-se para balanço, centralizar-se, abstrair-se. Não é aquietar-se, mentalizando um mantra, embora isso seja algo muito bom também. Mas, sim, o uso da mente focada em uma determinada meta. A disciplina e a concentração exigem aprimoramento por meio da paciência – atributo que expressa calma, placidez, serenidade, requerendo, ainda, controle emocional.

Todo esse prólogo é para caracterizar o profissional de cartório, sem dúvida, um permanente artista, pois teórico e prático, disciplinado, concentrado e paciente, além de criativo. Vale reiterar que a criatividade também é da essência da função. Esse profissional não deixa de ser também um eterno pensador, afinal somente se autoeduca pensando e apenas se educa ensinando a pensar. Diuturnamente nos encontramos na trincheira, devidamente preparados para enfrentar sustos no exercício da nossa função.

Legislação, doutrina e jurisprudência se alternam e mudam constantemente. Às vezes retornam ao passado, deixando-nos tontos, atarantados, se não estivermos atentos. E o Direito é exatamente isso: heterodoxo. Não fosse assim, não seria uma ciência. Diria mais, arte e ciência – ciência deontológica. E se susto matasse, este permanente estudioso já estaria morto há muito tempo.

Peço licença para descerrar o véu do tempo, uma vez que falaremos de alterações e inserções em uma Lei do

Parcelamento do Solo datada de doze anos atrás, quando muitos dos presentes aqui ainda não exerciam atividade notarial ou registral.

Quando a Lei Federal nº 9.785 de 29/1/1999 alterou a Lei nº 6766/79, com inovações profundas, o IRIB promoveu, junto com os autores da lei, reunião para uma interpretação autêntica e doutrinária dos novos dispositivos. A matéria foi então debatida no recinto do Ministério Público paulista. O encontro contou com a presença do Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo (Secovi), da Associação das Empresas de Loteamento e Desenvolvimento Urbano do Estado de São Paulo (Aelo), do IRIB, da Corregedoria Geral de Justiça, da Escola Paulista da Magistratura, do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo e Patrimônio Histórico e Cultural (Caohurb) e de outros experientes doutrinadores.

Sob a presidência do desembargador Cesar Pelluso, hoje ministro do STF, discutiu-se, por um dia inteiro, as inovações recentes. Houve explanação para todo gosto. E alguns defendiam que, doravante, tratando-se de lote de loteamento registrado, a forma da escritura pública não seria mais necessária.

Flagrei nesse debate um nebuloso equívoco – o de que a cadeia da continuidade, tendo por objeto lote, dispensaria a forma pública. Eu conhecia a doutrina até então, aquela que ultrapassava essa compreensão, a partir da qual nenhum compromisso já quitado necessitava de novo título, pois estaria com o pagamento total, consolidada a transferência.

Posteriormente, com a mesma finalidade e também de robusta composição, ocorreu um novo simpósio. Nesse fórum, mais às claras, principalmente por parte do jurista e desembargador José Ozório de Azevedo Júnior, alguns sustentaram a doutrina pretérita da dispensa, na hipótese de novo contrato, ou seja, a escritura pública. Tal assertiva mereceu veementes apartes em contrário, e a assembleia acabou com opiniões isoladas.

Orozimbo Nonato, mencionado no livro de José Ozório, fez-me consultar o dicionário quando afirmou que o compromisso quitado era “paragonável” da escritura pública. Quis dizer semelhante, equivalente. Já Orlando Gomes inseriu no seu projeto, não vingado, de Código Civil de 1965, dispositivo – Art. 537 – a partir do qual o registro de compromisso com o comprovante de pagamento seria considerado título hábil à transmissão do domínio. Sua ideia, porém, não prevaleceu. Havia defensores até mesmo para venda e compra com reserva de domínio de imóvel pago em prestações, para evitar um segundo contrato para ratificar a promessa.

Hoje, porém, diante da redação do Art. 1.418 do atual Código Civil, sem precedente no anterior, a defesa de que qualquer compromisso quitado tenha força de escritura pública não faz mais sucesso. Segundo esse dispositivo, o promitente



Participantes observam atentos a explanação do registrador de imóveis de Araraquara/SP

comprador, titular de direito real, pode exigir do promitente vendedor, ou de terceiros, a quem os direitos deste forem cedidos, a outorga da escritura definitiva de compra e venda, conforme o constante no instrumento preliminar. Se houver recusa, há de se requerer ao juiz a adjudicação do imóvel.

Escrevi há algum tempo o primeiro, ou talvez um dos primeiros, um livreto publicado na Revista 46 do IRIB (Revista de Direito Imobiliário), sobre os aspectos registrários da aplicação da Lei Federal nº 9.785, de 1999. Frisei – e não me lembro de outros que tenham feito o mesmo – que o § 6º se aplicaria uma única vez, com referência ao lote, ou seja, quando o domínio tivesse de ser transferido do loteador para o compromissário comprador ou cessionário, conforme o caso. Isso para que ninguém viesse, como já acenado e apoiado em forte doutrina, a afirmar que se tratando de lote, a cadeia de titularidades seria por instrumento particular, ou que o § 6º do artigo servisse para qualquer compromisso quitado.

Em 2002, o Conselho Superior de Magistratura de São Paulo (CSM-SP) decidiu, por meio do Ap. Cível 92.208-0/8, e reiterou, em 2003, com o Ap. Cível 100.339-0/6, que o mencionado dispositivo só se aplicaria aos lotes de loteamentos populares. Decisões essas que mereceram aplausos de uns e críticas de outros apoiadores daquela doutrina pretérita. No entanto, de lá para cá não houve nova apelação da mesma matéria. Como já havia dito a respeito, fui muitas vezes instado a registrar como definitiva a venda compromissada e quitada, tendo por objeto lote de qualquer tamanho e preço.

Respeitei até hoje o então entendimento do CSM-SP, evitando, assim, com boas maneiras, que os interessados suscitassem qualquer dúvida quanto à minha recusa simplesmente porque

dispunha da absoluta certeza de que a jurisprudência seria – como foi – modificada. Essa dúvida da Comarca de Sumaré é que o Tribunal aguardava para adequar a decisão a respeito do texto da lei. Por isso aqui estamos hoje: justamente para refletir sobre a aplicação da jurisprudência alterada.

Dadas a autonomia e a independência de cada registrador, não há como alcançarmos respostas definitivas, mas daqui sairemos mais prontos para resolver qualquer caso concreto.

Listarei algumas hipóteses, dizendo o que penso de cada uma delas, sob o risco de alguma censura por parte do plenário. Não pretendo, porém, provocar o debate. Seria bom, apenas, que escrevessem suas opiniões para o consenso final. Apresentado para registro um compromisso de venda e compra de lote de parcelamento registrado pela Lei nº 6.766/1979, primeiramente o registrador deve, então, verificar as seguintes formalidades: se é original, firmas reconhecidas; se o loteamento está ou não registrado; se a quitação tem sua firma reconhecida; se foi dada por quem pode firmar, checar a guia de recolhimento do ITBI.

O ato é de registro, e este deverá mencionar, além do título, o dispositivo legal. A venda definitiva só será concretizada com a apresentação do pagamento do imposto. Acredito que não haverá necessidade de requerimento, ficando a critério de o registrador exigi-lo se se tratar de contrato longo para que o requerente assumira a responsabilidade de que não trafega fora do cartório eventuais cessões. Se o compromisso já foi registrado anteriormente, cobrados os emolumentos com a redução, o interessado deve apresentar requerimento acompanhado da quitação e do ITBI, fazendo menção ao registro do contrato e ainda solicitando a transferência definitiva

da propriedade para o compromissário.

Por que requerimento? Simplesmente porque guia de ITBI e quitação são documentos, e não títulos. Assim será prenotado o requerimento acompanhado dos documentos, fazendo-se o pedido, conforme explicamos.

O ato será de registro, mencionando-se tanto a lei quanto o compromisso já registrado e a apresentação dos documentos. O domínio será transferido, ainda, para o compromissário nesse momento. O ato é caracterizado como registro pelo fato de ser constitutivo, cobrando, nesse caso, o restante dos emolumentos. Se for apresentada a cessão de um compromisso registrado, o que importa é a quitação do promitente vendedor, e não a do cedente.

Caso o cessionário tenha acabado de pagar as prestações perante o promitente loteador, prenota-se a original da cessão devidamente formalizada e procede-se o registro definitivo em nome do cessionário. Mas se o promitente comprador cedeu quando já quitado diante do promitente vendedor loteador, será deferida, para ele, a transferência definitiva com a devida apresentação da quitação dada, além do comprovante do ITBI. O comprador, então, já proprietário, irá outorgar a escritura pública para o cessionário. Em caso de cessão, faz-se importante investigar quem quitou perante o loteador. Pode servir como prova de quitação a apresentação da última parcela paga? Fica a critério do registrador. Vide Arts. 943 do Código Civil (CC) anterior e 322 do CC atual. O compromisso quitado goza do privilégio do sexto parágrafo? O registrador é o juiz, o qual poderá argumentar que compromisso pressupõe existência de prestações vincendas, recusando, assim, o pedido.

Entretanto, cabe indagar se o compromisso deveria, quanto à forma, respeitar os limites do Art. 108 do Código Civil. Diante dessa indagação, decidiu-se que o compromisso, quitado e de qualquer valor, pode ser feito instrumento particular. Com isso, observa-se o afastamento do lote ao domínio do loteador.

O lote de desmembramento se inclui no parágrafo? Se o título é de lote de desmembramento, o qual foi registrado nos termos da Lei nº 6766/79, a resposta é positiva. Lote rural pode se utilizar do benefício? Não porque o benefício foi introduzido na lei do parcelamento do solo para fins urbanos. Compromisso ou cessão de lote do tempo do Decreto-Lei nº 58/37 pode se beneficiar? Nesse caso, a investigação deve ser dirigida para a sua origem. O loteamento foi registrado no antigo livro 8, uma vez que, na época, exigia-se o registro do parcelamento em lotes vendidos por oferta pública, mediante pagamento do preço a prazo, em prestações sucessivas e periódicas? Somente estes estavam obrigados a registrar o loteamento. Como é a mesma hipótese, aplica-se com cautela o parágrafo sexto. Faltando um desses requisitos não se tratava de loteamento.

Eventuais desmembramentos averbados à margem de transcrição por não serem considerados loteamentos não podem se

utilizar do parágrafo sexto. Caso se tratem de parcelamentos na época erroneamente averbados na transcrição, estes são irregulares que devem ser regularizados, após utilizar do Art. 41 da Lei nº 6766/79. Tratando-se a loteadora de pessoa jurídica, deve-se exigir a Certidão Negativa de Débito (CND) para o registro definitivo ao compromissário comprador? É difícil dar uma solução mesmo que hipotética para todos os casos. Se o compromisso foi registrado anteriormente onde houve a apresentação, referindo-se agora a ratificação e complementação, não há como fazer a exigência. E da mesma forma se constatou que o lote nunca fez parte do seu ativo permanente e sim do ativo circulante.

Quando fiz essa análise, em 1999, cheguei a mencionar a necessidade da CND. Mas hoje entendo que não. A exemplo do que dispõe o Art. 64 da Lei nº 8934/94, a que diz respeito a empresas mercantis, a qual, em caso de integralização de capital ou aumento, basta a certidão da junta para o registro de imóveis, da mesma forma que o Art. 26, §6º, que diz valerão como título para o registro da propriedade do lote adquirido, quando acompanhados da respectiva prova de quitação. A lei estabelece o que “valerá”: título, ITBI, quitação.

E se o loteador for pessoa física? Vai-se exigir a declaração na não vinculação com a previdência social? Nesse caso, vale o mesmo argumento acima. O compromisso de lotes advindos do Decreto-Lei nº 58/37 mostra que os compromissos serão averbados. Tal assertiva é verdadeira, mas desde que preenchidos os requisitos constantes no sexto parágrafo. Desse modo, serão registrados, uma vez que o registro é constitutivo para a aquisição da propriedade.

E se for apresentada cessão de compromisso averbado no livro oito? Prenota-se a cessão com os documentos, abre-se a matrícula do lote em nome do loteador e remete-se para ela aquela averbação de compromisso. Verifica-se, ainda, em nome de quem foi dada a quitação geral, registrando-se o domínio, em nome do cessionário. Em caso de cessão ou compromisso registrado, a transmissão do domínio se dá pela quitação e o ITBI pago? Não. Recibo e guia são documentos. Título é o que está sendo apresentado ou o que já se encontra registrado. O título é o fundamento da lei. Os documentos completam a transferência final do domínio para o compromissário comprador ou cessionário.

Aplicam-se aos casos viáveis pelo § 6º do Art. 26 as regras da Lei nº 7.433/85? Não. A Lei nº 7433/85 dispõe sobre os requisitos da escritura pública. Estende-se, onde couber, ao instrumento particular a que se refere o Art. 61, da Lei nº 4380/64 (contratos imobiliários), modificado pela Lei nº 5049, de 29 de junho de 1966. Concluo, então, minha modesta e improvisada colaboração trazida a este congresso, visando agregar alguma reflexão a meus nobres colegas. Aproveito para lembrar que a qualificação negativa, ou positiva, do oficial sobre um pedido de registro constitui uma decisão jurisprudencial. Daí a importância da reflexão jurídica de cada um.



Sérgio Busso: “notários e registradores devem empregar tratamentos diferenciados para aquisições onerosas feitas por quem se mostrar como casado em regime de bens”

Vocação hereditária – cônjuge como herdeiro

// Sérgio Busso

Oficial de Registro de Imóveis, Títulos e Documentos e Pessoas Jurídicas em Bragança Paulista/SP; 2º Secretário do IRIB e coordenador do grupo de revisores técnicos do Boletim Eletrônico do IRIB. Foi vice-presidente do Colégio Notarial do Brasil - Federal e do Colégio Notarial do Brasil - Seção de São Paulo, diretor de Notas da ANOREG/BR e 1º Secretário do IRIB

Na evolução do direito, principalmente em relação à vocação hereditária, o Código de 2002 trouxe uma questão que envolve notários e registradores de forma mais direta: a entrega da situação de herdeiros necessários, não mais somente a descendentes e ascendentes, como previsto no Art. 1.721, do Código de 1916, mas também ao cônjuge, conforme disposto no Art. 1.845, do Estatuto Civil ora em vigor.

Não obstante, a partir do texto do Art. 1.845 observamos não ser absoluta a indicação do cônjuge como herdeiro necessário, uma vez que, segundo o inciso I, do Art. 1.829, essa situação não acontecer quando a concorrência se der com descendentes, e seu casamento tenha ocorrido em regime de bens que admite comunicação, ou à vista de separação imposta pela lei.

Parece-nos, então, que, com as letras frias desse artigo, o legislador pretendeu resguardar melhor, e em maiores proporções, direitos dos descendentes – situação que não se dá quando tal concorrência se configurar com os ascendentes, como abaixo comento, onde vamos ter os cônjuges com benefícios mais avançados.

Entendemos por justificadas as exclusões da concorrência com os descendentes, por estar o cônjuge, no primeiro caso, recebendo metade do patrimônio, na condição de meeiro. Já a segunda situação, dirigida ao casado no regime imposto pela lei como separação de bens, até mesmo de forma injusta, conforme desejo claro do legislador em, nesse caso, não autorizar a sobredita concorrência, ficando, desse modo, o respectivo cônjuge sobrevivente sem nada receber, uma vez que, por razões óbvias, não se apresentará como meeiro.

Quando não houver descendentes a suceder, surgem, então, os ascendentes – situação na qual se concorre agora com o cônjuge sobrevivente nos direitos a serem partilhados, como previsto no Art. 1.829, inciso II, em trato no Art. 1.836 do Código em vigor. Aqui não cabe análise alguma a se fazer quanto ao regime de bens eleito para o casamento do citado cônjuge, o qual vai sempre se apresentar também como herdeiro necessário, inclusive o casado no regime da separação obrigatória de bens, e também o que contraiu matrimônio pelo da comunhão de direitos, que, além da meação, irá ainda se apresentar como herdeiro necessário, na concorrência com ditos ascendentes.

Vale ainda ressaltar o disposto no Art. 1.831: a entrega ao cônjuge sobrevivente, qualquer que seja o regime de bens e sem prejuízo de eventual participação na herança, do direito real de habitação relativamente ao imóvel destinado à residência da família, desde que seja o único daquela natureza a inventariar, o que ameniza, em parte, a situação dos casados no regime da separação obrigatória de bens, à vista do aqui comentado anteriormente.

Avançando-se, ainda, no direito sucessório em favor do cônjuge, quando não há herdeiros descendentes e ascendentes, será deferido a ele, e por inteiro, o patrimônio deixado em herança, como ditado pelo Art. 1.838, do “Codex” de 2002, sem qualquer análise quanto ao regime de bens.

Em relação ao casado no regime da separação obrigatória, fazem-se necessárias algumas considerações quanto ao determinado pela Súmula nº 377, do STF, a qual determina a comunhão dos aquestos para os casamentos celebrados no citado regime de bens – situação que, a nosso ver, teve seus efeitos somente enquanto em vigor o Código de 1916, justamente por ter se assentado às normas da citada base legal - totalmente revogada pela Lei nº 10.406/2002, que trouxe dispositivos a não mais justificar proveito da referida Súmula, como se nota, de forma especial, no ditado pelo referido Art. 1.829. Como o que a súmula sobredita só teria aplicação para as aquisições onerosas, ou seja, aquelas feitas por um dos

cônjuges, na vigência do Código de 1916, isso não mais se dará para as ocorridas quando de sua revogação, que devem ser vistas integrando sua totalidade, o patrimônio de quem se apresentou como adquirente, sem qualquer comunicação com o outro cônjuge.

Desse modo, os notários e os registradores devem empregar tratamentos diferenciados para aquisições onerosas feitas por quem se mostrar como casado no mencionado regime de bens, com entendimento de comunicação para as formalizadas até 10 de janeiro de 2003, à vista da aludida Súmula nº 377, e de não comunicação para as contratadas, a partir do dia 11 do referido mês e ano, com suporte no Código Civil em vigor.

Como encontramos no mesmo Estatuto Civil, de 2002, tratamento que busca equiparar aos direitos do cônjuge aqueles que se apresentem em situação de união estável, como previsto em seu Art. 1.725, julgamos importante também destacar algum comentário sobre como tais direitos são compreendidos, sublinhando o disposto nos Arts. 1.725 e 1.790:

1. reza o Art. 1.725 que, salvo contrato escrito entre os companheiros, aplica-se às relações patrimoniais, no que couber, o regime da comunhão parcial de bens;
2. o Art. 1.790 determina que a companheira ou o companheiro participarão da sucessão do outro quanto aos bens adquiridos onerosamente na vigência da união estável, nas condições noticiadas nos incisos que se seguem à aludida base legal.

Como se nota nas referidas bases, principalmente o que consta no Art. 1.790, quando seu conteúdo é analisado de modo estrito, percebemos que aqueles que se encontram em união estável, e com algum direito de meação, dispõem de mais benefícios do que os que efetivamente se apresentam como casados, quando comparamos tal situação com o disposto no Art. 1.829, inciso I, a partir do qual o cônjuge meeiro não pode concorrer com descendente - situação que, pelo aqui exposto, e se aplicado referido Art. 1.790, não irá ocorrer com quem se encontra na situação de união estável.

Dessa forma, dentro do conjunto de normas para o direito à sucessão, parece-nos que o melhor entendimento para o caso seria admitir a concorrência tratada nos incisos do referido Art. 1.790, somente para as situações nas quais o companheiro sobrevivente não se apresentou como meeiro do patrimônio deixado para partilha – o que nos parece mais justo, até mesmo para que possamos dispor de elementos para alimentar a qualquer momento a conversão da união estável para o casamento, como pressupomos pretender o legislador à época da elaboração de normas para o caso. ■



A conhecida EIRELI, a tão sonhada “sociedade unipessoal de responsabilidade limitada”, foi tema da palestra de Graciano Siqueira

Da empresa individual de responsabilidade limitada como modalidade de pessoa jurídica

// Graciano Pinheiro de Siqueira

Especialista em Direito Comercial pela Faculdade de Direito da USP. Professor em cursos preparatórios e de pós-graduação nas áreas notarial e registral. Professor convidado da ESA/OAB/SP (Escola Superior de Advocacia). Gerente Operacional Pessoa Jurídica do CDT (Centro de Estudos e Distribuição de Títulos e Documentos de São Paulo). Consultor do IRTDPJ-BRASIL (Instituto de Registro de Títulos e Documentos e de Pessoas Jurídicas do Brasil). Ex- 4º Oficial de Registro de Títulos e Documentos e Civil de Pessoa Jurídica da Capital/SP

A chamada “Empresa Individual de Responsabilidade Limitada” foi constituída a partir da Lei nº 12.441, de 11 de julho de 2011, por sua vez, resultante do Projeto de Lei da Câmara (PLC) 18/11, de autoria do deputado Marcos Montes (DEM-MG). A empresa também é conhecida por sua sigla EIRELI, cuja correta pronúncia é bastante discutida.

Essa iniciativa, em suma, altera a Lei nº 10.406/2002, que instituiu o Código Civil, acrescentando o Art. 980-A, inciso VI, ao Art. 44, alterando o parágrafo único do Art. 1.033 e estabelecendo que (I) será composta por uma única pessoa, titular da totalidade do capital social, devidamente integralizado, não inferior a 100 (cem) vezes o maior salário mínimo vigente no País; (II) seu nome empresarial (gênero) deverá ser formado pela inclusão da expressão EIRELI após a firma ou a denominação social (espécies) da Empresa Individual de Responsabilidade Limitada; (III) a pessoa natural que a constituir somente poderá figurar em uma única empresa dessa modalidade; (IV) o sócio remanescente de sociedade que se tornou unipessoal, inclusive na hipótese de concentração de todas as quotas sob sua titularidade, poderá transformar o registro daquela em EIRELI, independentemente do decurso do prazo de 180 (cento e oitenta) dias previsto no inciso IV, do Art. 1.033, do Código Civil; (V) poderá ser atribuída à empresa constituída para a prestação de serviços de qualquer natureza a remuneração decorrente da cessão de direitos patrimoniais de autor ou de imagem, nome, marca ou voz de que seja detentor o titular da pessoa jurídica, vinculados à atividade profissional; e (VI) aplicam-se à empresa, no que couber, as regras previstas para as sociedades limitadas. Dispõe, ademais, que a lei entra em vigor após o transcurso de 180 dias de sua publicação – lapso de tempo já efetivamente consumado.

Em outras palavras, cria-se, em nossa opinião, no direito pátrio, a tão sonhada “sociedade unipessoal de responsabilidade limitada”, a qual, além de limitar o risco daquele que, individualmente, exerce atividade econômica, garantindo-lhe maior segurança jurídica, fará ainda com que deixem de existir “sócios fictícios”, verdadeiros “laranjas”, apenas para cumprir exigências legais.

A propósito, do próprio texto legal se conclui que a “Empresa Individual de Responsabilidade Limitada” seja uma nova modalidade societária, já que manterá capital social (caput do Art. 980-A), podendo adotar, como nome empresarial, firma ou denominação social (§ 1º, do Art. 980-A); resultando da concentração das quotas de outra modalidade societária em um único sócio, independentemente das razões motivadoras de tal concentração (§ 3º, do Art. 980-A). Nesse sentido, somente o **patrimônio social** da empresa responderá por suas dívidas, não se confundindo, em qualquer situação, com o patrimônio da pessoa natural que a constitui (parágrafo 4º, do Art. 980-A).

Observa-se que o referido parágrafo 4º, do Art. 980-A, foi vetado, sob o argumento de que a expressão “em qualquer situação” poderia impedir, quando fosse o caso, a aplicação da regra do Art. 50 do Código Civil, que trata da desconsideração da personalidade jurídica da pessoa moral.

Não obstante, merece reparo a redação dada ao parágrafo único, do Art. 1.033, do Código Civil, quando faz referência apenas ao Registro Público de Empresas Mercantis, quando deveria mencionar, corretamente, **órgão de registro público competente** pois, de conformidade com a segunda parte do Art. 983, do mesmo Código, a sociedade simples, a qual, em última análise, é a sociedade não empresária, pode constituir-se segundo alguns tipos societários empresários, como a limitada, da qual a Empresa Individual de Responsabilidade Limitada é derivada, tanto que as regras daquela, no que couber, a esta se aplicam (§ 6º, do Art. 980-A). Ora, quem pode o mais (ser limitada), pode também o menos (ser Empresa Individual de Responsabilidade Limitada).

Desse modo, cabe observar que, tecnicamente, o legislador jamais poderia ter feito menção ao Registro Público de Empresas Mercantis no mencionado parágrafo único, do Art. 1.033, já que este é uma norma relativa à sociedade simples pura, a qual pode nos casos de omissão, ser utilizada subsidiariamente pelas demais modalidades de sociedades contratuais.

É oportuno ainda destacar que, mesmo que a sociedade simples adote o tipo empresarial, nem por isso se tornará uma sociedade empresária, mantendo registro, portanto, perante o Registro Civil das Pessoas Jurídicas, a quem, para tanto, o Art. 1.150 do Código Civil confere competência.

Lembre-se que “considera-se empresário quem exerce profissionalmente atividade econômica organizada para a produção ou circulação de bens ou de serviços” (Art. 966, do Código Civil), e que “não se considera empresário quem exerce profissão intelectual, de natureza científica, literária ou artística, ainda com o concurso de auxiliares ou colaboradores, salvo se o exercício da profissão constituir elemento de empresa” (parágrafo único, do Art. 966, do Código Civil).

A sociedade empresária funciona por meio da organização estrutural, prevalecendo a atuação dos sócios na direção da empresa e não propriamente na atuação direta da atividade-fim exercida, a ser realizada por seus empregados.

Em relação à sociedade de natureza simples, o seu funcionamento se dá a partir do trabalho pessoal dos sócios, ainda que tenha empregados, pois estes apenas trabalham colaborando. Vale dizer que o que predomina é a atividade produtiva exercida diretamente, como atividade-fim, pelo próprio sócio, em que pese poder contar com a colaboração de empregados seus.

Em outras palavras, na sociedade simples assume mais peso a atuação pessoal dos sócios, a qual suplanta a organização coordenada das pessoas e dos bens utilizados para a produção ou para a prestação de serviços. Na sociedade empresária, por sua vez, ocorre, justamente, o contrário.

Pelo exposto, concluímos que nada impede que uma sociedade de natureza simples possa ser constituída como, ou no decorrer



Foto: Divulgação IRIB

A EIRELI poderá ser constituída por todo empreendedor individual que desempenhe atividade econômica, seja ele empresário ou não, afirma Siqueira

de sua existência se transforme “empresa (leia-se sociedade) individual de responsabilidade limitada”, o que beneficiará, especialmente, os empreendedores (não empresários) que exerçam profissão regulamentada, como os contadores, médicos, dentistas, engenheiros e arquitetos – profissionais que podem atuar individualmente e sair da informalidade, sem colocar em risco seus bens particulares.

Aliás, o mesmo raciocínio pode ser extraído do texto projetado de Código Comercial (PL nº 1.572/2011), minutado pelo Professor Fábio Ulhoa Coelho, notadamente de seus Arts. 173, 192 e 665 (dá nova redação, dentre outros, aos Arts. 983 e 1.150, do Código Civil).

Além disso, vale ressaltar que o parágrafo 5º, do Art. 980-A, do Código Civil, faz alusão aos prestadores de serviços de qualquer natureza que, na maioria das vezes, como no caso dos profissionais liberais acima mencionados, exercem atividade econômica não empresária, devendo, por isso, continuar sendo registrados perante o Registro Civil de Pessoa Jurídica (RCPJ), seja como sociedade simples limitada seja como Empresa Individual de Responsabilidade Limitada.

Contudo, é importante alertar que a questão da natureza jurídica da EIRELI é, ainda, objeto de muita polêmica, já que parte da doutrina entende, como nós e outros, entre os quais se destacam Fábio Ulhoa Coelho, Erasmo Valladão A. e N. França, Marcelo Vieira Von Adamek e Francisco Satiro, que esse tipo de empresa é uma “sociedade unipessoal de responsabilidade limitada”, ou seja, uma subespécie da sociedade limitada. O próprio autor do PLC nº 18/2.011, anteriormente mencionado,

na sua justificativa para a apresentação do projeto de lei, assim a considera. Para a outra parte, entretanto, trata-se de uma pessoa jurídica *sui generis*, tanto que a Comissão de Direito de Empresa, da qual participamos na V Jornada de Direito Civil promovida pelo Conselho da Justiça Federal, assim se posicionou estabelecendo, pelo **Enunciado nº 469**, – que “A Empresa Individual de Responsabilidade Limitada (EIRELI) não é sociedade, mas novo ente jurídico personificado”. Já o **Enunciado nº 472**, – também aprovado na mesma V Jornada, estabelece que “É inadequada a utilização da expressão ‘social’ para as empresas individuais de responsabilidade limitada”. Fomos, portanto, voto vencido.

Em suma, deve-se destacar que a EIRELI poderá ser constituída por todo empreendedor individual (pessoa natural) que desempenhe atividade econômica, seja ele empresário ou não. Por sua natureza empresarial, a aquisição da personalidade jurídica se dará com o registro de seu **ato constitutivo** perante o Registro Público de Empresas Mercantis, a cargo da Junta Comercial, órgão estadual. Em caso de não ser empresária, a EIRELI deverá ter seu registro junto ao Registro Civil das Pessoas Jurídicas do local da sede ou da Comarca.

Ressalte-se que, por parte da Receita Federal do Brasil, nenhum óbice haverá para a constituição da **Empresa Individual de Responsabilidade Limitada** de natureza simples (não empresária), especialmente no que toca à emissão do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), sendo oportuno, nesse sentido, verificar a Nota Cosit nº 446, de 16/12/2.011, a Resolução Comissão Nacional de Classificação (Concla) nº 02, de 21/12/2.011 e o Ato Declaratório Executivo Coordenação Geral de

“Outra questão polêmica surgida em face da Lei nº 12.441/2011, é aquela associada à possibilidade de uma EIRELI ter como titular uma pessoa jurídica, havendo divergência doutrinária quanto ao tema”

Cadastro (Cocad) nº 2, de 22/12/2011, atos estes disponíveis no site do Instituto de Registro de Títulos e Documentos e de Pessoas Jurídicas do Brasil-IRTDPJ BRASIL (www.irtdpjbrasil.com.br). No mesmo portal poderá ser encontrado também um manual com orientações e procedimentos para o registro do **ato constitutivo** de EIRELI e da transformação de registro de sociedade contratual em EIRELI, incluídos os respectivos modelos.

Vale observar que o **Enunciado nº 471**, – do CJF, ao tratar do tema “órgão de registro”, assim dispõe: “Os atos constitutivos de EIRELI devem ser arquivados no registro competente, para fins de aquisição da personalidade jurídica. A falta de arquivamento ou de registro de alterações dos atos constitutivos configura irregularidade superveniente”.

Outra questão polêmica surgida em face da Lei nº 12.441/2011, é aquela associada à possibilidade de uma EIRELI ter como titular uma pessoa jurídica, havendo divergência doutrinária quanto ao tema, embora, em uma primeira análise, tem-se a impressão de que o espírito do legislador pretendeu contemplar como titular, apenas, a pessoa natural. Nesse sentido, há, inclusive, o **Enunciado nº 468**, do CJF, que indica que “A Empresa Individual de Responsabilidade Limitada só poderá ser constituída por pessoa natural”.

Reiteramos ainda que a Instrução Normativa Departamento Nacional de Registro do Comércio (DNRC) nº 117, de 22 de novembro de 2011, em sua primeira publicação no D.O.U., de 30/11/2011, permitia a titularidade de EIRELI por pessoa jurídica. Todavia, em sua republicação no D.O.U. de 22/12/2011, a permissão deixou de existir, o que tem sido objeto de várias críticas. Desse modo, no âmbito das Juntas Comerciais, que estão, tecnicamente, vinculadas ao DNRC, somente será possível a constituição de uma EIRELI por parte de pessoa natural. Pelo lado dos cartórios de Pessoas Jurídicas, a sugestão é no sentido de que, surgindo um caso concreto, onde o titular seja uma pessoa jurídica, o mesmo deve ser submetido à apreciação do juiz competente, a partir de procedimento administrativo (dúvida) a ser suscitado pelo registrador, a requerimento do interessado.

Como inicialmente mencionado, “a pessoa natural que constituir Empresa Individual de Responsabilidade Limitada somente poderá figurar em uma única empresa dessa modalidade” (parágrafo 2º, do Art. 980-A, do Código Civil). Para os que sustentam a possibilidade de titularidade de EIRELI por pessoa jurídica, a restrição acima mencionada a ela não se aplica.

Quanto ao capital mínimo, este pode abranger qualquer espécie de bens, suscetíveis de avaliação pecuniária, vedada a contribuição que consista em prestação de serviços.

Considerando-se que, a partir de 2 de janeiro de 2012, o salário mínimo passou a ser de R\$ 622,00, o capital mínimo para a criação de EIRELI deve ser de R\$ 62.200,00. A constitucionalidade desse capital mínimo está sendo, inclusive, questionada perante o Supremo Tribunal Federal (STF), por meio de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) nº 4.637, proposta pelo Partido Popular Socialista (PPS).

A exigência de capital mínimo, a nosso ver, é requisito, apenas, para a constituição da EIRELI, sendo certo que o aumento do salário mínimo não obrigará a alteração de seu **ato constitutivo**.

Em relação à administração, sabe-se que a Empresa Individual de Responsabilidade Limitada poderá ser administrada somente por pessoa natural, titular ou não. O administrador poderá ser designado no ato constitutivo ou em ato em separado.

Finalmente, cabe alertar que existem alguns projetos de lei que têm por escopo modificar, especialmente, o disposto no Art. 980-A do Código Civil. Tais modificações visam, por exemplo, reduzir o capital social e permitir que pessoa jurídica seja titular de EIRELI. ■

Apresentação desta palestra disponível no endereço

<http://www.ibr.org.br/html/encontros-ibr/programacao.php?evento=11>





Naila Khuri destaca que é importante trazer ao debate a nova ideia de que a missão dos registradores não deve estar limitada à proteção do direito da propriedade

A incorporação imobiliária no Programa Minha Casa, Minha Vida

(Lei nº 11.977/2009)

// Naila de Rezende Khuri

Oficial de Registro de Imóveis, Títulos e Documentos, Civil de Pessoa Jurídica e Civil das Pessoas Naturais e de Interdições e Tutelas da Sede da Comarca de Votorantim/SP. Pós-Graduação Lato Sensu em nível de especialista em Direito Público com capacitação para o Ensino no Magistério Superior - Complexo Jurídico Damásio de Jesus e extensão universitária em Temas Fundamentais de Regularização Fundiária - Escola Paulista da Magistratura de São Paulo

I - Introdução

O objetivo desta breve apresentação é analisar a incorporação imobiliária no contexto do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) como meio de tutela dos interesses e metaindividuais, considerando-se tanto os aspectos práticos registrários quanto o importante papel social que o registrador exerce no desiderato da missão.

Os direitos metaindividuais consistem em uma nova categoria, que não se enquadra nem como interesse público nem como privado. Não é público porque não tem como titular o Estado e também não é privado pelo fato de não pertencer a uma única pessoa, mas sim a um grupo, classe ou categoria de pessoas.

Ao longo do tempo, o ordenamento jurídico foi reconhecendo a existência dessa nova categoria de interesses. Tal categoria se refere, por exemplo, à tutela do consumidor, à tutela do direito ao meio ambiente, à tutela do idoso, à tutela do portador de necessidades especiais e à tutela do urbanismo.

Algumas discussões eram impensáveis há 50, 60, 70 anos. O debate ambiental começou nas décadas de 60 e 70.

Ao se tratar de direitos fundamentais, bem como de dignidade da pessoa humana, não se pensa em algo genérico e abstrato, na medida em que o homem passou a ser compreendido em suas especificidades.

Essa especificidade – a do homem visto como idoso, portador de uma necessidade especial, titular de um direito por um meio ambiente saudável – ocasiona uma multiplicação de demandas e de direitos, que acabam por exigir a edição de normas materiais que atendam a essas novas demandas.

A Constituição Federal de 1988 consagrou o direito social à moradia e assegurou a defesa do consumidor, do idoso e do portador de necessidades especiais. A partir desse momento, normas infraconstitucionais foram introduzidas no sistema jurídico como mecanismos de tutela.

Podemos citar o Código de Defesa do Consumidor, o Estatuto do Idoso, o Estatuto da Cidade, bem como outras legislações esparsas que tratam do meio ambiente e dos portadores de necessidades especiais. Essas leis vêm sofrendo constantes alterações ao perseguirem uma maior efetividade.

Entre as recentes alterações legislativas, destaca-se a nova Lei nº 11.977/2009, que instituiu o Programa Minha Casa, Minha Vida, a qual trouxe importantes instrumentos de efetivação dos direitos metaindividuais.

Essa introdução me parece fundamental no sentido de mostrar que no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida, a qualificação registrária está intimamente relacionada tanto à proteção desses direitos quanto à busca da efetividade dos direitos fundamentais constitucionalmente assegurados.

É importante trazer ao debate uma nova ideia de que a missão dos registradores não deve estar limitada à proteção do direito da propriedade. Faz-se necessário ir além dessa concepção, justamente por causa do *múnus* público que esse profissional exerce. Essa nova missão constitui a tutela dos interesses metaindividuais.

É preciso ainda uma breve instrução à incorporação imobiliária para posteriormente analisar as vicissitudes flagradas no contexto do Programa Minha Casa, Minha Vida.

II – Da incorporação imobiliária

Não cabe trazer conceitos doutrinários da incorporação imobiliária nesta breve apresentação. Entretanto, de um modo simples e geral, a incorporação imobiliária pode ser compreendida como um ato preparatório para a oferta pública de futuras unidades autônomas. Trata-se de atividade empresarial por meio da qual o incorporador capta recursos necessários à construção dessas unidades. Essa captação nada mais é do que recorrer à poupança popular. Por isso, a Lei nº 4.591/64, que regulamenta o procedimento de registro, exige o depósito no Registro de Imóveis de uma série de documentos que possibilite ao consumidor avaliar os riscos do negócio.

É importante lembrar que o registrador pode, inclusive, atribuir qualificação negativa ao pedido de incorporação, ou seja, negar o registro se verificar, após o exame da documentação, que há potencialidade de dano ao consumidor. Esse é um exemplo da atuação do registrador na tutela dos futuros compradores.

De forma exemplificativa, o rol dos documentos exigidos está previsto no Art. 32 da Lei nº 4.591/64. No Estado de São Paulo, também, há um regramento específico nos itens 199 a 211, capítulo XX, das Normas de Serviço Extrajudiciais da Corregedoria Geral da Justiça.

Vale ressaltar ainda que o Programa Minha Casa, Minha Vida não alterou esse rol; pelo contrário, introduziu regras de efetivação à moradia, à acessibilidade e ao meio ambiente.

Exemplo disso pode ser verificado no o Art. 73 da Lei nº 11.977/2009, que dispõe no inciso I e no inciso II sobre a tutela específica ao idoso e ao portador de necessidades especiais. Já nos incisos III e IV há uma preocupação com a tutela do meio ambiente. Vejamos:

Art. 73. Serão assegurados no PMCMV:

I – condições de acessibilidade a todas as áreas públicas e de uso comum;

II – disponibilidade de unidades adaptáveis ao uso por pessoas com deficiência, com mobilidade reduzida e idosos, de acordo com a demanda;

III – condições de sustentabilidade das construções;

IV – uso de novas tecnologias construtivas.

Parágrafo único. Na ausência de legislação municipal ou estadual acerca de condições de acessibilidade que estabeleça regra específica, será assegurado que, do total de unidades habitacionais construídas no âmbito do PMCMV em cada município, no mínimo, 3% sejam adaptadas ao uso por pessoas com deficiência. (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011).

Observa-se que no momento que a lei entrou em vigor, em 8 julho de 2009, o Art. 73 não contava com o parágrafo único. Não havia, pois, garantia à efetividade da acessibilidade. O texto era muito abstrato: “unidades adaptáveis de acordo com a demanda”. Mas qual seria esta demanda? Como se vê o novo parágrafo único criou um piso mínimo na busca de garantir, de fato, construções acessíveis aos portadores de necessidades especiais e idosos.

Nesse sentido, outra norma, a Lei nº 12.418/2011, alterou o Art. 38 do Estatuto do Idoso, prevendo esse mesmo piso mínimo:

Art. 38. Nos programas habitacionais, públicos ou subsidiados com recursos públicos, o idoso goza de prioridade na aquisição de imóvel para moradia própria, observado o seguinte:

I - reserva de pelo menos 3% (três por cento) das unidades habitacionais residenciais para atendimento aos idosos; (Redação dada pela Lei nº 12.418, de 2011).

Em seguida, a Lei nº 12.419/ 2011 inseriu o parágrafo único a esse artigo: “As unidades residenciais reservadas para atendimento a idosos devem situar-se, preferencialmente, no pavimento térreo”.

Por último, a Lei nº 12.424/2011 incluiu o parágrafo único no Art. 73 da lei do Programa Minha Casa, Minha Vida, impondo que, na ausência de legislação estadual ou municipal mais gravosa, 3% das unidades habitacionais serão adaptadas e reservadas aos idosos e, ainda, aos portadores de necessidades especiais.

Como é sabido não basta ter uma carta de intenções para assegurar os direitos fundamentais. Para colocá-los em prática, um arcabouço jurídico foi criado para impor regras mínimas em busca desses direitos fundamentais. Foi exatamente isso que o Programa Minha Casa, Minha Vida fez ao concretizar o que se mostrava abstrato, tornando tangível aquilo que era intangível.

Diante dessa evolução legislativa, questiona-se: cabe ao registrador atribuir qualificação negativa à incorporação se não se observar esses requisitos?

Pela minha avaliação, entendo a resposta como afirmativa, ao considerar que a qualificação registrária deve ser coesa com a tutela desses interesses metaindividuais, ou seja, do

mesmo modo que se nega a incorporação imobiliária para se preservar a higidez da documentação, e a consequente proteção ao futuro comprador, deve o registrador devolver quando o empreendimento estiver em desacordo com a lei do Programa Minha Casa, Minha Vida, pelo fato de esse futuro comprador possivelmente ser um idoso ou portador de necessidades especiais.

Essa atribuição não pode passar despercebida por essa comunidade, em especial na busca do registrador em seu papel ético. Como se sabe, passados mais de 20 anos da promulgação da Constituição Federal, os direitos fundamentais têm procurado alcançar uma maior efetividade. E essa efetividade, ao menos nos empreendimentos habitacionais do Programa Minha Casa, Minha Vida agora está presente.

Percebe-se, então, que a intenção do legislador foi garantir aos mais necessitados e desamparados certos compromissos que já estavam sendo assegurados na Constituição. Assim, verifica-se entre as atribuições do registrador a função de fiscalizar, no momento da incorporação, se essas novas regras estão sendo alcançadas.

Importante ressaltar também que os empreendedores vem optando por empreendimentos no Programa Minha Casa, Minha Vida porque, além ser uma estratégia de marketing para atrair o público, há uma substancial redução de juros no financiamento.

Ora, se o Estado, de um lado, incentiva esse mercado reduzindo seus encargos, por outro lado, cobra dele uma justiça social e uma preocupação com os personagens da nossa vida que mais precisam de amparo.

Desse modo, cabe ao registrador negar o registro da incorporação, caso o incorporador não comprove documentalmente que o projeto atenda aos requisitos mínimos que a lei persegue.

É prerrogativa do registrador exercer esse papel de fiscalização do cumprimento em defesa dos interesses difusos e coletivos, evitando, assim, que posteriormente demandas ingressem no Poder Judiciário em decorrência do descumprimento do programa, seja pela iniciativa do Ministério Público, defensor dos direitos metaindividuais, seja por demandas coletivas dos moradores dos imóveis incorporados com as benesses do programa.

III – Documentos específicos da incorporação imobiliária no PMCMV

Como sugestão para aprimorar esse debate, creio que, além dos documentos previstos na legislação específica, devem ser apresentados os seguintes:

- a) *declaração do interessado e do profissional técnico, atestando que o seu empreendimento está enquadrado*



Antonio Reynaldo Filho, registrador de imóveis em Piracicaba/SP, debate o tema com a palestrante Naila Khuri

no PMCMV e atende às posturas técnicas e urbanísticas, em especial aquelas previstas no Art. 73 da Lei nº 11.977/2009;

- b) indicação no memorial descritivo e no projeto do empreendimento de quais são as unidades habitacionais e as vagas de garagem destinadas aos idosos e portadores de necessidades especiais;*
- c) declaração do valor máximo de venda das unidades conforme a faixa prevista para cada município fixada de acordo com o número de habitantes. Esse valor de venda varia entre R\$ 80.000,00 a R\$ 170.000,00;*
- d) declaração firmada pelo agente financeiro responsável, atestando o enquadramento do empreendimento nas condições estabelecidas para o PMCMV.*

IV – Prazo para a qualificação registrária

Importante ressaltar também que, quando a lei do Programa Minha Casa, Minha Vida foi editada, não havia prazo para a prática do ato de registro ou averbação no reingresso do título. No entanto, deve-se sublinhar que a dúvida foi sanada na comunidade registrária a respeito desse prazo, pois foi determinado que o registrador deveria, no reingresso, registrar ou averbar no prazo máximo de 10 dias. Este é o novo texto legal:

Art. 44-A. Nos atos registrais relativos ao PMCMV, o prazo para qualificação do título e respectivo registro, averbação ou devolução com indicação das pendências a serem satisfeitas para sua efetivação

não poderá ultrapassar a 15 (quinze) dias, contados da data em que ingressar na serventia (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011).

§ 1º Havendo exigências de qualquer ordem, elas deverão ser formuladas de uma só vez, por escrito, articuladamente, de forma clara e objetiva, em papel timbrado do cartório, com data, identificação e assinatura do servidor responsável, para que o interessado possa satisfazê-las, ou, não se conformando, requerer a suscitação de dúvida (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011).

§ 2º Reingressando o título dentro da vigência da prenotação, e estando em ordem, o registro ou averbação será feito no prazo de 10 (dez) dias (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011).

§ 3º Em caso de inobservância do disposto neste artigo, será aplicada multa, na forma do inciso II do caput do Art. 32 da Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, com valor mínimo de 20% (vinte por cento) dos respectivos emolumentos, sem prejuízo de outras sanções cabíveis (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011).

V – Da cobrança dos emolumentos

A Lei nº 11.977/2009 introduziu o Art. 237-A na Lei de Registros Públicos, ainda pouco estudada. Anteriormente, havia o seguinte entendimento, conforme o parecer 349/2008-E, de 28 de janeiro de 2009, da lavra do MMº Juiz Auxiliar da Corregedoria, Doutor José Marcelo Tossi Silva no seguinte sentido:



Francisco Rezende, Maria do Carmo Rezende, Antonio Reynaldo e Naila Khuri durante o debate

I) na hipoteca contratada para incidir sobre a totalidade do imóvel incorporado, inexistente alienação de fração ideal a que vinculada futura unidade autônoma, o registro da garantia deve ser efetuado em relação ao todo do imóvel que recebeu a incorporação imobiliária, com incidência dos emolumentos sobre o único ato praticado;

II) na hipoteca contratada para incidir, indistintamente, sobre quinhão do imóvel incorporado inferior ao seu total, mas excluídas apenas frações ideais a que vinculadas futuras unidades autônomas já alienadas pelo incorporador (ou pelo proprietário do terreno), o registro tenha por objeto o quinhão do imóvel ainda não alienado, com incidência dos emolumentos, também aqui, sobre o único ato praticado; e

III) na hipoteca contratada somente para incidir sobre algumas das frações ideais a que corresponderão futuras unidades autônomas previamente especificadas, permanecendo o restante do imóvel livre do ônus real, os emolumentos devem incidir de forma separada para o registro da garantia em relação a cada uma das frações ideais atingidas.

No entanto, essa lei modificou o que se vinha praticando, na medida em que fixou a cobrança única, conforme o texto legal:

Art. 237-A. Após o registro do parcelamento do solo ou da incorporação imobiliária, até a emissão da carta de habite-se, as averbações e registros relativos à pessoa do incorporador ou referentes a direitos reais de garantias, cessões ou demais negócios jurídicos que envolvam o empreendimento serão realizados na matrícula de origem do imóvel e em cada uma das matrículas das unidades autônomas eventualmente abertas.

*§ 1º Para efeito de cobrança de custas e emolumentos, as averbações e os registros realizados com base no caput serão considerados **como ato de registro único**, não importando a quantidade de unidades autônomas envolvidas ou de atos intermediários existentes. (grifo nosso)*

Vale apontarmos o que consta na exposição de motivos da lei do Programa Minha Casa, Minha Vida, a qual mostra que “no mesmo Art. 48 insere-se o Art. 237-A à Lei nº 6.015/73, com o propósito de tornar homogênea a sistemática de cobrança de registros efetuados nas matrículas de empreendimentos imobiliários. Importa destacar que não há atualmente unicidade de tratamento no processo de abertura de matrículas durante a fase de incorporação. A maioria dos Estados abre uma única matrícula, fazendo os registros e as averbações necessários nessa matrícula. Outros Estados possibilitam que os cartórios abram tantas matrículas quantas forem as

unidades que comporão a incorporação. Nesse caso, os registros e averbações e, conseqüentemente, suas custas, passam a ser multiplicados pelo número de matrículas abertas. Embora possa haver a argumentação de que os cartórios que abrem múltiplas matrículas têm custas de registro e averbação diferentes daqueles que abrem uma única matrícula, a falta de homogeneidade no procedimento possibilita a ocorrência de práticas de custos que podem onerar os empreendimentos.”

Em relação ao Art. 42 da Lei nº 11.977/2009, temos que:

Art. 42. Os emolumentos devidos pelos atos de abertura de matrícula, registro de incorporação, parcelamento do solo, averbação de construção, instituição de condomínio, averbação da carta de 'habite-se' e demais atos referentes à construção de empreendimentos no âmbito do PMCMV serão reduzidos em: (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011)

I - 75% (setenta e cinco por cento) para os empreendimentos do FAR e do FDS; (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011)

II - 50% (cinquenta por cento) para os atos relacionados aos demais empreendimentos do PMCMV. (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011)

III - (revogado). (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011)

§ 1º A redução prevista no inciso I será também aplicada aos emolumentos devidos pelo registro da transferência de propriedade do imóvel para o FAR e o FDS. (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

§ 2º No ato do registro de incorporação, o interessado deve declarar que o seu empreendimento está enquadrado no PMCMV para obter a redução dos emolumentos previstos no caput. (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

§ 3º O desenquadramento do PMCMV de uma ou mais unidades habitacionais de empreendimento que tenha obtido a redução das custas na forma do § 2º implica a complementação do pagamento dos emolumentos relativos a essas unidades. (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011).

Quanto ao parágrafo 3º, assume relevo a seguinte questão: o incorporador deve indicar, no momento da incorporação, quais são as unidades a serem eventualmente alienadas fora do programa? Não há necessidade, pois, uma vez enquadrado o empreendimento no Programa Minha Casa, Minha Vida, o desenquadramento eventual de qualquer unidade reclama apenas o complemento dos emolumentos quando do registro da aquisição da fração ideal.

VI. Conclusões

O Estado Democrático de Direito tem como função garantir a dignidade da pessoa humana. E uma lei somente ganha seus contornos a partir do momento em que é colocada em prática, em face da dinâmica social do Estado e da sociedade. Ademais, de tempos em tempos, a lei muda de acordo com os anseios morais e sociais dos cidadãos. Não raro, portanto, que os resultados práticos de uma lei se demonstram de forma diversa da esperada pelo legislador. Esta é a realidade do Direito. Uma lei - norma geral e abstrata - não é apenas o que pretende ser, mas sim o que a sociedade faz dela.

A Lei nº 11.977/2009 é um instituto jurídico-social cujos preceitos têm por finalidade a satisfação dos direitos da pessoa humana. Essa lei só ganhará eficácia se for aplicada sem embaraços, excesso de burocracia e preconceitos.

Disponho da convicção que o Programa Minha Casa, Minha Vida veio para possibilitar ao Estado a efetivação da sua função social, garantindo e preservando vários direitos individuais e sociais dos cidadãos, como o direito à dignidade e à moradia e, indiretamente, à vida, saúde, liberdade e propriedade, para, no fim, livrar-se dos reflexos negativos em toda sociedade causados pela pobreza, formações de favelas e degradação ambiental.

Diante desse quadro, não se pode admitir que o registro de imóveis se limite apenas a proteger o direito de propriedade, pois assumiu outras funções de extrema importância, como instrumento de tutela dos interesses metaindividuais. ■

Apresentação desta palestra disponível no endereço

<http://www.irib.org.br/html/encontros-irib/programacao.php?evento=11>



“O Estado Democrático de Direito tem como função garantir a dignidade da pessoa humana. E uma lei somente ganha seus contornos a partir do momento em que é colocada em prática, em face da dinâmica social do Estado e da sociedade”

Avaliação dos participantes do Encontro



Clari de Fátima Bottega

Advogada especialista na área de direito imobiliário em Porto Alegre/RS

Este é o primeiro evento do IRIB que me envolvo. Eu participei desse encontro pelo fato de acompanhar todas as notícias pelo site e ainda receber Boletim Eletrônico, e-mails, jurisprudência. O tema regularização fundiária foi bem escolhido. É um assunto que está em evidência porque atualmente os registradores estão se reunindo junto às entidades, prefeituras e associações, inclusive até com advogados e associações de bairro, para regularizar as áreas, beneficiando, assim, as pessoas de menor poder aquisitivo que não têm condições para enfrentar essa situação.



Rui José Corrêa Pontes

Registrador de imóveis em Tanabi/SP

A realização desses encontros é importante para mim e para a classe como um todo. São nessas ocasiões que estreitamos as amizades, aprendemos e tiramos dúvidas sobre o serviço. Costumo sempre participar dos encontros nacionais e regionais. Pela minha avaliação, todas as palestras foram interessantes, e acredito que também para os meus colegas e aqueles que não pertencem à classe registral.

Em minha comarca, não há nenhum caso de regularização fundiária, mas creio que em cidades mais antigas, como Atibaia e, nessa região próxima a São Paulo, como Bragança Paulista, Jundiá e outras, vejo esse esforço como fundamental diante de uma situação que já se apresenta como concretizada, para proporcionar o registro e regularizar a situação dessas pessoas.



Izaias Gomes Ferro Júnior

Registrador de imóveis e anexos em Pirapozinho/SP

Este evento foi de fundamental importância para descobrir que todos os registradores precisam padronizar seus procedimentos, fazendo com que a sociedade os entenda com uma forma única. Por isso, o encontro foi essencial para mim, até mesmo pela função social que os registros de imóveis assumem na sociedade brasileira. É preciso não haver tantas amarras e entraves dentro da nossa serventia. É necessário dar soluções para a sociedade, e isso foi dito de forma muito clara neste evento.



Eloisa Afonso Rios

Registradora de imóveis da comarca em Itapecerica/MG

O que me motiva a participar dos encontros do IRIB é o crescimento pessoal e a segurança no exercício da minha função. Acho o IRIB um instituto muito importante para nós todos, pois possibilita crescimento e aprofundamento temático. Na minha avaliação, as palestras foram excelentes. Eu volto muito satisfeita, porque compensou meu esforço. O que mais chamou minha atenção foram as mudanças trazidas pela Lei que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV.



Felisberto Fernandes da Silva Filho

Promotor de Justiça da Promotoria de Registros Públicos da comarca de Rio Branco/AC

O assunto regularização fundiária, discutido no encontro, é excelente. No Acre, por exemplo, nós temos uma área praticamente do município em que 85% são terrenos irregulares. Temos necessidade de promover a regularização fundiária no Estado. A qualidade das palestras foi, sem dúvida, excelente. Recebemos inúmeras informações complementares àquelas que já dispúnhamos - fatos muito significativos que nos ajudarão a desenvolver melhor nossas atividades institucionais.



Franciane de Melo Castro

Registradora Civil das Pessoas Naturais em Oriente/SP

Foi a primeira vez que participei de um evento do IRIB, e achei excelente. Não sou da área de Registro de Imóveis, mas essa experiência se mostrou para mim muito valiosa. Vim atraída pelo tema principal, regularização fundiária, o que não é minha especialidade, mas de qualquer forma é interessante, uma situação atual que estamos vivendo diariamente. Como sou da área cartorária, tenho obrigação de dispor de conhecimentos sobre o tema.



Frankie Versiani Lopes Lacerda

Registrador de imóveis em Manga, Minas Gerais

Achei o encontro excelente, pois foi uma oportunidade de discutir procedimentos, trocar ideias e ainda ter acesso a pessoas que estão mais debruçadas sobre os temas de Direito Notarial e Registral. A iniciativa só tem a contribuir para categoria. Tenho pouco tempo de carreira. Assumi em agosto de 2011, antes era Tabelião de Notas desde 2007. Sempre acompanhei o trabalho do IRIB, e agora pretendo contribuir para aumentar o prestígio que a categoria já tem. Penso que cada contribuição que damos de modo geral reflete lá na nossa comarca.

Mural //



Luc da Costa Ribeiro

Registrador de imóveis em Ribeirão Pires/SP

O primeiro evento do IRIB que eu participei foi em 2011, no Encontro Nacional em Fortaleza. Entrei na atividade registral no 7º concurso, aqui em São Paulo. Um pouquinho antes de assumir a serventia, participei desse encontro no Ceará, e a partir desse momento quero me envolver em todas as atividades dessa ordem sempre. Considero o tema do encontro extremamente relevante. A regularização fundiária é um assunto novo, complexo e que, em boa hora, o IRIB resolveu tratar dessa questão. Nós, registradores, precisamos nos atualizar, uniformizando alguns procedimentos.



Maria Aparecida Bianchi Pacheco

Registradora de imóveis em Poxoréu/MT

Sou associada há nove anos, desde que iniciei a atividade como registradora imobiliária. Considero que o evento foi muito positivo e os temas muito interessantes. As questões da regularização fundiária têm grande repercussão no Registro de Imóveis. Na minha cidade esse é um problema recorrente, porque o município é antigo. Foi edificado praticamente sem obedecer à legislação urbanística. Então, nós estamos no processo de regularização, seja de lotes individualmente, de loteamentos irregulares que tiveram plantas aprovadas pelo município em épocas oportunas - mas não foram registrados -, seja também de loteamentos clandestinos. Considero que o tema tratado no evento realmente coincida com os anseios, não só da população do Estado de São Paulo, mas em nível nacional.



Raquel Borges Alves Toscano

Registradora da comarca de Chavantes/SP

Sou associada do IRIB antes mesmo de me tornar registradora de imóveis, quando fui tabeliã. Sempre que posso participo dos eventos do IRIB, principalmente os regionais. Fiquei impressionada com a organização, com a capacidade de escolha dos temas atuais, bem pertinentes e que nos ajudam muito em nosso dia a dia. Para mim foi um sucesso, tanto para meu conhecimento pessoal quanto para toda a categoria. As palestras sobre regularização fundiária e como os mecanismos serão implantados foram extremamente necessárias e pertinentes. Ainda não temos grande número de casos de estudos de doutrina que falem especificamente do tema, então todo esse esforço resultou em algo muito esclarecedor e de grande valia para que implantemos, já de imediato, em nossa prática, no cartório.



IRIB Responde //



Publicamos a seguir uma seleção de questionamentos sobre regularização fundiária, loteamento de fato, desapropriação, parcelamento ilegal de loteamento urbano, renúncia e Empresa Individual de Responsabilidade Limitada.

As perguntas foram extraídas do banco de dados do IRIB Responde, serviço de consultoria on-line, disponível aos associados do IRIB por meio do portal www.trib.org.br.

Consulta 1

Regularização fundiária. Termo de ocupação e posse. Municipalidade.

Pergunta: A respeito da regularização fundiária permitida pela Lei nº 11.977/2009, gostaria de saber se um termo de ocupação e posse, fornecido pela prefeitura no ano de 2004 supre o procedimento de legitimação de posse previsto na lei?

Resposta: Sendo a legitimação de posse, em suma, um instrumento voltado para o reconhecimento da posse de moradores de áreas objeto de demarcação urbanística, tratando-se de identificação, pelo poder público de uma situação de fato (posse mansa e pacífica da área), entendemos que o termo de ocupação e posse fornecido pela prefeitura pode substituí-la, uma vez que, mediante tal termo, a prefeitura já reconheceu a posse mansa e pacífica desta área ao emití-lo. Portanto, é dispensável a legitimação de posse neste caso.

Finalizando, recomendamos que sejam consultadas as Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça de seu Estado, para que não se verifique entendimento contrário ao nosso. Havendo divergência, sugerimos obediência às referidas normas, bem como a orientação jurisprudencial local.

Data: 5/3/2012

Localidade: Ceará

Autores: Daniela dos Santos Lopes e Fábio Fuzari

Revisor: Dr. Walter Costa Júnior

Fonte: Consultoria do IRIB

Consulta 2

Regularização fundiária – material – indicação.

Pergunta: Estou precisando de algum livro ou material sobre regularização fundiária urbana. Vocês podem me indicar algum?

Resposta: O IRIB, ao longo dos anos, promoveu diversos estudos sobre este assunto, participando, inclusive, de palestras e seminários sobre o tema. Para ter acesso a este material, recomendamos que seja realizado acesso em nossa base de dados de publicações. Dentre o material disponibilizado, podemos citar, como exemplo, os seguintes:

Boletim do Irib em Revista nº 311 – Julho/Agosto de 2003 (<http://www.trib.org.br/html/boletim/bir-detalle.php?bir=35>); (acessado em 10/05/2012)

Boletim do Irib em Revista nº 319 – Novembro/Dezembro de 2004 (<http://www.trib.org.br/html/boletim/bir-detalle.php?bir=68>); (acessado em 10/05/2012)

Boletim do Irib em Revista nº 322 – Julho/Setembro de 2005 (<http://www.trib.org.br/html/boletim/revista.php?pubcod=58>); (acessado em 10/05/2012)

Boletim do Irib em Revista nº 330 – Janeiro/Fevereiro/Março de 2007 (<http://www.trib.org.br/html/boletim/revista.php?pubcod=47>). (acessado em 10/05/2012)

Data: 23/2/2012

Localidade: Espírito Santo

Autores: Daniela dos Santos Lopes e Fábio Fuzari

Revisor: Dr. Walter Costa Júnior

Fonte: Consultoria do IRIB

Consulta 3

Loteamento de fato – regularização. Municipalidade.

Pergunta: A prefeitura é proprietária de 80% da área urbana do município. Há mais de 30 anos existe um loteamento de fato, incluindo todo o centro da cidade, no qual a população possui apenas a posse dos lotes, casas e comércio. Agora o município quer regularizar o loteamento de fato e legalizar o domínio dos lotes. Para tanto, está fazendo um projeto de lei e pediu orientação a esta titular do cartório de Registro de Imóveis. Pergunto:

- 1) Aplica-se o Art. 40 da Lei nº 6.766/79?;
- 2) Como esses lotes podem ser transferidos aos possuidores? Por meio de compra e venda ou doação? Pode ser dispensada a Lei nº 8.666/93?
- 3) É possível também aplicar a Lei nº 11.977/2009, quanto ao procedimento de regularização fundiária?

Resposta: A nosso ver, é possível a regularização tanto pela aplicação da Lei nº 6.766/79, quanto pela aplicação da Lei nº 11.977/2009. Neste segundo caso, a regularização fundiária será “encaixada” na modalidade de interesse específico. Ficará a critério da municipalidade escolher qual legislação é mais adequada ao caso.

Se optar pela regularização do loteamento, nos moldes da Lei de Parcelamento do Solo Urbano, é importante ter conhecimento de pequeno trecho da obra de João Baptista Galhardo, intitulada “O Registro do Parcelamento do Solo Para Fins Urbanos”, IRIB / safE, Porto Alegre, 2004, p. 123-125:

“75. Regularização do parcelamento ilegal

A prefeitura municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, se desatendida pelo loteador a notificação, poderá regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença, para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes.

O Capítulo VIII (Disposições Gerais), da Lei nº 6.766/79, nos seus Arts. 37 [p.504] a 49 [p. 507], disciplina a matéria.

A orientação da Corregedoria Geral de Justiça do Estado de São Paulo (NCGJSP, Cap. XX, itens 152-153 [p. 560 e 561]) é no sentido de que não se aplicam os Arts. 18 e 19, da Lei 6.766/79 [p. 495 a 497], aos registros de loteamentos ou

desmembramentos requeridos pelas prefeituras ou, no seu desinteresse, pelos adquirentes de lotes, para regularizar situações de fato já existentes, sejam elas anteriores ou posteriores àquele diploma legal.

Para esse fim, os interessados apresentarão requerimento ao Juiz Corregedor Permanente do Cartório competente, instruído com os seguintes documentos (Provimento CGJ 16/84):

- a) planta do loteamento ou desmembramento, devidamente aprovada pela prefeitura, contendo as subdivisões das quadras, as dimensões e numeração dos lotes, logradouros, espaços livres e outras áreas com destinação específica;
- b) quadro indicativo das áreas ocupadas pelos lotes, logradouros, espaços livres e outras áreas com destinação específica;
- c) certidão de propriedade, com menção de alienações e ônus, nos casos em que o imóvel tenha passado para outra circunscrição imobiliária;
- d) anuência da autoridade competente da Secretaria da Habitação, quando o parcelamento for localizado em região metropolitana ou nas hipóteses previstas no Art. 13 da Lei nº 6.766/79 [p. 494], salvo a relativa aos parcelamentos situados em área de proteção aos mananciais ou de proteção ambiental (Provimento CGJSP 16/84);
- e) anuência da autoridade competente da Secretaria do Meio Ambiente, quando o parcelamento for localizado em área de proteção aos mananciais ou de proteção ambiental (Provimentos CGJSP 16/84 e 1/93 [p. 566]);
- f) licença de instalação da Cetesb, salvo quando se tratar de loteamento aprovado ou com existência de fato comprovada anterior a 08.09.1976, ou de desmembramento aprovado ou com existência de fato comprovada anterior a 19/12.1979 (Provimento 1/93 [p. 566]).

Aplicam-se as disposições anteriores às regularizações requeridas pelos próprios loteadores, desde que, comprovadamente, os parcelamentos sejam anteriores a 19/12/1979 e todos os lotes já tenham sido alienados ou compromissados.

A comprovação será feita com planta aprovada pela prefeitura ou com certidões que demonstrem lançamento individual de impostos sobre os lotes, sempre anteriormente a 19/12/1979.

Além dos documentos já mencionados, os loteadores deverão apresentar necessariamente declaração de que não há lotes por alienar ou compromissar e a relação de todos os adquirentes, compromissários compradores ou cessionários dos lotes.

O pedido, com os documentos referidos, será registrado e atuado pelo cartório da Corregedoria Permanente, ouvindo-se, sucessivamente, o oficial registrador competente e o Ministério Público.”

Cabe salientar que o entendimento acima refere-se ao Estado de São Paulo. É necessário realizar os procedimentos acima descritos adequando-os, na medida do possível, com o entendimento de seu Estado.

Se, por outro lado, a municipalidade optar por aplicar a Lei nº 11.977/2009, de acordo com as informações extraídas do manual “Regularização Fundiária Urbana: como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009”, p. 10, 27 e 35, publicado pelo Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação e Secretaria Nacional de Programas Urbanos, temos:

“Registro de parcelamentos anteriores à Lei nº 6.766/79

A Lei nº 11.977/2009 facilitou a regularização da situação jurídica de glebas parceladas para fins urbanos anteriormente a 19 de dezembro de 1979, simplificando as exigências para o registro de parcelamentos implantados e integrados à cidade.

Basicamente, este registro é feito mediante requerimento do interessado dirigido ao cartório de registro de imóveis competente, instruído com:

- certidão que comprove que a gleba foi parcelada antes de 19 de dezembro de 1979 e que o parcelamento está implantado e integrado à cidade, emitida pela prefeitura municipal;
- plantas e demais documentos necessários ao registro, incluindo aqueles que comprovem que o requerente tem legitimidade para promover a ação.
- O procedimento pode ser aplicado em qualquer tipo de regularização fundiária (interesse social ou interesse específico) e envolver a totalidade ou parcelas da gleba.

(...)

A regularização fundiária de interesse específico é toda aquela em que não está caracterizado o interesse social, nos termos da Lei nº 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.

A regularização fundiária de interesse específico requer a elaboração do projeto de regularização, na forma definida no Art. 51 da Lei nº 11.977/2009, que deve ser aprovado pela autoridade competente. Para aprovação do projeto, são necessárias as licenças urbanística e ambiental.

A implantação do sistema viário, da infraestrutura básica e dos equipamentos comunitários definidos no projeto poderá ser compartilhada, inclusive entre os beneficiários, cabendo às autoridades responsáveis pelas licenças urbanística e ambiental definir as responsabilidades.

Além disso, essas autoridades poderão 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.

(...)

Para possibilitar o registro dos títulos emitidos em nome dos beneficiários do procedimento de regularização fundiária, é preciso antes registrar o parcelamento do solo. Uma vez registrado o parcelamento, é possível registrar os títulos concedidos aos possuidores de seus respectivos lotes.”

Finalizando, recomendamos que sejam consultadas as Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça de seu Estado, para que não se verifique entendimento contrário ao nosso. Havendo divergência, recomendamos que sejam obedecidas as referidas normas, bem como a orientação jurisprudencial local.

Data: 12/2/2012

Localidade: Espírito Santo

Autores: Daniela dos Santos Lopes e Fábio Fuzari

Revisor: Dr. Walter Costa Júnior

Fonte: Consultoria do IRIB

Consulta 4

Regularização fundiária de interesse específico. Documentação - exigibilidade. Requisitos.

Pergunta: Gostaria de orientação em uma situação que tenho aqui sobre regularização fundiária de interesse específico (em tese). **Situação:** Documentos apresentados:

1 - Requerimento em nome de todos os proprietários, com firma reconhecida, solicitando o registro do parcelamento da regularização fundiária de interesse específico, nos termos do Art. 64 e seguintes da Lei nº 11.977/2009;

2 - Certidão imobiliária atualizada;

3 - Original do Auto de Regularização (emitido pela municipalidade atestando o cumprimento de Lei Municipal);

4 - Cópias autenticadas dos seguintes documentos:

- Lei Municipal nº 2.418/11 (inclui a área no perímetro urbano);

- Lei Municipal nº 2.319/11 (regulamenta os núcleos habitacionais irregulares) e;

- Decreto Municipal nº 4.206/11 (aprova o loteamento);

5 - Mapas e memoriais (descrevendo os 25 lotes e as 03 vias públicas). Área de 109,452,95 m², com 25 proprietários. Esta área foi adquirida em conjunto, em 2003, e de lá para cá existiram 04 registros (sendo três de compra e venda e um de partilha).

Pretendem com os documentos acima promover a regularização fundiária de interesse específico. A princípio, além da abertura de ruas e dos lotes, desejavam realizar, dentro da regularização, a atribuição de cada lote para um condômino. Neste caso, não aceitei e desistiram. A prefeitura dispensou área verde e sistema de lazer, bem como qualquer infraestrutura.

Minhas dúvidas são:

1 - Se for a hipótese de regularização fundiária de interesse específico, entendo necessárias a Certidão do INCRA (Art. 53 da Lei nº 6.766/79) e a Licença Urbanística e Ambiental (Graphohab). Neste caso, como seria a cobrança? Apenas das aberturas de matrículas? Necessitaria de outros documentos?

2 - Se não for hipótese da Lei nº 11.977/2009, aplicaria-se a Lei nº 6.766/79? Neste caso, sem necessidade da apresentação de certidões, contrato-padrão, etc. por não se destinarem a venda?

Resposta: Preliminarmente, informamos que a Consultoria do IRIB não se manifesta acerca de questões que envolvam a cobrança de custas e emolumentos sob nenhum aspecto, conforme consta nas condições de uso descritas em nossa página eletrônica. Posto isto, recomendamos consulta à Anoreg de seu Estado.

É preciso que as partes determinem o que desejam realizar: se regularização fundiária de interesse específico ou loteamento, pois, dependendo daquilo que for escolhido, a legislação, bem como as exigências cabíveis serão diversas.

No que diz respeito à documentação para regularização fundiária de interesse específico, entendemos ser dispensável a certidão do Incra, uma vez que supomos tratar-se de imóvel urbano, ocasião em que se pode aplicar a Lei nº 11.977/2009. Por outro lado, entendemos ser exigível a licença urbanística e ambiental, conforme “caput” do Art. 61 da mencionada lei:

“Art. 61. A regularização fundiária de interesse específico depende da análise e da aprovação do projeto de que trata o Art. 51 pela autoridade licenciadora, bem como da emissão das respectivas licenças urbanística e ambiental.”

Também deverá ser providenciada a demarcação urbanística da área que se pretende regularizar.

Caso as partes resolvam promover o loteamento, entendemos ser exigível toda a documentação prevista no Art. 18, da Lei de Parcelamento do Solo Urbano.

Finalizando, recomendamos que sejam consultadas as Normas de Serviço da Corregedoria Geral de seu Estado, bem como a posição jurisprudencial de seus tribunais. Havendo divergências, siga cumprimento à orientação de seu Estado.

Data: 27/12/2011

Localidade: São Paulo

Autores: Daniela dos Santos Lopes e Fábio Fuzari

Revisor: Dr. Luiz Américo Alves Aldana

Fonte: Consultoria do IRIB

Consulta 5

Regularização fundiária. Lotes isolados.

Pergunta: Como se sabe, a regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, consoante Art. 46 da Lei nº 11.977/2009. Ademais, conforme preceitua o Art. 288-A da Lei nº 6.015/73, acrescentado recentemente, o registro da regularização fundiária urbana de que trata a Lei nº 11.977/2009, deverá importar, resumidamente, na abertura de matrícula da área total, registro do parcelamento e abertura de matrícula para cada lote ou parcela. Diante disto e de outras normas atinentes à regularização fundiária e mediante um pedido da prefeitura local, indago: É possível a regularização fundiária de lotes isolados, ou seja, cada um localizado num bairro ou rua da cidade, onde já se possui toda infraestrutura básica de um loteamento comum?

Resposta: Via de regra, nada obsta que se aplique todo o procedimento para regularização fundiária com base na Lei nº 11.977/2009 a apenas um ou outro lote, embora não seja recomendável tal postura, ante aos custos de se aplicar tal instituto nestes casos. Isso porque, a nosso ver, não há na legislação de regência um número mínimo ou máximo de lotes necessários para a implantação da regularização fundiária.

Finalizando, recomendamos que sejam consultadas as Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça de seu Estado, para que não se verifique entendimento contrário ao nosso. Havendo divergência, recomendamos obediência às referidas normas, bem como a orientação jurisprudencial local.

Data: 10/12/2011

Localidade: Minas Gerais

Autores: Daniela dos Santos Lopes e Fábio Fuzari

Revisor: Dr. Luiz Américo Alves Aldana

Fonte: Consultoria do IRIB

Consulta 6

Regularização fundiária. Lei nº 11.977/2009. Loteamento anterior a 1979. Área de Preservação Permanente.

Pergunta: 1. De acordo com a Lei nº 11.977/2009, os loteamentos realizados anteriores a 1979 tiveram a sua regularização facilitada. É possível a regularização, desta forma facilitada, também nas glebas parceladas antes de 1979 que tenham Área de Preservação Permanente (APP)?

2. Nos loteamentos citados (anteriores a 1979), sendo o promovedor desta regularização o município, tal regularização poderá ser feita em área particular? E de área da qual não se saiba quem é o proprietário, inclusive sem registro?

3. A Lei nº 11.977/2009 não dispõe sobre a possibilidade do poder público, na regularização fundiária de interesse social em que é promovedor, dispensar a legitimação de posse (instrumento utilizado para só depois de cinco anos conceder a propriedade). No entanto, vi posicionamentos de que isso é possível. Ex.: O município pode doar imóvel, após a demarcação urbanística, sem a necessidade da legitimação de posse e dos cinco anos para conceder a propriedade. Qual seria a base legal ou doutrinária para este entendimento?

4. Em relação ao item acima, se o município promove a regularização em área privada ou da qual não se saiba quem é o proprietário e considerando que nestas áreas, já consolidadas, os moradores possuem os imóveis por prazos superiores aos cinco anos, poderia ser concedida a propriedade logo após a legitimação de posse, sem a necessidade de aguardar os cinco anos previstos na lei?

Resposta: 1. A regularização fundiária em Áreas de Preservação Permanente (APP) é possível, utilizando-se a Lei nº 11.977/2009. Contudo, esta possibilidade é restrita à regularização fundiária de interesse social e somente poderá ser admitida nos casos em que:

- a) A ocupação da APP for anterior a 31/12/2007;
- b) O assentamento se localizar em área urbana consolidada e;
- c) O estudo técnico comprovar que a intervenção programada implicará melhoria das condições ambientais relativamente à situação de ocupação irregular anterior.

2. No caso de áreas particulares, entendemos que o município, respeitados os procedimentos legais, poderá promover a demarcação urbanística necessária. Nos casos de áreas que não se conhecem os proprietários, tampouco haja registro, entendemos que o procedimento a ser adotado é o da usucapião, modo originário de aquisição da propriedade.

3. Se o imóvel pertencer ao município e o procedimento for realizado por ele mesmo (detentor dominial), a legitimação é um passo desnecessário, já que é possível fazer de imediato a transferência do direito real em nome do possuidor, por meio de instrumentos como a Concessão de Uso Especial Para Fins de Moradia (CUEM), a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), a doação, entre outros.

4. Entendemos que, uma vez iniciado o procedimento de regularização fundiária nos moldes da Lei nº 11.977/2009, todas as etapas devem ser cumpridas. Portanto, a nosso ver, é necessário que o período de cinco anos seja cumprido, salvo entendimento do item 3.

Finalizando, recomendamos que sejam consultadas as Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça de seu Estado, para que não se verifique entendimento contrário ao nosso. Havendo divergência, proceda aos ditames das referidas normas, bem como a orientação jurisprudencial local.

Data: 27/8/2011

Localidade: Espírito Santo

Autores: Daniela dos Santos Lopes e Fábio Fuzari

Revisor: Dr. Luiz Américo Alves Aldana

Fonte: Consultoria do IRIB

Consulta 7

Regularização fundiária de interesse social – procedimentos.

Pergunta: 1- Toda regularização fundiária de interesse social terá que ter a etapa da demarcação? E se a área a ser loteada já estiver em nome do município e o próprio município estiver promovendo a regularização?

2 - No caso da usucapião administrativa, toda a titulação deverá passar pela legitimação de posse e só após cinco anos ser convertida em propriedade? Ou poderá haver outro tipo de titulação, como doação ou compra e venda diretamente ao proprietário?

Resposta: 1. A nosso ver, toda a regularização fundiária de interesse social deverá ser precedida de demarcação urbanística, independentemente da área a ser loteada estar em nome do município. Isso porque, entendemos que tal procedimento é imposição legal para a promoção da regularização fundiária de interesse social e, em nenhuma hipótese, poderá ser dispensado.

2. Se o procedimento de regularização fundiária de interesse social for promovido pelo próprio ente detentor do domínio, a legitimação de posse é uma etapa desnecessária, sendo possível a realização imediata da transferência do direito real em nome do possuidor, através de instrumentos como a CUEM (Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia), a CDRU (Concessão de Direito Real de Uso), a doação, entre outros.

Como o assunto demanda estudos específicos, principalmente da utilização de cada um dos mecanismos, recomendamos que o consulente leia atentamente a Lei nº 11.977/2009.

Finalizando, recomendamos que sejam consultadas as Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça de seu Estado, para que não se verifique entendimento contrário ao nosso. Havendo divergência, recomendamos que sejam obedecidas as referidas normas, bem como a orientação jurisprudencial local.

Data: 16/6/2011

Localidade: Minas Gerais

Autores: Daniela dos Santos Lopes e Fábio Fuzari

Revisor: Dr. Walter Costa Júnior

Fonte: Consultoria do IRIB

Consulta 8

Desapropriação. Loteamento. Desafetação.

Pergunta: No ano de 2006, a prefeitura desapropriou uma área de terreno para a implantação do Programa Habitacional “Minha Casa”, buscando o atendimento da população carente e a melhoria da qualidade de vida no município. Em 2010, deu entrada nesta Serventia requerimento para o registro do loteamento, instruído com a documentação elencada na Lei nº 6.766/79. Agora que ele está em fase final, fomos consultados se a referida área terá que ser desafetada por lei municipal para a possível transferência. Além disso, qual a forma mais correta de se transmitir os imóveis para as pessoas (de doação, compra e venda etc.)?

Resposta: Tudo depende da forma que o município vai pretender aplicar seu programa habitacional, uma vez que existem diversos instrumentos de promoção de regularização fundiária. Se ele tem a intenção de vender os lotes, entendemos que será necessária a prévia desafetação, desde que ela realmente tenha ocorrido. Por outro lado, ele poderá emitir apenas títulos de posse. Neste caso, entendemos não ser necessária a prévia desafetação. Enfim, se a desafetação será necessária ou não dependerá da ferramenta utilizada para o cumprimento do programa habitacional mencionado. Uma coisa é certa: se houver transmissão da propriedade, deverá haver prévia desafetação desde que, realmente, ela tenha ocorrido na forma da lei.

Não há forma correta para transmissão dos imóveis, dependendo, portanto, daquilo que melhor atender as necessidades das partes. Assim, a prefeitura poderá doar, vender, ceder etc. Se for o caso, inclusive, deverá ocorrer oferta pública, espécie de licitação.

Finalizando, recomendamos sejam consultadas as Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça de seu Estado, para que não se verifique entendimento contrário ao nosso. Havendo divergência, recomendamos obediência as referidas normas, bem como a orientação jurisprudencial local.

Data: 25/2/2011

Localidade: Espírito Santo

Autores: Daniela dos Santos Lopes e Fábio Fuzari

Revisor: Dr. Luiz Américo Alves Aldana

Fonte: Consultoria do IRIB

Consulta 9

Parcelamento ilegal do solo urbano – regularização.

Pergunta: No caso de parcelamento ilegal, qual o procedimento e o que deve ser exigido para o registro da regularização pela prefeitura, nos moldes do Art. 40 da Lei nº 6.766/79?

Resposta: Para respondermos seu questionamento, transcrevemos pequeno trecho da obra de João Baptista Galhardo, intitulada “O Registro do Parcelamento do Solo Para Fins Urbanos”, IRIB / safE, Porto Alegre, 2004, p. 123-125:

“75. Regularização do parcelamento ilegal

A prefeitura municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, se desatendida pelo loteador a notificação, poderá regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença, para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes.

O Capítulo VIII (Disposições Gerais), da Lei nº 6.766/79, nos seus Arts. 37 [p.504] a 49 [p. 507], disciplina a matéria.

A orientação da Corregedoria Geral de Justiça do Estado de São Paulo (NCGJSP, Cap. XX, itens 152-153 [p. 560 e 561]) é no sentido de que não se aplicam os Arts. 18 e 19, da Lei nº 6.766/79 [p. 495 a 497], aos registros de loteamentos ou desmembramentos requeridos pelas prefeituras ou, no seu desinteresse, pelos adquirentes de lotes, para regularizar situações de fato já existentes, sejam elas anteriores ou posteriores àquele diploma legal.

Para esse fim, os interessados apresentarão requerimento ao Juiz Corregedor Permanente do cartório competente, instruído com os seguintes documentos (Provimento CGJ 16/84):

- a) planta do loteamento ou desmembramento, devidamente aprovada pela prefeitura, contendo as subdivisões das quadras, as dimensões e numeração dos lotes, logradouros, espaços livres e outras áreas com destinação específica;
- b) quadro indicativo das áreas ocupadas pelos lotes, logradouros, espaços livres e outras áreas com destinação específica;

c) certidão de propriedade, com menção de alienações e ônus, nos casos em que o imóvel tenha passado para outra circunscrição imobiliária;

d) anuência da autoridade competente da Secretaria da Habitação, quando o parcelamento for localizado em região metropolitana ou nas hipóteses previstas no Art. 13 da Lei nº 6.766/79 [p. 494], salvo a relativa aos parcelamentos situados em área de proteção aos mananciais ou de proteção ambiental (Provimento CGJSP 16/84);

e) anuência da autoridade competente da Secretaria do Meio Ambiente, quando o parcelamento for localizado em área de proteção aos mananciais ou de proteção ambiental (Provimentos CGJSP 16/84 e 1/93 [p. 566]);

f) licença de instalação da Cetesb, salvo quando se tratar de loteamento aprovado ou com existência de fato comprovada anterior a 08/09/1976, ou de desmembramento aprovado ou com existência de fato comprovada anterior a 19/12/1979 (Provimento 1/93 [p. 566]).

Aplicam-se as disposições anteriores às regularizações requeridas pelos próprios loteadores, desde que, comprovadamente, os parcelamentos sejam anteriores a 19/12/1979 e todos os lotes já tenham sido alienados ou compromissados.

A comprovação será feita com planta aprovada pela prefeitura ou com certidões que demonstrem lançamento individual de impostos sobre os lotes, sempre anteriormente a 19/12/1979.

Além dos documentos já mencionados, os loteadores deverão apresentar necessariamente declaração de que não há lotes por alienar ou compromissar e a relação de todos os adquirentes, compromissários compradores ou cessionários dos lotes.

O pedido, com os documentos referidos, será registrado e autuado pelo cartório da corregedoria permanente, ouvindo-se, sucessivamente, o oficial registrador competente e o Ministério Público.”

Observamos, contudo, que a regularização fundiária, atualmente, possui outras espécies, previstas em novas leis tais como:

a) Regularização fundiária de interesse social - promovida pelo Poder Público ou por qualquer das entidades enumeradas na Lei nº 11.977/2009 - com a utilização dos institutos da demarcação urbanística, legitimação da posse e usucapião administrativa (Arts. 53 a 60-A da Lei nº 11.977/2009);

b) Regularização fundiária de interesse específico (Arts. 61 a 62 da Lei nº 11.977/2009)

c) Regularização inominada, na forma do Art. 71 da Lei nº 11.977/2009, de glebas parceladas para fins urbanos antes de 19/12/1979, desde que o parcelamento esteja implantado e integrado à cidade, podendo envolver a totalidade ou somente parcela da gleba.

d) Regularização de interesse social em imóveis públicos (da União, Estados, município e Distrito Federal) conforme consta na Lei nº 11.481/07, com utilização da demarcação urbanística, concessão de uso especial de imóvel público.

Por fim, recomendamos que você consulte as Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça de seu Estado, para que não se verifique entendimento contrário ao nosso. Havendo divergência, sugerimos obediência às referidas normas, bem como a orientação jurisprudencial local.

Fonte: Boletim Eletrônico do IRIB Nº 4142 (28/02/2012)

Consulta 10

Renúncia. Natureza do ato. ITBI.

Pergunta: A escritura de renúncia unilateral de domínio em favor de entidade estadual de regularização fundiária deve ser averbada ou registrada? Em qualquer caso, a matrícula do imóvel objeto da renúncia deve ser encerrada/cancelada? Incide ITBI neste tipo de renúncia?

Resposta: Não existe renúncia unilateral de domínio em favor de alguém.

Uma eventual “escritura de renúncia unilateral de domínio em favor de entidade estadual de regularização fundiária” não pode ser registrada nem averbada por inobservância dos preceitos legais.

Se alguém desejar efetuar uma transferência de domínio para fins de regularização fundiária, o imóvel deverá ser doado, vendido ou desapropriado; será sempre ato de registro e o imposto devido será ITBI (se o ato for oneroso) ou ITCMD (se o ato for gratuito).

Em qualquer transferência de domínio (direito de propriedade), o ato registral a ser praticado será sempre REGISTRO.

Finalizando, recomendamos que sejam consultadas as Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça de seu Estado, para que não se verifique entendimento contrário ao nosso. Havendo divergência, recomendamos obediência às referidas normas, bem como a orientação jurisprudencial local.

Fonte: Boletim Eletrônico do IRIB Nº 4135 (31/1/2012)

Consulta 11

Compra e venda. Empresa Individual de Responsabilidade Limitada.

Pergunta: Recebemos para registro uma escritura pública de venda e compra, figurando como comprador(a) Empresa Individual de Responsabilidade Limitada. Assim, pergunto-lhes: posso ou não registrar tal escritura?

Resposta: Entendemos possível o registro da escritura pública sob comento.

Isso porque, a Lei nº 12.441/2011, alterou o Código Civil permitindo a constituição de Empresa Individual de Responsabilidade Limitada. De acordo com a redação do Art. 44 do Código Civil, com as alterações advindas da citada lei, as Empresas Individuais de Responsabilidade Limitada são consideradas pessoas jurídicas de direito privado. Além disso, esta lei introduziu, no mesmo Código, o "Título I-A – DA EMPRESA INDIVIDUAL DE RESPONSABILIDADE LIMITADA" que, em seu Art. 980-A, § 6º, determina que sejam aplicadas à Empresa Individual de Responsabilidade Limitada, no que couber, as regras previstas para as sociedades limitadas.

Ora, como se sabe, nada impede que uma sociedade limitada, pessoa jurídica de direito privado, adquira bens imóveis em seu nome. Portanto, o mesmo se aplica à Empresa Individual de Responsabilidade Limitada.

Assim, se o caso se encaixar na modalidade empresarial acima, entendemos possível o registro da escritura pública em questão.

Para visualizar a íntegra da Lei nº 12.441/2011, acesse http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12441.htm. (acessado em 10/05/2012)

Finalizando, recomendamos que sejam consultadas as Normas de Serviço da Corregedoria Geral de seu Estado, bem como a posição jurisprudencial de seus tribunais. Havendo divergências, seja atendida a orientação de seu Estado.

Data: 2/2/2011

Localidade: Goiás

Autores: Daniela dos Santos Lopes e Fábio Fuzari

Revisor: Dr. Luiz Américo Alves Aldana

Fonte: Consultoria do IRIB

Resposta: Com a publicação da Lei nº 12.441/2011, criou-se a figura da Empresa Individual de Responsabilidade Limitada. De acordo com a criação do Art. 980-A, § 6º, no Código Civil, advinda da referida lei, aplicam-se à Empresa Individual de Responsabilidade Limitada, no que couber, as regras previstas para as sociedades limitadas.

Por tal motivo, entendemos que é possível a segregação patrimonial entre a pessoa física e a sociedade empresária, sendo possível a aquisição de imóveis por esta última.

Finalizando, recomendamos consulta às Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça de seu Estado, para que não se verifique entendimento contrário ao nosso. Havendo divergência, siga a normativa estadual, bem como a orientação jurisprudencial local.

Data: 9/8/2011

Localidade: Sergipe

Autores: Daniela dos Santos Lopes e Fábio Fuzari

Revisor: Dr. Ulysses da Silva

Fonte: Consultoria do IRIB ■

Consulta 12

Empresa Individual de Responsabilidade Limitada – titularidade dominial – possibilidade.

Pergunta: Com a criação da Empresa Individual de Responsabilidade Limitada o empresário individual pode ser proprietário de imóvel?





