

INSTRUMENTOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Autor:
Patryck Araújo Carvalho

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Presidente da República
Jair Messias Bolsonaro

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL – MDR

Ministro
Rogério Simonetti Marinho

Secretária Nacional de Habitação – SNH

Secretário
Alfredo Eduardo dos Santos

Chefe de Gabinete

Rhaiana Bandeira Santana

Departamento de Urbanização – DUR

Diretora
Alessandra D'Ávila Vieira

Coordenação Geral de Regularização Fundiária Urbana- CGREG

Coordenadora Geral
Mirna Quinderé Belmino Chaves

Equipe Coordenação Geral de Regularização Fundiária Urbana

José Cristiano Rilling da Nova Cruz
Marta Wendel Abramo
Maria Alice Accorsi
Gleise Maria Assumpção Ferreira de Sousa
Cristina Sousa do Amaral

NÚCLEO DE PESQUISA E EXTENSÃO ACESSO A TERRA URBANIZADA

Autor

Patryck Araújo Carvalho

Coordenador

Almir Mariano de Sousa Junior

Vice Coordenadora

Luciana Dantas Mafra

Título

Procedimentos de Regularização Fundiária

Organizadores

Almir Mariano de Sousa Junior
Luciana Dantas Mafra

Capa

João Vitor Alencar Rosa Ataíde

Diagramação

Caio Állison Diniz da Silva
Cícero de França Neto
Francisco Állison da Silva
Francisco Caio Bezerra de Queiroz
Francisco Edijailson da Silva Matias

Hiza Maryelle Ferreira de Souza
João Vitor Alencar Rosa Ataíde
Luanna Castro de Almeida
Marcos Antônio dos Santos Filho
Sara Fernandes Rocha

Realização

Universidade Federal Rural do Semi-Árido / Ministério da Educação
Secretaria Nacional de Habitação / Ministério do Desenvolvimento Regional

C331p

Carvalho, Patryck Araújo

Instrumentos de Regularização Fundiária / Organizadores: Almir Mariano
de Sousa Junior, Luciana Dantas Mafra - 1. ed. - Mossoró: Edufersa, 2020.
75p.: 21x29,7 cm.

ISBN

1. Instrumentos de apoio. 2. Instrumentos de titulação. 3. Outros instrumentos.
I. Título.

CDD: 711.

[2020]

Todos os direitos desta edição reservados ao
Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada / Ministério do Desenvolvimento Regional
Rua Francisco Mota, 572 – Bairro Pres. Costa e Silva,
Mossoró - RN, 59625-900
E-mail: mapa.terraurbanizada@ufersa.edu.br
www.terraurbanizada.com

1
EDIÇÃO

SUMÁRIO

Como utilizar este caderno | 5

Sobre o autor | 6

Sobre o núcleo | 7

Apresentação | 8

Introdução | 11

PARTE 1 INSTRUMENTOS DE APOIO

1. Instrumentos de apoio | 14
2. Intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular | 19
3. Demarcação urbanística | 22
4. Instrumentos de apoio “para equacionar a propriedade da gleba” | 26
5. Consórcio imobiliário | 29
6. Transferência do direito de construir | 31
7. Arrecadação de imóvel abandonado | 34
8. Direito de preempção | 36
9. Desapropriação | 39
10. Desapropriação em favor dos possuidores | 44
11. Requisição, em caso de perigo público iminente | 45

PARTE 2 INSTRUMENTOS DE TITULAÇÃO

12. Instrumentos de titulação | 47
13. Cuem – concessão de uso especial para fins de moradia | 50
14. Cdru – concessão de direito real de uso | 54

15. Legitimação de posse | 56

16. Legitimação fundiária | 58

17. Doação | 60

18. Compra e venda | 61

19. Alienação de imóvel pela administração pública diretamente pelo seu detentor | 62

20. Usucapião | 66

PARTE 3 OUTROS INSTRUMENTOS

21. Outros instrumentos aplicáveis a reurb | 72

22. Condomínio em lotes | 73

23. Condomínio urbano simples | 77

24. Loteamento de acesso controlado | 81

25. Direito de laje | 82

26. Regularização especial de parcelamentos anteriores a 1979 | 85

27. Conjuntos habitacionais | 88

Considerações finais | 90

Referências | 91

COMO UTILIZAR ESTE CADERNO

Nossos cadernos técnicos possuem conteúdo interativo. Isto quer dizer, que ao longo da leitura, você será direcionado a aprofundar o conhecimento sobre regularização fundiária, em diferentes locais. Clicando nos links e QR Codes que aparecem ao longo do caderno técnico, você encontrará videoaulas sobre temas específicos, legislação na íntegra, dicas e informações atualizadas. Acesse as diferentes opções que são oferecidas nesta leitura, e usufrua o melhor do universo virtual. Para facilitar seu acesso a todas as plataformas, fique atento as informações abaixo:

1

Do seu smartphone, tablete ou computador, abra o caderno técnico e clique sobre o ícone indicado, onde aparece a imagem de um globo. Automaticamente você será direcionado a informações selecionadas e virtuais.



2

No seu smartphone, abra o aplicativo de câmera, ative o modo câmera inteligente e leia o QR Code presente no caderno técnico. Você será direcionado para informações selecionadas e virtuais.



SOBRE O AUTOR



| PATRYCK ARAÚJO CARVALHO

Arquiteto e urbanista, graduado pela FAU – Universidade de São Paulo, trabalha desde 2002 na administração pública, colaborando com a construção de políticas públicas na área de habitação e de desenvolvimento urbano.

| EXPERIÊNCIA NA ÁREA

Em sua trajetória profissional foi gerente de Planejamento da COHAB-SP de 2002 a 2004. Diretor de Regularização Fundiária da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Município de Osasco/SP, de 2005 a maio de 2011, onde coordenou a elaboração e a implantação do Programa de Regularização Fundiária. Além disso, atuou como secretário-adjunto da Secretaria de Patrimônio da União do extinto Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

SOBRE O NÚCLEO



Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à terra Urbanizada



O Núcleo de pesquisa e extensão Acesso à Terra Urbanizada surgiu na Universidade Federal Rural do Semi-Árido, em 2014, Centro Multidisciplinar de Pau dos Ferros, através de parceria firmada com o então, Ministério das Cidades, atualmente Ministério do Desenvolvimento Regional. As diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, orientam suas ações. Uma das primeiras ações de importância realizadas pelo núcleo, consistiu em assistir gestores e técnicos municipais na elaboração do Plano Diretor Participativo, atendendo ao disposto na Lei Federal nº 10.257/2001, que institui o Estatuto das cidades. Além disso, observando a precariedade da infraestrutura urbana dos municípios do Alto Oeste Potiguar, chegou a atuar em medidas que fortaleceram a mobilidade, a acessibilidade e a sustentabilidade urbana dos municípios.

Sua principal função, é o processo de regularização fundiária. Analisando a presença de assentamentos informais, loteamentos clandestinos, vilas e demais espaços irregulares que, em sua maioria, deixam a população vulnerável, trabalhou no processo de regularização fundiária em diferentes cidades, buscando constantemente, estabelecer diálogo saudável entre a universidade, os gestores e a comunidade.

| Almir Mariano de Sousa Junior

Detém experiência desde de 2014 na área de Regularização Fundiária, onde atuou, ao longo desse período, na elaboração de planos diretores e no desenvolvimento de Cidades Inteligentes. As suas principais linhas de pesquisa são: Regularizaçã Fundiária, Política de Habitação Popular e Política de Desenvolvimento Urbano. Atualmente coordena projetos de pesquisa e extensão universitária na área de Regularização Fundiária Urbana e Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Possui graduação em Engenharia de Produção. Especialização em Gestão de Cidades e Planejamento Urbano. Especialização em Geoprocessamento e Georreferenciamento. Especialização em Engenharia e Segurança do Trabalho. Mestrado e Doutorado em Engenharia de Petróleo e Gás. Contribuiu para a gestão universitária exercendo cargo em pró-reitoria. Vem somando significativamente à academia com a produção de livros e publicação de artigos. É professor efetivo da Universidade Federal Rural do Semi-Árido e também professor permanente do Mestrado Acadêmico em Planejamento e Dinâmicas Territoriais da Universidade Estadual do Rio Grande do Norte.

APRESENTAÇÃO

É com muita satisfação que o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) e a Universidade Federal Rural do Semiárido (Ufersa) passam a oferecer, de forma on-line e gratuita, o *Curso sobre Regularização Fundiária Urbana*. Nosso objetivo é capacitar os agentes públicos e privados que atuam nessa área, que agora ganha ainda mais importância. Regulamentado em janeiro de 2021, o Programa Casa Verde e Amarela tem a regularização fundiária como um de seus principais pilares, junto ao financiamento e à melhoria habitacional.

A regularização fundiária vai enfrentar um problema histórico no País e dar o título que garante o direito real sobre o lote das famílias, oferecendo segurança jurídica, a redução dos conflitos fundiários, a ampliação do acesso ao crédito, o estímulo à formalização de empresas e o aumento do patrimônio imobiliário do País

O curso que estamos lançando, todo a distância, busca unir conhecimentos teóricos sobre a legislação atual aos principais desafios práticos enfrentados durante os processos de regularização fundiária. Queremos trazer conhecimentos e ferramentas aderentes às diversas realidades e formas em que a necessidade de regulamentação fundiária se apresenta.

Ao mesmo tempo, o curso também se propõe a apresentar instrumentos de planejamento urbano que podem auxiliar no sucesso das ações de regularização fundiária. Também queremos promover a troca de experiências entre os diversos profissionais envolvidos, além de mobilizar agentes, gestores públicos e a sociedade civil para refletir e aprofundar seus conhecimentos sobre o tema.

Nós, do Ministério do Desenvolvimento Regional, acreditamos que, ao oferecer esse curso, estamos contribuindo para potencializar os esforços locais, estimulando estados, municípios e cidadãos na promoção da integração urbanística e social de seus territórios.

Convidamos todos a serem agentes dessa transformação!

Rogério Simonetti Marinho
Ministro do Desenvolvimento Regional - MDR

APRESENTAÇÃO

O presente curso sobre *Regularização Fundiária Urbana* visa aprofundar conceitos e atualizar os conhecimentos sobre regularização fundiária à luz da Lei nº 13.465, de 2017, fornecendo os meios técnicos e os instrumentos para aprimorar a ação de todos os agentes envolvidos no processo, sejam eles técnicos e especialistas de prefeituras ou governos estaduais, gestores públicos, funcionários de cartórios de registro de imóveis ou demais agentes públicos e privados que atuam na área. Será também um espaço para fomentar a troca de experiências entre profissionais de todo o país, sistematizar e divulgar o arcabouço legal e normativo e o material teórico e prático cuidadosamente selecionado sobre os temas e conhecimentos já adquiridos.

Sabemos que as situações de precariedade e irregularidade no processo de urbanização são uma realidade na grande maioria dos municípios brasileiros e as consequências de vivermos em cidades pouco ou nada planejadas são graves. Mesmo para quem não é especialista, é nítido que o acesso à qualidade de vida urbana é desigual e que boa parte do território de nossas médias e grandes cidades é ocupada por assentamentos informais, vilas, loteamentos clandestinos e favelas, áreas muito mais frágeis ao assédio de todo tipo de mazelas sociais. São locais constituídos em espaços irregulares, vulneráveis e inseguros onde vive boa parte da nossa população e em que os problemas se acentuam por causa da falta de acesso aos serviços públicos básicos e da concentração excessiva de moradias, em desacordo com os padrões sanitários, urbanísticos e arquitetônicos recomendados.

Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC, de 2017, revela a presença de assentamentos irregulares em 100% das cidades com mais de 500.000 habitantes e 97% das cidades entre 100.000 e 500.000. Até mesmo nos municípios entre 10 e 20 mil habitantes, os assentamentos informais aparecem em quase 70% do universo.

Ao longo das últimas décadas, o enfrentamento da questão da regularização do território urbano tem sido promovido pelas esferas governamentais em maior ou menor escala e com maior ou menor sucesso. Os aprimoramentos legislativos ao longo desses anos trouxeram alguns avanços ao simplificar procedimentos e criar novos instrumentos, mas para que a atual legislação seja aplicada em toda sua potencialidade, é preciso conhecer não apenas o texto da Lei nº 13.465, de 2017, mas ter uma compreensão de como ela se relaciona com o restante arcabouço normativo, dos obstáculos para sua implementação e de como ela pode operar na prática.

A regularização fundiária, entendida como um processo que abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, visa minimizar as vulnerabilidades de um território ocupado de forma irregular e desordenada. Envolve, portanto, além do reconhecimento de direitos reais aos ocupantes, ações de âmbitos diversos em um esforço que exige o envolvimento articulado e coordenado de esferas de governo e da população. A tarefa, a par de exigir uma gama múltipla de conhecimentos técnicos, envolve ampla variedade de agentes, que intervêm nas diversas etapas do processo de regularização fundiária, tais como agentes e gestores públicos, Cartórios, técnicos e especialistas. A observação na implementação de Programas com tal finalidade tem demonstrado que quanto mais preparados e conhecedores de todo o processo e sua complexidade, maior será a chance de sucesso.

O Governo Federal entende que seu papel estratégico é oferecer ferramentas para o fortalecimento das capacidades institucionais locais, uma vez que as principais atribuições no processo de regularização

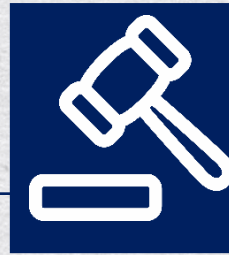
fundiária urbana estão concentradas na esfera municipal. Disponibilizar solidariamente meios e recursos técnicos e financeiros, assim como mobilizar e sensibilizar o país para a necessidade de sua implementação é uma das tarefas do Governo Federal.

É nesse contexto que o MDR está oferecendo este *Curso sobre Regularização Fundiária Urbana*, desenvolvido em parceria com a Universidade Federal Rural da Região do Semi-Árido (UFERSA) com o objetivo de dotar os profissionais de diversas áreas dos conhecimentos e ferramentas técnicas mais relevantes, destinadas a facilitar a compreensão do processo de regularização fundiária e superar os principais obstáculos encontrados na sua implementação. O curso foi estruturado em módulos independentes, que abordam temas gerais como procedimentos e instrumentos para regularização, registro, arcabouço legal e normativo, cadastramento social de moradores e outros temas específicos relacionados à regularização fundiária urbana.

Ao final do curso, o MDR pretende ver ampliada a capacidade dos agentes, públicos ou não, em encaminhar solução para dois dos maiores problemas das modernas cidades brasileiras: a irregularidade e a informalidade que caracterizam muitos dos nossos assentamentos e que privam seus moradores dos mais básicos direitos de cidadania. Ao atingirmos este objetivo, estamos certos que estaremos dando um passo importante na diminuição das desigualdades no território urbano.

Alfredo Eduardo dos Santos
Secretário Nacional de Habitação

Olá pessoal! Neste módulo trataremos dos instrumentos utilizados na regularização fundiária urbana (Reurb) estabelecidos, pela legislação específica, mas também dos instrumentos presentes em outras legislações. Ao estudar os instrumentos de política urbana, é preciso considerar o Estatuto da Cidade, **Lei federal nº 10.257/2001**, que é a principal ferramenta de política urbana das cidades brasileiras. A maioria dos



Para acessar a lei na íntegra, leia o QR Code



instrumentos aqui tratados está disposta no capítulo II – dos instrumentos da política urbana, do Estatuto da Cidade. A própria regularização fundiária é um dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade para a efetivação a política urbana. É importante ficar claro, desde o início, que a atuação na regularização fundiária exige o conhecimento e a aplicação de um conjunto de ferramentas e instrumentos urbanísticos, sociais, ambientais, econômicos e jurídicos. Em outras palavras, ainda que em alguns momentos seja necessária a aplicação *stricto sensu* de instrumentos jurídicos, é a combinação desses com os demais que pode conferir à regularização fundiária um caráter de verdadeiro instrumento da política de desenvolvimento urbano e garantir a sua sustentabilidade ao longo do tempo.

A Lei federal nº 13.465/2017 indicou, no seu artigo 15, um rol de institutos jurídicos que podem ser empregados no âmbito da Reurb, sem prejuízo da aplicação de outros que se mostrarem adequados. Os instrumentos indicados no artigo 15 estão listados abaixo:

Art.
15.

Instrumentos Jurídicos:

- I- A legitimação fundiária e a legitimação de posse, nos termos desta Lei
- II- A usucapião, nos termos dos arts. 1.238 a 1.244 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), dos arts. 9º a 14 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e do art. 216-A da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973
- III- A desapropriação em favor dos possuidores, nos termos dos §§4º e 5º do art. 1.228 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil)
- IV- A arrecadação de bem vago, nos termos do art. 1.276 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil)
- V- O consórcio imobiliário, nos termos do art. 46 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001
- VI- A desapropriação por interesse social, nos termos do inciso IV do art. 2º da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962
- VII- O direito de preempção, nos termos do inciso I do art. 26 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001
- VIII- A transferência do direito de construir, nos termos do inciso III do art. 35 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001
- IX- A requisição, em caso de perigo público iminente, nos termos do §3º do art. 1.228 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil)
- X- A alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor, nos termos da alínea f do inciso I do art. 17 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993
- XI- A concessão de uso especial para fins de moradia
- XII- A doação
- XIII- A compra e venda

Dentre os instrumentos podemos identificar aqueles que foram criados com foco na regularização fundiária, como a legitimação de posse, a legitimação fundiária e a concessão de uso especial para fins de moradia. E os instrumentos que estão presentes em outras leis, ou mesmo leis específicas, mas que podem e devem ser utilizados para que sejam atingidos os objetivos da regularização fundiária, como, por exemplo, o consórcio imobiliário, a transferência do direito de construir, a compra e venda, a alienação de imóvel público etc.

Ressaltamos que na efetivação de um projeto de regularização fundiária vários instrumentos são utilizados. Existem instrumentos jurídicos que transferem algum direito real, o direito de uso ou a propriedade. Por meio desses instrumentos ocorre a titulação. Existem também instrumentos jurídicos e urbanísticos que podem desempenhar importante papel de apoio e suporte no processo de regularização fundiária de determinada área. Eles viabilizam a aquisição de terrenos por parte do poder público para que, posteriormente, se efetive a regularização fundiária em favor dos beneficiários; criam situações que promovem uma maior segurança para os ocupantes de áreas particulares ou públicas; permitem o estabelecimento de parâmetros urbanísticos específicos.

Em linhas gerais e, para facilitar o entendimento, faremos a divisão desses dispositivos em duas grandes categorias, os instrumentos de apoio e instrumentos de titulação. Dentre os instrumentos de apoio, encontram-se os instrumentos de regulação urbanística e os instrumentos de aquisição da terra pelo poder público. Os instrumentos de titulação são os instrumentos de transferência do direito de uso ou da propriedade do lote ou unidade habitacional aos beneficiários da regularização

Conjunto Eldorado, Natal-RN
Fonte: Acesso à Terra Urbanizada. Julho/2019

PARTE 1

INTRUMENTOS DE APOIO

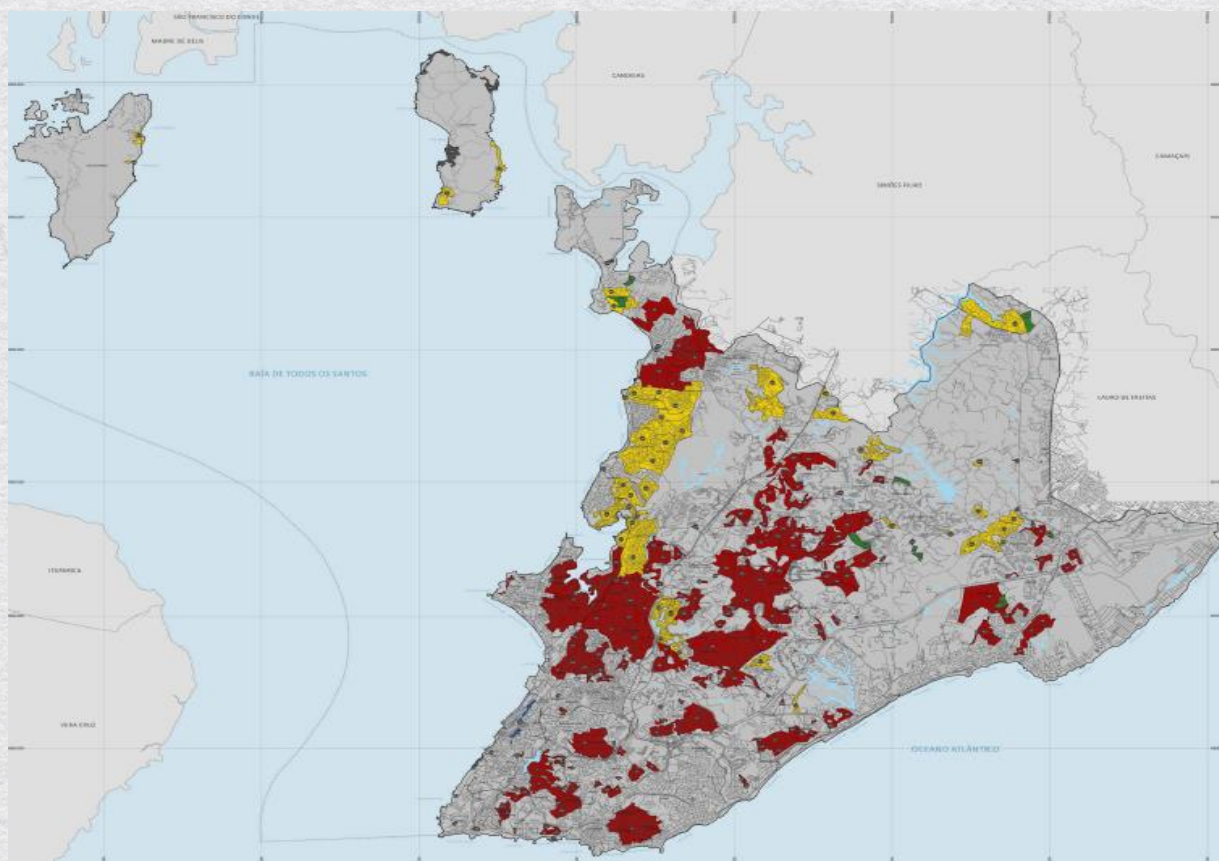
1. INSTRUMENTOS DE APOIO

Para começar nossos estudos, vamos nos deter nos instrumentos que classificamos como instrumentos de apoio: as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); a intervenção pelo poder público em loteamento irregular ou clandestino e a demarcação urbanística.

Segundo a Lei nº 13.465/2017, as ZEIS e a demarcação urbanística não são obrigatórias para o processamento da Reurb. Entretanto, são instrumentos de extrema valia para a política de regularização fundiária a ser desenvolvida pelos municípios.

As ZEIS, por serem instrumentos do planejamento urbano que estabelecem uma destinação primordial do território para a moradia da população de baixa renda, sinalizam para todo o sistema de planejamento do governo as prioridades da gestão urbana e do investimento.

Figura 01: Mapa ZEIS de Regularização – Município de Salvador – BA



Legenda

- ZEIS 1–Assentamentos precários: favelas, loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais irregulares.
- ZEIS 2–Edificação ou conjunto de edificações deterioradas, desocupadas ou predominantemente sob a forma de cortiço ou habitações coletivas.
- Zeis 3–Terrenos não edificadas, subutilizados ou não utilizados.
- Zeis 4–Assentamentos precários ocupados por população de baixa renda inseridos em APA ou em APRN°
- Zeis 5–Assentamentos ocupados por comunidades quilombolas e comunidades tradicionais, especialmente aquelas vinculadas à pesca e maricagem.

Fonte: Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador Lei nº 9.069/2016.

A demarcação urbanística, de acordo com a Lei nº 13.465/2017, serve para tornar pública a viabilidade da regularização fundiária dos núcleos urbanos informais, o que ocorre com a averbação nas matrículas existentes dos imóveis ou com a averbação nas matrículas que serão inauguradas. Compreendemos, portanto, que ela é um importante instrumento de apoio, mas que ajuda a equacionar a titularidade da gleba na qual se encontra implantado o núcleo urbano informal, pois após todas as notificações aos proprietários e confrontantes, acontece a abertura de matrícula para essa gleba.

A intervenção pelo poder público em loteamento irregular ou clandestino é instrumento tradicional da Lei nº 6.766/1979, que traz ao município o dever de intervir nesses loteamentos, para garantir a qualidade do desenvolvimento urbano, inclusive mediante a execução das obras essenciais.

ZEIS – ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL

Dispositivos legais: art. 4º, inciso V, alínea f; art. 42-A, inciso V; art. 42-B, inciso V da Lei nº 10.257/2011 / art. 18 da Lei nº 13.465/2017.

A Lei nº 13.465/2017 trata as ZEIS como instrumento de planejamento urbano facultativo aos municípios e Distrito Federal. Segundo essa Lei, a Reurb não está condicionada à existência de ZEIS. O §1º do art. 18 define ZEIS da seguinte forma:

“Considera-se ZEIS a parcela de área urbana instituída pelo plano diretor ou definida por outra lei municipal, destinada preponderantemente à população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo”.

A Lei nº 10.257/2011, conhecida como Estatuto da Cidade, dedicou poucas linhas às zonas especiais de interesse social. Nessa lei, as ZEIS figuram dentre os institutos jurídicos e políticos para implementação da política urbana brasileira. As ZEIS aparecem em dois outros momentos:

1º. Como instrumento obrigatório na reg. fundiária dos municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos.

No art. 42-A Que trata do conteúdo específico de planos diretores desses municípios, a demarcação das ZEIS, combinada com outros instrumentos de política urbana, é obrigatória para estabelecer diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares e para a previsão de áreas para habitação de interesse social.

2º. Como instrumento para identificar áreas de provisão habitacional de interesse social nos projetos para ampliação de perímetro urbano.

O art. 42-B Trata das diretrizes específicas para ampliação do perímetro urbano estabelece claramente que, no projeto específico a ser elaborado, além de outros conteúdos, a previsão de áreas para habitação de interesse social deve ser feita por meio da demarcação das zonas especiais.

O zoneamento do uso do solo é o instrumento mais utilizado pelas cidades brasileiras no seu planejamento urbano. Segundo Fernandes (2006, p. 32) foi com as primeiras utilizações históricas e emblemáticas do conceito de “**urbanização específica**” da Lei Federal nº 6.766/1979, inicialmente em Belo Horizonte e, posteriormente, em Recife, Salvador, Porto Alegre, nas décadas de 1970 e 1980 e, especialmente, após a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade, que os municípios passaram a incluir nas suas legislações as “zonas residenciais especiais”, abrindo espaço dentro das tradicionais leis de zoneamento para reconhecer e reservar áreas para a moradia da população de menor renda.

Você sabia?

Para saber mais sobre Urbanização Específica, acesse o QR Code ao lado



As ZEIS foram convertidas no principal, e quiçá único, instrumento do zoneamento do uso do solo destinado prioritariamente à moradia popular. Podemos dizer, sem medo de exagerar, que as ZEIS estão entre os mais importantes, reconhecidos e utilizados instrumentos da política urbana nas cidades brasileiras no que tange à política habitacional de interesse social. Estão presentes em inúmeros planos diretores e outras legislações municipais, com pelo menos duas tipologias: ZEIS de áreas ocupadas e ZEIS de áreas vazias. As ZEIS de áreas ocupadas têm destinação primordial para urbanização e regularização fundiária; as ZEIS de áreas vazias são destinadas à produção de habitação de interesse social. Para muitos estudiosos, as ZEIS são importante instrumento para inibir a especulação imobiliária em algumas áreas da cidade, por meio da reserva de uso e restrições urbanísticas.

Em artigo sobre o significado do Estatuto da Cidade para a regularização fundiária, Betânia Alfonsin (2006) afirma que:

As ZEIS são um instrumento inovador no contexto do Planejamento urbano brasileiro, na medida em que rompem com a dinâmica segregatória do Zoneamento tradicional, que diante da favela demonstrava toda a sua impotência. A instituição de uma área especial de interesse social pressupõe ainda uma nova postura do Planejador urbano, já que tem implícito um reconhecimento do poder público e que a produção de baixa renda e, também, produtora e construtora da cidade.



No Estatuto da Cidade, a regularização fundiária é uma das diretrizes gerais da política urbana para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana (art. 2º, inciso XIV). O Estatuto da Cidade define que regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda ocorrerão por meio do:

“estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação econômica da população e as normas ambientais”.

Assim, ainda que não seja obrigatória para a Reurb, nos termos da Lei nº 13.465/2017, advogamos que a ZEIS é instrumento primordial para a efetivação da regularização fundiária, justamente por ser instrumento que permite estabelecer, de forma pública e transparente, os critérios gerais e as normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação.

Você sabia?

Para saber mais sobre o papel das ZEIS no âmbito das políticas de regularização fundiária, leia o QR Code ao lado



Além disso a demarcação de ZEIS para urbanização e regularização funciona como uma sinalização das prioridades de intervenção no âmbito da administração municipal, inclusive para efeitos da destinação de recursos financeiros dentro do ciclo orçamentário. A demarcação das ZEIS também serve para identificar trechos do território onde se aplicam: isenção ou alíquotas diferenciadas de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU); isenção ou alíquotas diferenciadas de Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI); dentre outros incentivos fiscais.

A **instituição das ZEIS** deve ocorrer por lei municipal, que muitas vezes é o próprio plano diretor, mas também pode ser uma lei específica, incidindo sobre áreas públicas ou privadas.

Seja o plano diretor, seja uma lei específica, há um **conteúdo mínimo** a ser observado:

As tipologias ou categorias de ZEIS, como por exemplo: áreas ocupadas; imóveis não edificados, não utilizados ou subutilizados.

Os critérios para futuras demarcações

Perímetros das áreas demarcadas

As normas específicas ou os critérios gerais para estabelecimento dessas normas especiais de uso e ocupação do solo e edificações

Os instrumentos que poderão ser utilizados

Muitos planos diretores ou legislações específicas de ZEIS instituíram as figuras do Plano de Urbanização e das Comissões de ZEIS ou Conselhos Gestores. Um exemplo é o **Plano Diretor Estratégico da cidade de São Paulo** que estabelece que nas ZEIS (favelas, loteamentos irregulares e empreendimentos habitacionais de interesse social) e ZEIS 3 (áreas com ocorrência de imóveis ociosos, subutilizados, não utilizados, encortiçados ou deteriorados) deverão ser constituídos conselhos gestores compostos por representantes dos moradores, do Executivo e da sociedade civil organizada para participar da formulação e implementação das intervenções a serem realizadas.

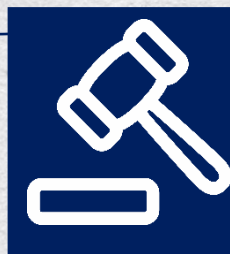


Comentando

Esse tipo de disposição legal vincula as ZEIS a uma das diretrizes gerais do Estatuto da Cidade, que é a **gestão democrática por meio da participação da sociedade, representada por seus diversos segmentos.**

2. INTERVENÇÃO DO PODER PÚBLICO EM PARCELAMENTO CLANDESTINO OU IRREGULAR

A lei do parcelamento do solo urbano, **Lei Federal nº 6.766/1979** desde a sua edição no final da década de 1970, trouxe mecanismos para garantir ao poder público municipal ou ao Distrito Federal a possibilidade de intervenção em parcelamento do solo que não foi autorizado (loteamentos clandestinos) ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença (loteamentos irregulares).



Para acessar o Plano Diretor,
leia o QR Code



Segundo o artigo 40 dessa lei, o município pode fazer isso “para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes dos lotes”.

Uma das principais discussões decorrentes desse dispositivo legal é:

O município PODERÁ ou DEVERÁ regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença? Isto é, o procedimento previsto no art. 40 é facultativo ou é vinculante (obrigatório)?

Para elucidar, destacamos decisão do Supremo Tribunal de Justiça:

STJ. 1ª Seção. REsp 1.164.893-SE, Rel. MinºHerman Benjamin, julgadoem 23/11/2016 (info 651)
Existe o poder-dever do Município de regularizar loteamentos clandestinos ou irregulares. Esse poder-dever, contudo, fica restrito à realização das obras essenciais a serem implantadas em conformidade com a legislação urbanística local (art. 40, caput e §5º, da Lei 6.766/79). Após fazer a regularização, o Município tem também o poder-dever de cobrar dos responsáveis (ex: loteador) os custos que teve para realizar a sua atuação saneadora.

TJ. 1ª Seção. REsp 1.164.893-SE, Rel. MinºHerman Benjamin, julgadoem 23/11/2016 (info 651)

Uma outra questão decorre dessa disposição legal: **o município fará a intervenção utilizando recursos públicos?** A resposta é **sim**, o município lançará mão de recursos públicos para realizar as obras necessárias.

- As formas de ressarcimento também estão estabelecidas na legislação:

Levantamento judicial das prestações depositadas pelos adquirentes de lotes, com os respectivos acréscimos de correção monetária e juros (art. 40, §1º da Lei nº 6.776/1979)

Caso os **valores levantados** não sejam suficientes para garantir o ressarcimento, o poder público deverá cobrar a parte faltante do loteador (art. 40, §2º da Lei nº 6.766/1979)

Caso o **loteador não pague**, o poder público poderá receber as prestações dos adquirentes até o valor devido (art. 40, §3º da Lei nº 6.776/1979)

O poder público poderá promover judicialmente os **procedimentos cautelares** para assegurar a regularização do loteamento ou desmembramento e para garantir o ressarcimento integral de importâncias despendidas ou a despende (art. 40, §4º da Lei nº 6.776/1979)

Você sabia?

Para conhecer a sequência de ações estabelecidas na lei de parcelamento do solo para o levantamento judicial das prestações depositadas pelos adquirentes de lotes, leia o QR Code ao lado



Ocorre que essa sequência de ações, tal qual descrita na lei está muito distante da realidade que encontramos nos municípios: loteamentos implantados em terras griladas; loteamentos comercializados por empresas de fachada; lotes comercializados mais de uma vez e para diferentes adquirentes; lotes comercializados e ocupados tão logo exista um precário sistema viário. É sabido que muitos são os casos que não seguem o determinado nas regulamentações.

Portanto, são raras as situações em que o município, tendo feito as intervenções mínimas necessárias, consegue efetuar levantamento de prestações e, mais raras ainda, as vezes em que consegue cobrar de loteadores, mesmo que haja a possibilidade de efetuar o recebimento, também, na forma de lotes.

Por outro lado, é importante registrar que muitos municípios têm estruturado programas para intervir nos parcelamentos do solo irregulares e garantir a infraestrutura essencial, destinando parte do orçamento municipal. Mas alertamos que é necessário lançar mão das sanções administrativas, civis e criminais previstas no artigo 50 da Lei de Parcelamento do Solo Urbano, cobrando do loteador que deixou de cumprir as suas obrigações.

Você sabia?

Para acessar o artigo 50 da Lei de Parcelamento de Solo Urbano, leia o QR Code ao lado



A Lei nº 13.465/2017 é clara quanto à utilização do instrumento da intervenção do poder público em loteamento clandestino ou irregular no âmbito da Reurb. E deixa explícitas, no seu artigo 70, as demais disposições da Lei nº 6.766/1979 que se aplicam, ou não, a Reurb.

Por fim, vale mencionar o artigo 43 da Lei nº 6.766/1979, que não está entre aqueles mencionados pelo artigo 70 da Lei nº 13.465/2017, como aplicáveis a Reurb. O referido artigo 43 garante que mesmo na execução de parcelamento do solo não aprovado, não se pode alterar a destinação de áreas públicas exigidas no **inciso I do art. 4º** dessa Lei.

Comentando

“As áreas destinadas a sistemas de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público, serão proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem.”

Por outro lado, o §1º do artigo 11, da Lei nº 13.465/2017 estabelece que os municípios poderão dispensar as exigências relativas ao percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso público ou ao tamanho dos lotes regularizados, para fins de Reurb. Acreditamos que, ainda que a regularização fundiária possa ocorrer, a administração pública municipal deve aplicar as sanções previstas, para que o loteador efetue o ressarcimento ao município, em dinheiro ou em terrenos, conforme previsto na lei.

Como apontamos anteriormente, as zonas especiais de interesse social de áreas ocupadas são um importante instrumento para sinalizar, no planejamento municipal, as áreas prioritárias para investimentos públicos. Os loteamentos irregulares e clandestinos com predominância de ocupação por população de baixa renda devem, obrigatoriamente, ser demarcados como ZEIS.

3. DEMARCAÇÃO URBANÍSTICA

A demarcação urbanística é “procedimento destinado a **identificar e delimitar os imóveis públicos e privados** abrangidos pelo **núcleo urbano informal** e a obter a **anuência** dos respectivos titulares de direitos inscritos na matrícula dos imóveis ocupados, culminando com **averbação na matrícula** destes imóveis da **viabilidade da regularização fundiária**, a ser promovida a critério do Município” (art. 11, IV, da Lei nº 13.465/2017). No processo de demarcação urbanística, há regras e procedimentos a serem observados, no âmbito municipal e no dos cartórios de registro de imóveis, conforme sintetizado na sequência.

REGRAS E PROCEDIMENTOS PARA O MUNICÍPIO

Deve ter como base o **levantamento** da situação da área a ser regularizada e na caracterização do núcleo urbano informal a ser regularizado.

Dentre os levantamentos a serem feitos é importante que o Município faça um levantamento de eventuais passivos tributários, ambientais e administrativos associados aos imóveis e posses existentes com vistas a identificar casos de prescrição aquisitiva da propriedade. Esses levantamentos são importantes para subsidiar em possíveis procedimentos extrajudiciais de composição de conflitos, no caso de impugnação. Mas também para delinear outras estratégias para a regularização fundiária.

A demarcação urbanística não é obrigatória para o processamento da Reurb.

Pode abranger uma parte ou a totalidade de um ou mais imóveis.

Pode ser aplicada para áreas públicas ou privadas, abrangendo diversas situações:

Domínio privado com proprietários não identificados, em razão de descrições imprecisa dos registros

Domínio privado devidamente registrado, mesmo que de proprietários distintos

Domínio público

Pode ser aplicada para Reurb-S e Reurb-E

O poder público municipal tem que lavrar um auto de demarcação urbanística

Documentos para instrução do Auto de Demarcação Urbanística

Planta e memorial descritivo da área a ser regularizada, contendo: medidas perimetrais, área total, confrontantes, coordenadas georreferenciadas dos vértices definidores de seus limites, números das matrículas ou transcrições atingidas, indicação dos proprietários identificados e ocorrência de situações de domínio privado com proprietários não identificados em razão de descrições imprecisas dos registros

Planta de sobreposição do imóvel demarcado com a situação da área constante do registro de imóveis

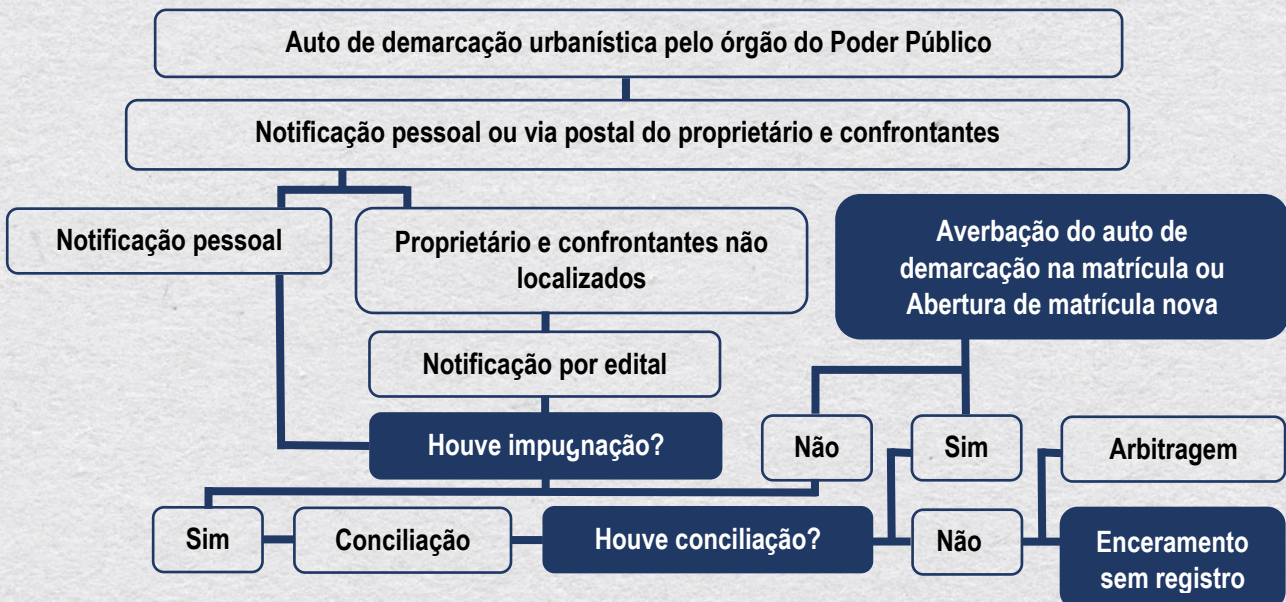
A notificação é feita pelo poder público municipal embora haja a possibilidade de o município solicitar que seja feita pelo cartório de registro de imóveis do local do núcleo urbano a ser regularizado (observe o fluxo abaixo).

Se houver impugnação, poderá ser adotado procedimento extrajudicial de composição de conflitos. Se a mediação for infrutífera, poderá ser adotado procedimento de arbitragem

Na fase da mediação o poder público municipal poderá alterar o auto de demarcação ou adotar medidas para afastar a oposição do proprietário ou dos confrontantes à regularização fundiária

Decorridos 30 dias sem que haja impugnação, ou superada a oposição ao procedimento, o auto será encaminhado ao registro de imóveis para averbação na(s) matrícula(s)

FLUXOGRAMA DAS NOTIFICAÇÕES NA DEMARCAÇÃO URBANÍSTICA



REGRAS E PROCEDIMENTOS PARA O CARTÓRIO DE REGISTRO DE IMÓVEIS

Conteúdo da averbação

Área total e o perímetro correspondente ao núcleo a ser regularizado

As matrículas alcançadas pelo auto de demarcação urbanística e, se possível, a área abrangida em cada uma

A existência de áreas cuja origem não tenha sido identificada em razão de imprecisões dos registros anteriores

Imóvel não matriculado

O oficial de registro abrirá matrícula que deverá refletir a situação registrada do imóvel, dispensadas a retificação do memorial descritivo e a apuração de área remanescente

Imóveis com registro em outra circunscrição imobiliária

O oficial requererá, de ofício, as certidões atualizadas daquele registro para abertura da matrícula nova

Imóveis de mais de uma circunscrição imobiliária

O oficial do registro de imóveis responsável pelo procedimento comunicará as demais circunscrições imobiliárias envolvidas para averbação da demarcação urbanística nas respectivas matrículas alcançadas

Diferenças entre imóvel matriculado e auto de demarcação urbanística

A demarcação será averbada mesmo que a área abrangida pelo auto supere a área disponível nos registros

Não é necessária a retificação da área não abrangida pelo auto

A apuração de remanescentes será de responsabilidade do proprietário do imóvel atingido

Alguns autores defendem que, com a **Lei nº 13.465/2017**, a demarcação “deixa de ser um instrumento de reconhecimento pelo poder público à ‘usucapião administrativa’ e passa a ser um mero procedimento para adequação da base fundiária”. Segundo DIAS (2019, p. 420), a importância da demarcação urbanística permanece para os núcleos urbanos que, “em razão da necessidade de execução de obras de urbanização ou da morosidade na obtenção de licenciamento ambiental, não podem ter seu Projeto de Regularização Fundiária, com individualização das unidades imobiliárias concluído”. Para a autora, nesses casos, “adiantar a regularização da base fundiária é um significativo avanço, sobretudo com relação à economia de tempo da regularização fundiária, já que as notificações feitas durante o procedimento de demarcação urbanística dispensam a necessidade de nova busca, no tempo do registro da REURB”.



Para acessar a lei na íntegra,
leia o QR Code



A demarcação urbanística e a legitimação de posse foram instrumentos amplamente debatidos nos anos 2.000, quando se discutia na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial Urbana (PL 3.057/2000). Posteriormente, esses dois instrumentos foram incorporados na Lei nº 11.977/2009, constituindo o que se convencionou chamar de usucapião administrativa.

Você sabia?

Para entender um pouco mais, acesse o Capítulo IV, artigos 108 a 113, onde detalha a proposta para os instrumentos da Demarcação Urbanística e Legitimação de Posse.



Com as alterações efetuadas pela Lei nº 13.465/2017, a demarcação urbanística deixa de ser um requisito para a aplicação da legitimação de posse, servindo para identificar e delimitar os imóveis, obter anuência de confrontantes e dar publicidade à viabilidade da regularização fundiária, por meio da averbação da demarcação na matrícula dos imóveis. Conforme Dias (2019), é um instrumento para ajudar a equacionar problemas da base fundiária.

4. INSTRUMENTOS DE APOIO “PARA EQUACIONAR A PROPRIEDADE DA GLEBA”

A propriedade privada é um dos direitos e garantias fundamentais, segundo a Constituição Federal. Entretanto, o mesmo artigo que traz a garantia do direito de propriedade, estabelece que a propriedade deverá atender a sua função social. Em outros termos, o capítulo constitucional que trata dos direitos e deveres individuais e coletivos, define a propriedade como um direito individual do qual decorre o dever de cumprir a função social. Ainda nesse capítulo da Constituição, são apresentadas as formas de perdimento e requisição da propriedade privada: desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização; requisição em caso de iminente perigo público, com indenização posterior, se houver dano.

No artigo 1.228, que inaugura o capítulo sobre a propriedade no Código Civil – **Lei nº 10.406/2002** – são apresentadas as definições gerais sobre o uso, o gozo e a disposição da propriedade, mas também os casos em que o proprietário pode ser privado da coisa.

Tratando das formas de privação, o §3º desse artigo, repete as disposições constitucionais e estabelece que o proprietário pode ser privado da coisa nos seguintes casos:



Desapropriação	por necessidade ou utilidade pública ou interesse social
Requisição	em caso de perigo iminente

Essas possibilidades decorrem do chamado “poder de império” do Estado para, dentre outros, garantir a supremacia do interesse público sobre o interesse privado. Esse poder é utilizado para viabilizar a aquisição de bens imóveis que são necessários, mesmo contra a vontade do proprietário, sendo garantida a justa contraprestação financeira.

Muitas vezes, para a execução das atividades da regularização fundiária, o poder público precisa, previamente, equacionar a propriedade da gleba ou área onde está implantado o núcleo urbano informal, sendo esse um dos principais desafios para os que atuam com esse tema.

Na nova lei de regularização fundiária, Lei nº 13.465/2017, está prevista a possibilidade de, num ato único de registro, equacionar a titularidade da gleba, registrar o parcelamento do solo e registrar as titulações dos beneficiários. Ainda assim, é imprescindível conhecer os instrumentos jurídicos e urbanísticos que ajudam a equacionar a titularidade da gleba.

A maioria dos instrumentos utilizados para tal finalidade não é instrumento de regularização fundiária *stricto sensu*. São instrumentos de uso geral para a execução da política urbana, muitos deles listados e detalhados no Estatuto da Cidade e, recentemente, arrolados no artigo 15 da nova lei de regularização fundiária, mas que podem muito bem servir às finalidades da regularização fundiária, especialmente se combinados com outros instrumentos.

Alguns dos instrumentos estudados neste módulo têm em comum um aspecto colaborativo entre o poder público e o proprietário do imóvel e as ações são entabuladas para que se alcance os objetivos das partes. No caso do poder público, o objetivo é alcançar a regularização fundiária e implementar a política urbana prevista no plano diretor; no caso do proprietário da terra, o objetivo é dar um destino ao seu bem. E não há, necessariamente, um pagamento prévio e em dinheiro ao proprietário. O poder público faz o ressarcimento ao proprietário utilizando outros “ativos” de que dispõe, como a autorização para edificar, ou de que disporá em função de obras de urbanização e edificação que venha a realizar. É o caso da transferência do direito de construir e do consórcio imobiliário.

Outros instrumentos, têm uma natureza **sancionatória**, como a arrecadação de imóvel abandonado. Como é medida sancionatória, não há indenização devida ao proprietário que abandonar seu imóvel. E cabe ao poder público municipal ou Distrital verificar os imóveis que não atendem às funções sociais determinadas em lei.

Comentando

Os instrumentos sancionatórios penalizam o proprietário que não cumpre a determinação constitucional de dar uma função social ao imóvel.

Também é instrumento sancionatório a desapropriação; sanção urbana, prevista no art. 182 da Constituição e disciplinada no Estatuto da Cidade. A desapropriação sanção urbana é definida como a penalização final para o proprietário que deixou de atender à função social da propriedade definida no plano diretor. Por ser sancionatória, a indenização é feita com pagamento em títulos da dívida pública.

Por fim, há os instrumentos de requisição da propriedade, para atender ao interesse público ou social, mediante indenização prévia, e em dinheiro, aos proprietários. Trata-se das modalidades de desapropriação por utilidade pública ou interesse social.

Em todos os casos, quanto melhor estruturado e organizado o município, maior a capacidade de aplicação desses instrumentos. Essa estruturação inclui:



Equipes técnicas multidisciplinares



Plano diretor e legislações específicas de política urbana com previsão de aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade



Conhecimento do território do município, traduzido em cadastros sempre atualizados e disponíveis



Articulação entre instrumentos tributários, fiscais e urbanísticos



Existência de instâncias democráticas de participação e controle social

Entretanto, uma grande parcela dos municípios brasileiros, não tem à sua disposição equipes multidisciplinares, acervos de plantas e fotos aéreas etc. Nesses casos, é preciso encontrar soluções adequadas à realidade: estruturar uma equipe mínima, ainda que não seja com dedicação exclusiva; investir na formação profissional; utilizar ferramentas gratuitas e disponíveis na rede mundial de computadores (internet); trabalhar em parceria ou consórcio com outros municípios; buscar apoio do governo estadual, federal, universidades, institutos técnicos, conselhos profissionais, inclusive utilizando as previsões da Lei nº 11.888/2008, conhecida como lei da assistência técnica.

Comentando

A Lei federal nº 11.888/2008 assegura às famílias de baixa renda, assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social. Segundo o art. 2º, §1º da referida lei: “O direito à assistência técnica previsto no caput deste artigo abrange todos os trabalhos de projeto, acompanhamento e execução da obra a cargo dos profissionais das áreas de arquitetura, urbanismo e engenharia necessários para a edificação, reforma, ampliação ou regularização fundiária da habitação.

5. CONSÓRCIO IMOBILIÁRIO

Considera-se consórcio imobiliário a forma de viabilização de **planos de urbanização, de regularização fundiária ou de reforma, conservação ou construção de edificação** por meio da qual o **proprietário transfere seu imóvel ao poder público municipal** e, após a realização das obras, **recebe unidades imobiliárias** devidamente **urbanizadas ou edificadas, como pagamento**, ficando as demais unidades incorporadas ao patrimônio público.

O consórcio imobiliário está disciplinado no artigo 46 do Estatuto da Cidade. Originalmente, esse instrumento tem previsão de incidência sobre os imóveis atingidos pelo **artigo 5º do Estatuto da Cidade**, isto é, os imóveis sobre os quais recaírem o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória (PEUC).



Nesses casos

O proprietário transfere o imóvel ao poder público municipal.

O poder público municipal promove as obras de urbanização ou edificação

O proprietário recebe como pagamento pelo imóvel transferido unidades imobiliárias urbanizadas ou edificadas.

As demais unidades ficam com o poder público que as utiliza para atender à população do local.

A utilização do consórcio imobiliário, nos casos de imóveis notificados para o “PEUC”, deve ser precedida de **regulamentação pelo município**, no plano diretor ou lei municipal que disponha sobre os objetivos, diretrizes e os critérios para a utilização do instrumento.

A Lei nº 13.465/2017 alterou o artigo 46 do Estatuto da Cidade, inserindo, explicitamente a **regularização fundiária urbana como mais uma das possibilidades de utilização do consórcio imobiliário**. Assim, o poder público municipal pode contratar com proprietários de áreas objeto de regularização fundiária, a transferência dessas ao poder público que realizará as atividades e as obras necessárias à regularização fundiária. Após as obras, o proprietário recebe, como forma de pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas, em valor correspondente ao valor do imóvel transferido antes da

execução das obras. As demais unidades imobiliárias serão incorporadas ao patrimônio público para utilização nos programas de regularização fundiária e habitação de interesse social.

Outra novidade trazida pela Lei nº 13.465/2017 para o instrumento do consórcio imobiliário foi a possibilidade, explícita, de aplicação para a reforma ou conservação de edificações. Essa novidade possibilita estabelecimento de parcerias colaborativas entre poder público municipal e proprietários de edifícios vazios ou subutilizados. Essa inovação é fundamental ainda para que os municípios invistam em programas para incentivar o uso de áreas esvaziadas da cidade, como os centros das grandes cidades, destinando imóveis vazios ou subutilizados para a moradia social, por exemplo.

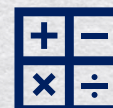
Uma das vantagens da utilização desse instrumento é que o poder público municipal não precisa pagar antecipadamente pela terra ou edificações e nem efetuar pagamento em dinheiro. Mas é importante que seja celebrado um contrato com todas as responsabilidades das partes e que seja feita uma avaliação cuidadosa e prévia do imóvel.

Esse contrato deve estabelecer:



Lembrando que,

No cálculo para estabelecer o pagamento ao proprietário, deve ser considerado o valor do imóvel antes da execução das obras



Cabe, por fim, destacar que, mesmo com a instauração do consórcio imobiliário, por proprietários que tenham dado causa à formação de núcleos urbanos informais, ou por seus sucessores, permanecem as responsabilidades administrativa, civil ou criminal



6. TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR

A transferência do direito de construir é um dos instrumentos que o município dispõe para regular o direito de construir, vinculando o uso de um imóvel urbano às condicionantes estabelecidas na legislação municipal.

Esse instrumento é um bom exemplo para se compreender melhor o que é a função social a ser cumprida por um imóvel. Como a cidade possui múltiplas funções, o cumprimento da função social pode estar vinculado à preservação ambiental e da paisagem; preservação cultural, arqueológica ou histórica; ou atendimento das necessidades sociais, por meio da implantação de programas sociais de urbanização e de regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda; produção de unidades de habitação de interesse social; implantação de equipamentos públicos ou comunitários.

Para usar esse instrumento, o **Município precisa ter um plano diretor regulamentando o direito de construir**, seja pelo estabelecimento de coeficiente único para toda a cidade ou com diferenciações para zonas específicas.

Comentando

O plano diretor tem que definir, também, para quais áreas ou zonas da cidade é possível realizar a transferência do direito de construir.

Além disso, o município vai precisar instituir uma lei, embasada no plano diretor autorizando o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou legislação urbanística dele decorrente. Essa lei municipal específica é que estabelecerá as condições relativas à aplicação da transferência do direito de construir.

Um exemplo

O limite máximo de potencial construtivo que pode ser transferido; as condições dessa transferência; os procedimentos administrativos de controle da transferência e do uso do imóvel; as modalidades de extinção da transferência; as obrigações do proprietário e do poder público.

É importante que nas **áreas que receberão potencial construtivo ocorram estudos prévios para avaliar se a infraestrutura existente suporta o adensamento**. Mas também é necessário que, periodicamente, sejam avaliados os resultados da aplicação do instrumento, inclusive para indicar quais zonas da cidade não poderão mais receber potencial construtivo adicional.

O próprio **Estatuto da Cidade** define as **finalidades** para as quais o município pode aplicar a **transferência do direito de construir**, sendo uma dessas finalidades a **regularização fundiária e a urbanização**.

- Implantação de equipamentos públicos e comunitários;
- Preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;
- Servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

O poder público municipal pode conceder ao proprietário que doar o seu imóvel, ou parte dele, para as finalidades acima, a faculdade de exercer o direito de construir em outro local ou alienar esse direito.

Assim, esse instrumento possibilita que o **poder público municipal adquira um imóvel, para utilizá-lo em programa de regularização fundiária, sem necessidade de pagamento em dinheiro**. Na prática, o proprietário recebe na forma de potencial construtivo para aplicar em outro terreno, ou mesmo alienar esse potencial para outros interessados.

A combinação do instrumento de transferência do direito de construir com as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) pode conferir mais efetividade aos programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e produção de habitação de interesse social. Essa combinação pode ser importante para a solução de conflitos e disputas presentes em favelas e outras tipologias de ocupações irregulares.

O município pode definir na legislação que regulamenta as ZEIS a possibilidade de transferência do potencial construtivo. O município de São Paulo utilizou esse instrumento em uma lei específica para a regularização fundiária da favela de Paraisópolis, uma das maiores e mais consolidadas da cidade. A **Lei municipal nº 14.062, de 13/10/2005**, regulamentada pelo **Decreto nº 47.144, de 30/03/2006** autoriza a prefeitura a receber em doação imóveis destinados ao Programa de Regularização e Urbanização do Complexo Paraisópolis, mediante a remissão de créditos tributários incidentes sobre os imóveis. Com base nessa lei, e no plano diretor vigente à época, a prefeitura editou também o **Decreto nº 47.272, de 12/05/2006** aplicando a transferência do direito de construir na hipótese de doação de imóveis destinados ao Programa do Complexo Paraisópolis. Até meados de 2017, a prefeitura contabilizava a autuação de mais de 170 processos administrativos para a doação de mais de 250 lotes, em um total aproximado de 153 mil metros quadrados, sendo que 62 mil metros quadrados foram efetivamente doados.

As legislações aqui citadas podem ser acessadas por meio dos QR Codes abaixo

Lei Municipal nº14.062 de 13 de outubro de 2005



Decreto nº 47.144 de 30 de março de 2006



Decreto nº 47.272 de 12 de maio de 2006



7. ARRECAÇÃO DE IMÓVEL ABANDONADO

Uma das inovações trazidas pela Lei Federal nº 13.465/2017 foi a inclusão do instituto jurídico da arrecadação de bem vago, tal qual descrito no inciso IV do art. 15 dessa Lei, como um dos instrumentos a serem empregados no âmbito da Reurb. No artigo 1.275 do Código Civil estão previstas as formas de perdimento da propriedade que são, além de outras causas consideradas no Código Civil: a alienação; a renúncia; o abandono; o perecimento da coisa; a desapropriação.

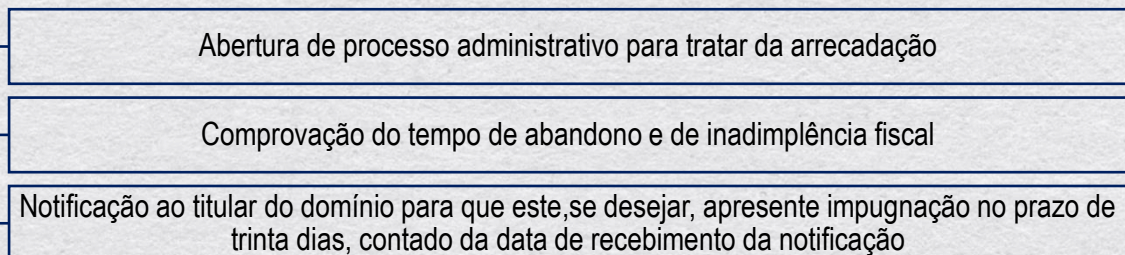
• No caso do abandono de imóvel, o artigo 1.276 do mesmo Código Civil, estabelece as regras e os procedimentos.

Para imóveis urbanos, o abandono é caracterizado pela ausência de posse tanto pelo proprietário quanto por outrem. O abandono é presumido, de modo absoluto, quando cessados os atos de posse, o proprietário deixar de satisfazer os ônus fiscais. Nesses casos, o imóvel urbano é arrecadado e, três anos depois, passa à propriedade do município ou do Distrito Federal.

Os artigos 64 e 65 da Lei nº 13.465/2017 estabelecem regras para a arrecadação de imóveis abandonados. A própria lei aponta um **parâmetro para que o abandono seja presumido, uma vez cessados os atos de posse: cinco anos sem adimplir os ônus fiscais sobre a propriedade predial e territorial urbana, isto é, cinco anos sem pagamento de IPTU**. O instrumento assume, desse modo, uma importância para a efetivação da função social da cidade e da propriedade. Não pode o proprietário abandonar imóveis urbanos, isto é, em áreas onde há significativos recursos coletivos investidos, sem que ocorram penalizações.

Trata-se de um **procedimento administrativo**, e não havendo necessidade de autorização ou processo judicial. Dessa forma, os artigos mencionados estabelecem os **procedimentos mínimos** para a arrecadação de imóveis abandonados, sem prejuízo das disposições específicas de ato do poder executivo municipal ou distrital:

Procedimentos Mínimos



O processo administrativo instaurado deve juntar os elementos suficientes para a caracterização e comprovação daquilo que a legislação configura como abandono do imóvel. Tendo em vista a necessidade de garantir a ampla defesa, o contraditório e, também, a publicidade dos atos públicos, deve-se cuidar da expedição de um Auto ou “**Declaração Municipal de Abandono de Bem**”. Do mesmo modo, decorridos os três anos do ato declaratório, sem que tenha havido oposição ou reivindicação, a expedição de um Auto ou “**Declaração de Arrecadação**”.

Os artigos 64 e 65 estabelecem também que a ausência de manifestação do proprietário, em 30 dias, será interpretada como concordância com a arrecadação. Se no prazo de três anos, do art. 1.276 do Código Civil, o proprietário reivindicar a posse do imóvel declarado abandonado, o poder público tem direito de ressarcimento prévio por eventuais despesas realizadas durante o exercício da posse provisória.

Imóveis arrecadados por esse procedimento poderão ser destinados a:



Programas habitacionais;



Prestação de serviços públicos;



Fomento da Reurb-S;



CDRU (Concessão de Direito Real de Uso) a entidades civis com fins filantrópicos, assistenciais, educativos, esportivos ou outros.

Há um detalhe que chama atenção nas disposições para o instrumento no Código Civil e na Lei de Regularização Fundiária. O Código Civil é explícito ao mencionar que poderá ser arrecadado como bem vago o imóvel urbano abandonado por seu proprietário, com a intenção de não mais conservar em seu patrimônio, e que não se encontre na posse de outrem. A lei de Regularização Fundiária silencia quanto ao fato do exercício de posse no bem a ser arrecadado, por outros que não o proprietário.

É sabido que no âmbito da Reurb-S, nos núcleos informais das grandes cidades, é improvável encontrar lotes abandonados. Situação que pode ocorrer nos núcleos urbanos informais com ocupação menos densa nas cidades médias e pequenas. Após a edição da Lei nº 13.465/2017, vários municípios editaram decretos estabelecendo procedimentos administrativos para a arrecadação de imóveis urbanos abandonados, como por exemplo, o município de Porto Alegre que editou o **Decreto nº 20.341/2019**.



8. DIREITO DE PREEMPÇÃO

Preempção é precedência ou **preferência na compra**. No direito urbanístico, o Estatuto da Cidade incluiu esse instituto no rol dos institutos jurídicos e políticos da política urbana, de forma que o poder público municipal adquire preferência para a compra de imóveis de seu interesse, quando os mesmos forem colocados à venda. Segundo o Estatuto da Cidade, é necessário que uma lei municipal, com base no plano diretor, delimite as áreas nas quais incidirá o direito de preempção e fixe o prazo de vigência que não pode ser superior a cinco

O direito de preempção deve ser usado para aquisição de imóveis que atenderão às seguintes finalidades:

Regularização Fundiária;

Execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;

Constituição de reserva fundiária;

Ordenamento e direcionamento da expansão urbana;

Implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

Criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;

Criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;

Proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

anos. O prazo de vigência pode ser renovado depois de um ano após o decurso do prazo inicial da vigência.

Em cada área em que incidir o direito de preempção, a lei municipal deve indicar para qual ou quais finalidades ela deverá ser utilizada, caso venha a ser adquirida pelo município. O **Estatuto da Cidade** traz os procedimentos, prazos e penalidades aplicáveis quando da utilização desse instrumento.

Direito de preempção -procedimentos, prazos e penalidades na utilização, segundo o Estatuto da Cidade:

Comentando

- O proprietário deve notificar o Município da sua intenção de alienar o imóvel.
- Juntamente com a notificação, o Município deve receber a proposta de compra assinada pelo terceiro interessado na aquisição do imóvel. Dessa proposta constarão: preço, condições de pagamento e prazo de validade.
- O município tem 30 dias para manifestar, por escrito, interesse na compra.
- O Município mandará publicar um edital de aviso da notificação recebida e da intenção de aquisição do imóvel nas condições apresentadas na notificação. A publicação deverá ocorrer em órgão oficial e em pelo menos um jornal local ou regional de grande circulação.

- Se em 30 dias o Município não se manifestar, o proprietário está autorizado a efetivar a alienação para o terceiro interessado, nas mesmas condições da proposta que apresentou ao Município.
- Se essa alienação for efetivada para um terceiro, o proprietário tem 30 dias para apresentar ao Município a cópia do instrumento público de alienação do imóvel.
- A alienação é nula se ocorrer em condições diferentes da proposta apresentada. E nesse caso, o Município poderá adquirir o imóvel pelo valor da base de cálculo de IPTU ou pelo valor indicado na proposta apresentada, se este for menor.

Observe que, dentro do prazo de vigência do direito de preempção, tal como estabelecido pela lei municipal, o proprietário, que pretende alienar seu imóvel, é obrigado a notificar o município. Se o proprietário não tiver recebido nenhuma proposta de compra, ele deve apresentar a proposta de venda do imóvel, contendo o preço e condições de pagamento, juntamente com a notificação de intenção de alienar. Dentro de 30 dias, o município deve manifestar o seu interesse na compra, caso contrário, o proprietário fica autorizado a efetuar a alienação para terceiros, nas condições da proposta apresentada. A alienação a terceiros em condições e preço diversos da proposta apresentada ao município, torna a alienação nula. E, nesse caso, a aquisição pelo município ocorrerá pelo valor de base de cálculo do IPTU ou o valor indicado na proposta, adotando o que for menor.

O município não pode manifestar concordância sobre o valor de venda apresentado pelo proprietário, sem que tenha realizado uma avaliação do valor do imóvel, pois esse é um requisito indispensável para o poder público adquirir imóveis. É importante destacar, inclusive, que adquirir imóvel por valor superior ao valor de mercado, pode ensejar improbidade administrativa, como veremos adiante.

É tarefa do município garantir a publicidade da proposta de alienação, com publicação no órgão oficial de imprensa do município e em jornal local ou regional de grande circulação. A falta de publicação do edital também anula a alienação. A publicidade é indispensável para o acompanhamento dos atos pelos cidadãos.

Segundo o artigo 52 do Estatuto da Cidade, o Prefeito incorre em improbidade administrativa se:

Utilizar imóveis adquiridos por meio do direito de preempção para finalidades distintas das previstas no art. 26 do Estatuto da Cidade

Adquirir imóvel objeto do direito de preempção pelo valor da proposta apresentada, se este for, comprovadamente superior ao valor de mercado do imóvel

Além de improbidade imputada ao Prefeito, as práticas descritas anteriormente ensejam punição aos demais agentes públicos envolvidos e a aplicação de outras sanções cabíveis. Como vimos, esse instrumento possibilita a aquisição preferencial pelo município de imóveis de seu interesse, para atender finalidades específicas.

Se a legislação municipal prevê a aplicação do direito de preempção, é fundamental que outros instrumentos de planejamento urbano e financeiro retratem essa realidade. Isso pode acontecer, por exemplo, com a vinculação do direito de preempção a imóveis demarcados como ZEIS, sejam eles vazios urbanos ou imóveis ocupados. Também é importante a previsão, na peça orçamentária anual, dos recursos financeiros que poderão ser alocados para a aquisição de imóveis delimitados para aplicação do direito de preempção.

Nos núcleos urbanos informais, esse instrumento pode ser aplicado tanto antes quanto depois da efetivação da regularização fundiária. Dessa forma, as áreas delimitadas para aquisição nos perímetros de intervenção podem ser adquiridas ao longo do tempo, para possibilitar, por exemplo, o desadensamento dos núcleos; a implantação de equipamentos públicos; ou para melhorar a circulação, a mobilidade e a salubridade nas áreas regularizadas. Isso significa tratar a regularização fundiária como integrante da política urbana, garantindo ações programadas e duradouras de intervenção nos territórios informais.

9. DESAPROPRIAÇÃO

A desapropriação é uma das formas de privação ou perdimento da propriedade, prevista na Constituição Federal. Pode-se dizer também que a desapropriação é uma forma de limitação do direito de propriedade, também prevista no Estatuto da Cidade.

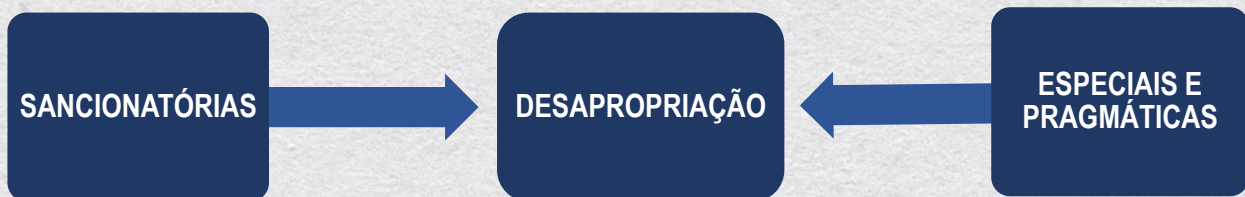
Você sabia?

A desapropriação significa a prevalência do interesse público sobre o interesse particular, de forma a atender as necessidades da coletividade.



O objetivo deste tópico não é fazer um estudo aprofundado do instituto da desapropriação, mas compreendê-lo como importante instrumento para efetivação da regularização fundiária e outras políticas urbanas.

Em linhas gerais, podemos dividir as desapropriações em duas amplas modalidades: sancionatórias ou especiais e programáticas. As modalidades, suas aplicações, características e requisitos estão resumidos abaixo.



No art. 5º, inciso XXIV da Constituição Federal, que trata dos direitos e deveres individuais e coletivos, está previsto que:

ARTIGO 05

XXIV -a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição.

Constituição Federal

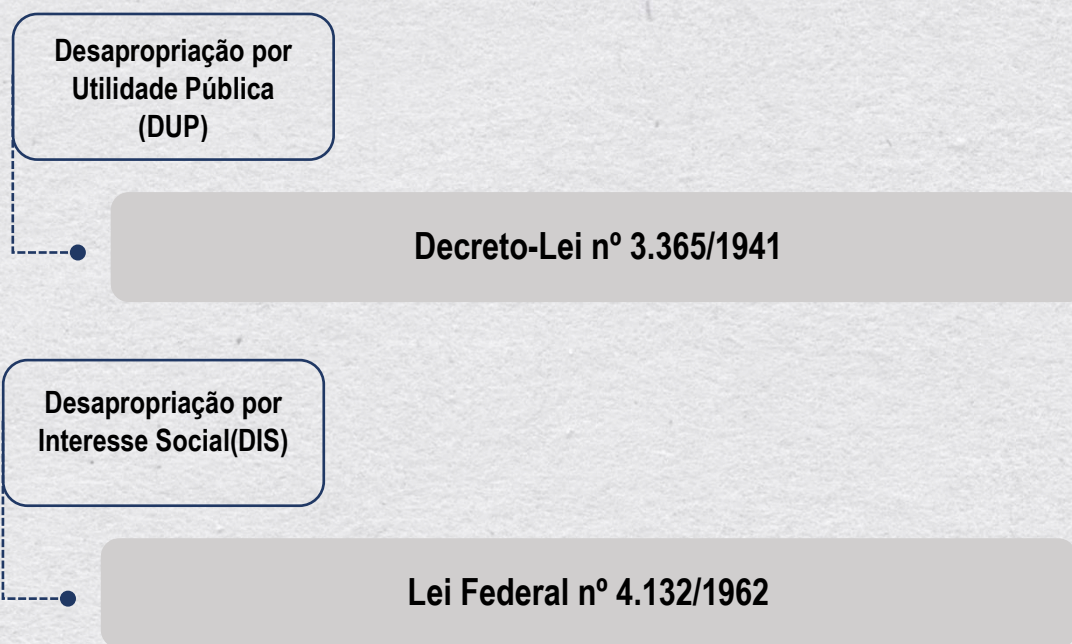
Esses são casos de desapropriação que convencionamos chamar de programáticas.

Na Constituição Federal, o instituto da desapropriação aparece, também, no Capítulo da Política Urbana, art. 182 e 183, em duas situações. O §3º do art. 182 estabelece que as desapropriações de imóveis que cumprem sua função social, mas que são necessários para a implementação de políticas públicas “*serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro*”.

Mais adiante, no mesmo artigo, encontramos a **desapropriação sancionatória para os imóveis que descumprem a função social** estabelecida em Lei. A desapropriação sanção urbana está disposta como o terceiro dos chamados instrumentos constitucionais da política urbana que são: parcelamento ou edificação compulsórios; IPTU progressivo no tempo; desapropriação com títulos da dívida pública.

Segundo o §4º do art. 182, o município pode exigir de proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, localizado em áreas definidas pelo plano diretor e mediante lei específica, o parcelamento ou edificação compulsórios, estabelecendo um prazo para que se cumpram essas exigências. Descumprido o prazo, a pena é a aplicação progressiva do IPTU. Ao final dos prazos estabelecidos na lei específica, se o imóvel permanecer incompatível com os usos e densidades previstas, será desapropriado com pagamento por meio de títulos da dívida pública, pelo valor da base de cobrança do IPTU e sem computar expectativas de ganho, lucros cessantes e juros compensatórios. Essa modalidade de desapropriação é conhecida também como desapropriação para fins de reforma urbana.

As leis que disciplinam a desapropriação por utilidade pública ou interesse social são anteriores à Constituição Federal de 1988, tendo sido recepcionadas por esta:



Você sabia?

Essas duas modalidades de desapropriação são as mais utilizadas pelos municípios, e seus procedimentos já estão assimilados nas rotinas administrativas das prefeituras.



Ainda assim, deve-se mencionar que, na maioria das vezes, os procedimentos judiciais de desapropriação são extremamente longos e têm se revelado bastante onerosos para os cofres públicos.

Nos dois casos, é imprescindível a formação de processo administrativo específico, relacionando as justificativas e motivos para a desapropriação; a identificação, com o máximo de precisão, da área a ser desapropriada; a indicação dos proprietários, inclusive, mediante pesquisas no cartório de registro de imóveis; a avaliação do valor de mercado do imóvel; a rubrica orçamentária com os recursos financeiros necessários; a publicação do decreto de desapropriação na imprensa oficial do município.

A desapropriação poderá ocorrer mediante acordo ou pela via judicial, com a possibilidade de homologação judicial do acordo amigável. Observe-se que, na desapropriação, não cabe ao proprietário discutir as motivações da desapropriação, ele pode apenas discutir o valor da indenização. No caso de DUP (Declaração de Utilidade Pública), a desapropriação deverá ocorrer dentro de cinco anos, contados da data de

publicação do decreto e, no caso de DIS (Declaração por Interesse Social), dentro de dois anos. Após esses prazos, os decretos caducarão e somente poderão ser reeditados, decorrido um ano da caducidade.

Nas desapropriações em que o município for imitado provisoriamente na posse, os efeitos práticos para o parcelamento do solo, a produção habitacional e a regularização fundiária são bastante importantes. Trata-se da possibilidade de praticar os atos de registro relativos ao parcelamento do solo, em imóvel com imissão da posse registrada junto à matrícula.

Você sabia?

Para entender um pouco mais, acesse os parágrafos 4º e 5º do artigo 18 e os 3º a 6º do artigo 26 da Lei nº6.766/1979.



Isso significa que o município não precisa aguardar pela conclusão da desapropriação para utilizar o imóvel, seja para implantar loteamento, edificar novas habitações, registrar a regularização fundiária e realizar a titulação das famílias. Por fim, mencione-se que a Constituição define, ainda, a **desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária**, nos artigos 184 a 185, como modalidade de competência exclusiva da União. A **desapropriação** pode ser também utilizada para a **proteção do patrimônio cultural brasileiro**, conforme artigo 216, §1º da Constituição.

Há ainda a **expropriação como sanção pelo cultivo ilegal de psicotrópicos ou a exploração do trabalho escravo**, seja em propriedades rurais ou urbanas de qualquer região do país. Essa disposição está no art. 243 da Constituição, e prevê que as áreas expropriadas serão destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, não se prevendo qualquer tipo de indenização ao proprietário, que fica também sujeito a outras sanções legais.

DESAPROPRIAÇÕES SANCIONATÓRIAS OU ESPECIAIS

Modalidades	Desapropriação urbana	Desapropriação rural	Desapropriação confiscatória ou expropriação
Aplicação	Imóveis que deixam de cumprir a função social expressa no plano diretor	Imóveis rurais que não cumprem sua função social	Imóveis urbanos ou rurais utilizados para plantio de psicotrópicos ou trabalho escravo
Competência	Município (plano diretor tem que definir as áreas da cidade onde se aplica; necessária lei específica)	União	União
Indenização ou Pagamento	Títulos da dívida pública. Valor da base de cálculo de IPTU. Sem computar expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios	Títulos da dívida agrária (benfeitorias uteis e necessárias em dinheiro)	Não há indenização

Previsão Legal	CF Art. 182, §4º Estatuto da Cidade, art. 8º, combinado com art. 5º a 7º	CF Art. 183 a 184	CF Art. 243
-----------------------	--	----------------------	----------------

DESAPROPRIAÇÕES PROGRAMÁTICAS

Modalidades	Desapropriação por necessidade ou utilidade pública	Desapropriação por interesse social
Aplicação	Segurança nacional; defesa do Estado; socorro público, em caso de calamidade; salubridade pública; abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos; execução de planos de urbanização; parcelamento do solo, com ou sem edificação, para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética; construção ou ampliação de distritos industriais; funcionamento do transporte coletivo; preservação e conservação de monumentos históricos e artísticos; construção de edifícios públicos (relação completa no art. 5º do DL 3.365/41)	Construção de casas populares; proteção do solo e de reservas florestais; desenvolvimento de atividades turísticas; manutenção do trabalho agrícola; manutenção dos posseiros em terrenos urbanos, onde, com tolerância expressa ou tácita do proprietário, tenham construído sua habitação, formando núcleos residenciais de mais de 10 famílias (relação completa no art. 2º da Lei 4.132/62)
Competência	Entes Federados e Pessoas Jurídicas de Direito Público. Pessoas Jurídicas de Direito Privado, somente por autorização especial por lei ou contrato	Entes Federados (para algumas aplicações, somente a União, como para fins de reforma agrária)
Indenização ou Pagamento	Indenização prévia e justa ao proprietário do bem. Dívidas fiscais serão deduzidas dos valores depositados, quando inscritas e ajuizadas	Indenização prévia e justa ao proprietário do bem)
Requisitos	Processo específico. Avaliação da área. Publicação do Decreto de DUP – Declaração de utilidade pública	Processo específico. Avaliação da área. Publicação do Decreto de DIS – Declaração de interesse social

**Previsão
Legal**

CF Art. 5º, inciso XXIV
Decreto-Lei 3.365/1941

CF Art. 5º, inciso XXIV
Lei 4.132/1962

10. DESAPROPRIAÇÃO EM FAVOR DOS POSSUIDORES

Além das formas mais tradicionais de desapropriação, por utilidade pública ou interesse social, o Código Civil dispõe sobre uma modalidade de desapropriação que é feita diretamente em nome dos possuidores, por meio de sentença judicial. Essa modalidade de desapropriação também é conhecida como desapropriação pela “posse-trabalho” ou “*pro-labore*” (DINIZ, 2002).

Ela é aplicável para **imóvel de extensa área** no qual um **considerável número de pessoas** exerça, por **mais de cinco anos, posse ininterrupta e de boa-fé**, tendo nesse imóvel **realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços** considerados pelo juiz **de interesse social e econômico relevante**.

Para o imóvel reivindicado, o juiz fixará, em sentença, a justa indenização devida ao proprietário. E uma vez pago o preço, a sentença é o título que garantirá o registro do imóvel em nome dos possuidores.

Resumindo, são requisitos para a desapropriação pela posse-trabalho ou *pro-labore*:

- 1 Imóvel de extensa área, tanto urbano quanto rural.
- 2 Posse ininterrupta e de boa-fé, por 05 anos, por considerável número de pessoas.
- 3 Reconhecimento de que os ocupantes tenham realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante.
- 4 Pagamento do preço fixado pelo juiz em sentença.

A desapropriação posse-trabalho ou *pro-labore* é definida por alguns autores como “desapropriação judicial”, porque não depende de qualquer ato declaratório pelo poder executivo ou legislativo, como ocorre nos casos de desapropriação por utilidade pública ou interesse social. O instrumento parece simples e perfeitamente aplicável a um sem número de núcleos urbanos informais. Entretanto, alguns aspectos não definidos chamam a atenção, pois, certamente, serão objeto da análise subjetiva do juiz:

- Quais as dimensões de um “imóvel de extensa área”? Essas dimensões são as mesmas de norte a sul do país, nas grandes metrópoles e nas pequenas cidades?
- Qual a relação do conceito de “extensa área” com “considerável número de pessoas”? Quais os parâmetros aplicáveis? Poderia ser densidade média do bairro onde está inserida a área? Poderia ser o tamanho médio dos lotes da área ocupada, comparado com o lote mínimo do zoneamento onde se insere?
- É aplicável em edifício de “extensa área” ocupado por um “considerável número de pessoas”?
- Quais “obras e serviços” podem ser considerados pelo juiz como de “interesse social e econômico relevante”? Uma vez fixado o preço pelo juiz, quem “paga o preço”, a “justa indenização ao proprietário”? Os moradores ou usuários ou o poder público municipal?

11. REQUISIÇÃO, EM CASO DE PERIGO PÚBLICO IMINENTE

Requisição em caso de perigo iminente é conhecida como “requisição administrativa” e está previsto no art. 5º da Constituição Federal:

ARTIGO 05

XXV -no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano

Constituição Federal

No Código Civil, a requisição está listada no artigo 1.228 como uma das formas de privação da propriedade. Ocorre que a requisição apresenta um caráter de uso temporário, pois o que a justifica é o iminente perigo público durante uma calamidade, uma guerra, uma epidemia, uma inundação, um deslizamento. Desse modo, não há razão em considerar indenização, pois o proprietário não será privado para sempre do bem. A lei indica indenização posterior, se houver dano. Entretanto, em muitas situações, o simples fato de não poder usar o bem imóvel caracterizaria uma forma de danos, ensejando indenização.

Por sua transitoriedade, não vislumbramos a utilidade da aplicação desse instrumento na regularização fundiária, ainda que esteja arrolado dentre os instrumentos passíveis de serem empregados no âmbito da Reurb, pela Lei nº 13.465/2017.

Se houver situações de perigo público iminente envolvendo núcleos urbanos informais, uma solução se afigura: remover a população para protegê-la do perigo iminente ou, se for possível, eliminar os fatores que causam o risco. Portanto, poderia a requisição de imóvel ser utilizada para garantir alojamento das famílias, enquanto perdurar o risco ou até que se viabilize a moradia definitiva. Para equacionar a propriedade, com intuito de regularização, há instrumentos mais adequados.

Conjunto Eldorado, Natal-RN
Foto: Acesso à Terra Urbanizada. Julho/2019

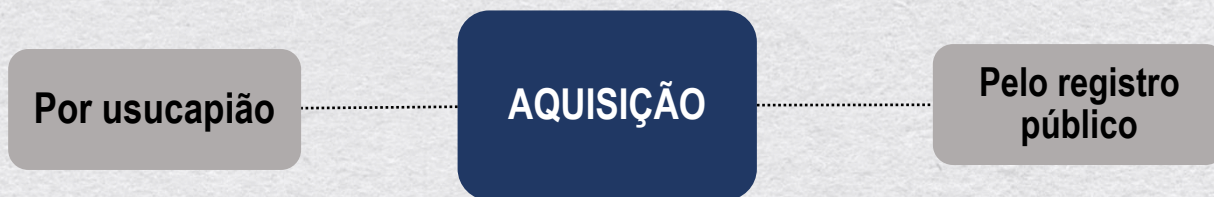
PARTE 2

INSTRUMENTOS DE TITULAÇÃO

12. INSTRUMENTOS DE TITULAÇÃO

Um dos objetivos da regularização fundiária é garantir a segurança de posse das famílias beneficiárias, o que ocorre por meio de instrumentos jurídicos que garantem algum direito real sobre o lote ou a unidade habitacional, seja propriedade plena, sejam outros direitos reais previstos em lei.

O Código Civil lista as formas de aquisição da propriedade imóvel. Interessa-nos para os fins deste curso, a aquisição por usucapião e a aquisição pelo registro do título.



A Lei de Registros Públicos, **Lei nº 6.015/1973** lista o que se registra no registro de imóveis (art. 167) e os títulos que são admitidos no registro (art. 221). Assim, dentre outros, é feito o registro de: contratos de compromisso de compra e venda; contratos de promessa de compra e venda; sentenças declaratórias de usucapião; compra e venda; doação; alienação fiduciária; termos administrativos e sentenças declaratórias da CUEM; contrato de CDRU; legitimação de posse; legitimação fundiária.



Para que se alcance o registro, são admitidos os seguintes títulos:

- A** Escrituras públicas, inclusive as lavradas em consulados brasileiros
- B** Escritos particulares autorizados em lei, assinados pelas partes e testemunhas, com as firmas reconhecidas, dispensado o reconhecimento quando se tratar de atos praticados por entidades vinculadas ao Sistema Financeiro da Habitação
- C** Atos autênticos de países estrangeiros, com força de instrumento público, legalizados e traduzidos na forma da lei, e registrados no cartório do registro de títulos e documentos, assim como sentenças proferidas por tribunais estrangeiros após homologação pelo Supremo Tribunal Federal

D

Cartas de sentença, formais de partilha, certidões e mandados extraídos de autos de processo

E

Contratos ou termos administrativos, assinados com a União, estados, municípios ou o Distrito Federal, no âmbito de programas de regularização fundiária e de programas habitacionais de interesse social, dispensado o reconhecimento de firma

Você sabia?

A existência legal do lote ou da unidade habitacional é uma das últimas etapas da regularização fundiária.



O lote ou a unidade habitacional precisam existir formalmente tanto nos cadastros e registros da prefeitura, quanto no cartório de registro de imóveis da circunscrição imobiliária do imóvel. Nos cartórios de registro de imóveis, cada unidade imobiliária, seja lote ou unidade habitacional possui uma matrícula. É na matrícula da unidade imobiliária que são registrados os títulos de aquisição da propriedade ou outros direitos reais.

Na Lei nº 13.465/2017, especificamente no artigo 17, o registro do projeto de regularização fundiária e a constituição de direito real em nome dos beneficiários poderão ser feitos em ato único, a critério do ente público, nos casos de Reurb-S promovida sobre bem público. No mesmo artigo há a previsão de encaminhamento de uma listagem dos ocupantes que serão beneficiados, contendo: o instrumento indicativo do direito real constituído, as qualificações pessoais e a indicação das unidades. Não há necessidade de apresentação dos títulos individualizados e das cópias da documentação de qualificação.

Mesmo que o ente público promotor da regularização opte pelo ato único de registro, que não exige envio da titulação individual ao cartório de registro de imóveis, os instrumentos de constituição de direito real deverão ser devidamente emitidos, assinados e arquivados pelo município.

Além dos instrumentos ou institutos jurídicos já tradicionalmente utilizados para a regularização fundiária, como usucapião, concessão de direito real de uso, doação, compra e venda, dentre outros, a Lei nº 13.465/2017 trouxe um instrumento novíssimo, a legitimação fundiária, e reformulou a legitimação de posse. A legitimação fundiária e a legitimação de posse são instrumentos de titulação, isto é, de transferência de direitos reais sobre imóveis.

Neste tópico veremos os instrumentos para transferência de direitos reais, suas características e aplicações. O quadro que segue traz um resumo dos principais instrumentos, com aplicações, requisitos e legislação.

Veja nesse QR Code o PL nº 3.057/2000. No PL 20/2007, que foi apensado ao PL nº 3.057/2000, o capítulo IV, artigos 108 a 113, detalha a proposta da época para os instrumentos da Demarcação Urbanística e Legitimação de Posse.



Para acessar o PL na íntegra, leia o QR Code



Você sabia?

A legitimação fundiária e a legitimação de posse são instrumentos de titulação, isto é, de transferência de direitos reais sobre imóveis.



13. CUEM – CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA

A CUEM é um instrumento para regularização fundiária em áreas públicas urbanas, da União, estados, municípios e Distrito Federal, criado juntamente com a usucapião urbana, no denominado Capítulo da Política Urbana, artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Diz o art. 183 da Constituição Federal:

Art. 183.

Constituição
Federal

CUEM

Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

- I- O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.
- II- Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.
- III- Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião

Tanto a concessão de uso especial para fins de moradia, quanto a usucapião especial urbana, têm origem na emenda popular de reforma urbana apresentada no processo da Assembleia Nacional Constituinte, que elaborou a Constituição de 1988, conforme apontado por Nelson Saule Junior (2004). Diz o autor que a proposta dessa emenda popular era que “todo cidadão, que não sendo proprietário urbano, detivesse a posse não contestada por três anos de terras públicas ou privadas, com metragem até o limite de 300 m², utilizando-a para sua moradia, adquiriria o domínio, independente de justo título e boa-fé”. Segundo Saule Junior (2004, p.398 e 399), como foi estabelecido que os imóveis públicos não são adquiridos por usucapião e para garantir o cumprimento do princípio da igualdade aos moradores de áreas públicas e áreas privadas, o instituto da concessão de uso foi incorporado no texto constitucional:

“Na medida em que é vetada a aquisição por meio de usucapião do domínio pleno sobre as terras públicas, conforme o parágrafo terceiro daquele artigo (art. 183), é a concessão de uso constitucional para fins de moradia o instrumento hábil para a regularização fundiária das terras públicas informalmente ocupadas pela população de baixa renda.

(...)

Tendo em vista que o usucapião urbano serve para garantir uma destinação social para os imóveis urbanos privados, visando atender a função social da propriedade, a concessão de uso deve ser utilizada para atingir esse objetivo com relação aos imóveis públicos urbanos. Quando se fala em função social da propriedade urbana, esse princípio é norteador, sendo condição de garantia tanto para o exercício da propriedade urbana privada como pública.”

Assim CUEM é **um direito** garantido pelo Estatuto da Cidade e pela Medida Provisória nº 2.220/2001 para regularizar áreas públicas utilizadas para fins de moradia por famílias que não tenham outro imóvel urbano ou rural. Apesar do nome, a CUEM não é uma concessão que depende da vontade do poder público, não é um favor. Quem adquire o direito deve ser atendido, configurando-se como direito subjetivo. Para saber mais sobre o direito da CUEM, acesse o QR ao lado.



Para saber mais sobre a CUEM, leia o QR Code



Você sabia?

A MP nº 2.220/2001 vigora até hoje com força de lei, pois foi adotada anteriormente à Emenda Constitucional nº 32/2001 que alterou o artigo 62, da Constituição Federal, que dispunha que as medidas provisórias editadas posteriores à esta emenda deveriam ser convertidas em lei, para não perderem sua validade.



2001

A aplicação da CUEM foi disciplinada pela Medida Provisória nº 2.220, de 2001, que estabeleceu os requisitos para efetivação, as tipologias (individual e coletiva), os procedimentos.

2017

Em 2017, a Medida Provisória 2.220 foi alterada pela Lei 13.465/2017, tendo sido modificados, principalmente, os prazos para comprovação de posse de área pública.

A **CUEM é um direito real**, isto é uma relação de direito entre a pessoa e a coisa, no caso o lote que ocupa. É um **direito que pode gerar ações contra qualquer pessoa que desrespeitar esse direito, incluindo-se aí o próprio poder público** que concedeu o direito de uso. O título da CUEM será obtido **administrativamente perante o órgão competente da Administração Pública**. Mas, **se houver recusa ou omissão** do poder público, deverá acontecer **judicialmente**. Tanto o título obtido pela via administrativa, quanto a sentença judicial servirão para efeito de registro na serventia imobiliária.

A **CUEM é formalizada por um contrato (título)** entre o poder público e o ocupante da área pública. Esse contrato deverá prever os direitos e as obrigações das partes, inclusive as formas de extinção do direito.



Você sabia?

Para saber mais sobre a extinção do direito da CUEM, veja a Medida Provisória 2220/2001, Art. 8º.



Para ter o direito subjetivo à CUEM, os moradores devem

Morar em terreno público situado em área com características e finalidades urbanas de até 250 m²

Comprovar cinco anos de posse até a data de 22 de dezembro de 2016, ininterruptamente e sem oposição

Utilizar o terreno para sua moradia ou de sua família

Comprovar que não são proprietários ou concessionários de outro imóvel urbano ou rural

Você sabia?

Esse marco temporal foi alterado e atualizado pela Lei nº 13.465/2017. Anteriormente a ocupação tinha que ser comprovada até 30 de junho de 2001.



A CUEM é um direito adquirido para a vida toda, mas é importante que a finalidade da CUEM seja respeitada, bem como os demais termos estabelecidos no contrato. A CUEM é conferida ao morador de forma gratuita; admite-se a transferência por ato *inter vivos* ou *causa mortis*, podendo ser vendida ou doada. A CUEM pode ser oferecida como garantia para financiamentos habitacionais sendo assegurada a sua aceitação pelos agentes financeiros no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação, doravante SFH. (Lei Federal nº 11.481/2007).



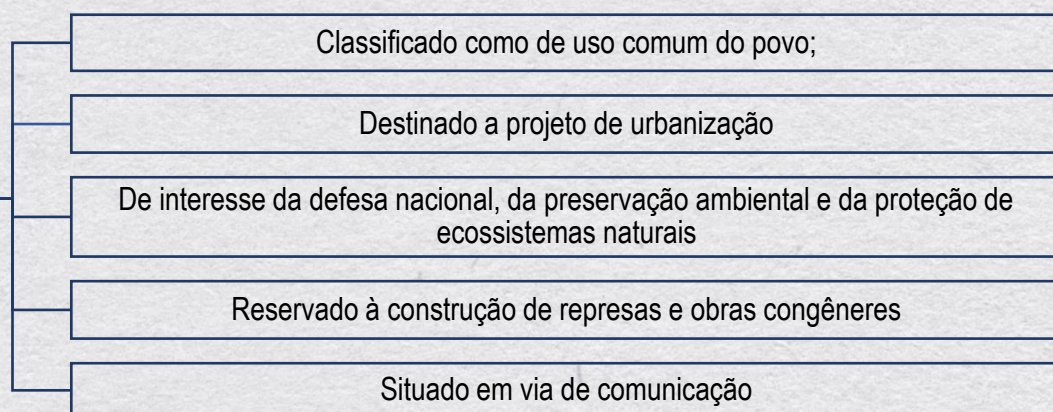
Para acessar a lei na íntegra, leia o QR Code



Na modalidade coletiva, os requisitos são praticamente os mesmos da CUEM individual. Cumpre destacar que essa modalidade, o art. 2º da Medida Provisória nº 2.220/2001 prevê expressamente que se destina à população de baixa renda. Prevê também que, a divisão da área total ocupada pelo número de possuidores deve resultar numa fração inferior a 250 m² por possuidor. Note-se, ainda, que nessa modalidade, é permitida a soma de posses, isto é, o possuidor atual pode acrescentar a posse de seu antecessor, desde que ambas sejam contínuas.

Na modalidade coletiva, a fração ideal atribuída aos possuidores será a mesma, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe. Mas os ocupantes podem estabelecer frações diferenciadas, mediante acordo escrito entre eles.

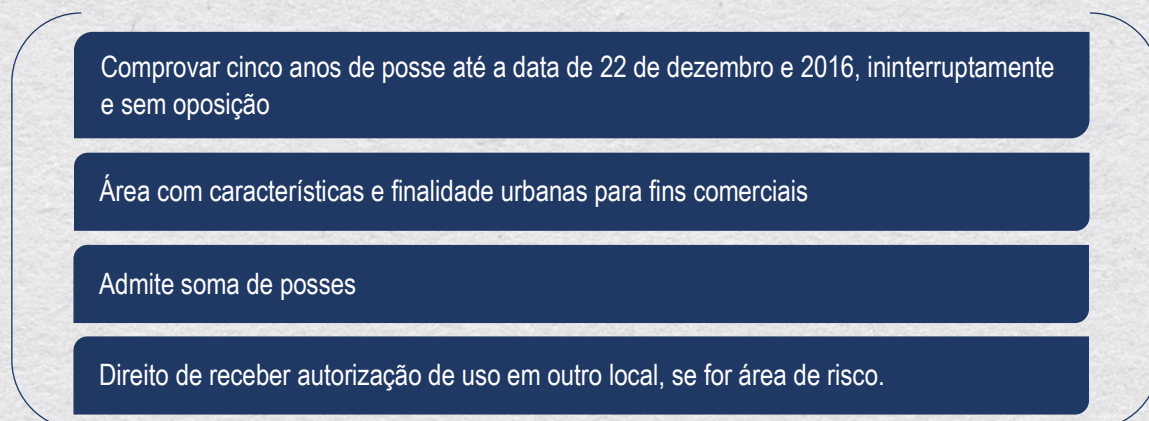
O poder público tem a opção de assegurar a CUEM em outro local, se ocorrer ocupação de imóvel:



Ressalte-se que, nessas situações, uma vez preenchidos os requisitos, o poder público não pode se recusar a reconhecer direito a CUEM, mas pode atender a família em outro local. Também nas ocupações que acarretam risco de vida ou à saúde dele e do possuidor e de sua família, o poder público deve garantir novo local de moradia.

Quando o uso não for habitacional há a possibilidade de o poder público conceder a **autorização de uso**, que será também gratuita.

Requisitos para autorização de uso:



14. CDRU – CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO

O instrumento da CDRU foi criado em 1967, por meio do Decreto-Lei nº 271/1967. Com as alterações promovidas pela Lei federal nº 11.481/2007, a CDRU também pode ser utilizada para regularização fundiária de interesse social, bem como para o aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas.

Tal como a CUEM, a CDRU:

1

É um direito real

2

Será estabelecida por meio de um contrato entre o poder público e o ocupante da área pública

3

Pode também ser contratada na modalidade coletiva

4

Pode ser transferida por ato *inter vivos* ou *causa mortis*.

Você sabia?

No caso de modalidade coletiva, a concessão poderá ser outorgada para uma associação comunitária ou uma cooperativa habitacional formada pelos beneficiários, por exemplo.



De acordo com o art. 48 do Estatuto da Cidade, nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social desenvolvidos por órgãos com atuação específica nessa área, os contratos de concessão de direito real de uso de imóveis públicos terão caráter de escritura pública e constituirão título de aceitação obrigatória em garantia de contratos habitacionais.

Diferentemente da CUEM, a CDRU é uma faculdade do poder público. Até a promulgação da Lei nº 13.465/2017, para aplicação da CDRU, o executivo necessitava de autorização legislativa e de avaliação prévia do imóvel. A licitação, na modalidade de concorrência, já era dispensada. Atualmente, segundo o art. 71 da Lei nº 13.465/2017, para fins de Reurb, não é necessária a desafetação, nem autorização legislativa e avaliação prévia, estas duas últimas exigências previstas no inciso I do caput do artigo 17 da **Lei nº 8.666/1993**.



Para acessar a lei na íntegra, leia o QR Code



Você sabia?

Desafetação é uma expressão do direito administrativo para caracterizar o ato, por meio do qual, o estado muda a destinação de um bem de uso comum ou especial, tornando-o um bem dominial disponível.

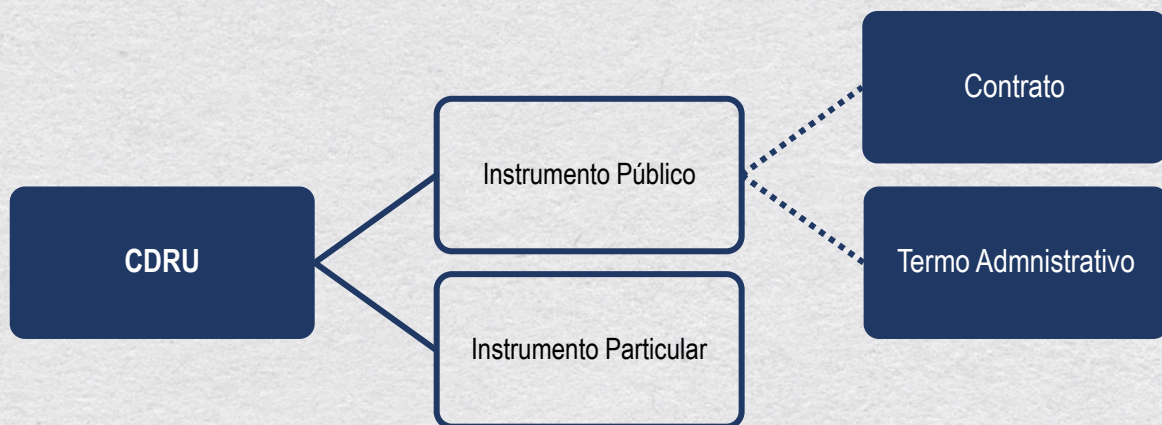
Como regra geral, a desafetação de bens públicos exige autorização legislativa.



Se a CUEM é sempre gratuita, a CDRU pode ser remunerada ou gratuita.

A CDRU pode ser constituída por Instrumento Público ou Particular e, nos casos do Poder Público, por Contrato ou Termo Administrativo, sendo indispensável que sejam registrados na matrícula do imóvel para que

se adquira o direito real. A CDRU é título de aceitação obrigatória em garantia de contratos de financiamento habitacional.



Você sabia?

Para saber mais sobre a constituição da CDRU por Contrato ou Termo Administrativo, veja a Lei nº 10.257/2001, art. 48.



A previsão legal é que a CDRU seja instituída por tempo certo ou indeterminado, sendo muito comum encontrar contratos com a previsão temporal de 99 anos, sendo tal número uma “tradição” copiada e recopiada por diversos municípios, talvez pela presunção de longo tempo. A CDRU pode ser extinta, antes do prazo estabelecido, se o concessionário der ao imóvel a destinação diversa da estabelecida no contrato ou se descumprir outras cláusulas resolutivas do contrato, caso em que perde as benfeitorias que tenha erigido.

15. LEGITIMAÇÃO DE POSSE

A legitimação de posse é ato do poder público destinado a **conferir título**, por meio do qual fica **reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, conversível em aquisição de direito real de propriedade** na forma desta Lei, com a **identificação** de seus **ocupantes**, do **tempo da ocupação** e da **natureza da posse**.

REGRAS E PROCEDIMENTOS

Uso exclusivo para regularização fundiária.

O Poder Público expede o título que reconhece a posse do imóvel objeto da Reurb.

Transferível por causa mortis ou ato inter vivos (compra e venda, doação permuta etc.)

Não se aplica a áreas de titularidade do poder público.

Após cinco anos do registro, ocorrerá a conversão automática em título de propriedade, uma vez **atendidos os termos e condições do art. 183 da Constituição Federal**

A conversão poderá, também, ocorrer se preenchidos os requisitos de outras modalidades de usucapião estabelecidos em Lei. Nesses casos, o interessado deve requerer ao Cartório de Registro de Imóveis.

Título deve ser registrado na matrícula do imóvel objeto da Reurb.

Constitui forma originária de aquisição da propriedade. Dessa forma, a unidade imobiliária é adquirida livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio beneficiário.

Cancelamento do título – ocorrerá se o poder público emitente constatar que as condições estipuladas na Lei 13.465/2017 deixarem de ser satisfeitas. Se cancelado o título, o beneficiário não terá qualquer direito à indenização.

Por sua vez, o artigo 183 da Constituição Federal, estabelece:

ARTIGO 183

- Área urbana de até 250 m²;
- Posse ininterrupta e sem oposição;
- Utilização para fins de moradia;
- Não ser proprietário de outro imóvel urbano ou rural;
- Não reconhecível ao mesmo possuidor mais de uma vez;
- Título de domínio conferido ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

Constituição Federal

NOTAS DO AUTOR

A lei prevê que não é necessário requerimento por parte do legitimado ou mesmo qualquer prática registral para a conversão automática da legitimação de posse em propriedade.

Entretanto, essa previsão legal merece algumas indagações:

Em que momento o oficial de registro de imóveis confere se estão preenchidos os requisitos do art. 183 da CF, logo que efetuar o registro ou no momento da conversão automática em propriedade?

Se não há necessidade de qualquer prática registral para a conversão, que é automática, cabe ao oficial conferir os requisitos do art. 183 da CF?

Não havendo necessidade de qualquer prática registral, o oficial de registro de imóveis, no momento do registro do título, anotar a data em que ocorrerá a conversão automática em propriedade? Se assim for, quem fará a conferência do cumprimento dos requisitos?

Importante saber que a legitimação é um instituto utilizado há bastante tempo no Brasil. Segundo Rosane Tierno (2019, p. 432,433) o instituto da legitimação de posse pode ser compreendido como o primeiro instrumento de regularização fundiária do Brasil:

A legitimação é um instrumento que surge no ordenamento jurídico brasileiro com a Lei de Terras. Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850). Embora essa legislação não nomine, tratava-se a legitimação de um instrumento de convalidação pelo Império da relação de posse existente entre o posseiro e a terra por ele ocupada. (...)

Assim, guardadas as devidas proporções históricas, podemos asseverar que a legitimação trazida pela Lei de Terras de 1850 se caracterizava como uma clara legitimação de posse, na medida que pressupunha o reconhecimento do império do exercício da posse por seus titulares.



Você sabia?

Atualmente a legitimação de posse está prevista também no Estatuto da Terra, Lei nº.4.504/1964 e na Lei nº 6.383/1976, no processo discriminatório das terras devolutas.



16. LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA

É um mecanismo de reconhecimento da **aquisição originária do direito real de propriedade** sobre unidade imobiliária objeto da **Reurb**, somente **aplicável a núcleos urbanos informais consolidados**, com **existência comprovada até 22 de dezembro de 2016**.

Você sabia?

Para saber mais sobre núcleos urbanos informais, veja a Lei nº 13.465/2017, art. 11, inciso III.



REGRAS E PROCEDIMENTOS

1	Uso exclusivo no âmbito da Reurb	2	Conferido por ato do poder público municipal
3	Aplicável a áreas públicas ou privadas	4	Quaisquer usos, não somente habitacional
5	Unidade imobiliária com destinação urbana integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016	6	Constitui forma originária de aquisição da propriedade
7	Tanto na Reurb-S quanto na Reurb-E, o ocupante adquire a unidade imobiliária com destinação urbana livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio legitimado.	8	Havendo inscrições, indisponibilidades ou gravames no registro da área maior originária, essas devem ser transportadas para as unidades imobiliárias que não houverem sido adquiridas por legitimação fundiária.

Para pensar

Não havendo unidades que não foram adquiridas por legitimação fundiária, para onde irão as inscrições, indisponibilidades e gravames?

É correto entender que se na mesma área houver unidades adquiridas por doação ou compra e venda, essas herdarão os gravames?

REGRAS ESPECÍFICAS NA REURB-S

Para áreas públicas da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, e suas entidades vinculadas há a autorização de reconhecimento da propriedade aos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado, se for modalidade Reurb-S

Beneficiário não pode ser concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural

Beneficiário não pode ter sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a **mesma finalidade**, ainda que situado em núcleo urbano distinto

Comentando

Isso significa que o mesmo beneficiário pode ser contemplado com legitimação fundiária várias vezes, desde que a finalidade seja distinta. Entretanto, ao ser beneficiado pela legitimação fundiária, passa a ser proprietário de imóvel urbano. O que praticamente invalida a aplicação prática desse dispositivo

Se não for uso habitacional, o Poder Público deverá reconhecer o **interesse público da ocupação**.³

Comentando

É importante que legislação municipal específica defina o “interesse público”, conforme zonas de uso, sob o risco de os reconhecimentos ficarem submetidos à discricionariedade do administrador.

REGISTRO

- 1- Encaminhamento da CRF, acompanhada do projeto de regularização fundiária aprovado
- 2- Listagem dos ocupantes, com a devida qualificação e identificação das áreas que ocupam
- 3- Não há necessidade de apresentação de título individualizado
- 4- Não há necessidade de apresentar cópias da documentação de qualificação dos beneficiários
- 5- Admite-se o envio de listagem complementar posterior, sem que isso represente, no entanto, prejuízo dos direitos de quem constou na listagem inicial
- 6- Aplica-se aos casos de regularização fundiária urbana previstos na **Lei nº 11.952/2009**, devendo a regularização ser promovida conforme os termos da **Leinº13.465/2017**



17. DOAÇÃO

A doação é um instituto previsto no Código Civil, art. 538 a 564. Trata-se de um contrato em que o doador, por liberalidade, transfere, do seu patrimônio bens ou vantagens ao donatário.

A doação é uma maneira de alienação e a sua aplicação para bens públicos deve observar as regras gerais para alienação de imóveis públicos: autorização legislativa; avaliação prévia e justificado interesse público ou social. Atente-se que, para a Reurb, o artigo 71 da Lei nº 13.465/2017 dispensou as exigências de autorização legislativa e avaliação prévia, e, também, a necessidade de desafetação.

Geralmente, a doação de bem imóvel público vem acompanhada de algum encargo, isto é, o cumprimento de alguma obrigação. Todos os detalhes devem ser previstos no instrumento, escritura pública ou instrumento particular: se há encargos, prazos para cumprimento do encargo, cláusulas especiais.

Relativamente ao uso de escritura pública ou instrumento particular, é importante observar as disposições legais específicas.

O Código Civil estabelece, no art. 108 que:

ARTIGO 108

A escritura pública é essencial à validade dos negócios jurídicos que visem à constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre imóveis de valor superior a trinta vezes o maior salário mínimo vigente no País.

Código Civil

E a Lei de Registros Públicos, Lei nº 6.015/1973, no seu art. 221 diz que são admitidos no registro:

Art. 221.

Lei 6.015/1973

Lei de Registros Públicos

- II- Escritos particulares autorizados em lei, assinados pelas partes e testemunhas, com as firmas reconhecidas, dispensado o reconhecimento quando se tratar de atos praticados por entidades vinculadas ao Sistema Financeiro da Habitação
- IV Contratos ou termos administrativos, assinados com a União, Estados, Municípios ou o Distrito Federal, no âmbito de programas de regularização fundiária e de programas habitacionais de interesse social, dispensado o reconhecimento de firma

18. COMPRA E VENDA

A compra e venda de imóveis é um instituto previsto no Código Civil, art. 481 a 520. Trata-se de um contrato em que um dos contratantes (o proprietário do imóvel) se obriga a transferir o domínio do bem ao comprador, mediante o pagamento do preço estipulado.

A compra e venda de bens públicos pode ser aplicada para fins de regularização fundiária. Observe-se que, para a Reurb, o artigo 71 da Lei nº 13.465/2017 dispensou as exigências de autorização legislativa e avaliação prévia.

Relativamente ao tipo de contrato a ser estabelecido, se por escritura pública ou instrumento particular, valem as regras que foram apresentadas para o instrumento da doação.

A Lei de Parcelamento do Solo Urbano, **Lei federal 6.766/1979** no seu artigo 26, admite que os compromissos de compra e venda, assim como as cessões ou promessas de cessão, sejam feitos por escritura pública ou instrumento particular. Cumpre registrar que a Lei de Parcelamento do Solo Urbano tem um capítulo específico sobre contratos, requisitos para elaboração, obrigações, transferências, cláusulas resolutivas (artigos 25 a 36).



19. ALIENAÇÃO DE IMÓVEL PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETAMENTE PELO SEU DETENTOR

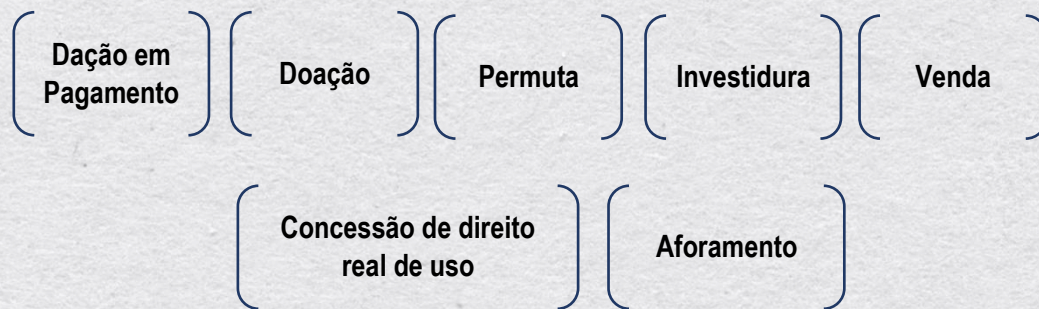
De maneira geral, a alienação de bens imóveis da Administração Pública deve estar subordinada ao interesse público devidamente justificado.

Você sabia?

Para saber mais como o Distrito Federal organizou, por meio da TERRACAP – Companhia Imobiliária de Brasília, a venda direta de imóveis para fins de regularização fundiária, acesse o QR Code ao lado



Em sentido amplo, a Lei 8.666/1993, que trata das normas para licitações e contratos da Administração Pública, estabeleceu várias formas de alienação:



Essa mesma lei estabelece que qualquer alienação, depende também de autorização legislativa, de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência. A licitação pode ser dispensada em alguns casos, dentre eles:

Art. 17.

Lei 8.666/1993

Licitações e contratos

ALÍNEA F DO INCISO I

Bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública

ALÍNEA H DO INCISO I

Bens imóveis de uso comercial de âmbito local com área de até 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) e inseridos no âmbito de programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública.

O artigo 71 da Lei nº 13.465/2017 dispensou, para fins de Reurb, as exigências de autorização legislativa, avaliação prévia, necessidade de desafetação.

O art. 98 da Lei 13.465/2017 faculta aos estados, municípios e ao Distrito Federal a prerrogativa de venda direta aos ocupantes de áreas públicas objeto da Reurb-E. Mas, para isso, pelo menos duas condições têm que ser observadas: os imóveis devem ter sido ocupados até 22 de dezembro de 2016; o procedimento deve estar regulamentado em legislação própria, nos moldes das disposições do **art. 84**, da mesma Lei, que regulamenta a venda de imóveis da União na Reurb-E.

Comentando

Disposições do art. 84 da Lei nº 13.465/2017 para alienação direta de imóveis da União na Reurb-E

- Os imóveis a serem alienados tem que fazer parte de parcelamento reconhecido pela autoridade pública.
- Dispensados os procedimentos da 8.666/1993.
- Imóveis ocupados até 22/dez/2016 e no caso de imóveis da União, usuário deverá estar regularmente inscrito e em dia com as obrigações junto a SPU.
- Venda direta para no máximo dois imóveis, sendo um residencial e um não residencial, regularmente cadastrados em nome do beneficiário junto a SPU.
- Na venda, a União ficará com a propriedade fiduciária (lei 9.514/1997) dos bens alienados até a quitação integral.
- Ocupantes com renda familiar entre 05 a 10 SM, aquisição à vista ou em até 240 parcelas mensais e consecutivas, com sinal mínimo de 5%. Cada parcela não poderá ser inferior ao valor que o usuário paga a SPU a título de foro ou taxa de ocupação.
- Ocupantes com renda familiar acima de 10 SM, aquisição à vista ou em até 120 parcelas mensais e consecutivas, com sinal mínimo de 10%. Cada parcela não poderá ser inferior ao valor que o usuário paga a SPU a título de foro ou taxa de ocupação.

Antes da aplicação da alienação onerosa, compra e venda ou outro instrumento oneroso, é necessário observar se os ocupantes já têm direito à concessão de uso especial para fins de moradia ou se já cumpriram o prazo prescrito para usucapião.

Comentando

Mudanças pela Lei nº 13.456/2017

A Lei nº 13.465/2017 trouxe, no art. 71, uma modificação significativa para a administração dos bens públicos. Esse artigo dispensou, para fins de Reurb, a necessidade de desafetação e as exigências da Lei nº 8.666/1993 para alienação: autorização legislativa e avaliação prévia. Alguns juristas defendem que se trata de intromissão da Lei Federal na autonomia federativa dos municípios para a gestão do seu patrimônio. Esse tema pode ensejar alguns debates no âmbito das Procuradorias Municipais.

Se examinarmos Leis orgânicas municipais, encontraremos nessas leis um capítulo que trata dos bens municipais, definindo normas gerais de utilização e destinação. Em algumas leis orgânicas já existem dispositivos que dispensam a necessidade de autorização legislativa para a CDRU; para a cessão de posse de imóveis construídos e destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública, prevista no §3º do art. 26 da Lei Federal nº 6.766/1979. Encontraremos também, Leis Orgânicas que exigem autorização legislativa para todas as formas de alienação de bens públicos.

Um outro aspecto a ser observado refere-se à necessidade de desafetação prévia, no caso de imóveis que não sejam da categoria dos bens dominicais ou disponíveis. A desafetação é a autorização legislativa para que os bens de uso comum e de uso especial percam a sua condição de inalienabilidade.

Em alguns estados da Federação, a Constituição Estadual estabelece regras para a desafetação de áreas públicas. Exemplo pode ser encontrado na Constituição do Estado de São Paulo que, em seu art. 180, inciso VII, na sua redação original, vedava expressamente a mudança de destinação, finalidade e objetivos das áreas verdes ou institucionais de loteamentos. Essa redação foi objeto de emendas ao longo do tempo, possibilitando a mudança de uso, sendo uma das possibilidades a regularização fundiária de loteamentos cujas áreas verdes ou institucionais estejam, total ou parcialmente, ocupadas por núcleos habitacionais de interesse social destinados à população de baixa renda, cuja ocupação esteja consolidada ou seja de difícil reversão.



RESUMINDO OS INSTRUMENTOS

Doação

Aplicação: Áreas Públicas e privadas

Título: Escritura pública / Termo Administrativo

Requisitos: Bens públicos -a Lei nº 13.465/2017 dispensou prévia avaliação, e autorização legislativa. Licitação dispensada no caso de regularização de interesse social

Legislação: Art. 538 a 564 do Código Civil, art. 17, I, da Lei nº 8.666/93 e art. 71 da Lei nº 13.465/2017

Compra e Venda

Aplicação: Áreas Públicas e privadas.

Título: Escritura pública / Termo Administrativo.

Requisitos: Bens públicos -a Lei nº 13.465/2017 dispensou prévia avaliação, e autorização legislativa. Licitação dispensada no caso de regularização de interesse social.

Legislação: Art. 481 a 520 do Código Civil, art. 17, I, da Lei nº 8.666/93 e art. 71 da Lei nº 13.465/2017.

Alienação diretamente ao detentor

Aplicação: Áreas Públicas.

Título: Escritura pública / Termo Administrativo.

Requisitos: Bens públicos -a Lei nº 13.465/2017 dispensou prévia avaliação, e autorização legislativa. Licitação dispensada no caso de regularização de interesse social.

Legislação: Art. 17, I, f, da Lei nº 8.666/93.

CUEM

Aplicação: Áreas Públicas.

Título: Termo Administrativo ou Sentença Judicial.

Requisitos: Posse com intenção de dono, ininterrupta e sem oposição, de área urbana de até 250 m², para fins de moradia, anterior a 22 de dezembro de 2016.

Legislação: Art. 4º, V, h do Estatuto da Cidade, art. 1225, XI do Código Civil, MP nº 2.220/01 e art. 4º e 13 da Lei nº 11.481/2007.

CDRU

Aplicação: Áreas Públicas e privadas

Título: Escritura Pública / Termo Administrativo.

Requisitos: Bens públicos -a Lei nº 13.465/2017 dispensou prévia avaliação, e autorização legislativa. Licitação dispensada no caso de regularização de interesse social.

Legislação: Art. 7º do Decreto-Lei nº 271/1967, art. 4º, V, g do Estatuto da Cidade, art. 17, I da nº Lei 8.666/93 e art. 71 da Lei nº 13.465/2017.

Legitimação de Posse

Aplicação: Áreas Privadas.

Título: Termo Administrativo.

Requisitos: Reurb –identificação dos ocupantes, do tempo e da natureza da posse. Conversão automática em propriedade após 05 anos (requisitos art. 183 da CF). Posse com intenção de dono, ininterrupta e sem oposição, área urbana até 250 m², fins de moradia. Não ser proprietário de outro imóvel urbano ou rural; não reconhecível ao mesmo possuidor mais de uma vez. Conversão em título de propriedade atendidos os requisitos das demais modalidades de usucapião.

Legislação: Art. 11, 13, 15 e 25 a 27 da Lei nº 13.465/2017 e art. 4º, V, u do Estatuto da Cidade.

Legitimação Fundiária

Aplicação: Áreas públicas e privadas

Título: Termo Administrativo

Requisitos: *Reurb* -quaisquer usos em imóveis urbanos localizados em núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.
Reurb-S –não ser concessionário, foreiro ou proprietário; não ter sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com mesma finalidade; imóvel não residencial, com interesse público reconhecido pelo poder público.

Legislação: Art. 9º, 11, 13, 15, 23 a 24, 41 e 47 da Lei nº 13.465/2017

20. USUCAPIÃO

Você sabia?

A usucapião é uma das formas de aquisição da propriedade. A partir do exercício da posse, com ânimo de dono, sobre um bem imóvel, por um prazo determinado em lei, adquire-se o direito real da propriedade do bem.



A usucapião é uma das formas de aquisição da propriedade. A partir do exercício da posse, com ânimo de dono, sobre um bem imóvel, por um prazo determinado em lei, adquire-se o direito real da propriedade do bem. A usucapião não é aplicável aos bens públicos, conforme disposto nos artigos 183 e 191 da Constituição Federal.

A própria constituição traz a modalidade de usucapião especial, tanto para áreas urbanas quanto para áreas rurais, nos artigos 183 e 191, respectivamente. No caso da usucapião especial urbana, o Estatuto da Cidade disciplinou e detalhou a sua aplicação, prevendo, nos artigos 9º a 14, que a usucapião urbana pode ser reconhecida tanto na forma individual, quanto na modalidade coletiva. O Código Civil brasileiro estabelece, nos artigos 1.238 a 1.244, outras modalidades de usucapião, com variações de requisitos de prazo, tipos de posse e exigências especiais. No art. 216-A da Lei de registros públicos, Lei nº 6.105/1973 foram estabelecidas as regras e procedimentos para o processamento da usucapião extrajudicial, não afastando a possibilidade, sempre existente, da via jurisdicional. Essas modalidades estão apresentadas, resumidamente, nos quadros 4.1 e 4.2. Vejamos o art.10, segundo a redação original e, a seguir, na nova redação, dada pela Lei nº 13.465/2017:

Redação original	Nova redação do art. 10
<p>Art. 10. As áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são susceptíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.</p>	<p>Art. 10. Os núcleos urbanos informais existentes sem oposição há mais de cinco anos e cuja área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor são suscetíveis de serem usucapidos coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.</p>

Quadro 4.1. Modalidades de Usucapião

Modalidade	Usucapião Especial Urbano	Usucapião Especial Urbano Coletivo	Usucapião “Familiar”
Prazo	05 anos	05 anos	02 anos
Tipo de posse	Posse ininterrupta e sem oposição	Posse sem oposição	Posse direta, ininterrupta e sem oposição.
Exigência especial	Posse sobre área até 250 m ² . Utilização para moradia. Posseiro não pode ser proprietário.	Área total dividida pelo nº de possuidores inferior a 250 m ² . Utilização para moradia. Posseiro não pode ser proprietário.	Posse sobre área até 250 m ² que dividia com ex-cônjuge ou ex-companheiro que abandonou o lar. Utilização para moradia.
	Reconhecimento do benefício uma vez. Admite somas de posses contínuas e pacíficas. Exigência de atuação do Ministério Público	O posseiro pode somar o seu tempo de posse com o tempo do antecessor, sendo ambas contínuas. Exigência de atuação do Ministério Público.	Utilização para moradia. Posseiro não pode ser proprietário. Reconhecimento do benefício somente uma vez.
Legislação	Art. 183 CF. Art. 9º a 14 do Estatuto da Cidade Art. 1.240 do Código Civil	Art. 9º a 14 do Estatuto da Cidade	Art. 1.240-A do Código Civil

Quadro 4.2. Modalidades de Usucapião

Modalidade	Usucapião Extraordinária	Usucapião Extraordinária para Moradia ou Produção	Usucapião Ordinária Comum
Prazo	15 anos	10 anos	10 anos
Tipo de posse	Posse ininterrupta e sem oposição Independente de título e boa-fé	Posse ininterrupta e sem oposição Independente de título e boa-fé	Posse ininterrupta e sem oposição. Depende de justo título e boa-fé.
Exigência especial	Não há	Comprovação da fixação e manutenção da moradia no local ou da realização de serviços produtivos no imóvel. Admite somas de posses contínuas e pacíficas.	Exigida a apresentação de justo título (documento ou contrato de compra; de compromisso ou de promessa de compra; ou de cessão de direitos) Admite somas de posses contínuas, pacíficas, com justo título e boa-fé.
Legislação	Art. 1.238 do Código Civil	Art. 1.238, §único, do Código Civil	Art. 1242 do Código Civil

A Lei nº 13.465/2017 alterou o Estatuto da Cidade, promovendo ajustes no **artigo 10** que trata da usucapião especial urbana coletiva. No estudo feito por Julia Moretti (2019, p. 333), há indicação de que algumas mudanças podem melhorar a aplicação do instrumento, mas outras podem ser entendidas como “sério desvio de finalidade e a descaracterização da usucapião pró-moradia”. Na conclusão do artigo em referência, Moretti argumenta que



Para acessar a lei na íntegra, leia o QR



Algumas alterações (...) consolidam entendimentos doutrinários e jurisprudenciais e podem facilitar a instrução de ações de usucapião coletiva, especialmente no caso dos requisitos relativos ao tamanho da área usucapienda e possibilidade de sua individualização. Já a supressão de outros requisitos, ainda que facilite a instrução probatória, acaba por descaracterizar o instrumento: não exigir baixa renda dos moradores, tira, a priori, a usucapião coletiva do contexto da regularização de interesse social (Reurb-S), e não exigir uso para moradia desconfigura a usucapião *pro-morare*.



No mesmo artigo, Moretti (2019, p. 318) comenta a inclusão da usucapião no rol de instrumentos da regularização fundiária:

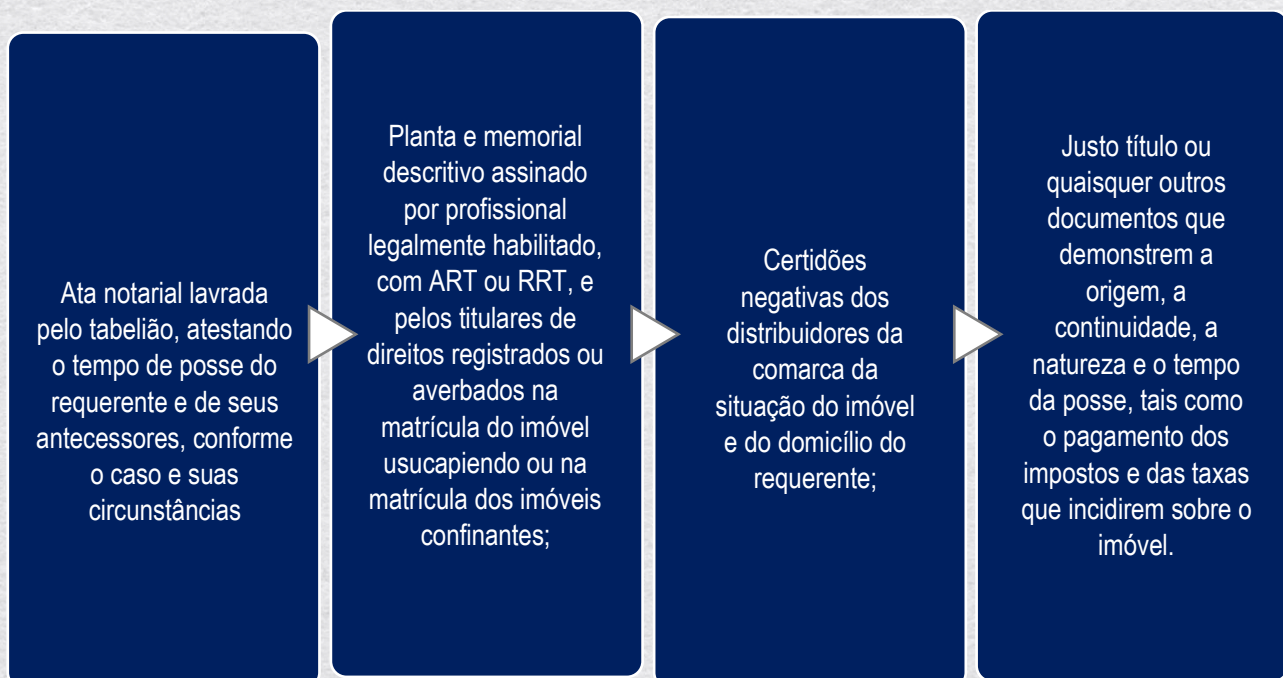


A criação de um rol exemplificativo de instrumentos de regularização no art. 15 da Lei nº 13.365/2017, incluindo entre eles a usucapião, não apenas na modalidade prevista no Estatuto da Cidade, deixa claro que, quando aplicado no contexto da regularização, a usucapião deixa de ser mero instrumento de aquisição de domínio pelo exercício prolongado da posse. Com efeito, nesse contexto a usucapião passa a desempenhar papel fundamental no atendimento das necessidades vitais e no cumprimento da função social da propriedade e da cidade, diferença que nem sempre é evidente na prática forense.

Nos programas municipais de regularização fundiária, os municípios podem incluir o apoio técnico, jurídico e social aos legitimados para a propositura das ações de usucapião. Esse apoio envolve: a confecção de levantamentos topográficos; confecção de plantas e memoriais; organização das pastas com documentação necessária; obtenção de informações sobre titulares de domínio e confrontantes; organização social e orientação às famílias; apoio e acompanhamento jurídico. Reforçamos a importância de conhecer as possibilidades de aplicação da Lei federal nº11.888/2008, que garante assistência técnica pública e gratuita, inclusive na regularização fundiária, para famílias de baixa renda.

A usucapião administrativa ou extrajudicial tem seus ritos e procedimentos previstos no art. 216-A da Lei nº 6.015/1973. Nesses casos, representado por um advogado, o interessado apresenta o pedido diretamente ao cartório de registro de imóveis da comarca em que estiver situado o imóvel usucapiendo. A documentação necessária para o processamento da usucapião administrativa está apontada nos infográficos a seguir:

DOCUMENTAÇÃO NECESSÁRIA



Você sabia?

ART – anotação de responsabilidade técnica e RRT – registro de responsabilidade técnica, são instrumentos para definir quem são os responsáveis técnicos por determinada obra ou serviço junto ao CREA (Conselho Regional de Engenharia e Agronomia) ou CAU (Conselho de Arquitetura e Urbanismo), respectivamente.



FLUXO DA USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL PEDIDO DE USUCAPIÃO AUTUADO PELO REGISTRADOR

01

Notificar pessoalmente, ou pelo correio com aviso de recebimento: titular do imóvel usucapiendo ou titulares de imóveis confinantes, se não constar assinatura na planta autuada. Se não encontrados, notificação por edital, por 2 vezes, em jornal de grande circulação, com prazos de 15 dias cada um.
Silêncio = concordância

02

Ciência à União, Estado, Município ou DF, pessoalmente, por intermédio do oficial do registro de títulos e documentos ou correios com aviso de recebimento

03

Publicação de edital em jornal de grande circulação, onde houver, para ciência de terceiros interessados

15 dias para consentimento

15 dias para manifestação

Documentação em ordem

SIM

NÃO

Registro da aquisição do imóvel com as descrições apresentadas. Se for o caso, abrir matrícula.

Oficial remeterá os autos ao juízo competente da comarca do imóvel.

Requerendo emenda a petição inicial para adequá-la ao procedimento comum



Diligências solicitadas ou efetuadas pelo oficial de registro de imóveis para esclarecer dúvidas



Interessado pode suscitar o procedimento de dúvida

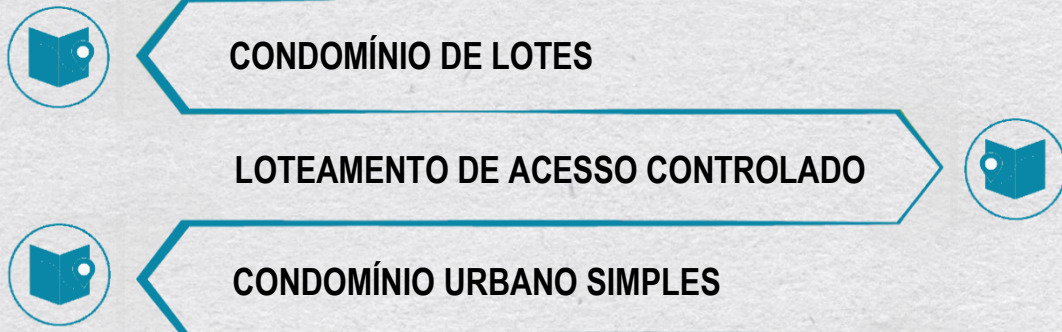
Conjunto Eldorado, Natal-RN
Fotot: Acesso à Terra Urbanizada. Julho/2019

PARTE 3

OUTROS INSTRUMENTOS

21. OUTROS INSTRUMENTOS APLICÁVEIS A REURB

Além dos instrumentos vistos anteriormente, o Decreto que regulamenta a Lei nº13.465/2017, em seu artigo 8º junta ao rol dos instrumentos aplicáveis à Reurb e dispostos no artigo 15 da Lei, outros três instrumentos:



O condomínio de lotes foi introduzido como nova modalidade condominial no Código Civil e como nova modalidade de parcelamento do solo, no artigo 2º da Lei de Parcelamento do Solo Urbano, conforme art. 58 da Lei federal nº 13.465/2017. Caracteriza, pois, esse instrumento uma múltipla incidência normativa.

O loteamento de acesso controlado também foi inserido no artigo 2º da Lei nº 6.766/1979 como modalidade de parcelamento do solo, nos termos do art.78 da Lei federal nº 13.465/2017.

Saiba mais

Para aprofundar o conhecimento sobre essas controversas figuras do parcelamento do solo, recomendamos a leitura do artigo intitulado “Condomínio de Lotes” da lavra de Francisco Eduardo Loureiro, Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.



Além desses, o condomínio urbano simples também desponta como novidade, definido somente na Lei nº 13.465/2017, mas com menção expressa às disposições do Código Civil para os condomínios edifícios (art. 1.331 a 1.358)

Nenhum dos três instrumentos é de uso exclusivo na Reurb, portanto, são aplicáveis como novas modalidades de parcelamento do solo nas cidades. Nesse sentido, é recomendável que os municípios editem normas urbanísticas específicas disciplinando a aplicação em seus territórios.

22. CONDOMÍNIO DE LOTES

Figura 01: Exemplo de um Condomínio de Lotes



Fonte: Publicado por Projeto Mosaico em 2018, Disponível em: <https://projetomosaico.com.br/blog/por-que-um-condominio-de-lotes-e-a-melhor-opcao-de-moradia/>

Ainda que controversa, essa modalidade de “ocupação do solo” está presente em várias cidades brasileiras. Portanto, estima-se que a inserção do condomínio de lotes na lei de regularização tenha surgido para atender a essa demanda.

Como apontamos acima, há uma múltipla incidência normativa para a utilização desse instrumento. O condomínio de lotes está submetido às normas do Código Civil, para condomínios edilícios, ainda que não contenha edificações associadas; às normas urbanísticas para parcelamento do solo urbano, da Lei nº 6.766/1979; às regras da Lei federal nº 4.591/1964, que disciplina a implantação de condomínios edilícios e incorporações imobiliárias.

O artigo que institui essa modalidade é aparentemente simples, contendo, além do caput, somente três parágrafos.

O caput estabelece que no “parcelamento” de terrenos pode haver partes de propriedade exclusiva, denominada lotes e partes de propriedade comum dos condomínios;

Para o estabelecimento da fração ideal de cada condômino, pode-se adotar: a área do solo de cada unidade autônoma (lote), o potencial construtivo, outros critérios indicados na instituição do condomínio;

Respeitada a legislação urbanística, aplicam-se as disposições sobre condomínio edilício do Código Civil;

Para fins de incorporação, o empreendedor é o responsável pela implantação de toda a infraestrutura.

Você sabia?

Para saber mais a respeito da implantação da infraestrutura e das posturas urbanísticas, veja o que diz o Provimento nº 51/2017 da Corregedoria Geral de Justiça do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.



Apesar de ser uma modalidade de condomínio edilício, no condomínio de lotes, a **unidade autônoma corresponde ao lote**, dotado de infraestrutura básica compreendida como aquela “cuja dimensão atenda aos índices urbanísticos definidos pelo plano diretor ou lei municipal para a zona em que se situe”, conforme disposição da Lei 6.766/1979. Infraestrutura básica para as ZHIS, conforme §6º, art. 2º da Lei 6.766/79:



- I - vias de circulação
- II - escoamento das águas pluviais
- III - rede para o abastecimento de água potável; e
- IV - soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar.

Há que se considerar que, para fins de Reurb-S, a infraestrutura básica corresponde àquela definida no §1º do art. 36 da Lei nº 13.465/2017 como infraestrutura essencial e que contempla os seguintes equipamentos:




No condomínio de lotes as **vias de circulação, praças e outras áreas de uso comum serão de propriedade exclusiva dos condôminos**, constituindo as partes de propriedade comum, diferentemente do loteamento, no qual essas áreas passam ao domínio público. Assim, mesmo que haja um “parcelamento do solo” para gerar os lotes, o registro dessa modalidade deve ser sempre acompanhado da instituição do condomínio, do memorial de incorporação e da futura convenção de condomínio.

Na aprovação, há que se considerar os requisitos do art. 4º da Lei nº 6.766/1979. Note-se que a **aprovação poderá instituir “limitações administrativas e direitos reais sobre coisa alheia em benefício do poder público, da população em geral e a proteção a paisagem urbana, tais como servidões de passagem, usufrutos e restrições à construção de muros”**, conforme preconiza o §4º do referido artigo. Portanto, é fundamental que a legislação municipal discipline, explicitamente, essa modalidade, estabelecendo as regiões da cidade onde podem ser implantados condomínios de lotes, as regras para fechamento de muros, dimensões máximas etc.

Esse instrumento é aplicável somente a condomínios horizontais, comparando-se, na forma, ao condomínio de casas, tal como citado no **art. 8º da Lei 4.591/1964**. Com a ressalva de que no condomínio de casas, o lote está vinculado a uma construção.



O Decreto nº 9.310/2018 traz disposições específicas para a **aplicação desse instituto na Reurb** que:



Independente da regularização de edificações pré-existentes, as quais serão regularizadas de forma coletiva ou individual, em expediente próprio e a critério do poder público municipal ou distrital;

Para **construção de novas edificações** deverão ser observadas as **posturas edilícias e urbanísticas vigentes**

Outro aspecto importante presente no Decreto nº 9.310/2018 refere-se ao **estabelecimento de posturas edilícias e urbanísticas pelo poder público municipal ou distrital para a implantação de condomínios de lotes**, isto é, para a aprovação de novos parcelamentos do solo nessa modalidade.

23. CONDOMÍNIO URBANO SIMPLES



A Lei nº13.465/2017 autoriza a instituição do condomínio urbano simples quando:



Um mesmo imóvel contiver construções de casas ou cômodos, inclusive para fins de Reurb, respeitados os **parâmetros urbanísticos locais**, e serão discriminadas, na matrícula, a parte do terreno ocupada pelas edificações, as partes de utilização exclusiva e as áreas que constituem passagem para as vias públicas ou para as unidades entre si.

Essa modalidade de condomínio é, também, uma espécie de condomínio edilício, que não foi incluída no Código Civil. Quem nos assegura isso é o parágrafo único do art. 61 da Lei de Regularização Fundiária:



O condomínio urbano simples será regido por esta Lei, aplicando-se, no que couber, o disposto na legislação civil, tal como os arts. 1.331 a 1.358 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.

Uma das novidades é que a Lei dispensa algumas formalidades para a constituição do **condomínio urbano simples** e estabelece **condições e procedimentos simplificados**:

Aplica-se **somente para áreas urbanas, mas não se restringe ao uso habitacional**

Deve atender aos **parâmetros urbanísticos locais, necessitando de prévia aprovação municipal** para ser instituído.

A instituição será registrada na matrícula do imóvel, sem necessidade de apresentar convenção de condomínio, identificando: **as partes comuns ao nível do solo; as partes comuns internas à edificação, se houver; e as unidades autônomas.**

Será **aberta uma matrícula para cada unidade autônoma** que conterà, como parte inseparável e especificada na forma de percentual, a fração ideal do solo e de outras partes comuns, se houver.

Unidades autônomas poderão ser **alienadas e gravadas** livremente por seus titulares.

Nenhuma unidade autônoma poderá ser **privada de acesso ao logradouro público.**

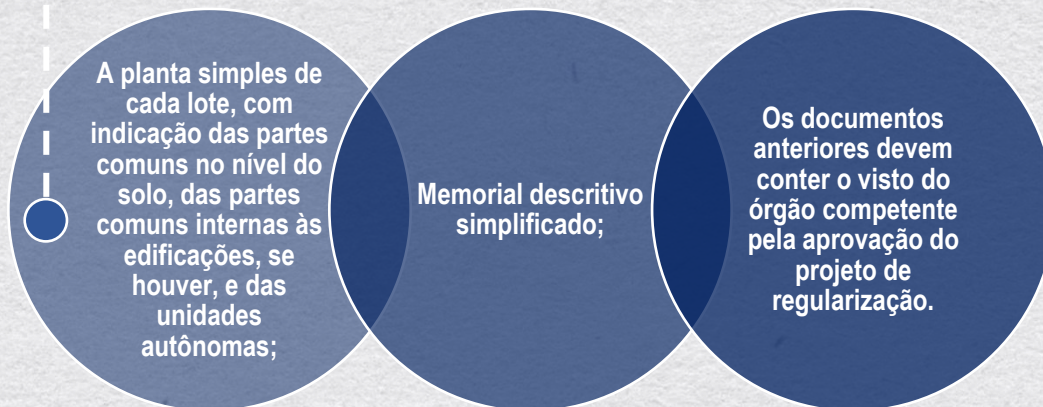
A forma de gestão das partes comuns será estabelecida em comum acordo entre os condôminos, podendo ser formalizada por instrumento particular.

Conteúdo que o requerente deve apresentar para o **registro no cartório de registro de imóveis**:

Projeto de Regularização	Projeto de regularização aprovado no qual constem as unidades imobiliárias que serão instituídas como unidades autônomas
Planta Simples	Planta simples de cada lote, com indicação das partes comuns no nível do solo, das partes comuns internas às edificações, se houver, e das unidades autônomas
Memorial Descritivo	Memorial descritivo simplificado , contendo área aproximada das unidades autônomas, dos acessos e partes comuns
Informação sobre Fração Ideal	Informação sobre a fração ideal atribuída a cada unidade autônoma, relativamente ao terreno e às partes comuns
Finalidade	Informação sobre a finalidade das unidades autônomas
Áreas	Cálculo das áreas das edificações dos lotes, com discriminação da área global e da área das partes comuns, quando houver, e indicação da metragem de área construída ou da metragem de cada lote, para cada tipo de unidade

Especificidades para registro na Reurb, além da documentação anterior:

- CRF** Apresentar **CRF com projeto de regularização aprovado** e no qual conste a indicação dos lotes nos quais serão instituídas as unidades autônomas, sem prejuízo da documentação geral que se exige para o registro;
- Registro da Instituição** O registro da instituição do condomínio urbano simples poderá ocorrer em **momento posterior** ao registro do parcelamento do solo do núcleo urbano informal, bastando-se apresentar:



Especificidades para registro na Reurb-S:

- Averbação das unidades pode ser efetivada por mera notícia, a requerimento do interessado;
- Para essa averbação deve constar: área construída e o número da unidade imobiliária;
- Dispensadas as certidões negativas de tributos e contribuições previdenciárias.
- Dispensada a apresentação do habite-se;

O Decreto nº 9.310/2018 traz explicitamente as situações que **não constituem condomínio urbano simples**:

As situações contempladas pelo direito real de laje;

As edificações ou os conjuntos de edificações, de um ou mais pavimentos, construídos como unidades isoladas entre si, destinadas a fins residenciais ou não residenciais, a que se refere a Lei nº 4.591, de 1964;

Aqueles condomínios que possuem sistema viário interno para acesso as unidades imobiliárias autônomas e

Aqueles condomínios que possuem unidades imobiliárias autônomas com acessos independentes aos logradouros públicos existentes.

A aplicação do condomínio urbano simples pode ser de grande valia para a regularização fundiária de núcleos urbanos informais que se enquadram na modalidade Reurb-S. Nesses núcleos, é extremamente comum encontrar várias casas no mesmo lote, em geral, construídas para atender o crescimento das famílias ocupantes, ou para complementar os rendimentos dessas famílias.

Merece atenção a palavra “cômodos”, presente na definição legal, para que não seja utilizada de modo a efetivar a regularização de situações inadequadas e precárias. É importante observar as definições normativas que estabelecem que a unidade imobiliária decorrente desse procedimento deve se caracterizar como unidade autônoma, isto é, deve ter autonomia de funcionamento e de acesso.

24. LOTEAMENTO DE ACESSO CONTROLADO

Dispositivos legais: art. 78 da Lei nº 13.465/2017; §8º do art. 2º da Lei nº 6.766/1979.

Por alteração na Lei de Parcelamento do Solo Urbano foi criada a modalidade de loteamento de acesso controlado. Em outras palavras, a lei de regularização fundiária positivou a figura do loteamento fechado tão disseminado nas cidades brasileiras, ainda que não houvesse, anteriormente, previsão legal para tal modalidade.

Saiba mais!

Para compreender mais sobre a dinâmica dos condomínios e loteamentos fechados e a sua relação com a vida urbana, sugerimos a leitura da obra “Cidades de Muros –crime, segregação e cidadania em São Paulo”, de Teresa Pires do Rio Caldeira. Editora 34 / EDUSP.Recomendamos especialmente, o capítulo 7. Enclaves Fortificados: Erquendo Muros e Criando uma Nova Ordem Privada.



A alteração legal, em síntese, diz o seguinte: “O loteamento que é a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes pode ser implantado na modalidade de loteamento com acesso controlado.”

Portanto, diferentemente do condomínio de lotes, a modalidade é **loteamento**, com a presença **de vias e demais áreas de uso público**. Por se tratar de controle de acesso para áreas públicas de uso comum, o poder público municipal deverá editar ato regulamentador. E há que se considerar que é “vedado o impedimento de acesso de pedestres ou a condutores de veículos, não residentes, devidamente identificados ou cadastrados”, nos termos das alterações promovidas na Lei nº 6.777/1979 (art.2º, §8º), pela Lei nº 13.465/2017.

A alteração da Lei nº 6.766/1979 tratou também das atividades desenvolvidas por associações, sem fins lucrativos, de proprietários, titulares de direitos ou moradores em loteamentos, equiparando-as à atividade de administração de imóveis. Nos termos da alteração promovida:

As atividades desenvolvidas pelas associações de proprietários de imóveis, titulares de direitos ou moradores em loteamentos ou empreendimentos assemelhados, desde que não tenham fins lucrativos, bem como pelas entidades civis organizadas em função da solidariedade de interesses coletivos desse público com o objetivo de administração, conservação, manutenção, disciplina de utilização e convivência, visando à valorização dos imóveis que compõem o empreendimento, tendo em vista a sua natureza jurídica, vinculam-se, por critérios de afinidade, similitude e conexão, à atividade de administração de imóveis.



25. DIREITO DE LAJE

Dispositivos legais: art. 55 da Lei nº 13.465/2017; art. 1.225, 1.510-A a 1.510-D da Lei nº 10.406/2002.

O direito de laje foi incluído no rol dos direitos reais (art. 1.225) do Código Civil pela Lei nº 13.465/2017. Também no Código Civil, no Livro III que trata do “Direito das Coisas” foram incluídas as disposições para o novo direito real, nos artigos 1.510-A a 1.510-E. Abaixo seguem as disposições dispostas em cinco art.:

1

Como se constitui, o que contempla

4

Despesas de conservação

2

Regras Gerais

5

Preferências na aquisição

3

Regras para realização de obras

6

Extinção do direito

Explicando

ALTERAÇÕES DO ART. 1.225 DA LEI 10.406/2002 PELA LEI 13.465/2017

1.

Como se constitui, o que contempla.

- Se constitui pela cessão da superfície superior ou inferior de uma construção-base, pelo seu proprietário, para que outrem, denominado titular da laje mantenha uma unidade distinta da construção-base.
- Contempla o espaço aéreo ou subsolo de terrenos públicos ou privados, tomados em projeção vertical, como unidade imobiliária autônoma.

2.

Regras Gerais

- Constituindo o direito de laje uma unidade imobiliária autônoma, com matrícula própria, os seus titulares poderão dela usar, gozar e dispor.
- A construção-base deve estar regularizada.
- Não é atribuída fração ideal de terreno ou participação proporcional em áreas já edificadas ao titular da laje. Portanto não é condomínio.
- O titular do direito de laje responderá pelos tributos que incidirem sobre sua unidade.
- Municípios e o Distrito Federal poderão estabelecer posturas edilícias e urbanísticas associadas ao direito de laje.
- Há possibilidade do titular da laje ceder a superfície de sua construção para instituição de um sucessivo direito real de laje. Para isso, é necessária autorização expressa do proprietário da construção-base, dos titulares das demais lajes, respeitadas as posturas edilícias e urbanísticas vigentes.
- Para a constituição do direito real de laje acima ou abaixo da construção-base é necessária a existência de acessos independentes para as unidades imobiliárias. (disposição do Decreto nº 9.310/2018, §7º do art. 58).

3.

Regramento para realização de obras

- Ao titular da laje é vedado, expressamente, prejudicar com obras novas ou com falta de reparação a segurança, a linha arquitetônica ou o arranjo estético do edifício, observadas as posturas edilícias e urbanísticas vigentes.

4. Despesas de conservação¹

- As despesas necessárias à conservação e fruição das partes que sirvam a todo o edifício e ao pagamento de serviços de interesse comum serão partilhadas entre o proprietário da construção base e o titular da laje, na proporção que venha a ser estipulada em contrato.
- Se houver urgência, o interessado poderá promover as reparações na construção na forma do parágrafo único do art. 249 do Código Civil (Em caso de urgência, pode o credor, independentemente de autorização judicial, executar ou mandar executar o fato, sendo depois ressarcido.)

5. Preferências na aquisição

- Em caso de alienação das unidades sobrepostas, terão direito de preferência os titulares da construção-base e da laje, nessa ordem e em igualdade de condições com terceiros.
- Os titulares da construção-base e da laje serão cientificados, por escrito, para que se manifestem no prazo de 30 dias, exceto se o contrato dispuser de modo diverso.
- Em até 180 dias da data de alienação, o titular da construção-base ou da laje a quem não se der conhecimento da alienação poderá haver para si a parte alienada a terceiros, mediante o depósito do respectivo preço.
- Se houver mais de uma laje, a preferência é assegurada, sucessivamente, ao titular das lajes ascendentes e ao titular das lajes descendentes. Tem prioridade a laje mais próxima à unidade a ser alienada.

6. Extinção do direito

- Extingue-se o direito real de laje se houver ruína da construção-base, a não ser que: o direito de laje tenha sido instituído sobre o subsolo; ou a construção-base não for reconstruída no prazo de 05 anos.
- Há direito a eventual reparação civil contra o culpado pela ruína.

7. No Decreto 9.310/2018 há disposições complementares para fins de Reurb

- O direito de laje dependerá da comprovação de que a unidade imobiliária é estável. A estabilidade depende das condições da edificação para o uso a que se propõe dentro da realidade em que se situa o imóvel.
- Na Reurb-S, a comprovação da estabilidade das unidades imobiliárias compete ao Poder público municipal ou distrital.
- Na Reurb, para aprovação e registro do direito real de laje, fica dispensada a apresentação do habite-se.
- Na Reurb-S, são dispensadas, também, a apresentação das certidões negativas de tributos e de contribuições previdenciárias.

Obs. Somente com o Decreto, pela utilização correta da pontuação, fica esclarecido o que não contempla: as demais áreas, edificadas ou não, pertencentes ao proprietário da construção-base.

Código Civil Art. 1510-C (...)

§1º São partes que servem a todo o edifício:

I - os alicerces, colunas, pilares, paredes-mestras e todas as partes restantes que constituam a estrutura do prédio;

II - o telhado ou os terraços de cobertura, ainda que destinados ao uso exclusivo do titular da laje;

III - as instalações gerais de água, esgoto, eletricidade, aquecimento, ar condicionado, gás, comunicações e semelhantes que sirvam a todo o edifício; e

IV - em geral, as coisas que sejam afetadas ao uso de todo o edifício.



O direito de laje ensejou diversas análises críticas desde a sua criação, pela Medida Provisória nº 759/2016. Mesmo com as alterações ocorridas durante as discussões no Congresso, para a conversão do

Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 12/2017 na Lei nº 13.365/2017, vários autores têm apontado um certo distanciamento entre o texto legal e a realidade que se pretendeu abarcar pelo direito.

A fim de aprofundar a questão, é válida a leitura de um trecho do artigo “Direito Real de Laje: controvérsias entre efetividade e realidade”¹, de autoria da Professora Cláudia Franco Corrêa (2019, p. 313):

O instituto positivado, denominado pelo legislador de ‘direito real de laje’, enseja reflexão e perplexidade. Na realidade brasileira, a noção da “laje” como um ‘produto de mercado’ foi percebida, desenvolvida e aplicada, essencialmente pelos moradores de favelas. Tal população, olhada pela sociedade como ‘carente de recursos’, empregou toda a sua criatividade para que pudesse explorar economicamente ‘a parte que lhe coube no latifúndio’ urbano da cidade. Por décadas essa realidade (in)jurídica se firmou de forma apartada do reconhecimento jurídico formal e da carência positiva. Sabe-se de um ‘sem número’ de conflitos conduzidos ao sistema jurídico formal que acabaram extintos sem que tivessem o mérito de suas demandas julgado sob o fundamento de que tal instituto não se coadunava com o direito positivado. Em consequência de inúmeros estudos entre os que sempre defenderam o seu reconhecimento, exsurgiu a tentativa de regulamentação. Todavia, o resultado é de distante aplicação àqueles que foram pioneiros na experiência empírica de uma realidade informal. Isso porque a sistematização partiu de noções e institutos tipicamente burgueses, tal como a idealizada propriedade para regulamentar um instituto que, no cenário brasileiro, teve seu alicerce em paradigmas opostos, embrionados na informalidade do sistema positivado. O arcabouço legislativo resultante de um processo legislativo apartado de um estudo empírico sobre a realidade, em que o instituto teve seu nascedouro e para o qual aparentemente se destinaria, deixou mais uma vez ‘sem teto’ aqueles que ousaram fazer nascer uma realidade com ‘fundações originárias.



Uma das críticas que tem sido feitas a esse instrumento reside na dificuldade de aplicação nos ambientes urbanos para os quais se justificou a sua criação, isto é, as favelas. Para finalizar, apontamos alguns dos dispositivos constitutivos do direito real de laje que dificultam a sua utilização na regularização fundiária das favelas.

O primeiro deles refere-se à definição de quem é o proprietário da construção base que cede a superfície superior ou inferior. Sendo a figura do proprietário da construção base, em outras palavras, do solo, rara nas favelas, o direito de laje somente se efetivará após a regularização fundiária do parcelamento do solo, originando os lotes. Outro aspecto para o qual chamamos atenção diz respeito, no caso da Reurb-S, à responsabilidade que foi atribuída ao poder público de comprovar a estabilidade das unidades imobiliárias. Essa obrigação, certamente, renderá muitos debates acerca da responsabilidade técnica que poderá ser atribuída ao profissional (arquiteto ou engenheiro) que atestar tal estabilidade.

Também é controversa a disposição de que a estabilidade da unidade imobiliária está atrelada ao uso e à realidade em que se situa o imóvel. Uma das interpretações possíveis do texto do Decreto, é que alguns usos e algumas localizações admitiriam flexibilizações na avaliação da estabilidade. Acreditamos, no entanto, que estabilidade de construção não é relativa, é segura ou não para as atividades humanas.

Em Correia (2019), outros aspectos são denominados “complexidades burocráticas que não ecoam em ‘comunidades’, como o exercício do direito de preferência”, nos casos de alienações de lajes, ou o dispositivo que veda ao titular da laje prejudicar com obras novas ou com falta de reparação “a linha arquitetônica ou o arranjo estético do edifício”. Esses aspectos parecem desconhecer totalmente a realidade da produção das moradias nas favelas, na sua maioria, fruto da autoconstrução e das pequenas economias das famílias, bem como das relações socioeconômicas estabelecidas.

26. REGULARIZAÇÃO ESPECIAL DE PARCELAMENTOS ANTERIORES A 1979



Trata-se de um procedimento que permite a regularização jurídica simplificada das glebas parceladas para fins urbanos anteriormente a 19 de dezembro de 1979 e que não possuem registro.

A regularização especial trata-se de um procedimento que permite a regularização jurídica simplificada das glebas parceladas para fins urbanos anteriormente a 19 de dezembro de 1979, e que não possuem registro. Parte da literatura tem atribuído a denominação “Reurb inominada”, para essa modalidade de regularização.

Não é incomum encontrar nas cidades parcelamentos “sem registro” ou “com registro incompleto”, implantados sob a égide do Decreto-Lei nº 58/1937. Segundo essa legislação, a exigência de depositar plantas e memoriais no cartório de registro de imóveis ocorria somente nos casos de venda de lotes por oferta pública e pagamento em prestações, e a aprovação pela prefeitura só era exigida para o parcelamento de propriedade urbana. Muitos loteadores driblaram a lei e deixaram de obter a aprovação ou de depositar as plantas dos loteamentos nos cartórios de registro de imóveis.

Também segundo o Decreto-Lei nº 58/1957, após a inscrição do parcelamento no cartório, as vias de comunicação e os espaços livres constantes do memorial e planta tornavam-se inalienáveis, mas não passavam ao domínio do município, como atualmente é previsto na Lei 6.766/1979. Além disso, muitos desses loteamentos foram implantados em glebas destacadas de áreas maiores, cujos registros eram transcrições com descrições precárias, sendo comum encontrar transcrições que sequer informavam a área da gleba.

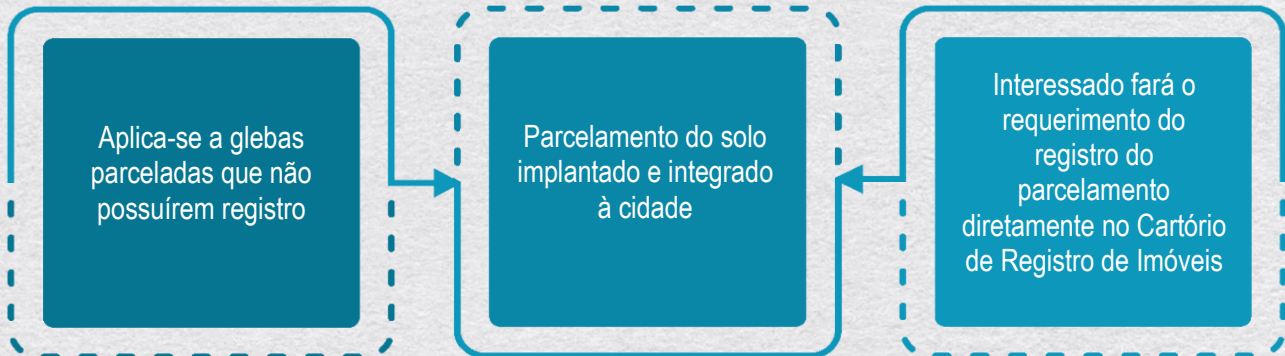
Atualmente, esses loteamentos se encontram consolidados, completamente integrados à cidade, mas com registros imobiliários imperfeitos ou incompletos. Muitas vezes a planta que se encontra no cartório é uma **planta particular** que não foi oficialmente depositada para inscrição do parcelamento do solo. Ainda que decorridas algumas décadas da implantação desses loteamentos e da comercialização dos lotes, alguns adquirentes que possuem compromissos de compra e venda, com prova de quitação, não conseguem registrar seus lotes, mesmo obtendo, judicialmente, sentenças de adjudicação compulsória. A descrição imprecisa da gleba parcelada e a inexistência de uma planta oficial do parcelamento depositada no cartório de imóveis comprometem o controle de disponibilidade física do loteamento e impedem o registro dos títulos.

Ao longo do tempo, áreas públicas desses parcelamentos foram ocupadas para fins de moradia, entretanto não passaram formalmente ao domínio público, porque a lei não tinha essa previsão. A titularidade indefinida dessas áreas constitui um obstáculo aos municípios que pretendem efetuar a regularização fundiária desses núcleos informais. Portanto, a regularização dessa tipologia de loteamentos permite a formalização de uma planta do parcelamento do solo reconhecida pelo município e registrada oficialmente no cartório de imóveis. Em decorrência disso, garante-se a abertura das matrículas das áreas com destinação original para uso público e o registro dos títulos de aquisição de uma parcela dos lotes.

A expressão “planta particular” é bastante utilizada para se referir a plantas que foram entregues, informalmente, pelos próprios loteadores aos cartórios registros de imóveis.

Nessa modalidade, o registro do parcelamento poderá ser feito por trechos ou etapas, independentemente de retificação ou apuração de remanescentes.

Regras e Procedimentos:



Saiba mais!

Reveja o conteúdo apresentado no Módulo – Instrumentos para a regularização fundiária e compare as semelhanças e diferenças entre estas duas modalidades de regularização.



DOCUMENTAÇÃO PARA O REQUERIMENTO

Planta da área em regularização assinada pelo interessado responsável pela Regularização e por profissional legalmente habilitado.

ART ou RRT do profissional responsável técnico, sendo esta dispensável se o responsável técnico for servidor ou empregado público.

A planta deve conter: o perímetro da área a ser regularizada, subdivisões das quadras, lotes e áreas públicas, dimensões e numeração dos lotes, logradouros, espaços livres e outras áreas com destinação específica, se houver.

Descrição técnica do perímetro da área a ser regularizada, dos lotes, das áreas públicas e das outras áreas com destinação específica, se houver.

Documento expedido pelo Município ou pelo Distrito Federal, o qual ateste que o parcelamento foi implantado anteriormente a 19 de dezembro de 1979 e de que está Integrado à cidade.

* Conforme disposto na lei federal n° 13.465/2017 (art. 35) e Decreto n° 9.310/2018 (art. 30).

A planta da área em regularização dever ter o conteúdo abaixo:

Perímetro da área a ser regularizada

Subdivisões das quadras, lotes e áreas públicas

Dimensões e numeração dos lotes

Logradouros, espaços livres e outras áreas com destinação específica, se houver

A apresentação da documentação listada, dispensa a apresentação do projeto de regularização fundiária, do estudo técnico ambiental, da CRF ou de quaisquer outras manifestações, aprovações, licenças ou alvarás emitidos pelos órgãos públicos.

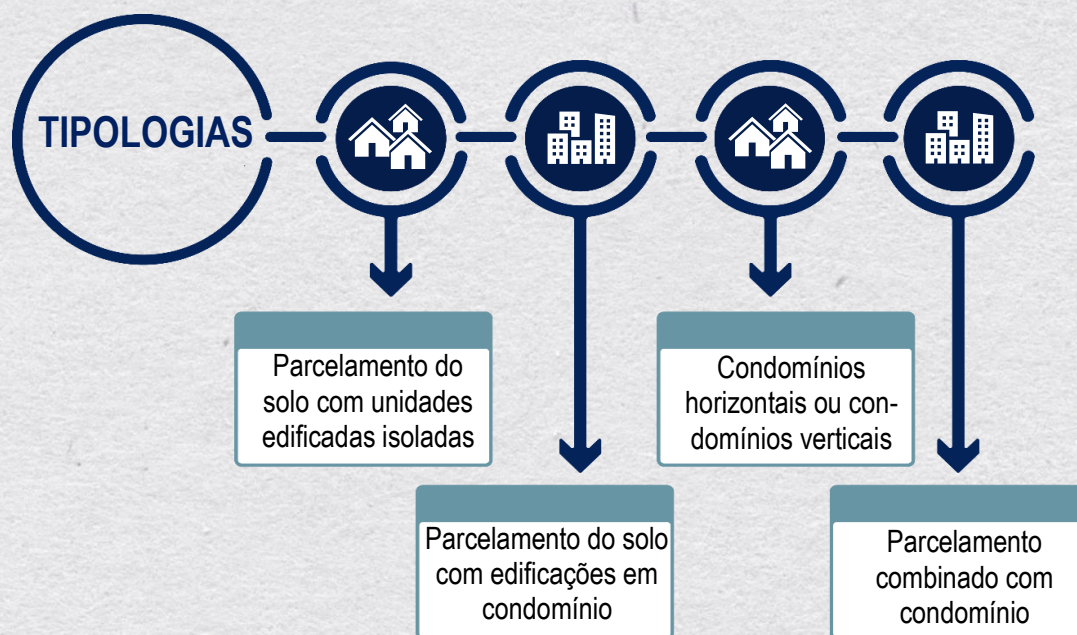
27. CONJUNTOS HABITACIONAIS



Para a Lei nº 13.465/2017, serão regularizados como **conjuntos habitacionais os núcleos urbanos informais que tenham sido constituídos para a alienação de unidades já edificadas pelo próprio empreendedor**, seja ele público ou privado.

Os conjuntos habitacionais irregulares são uma realidade das cidades brasileiras, mesmo aqueles implantados diretamente pelo poder público ou companhias habitacionais e empresas constituídas com a finalidade de projetar e construir esse tipo de empreendimento.

Esses conjuntos existem em variadas tipologias:



É muito comum também que, em um mesmo empreendimento, ocorram variados tipos de irregularidades: problemas na titularidade da gleba ou terreno; parcelamento do solo implantado em desacordo com a aprovação; falta de registro imobiliário; conjuntos implantados em desacordo com a lei de uso e ocupação do solo; infraestrutura incompleta ou inexistente; áreas públicas ocupadas por particulares ou com destinação alterada; construções em espaços destinados a vagas de automóveis; vagas de automóveis implantadas sobre áreas verdes; transferência irregular das unidades por seus adquirentes (contratos de gaveta);etc.

Por conta do longo tempo que pode decorrer entre a entrega das unidades habitacionais e a regularização do empreendimento, as irregularidades nas edificações despontam como mais uma tipologia de irregularidades nos conjuntos habitacionais. São problemas recorrentes nas edificações e que acarretam dificuldades para a obtenção da documentação necessária para a regularização: inexistência ou insuficiência dos equipamentos de segurança contra incêndio; fechamento de corredores e áreas de circulação; ausência de luminárias e outros equipamentos das áreas comuns; ampliações e construções não autorizadas, no caso de unidades térreas. Nesses casos, é comum o poder público recorrer a novas licitações para realização das obras reparadoras ou corretivas.

A Lei nº 13.465/2017 acabou por dedicar pouca atenção aos conjuntos habitacionais, em uma sinalização de simplificação dessa regularização. Dessa forma, a Lei dispensa, para aprovação e registro dos conjuntos habitacionais na Reurb, a apresentação do habite-se. E na Reurb-S, além do habite-se, são dispensadas também a apresentação das certidões negativas de tributos e de contribuições previdenciárias.

Esses são os requisitos para o registro da regularização fundiária dos conjuntos habitacionais:

1º	2º	3º	4º
<ul style="list-style-type: none">• Emissão da CRF – Certidão de Regularização Fundiária	<ul style="list-style-type: none">• Aprovação do projeto de regularização, contendo plantas e memoriais técnicos das unidades imobiliárias e as edificações	<ul style="list-style-type: none">▪ elementos técnicos necessários à incorporação	<ul style="list-style-type: none">▪ elementos técnicos necessários ao registro do núcleo urbano informal, se for o caso

Chegamos ao final do Módulo que tratou dos instrumentos de regularização fundiária urbana (Reurb). Como visto, são muito os instrumentos e as possibilidades de combinação.

Antes da edição da Leis federais nº 11.977/2009 e nº 13.465/2017, os dispositivos sobre regularização fundiária da Lei federal 6.766/1979 eram os únicos instrumentos disponíveis aos municípios para operar com a regularização. Atualmente, há uma lista extensa de instrumentos urbanísticos e jurídicos que podem ser combinados para a execução das atividades de regularização fundiária. Trata-se de uma construção histórica e coletiva, que especialmente, a partir da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade, vem formulando políticas de desenvolvimento urbano e habitação orientadas pelo princípio da função social da propriedade, pelo direito social à moradia, pelo direito a cidades sustentáveis e pela gestão democrática.

Nesse Módulo foram apresentados os instrumentos disponíveis, suas principais características e aplicações. Acreditamos que não é possível criar um receituário para aplicação dos instrumentos, mas é possível, pelo estudo, pela prática e troca de experiências, avançar na implementação de políticas locais de regularização fundiária. Para tanto, os municípios precisam investir, minimamente, na formação de equipes, na organização das informações, no conhecimento do território, na participação e controle social, no compartilhamento de experiências. E, principalmente, compreender que a cidade é uma construção coletiva permanente, sendo a garantia de direitos para todos a principal tarefa da administração pública.

ALFONSIN, B. de M. et al. **Regularização da terra e moradia**: o que é e como implementar. São Paulo: Instituto Pólis, 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 04 jul. 2020.

_____. Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 mar. 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm>. Acesso em: 03 jul. 2020.

_____. Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 fev. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0271.htm>. Acesso em: 03 jul. 2020.

_____. Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, RJ, 18 jul. 1941. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm>. Acesso em: 03 jul. 2020.

_____. Decreto-Lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937. Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, RJ, 13 dez. 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del058.htm>. Acesso em: 03 jul. 2020.

DINIZ, Maria Helena. **Código Civil Anotado**. São Paulo: Editora Saraiva, 2002.

_____. **Estatuto da Cidade**: Guia para implementação pelos municípios e cidadãos: Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 03 jul. 2020.

_____. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 janº 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm>. Acesso em: 03 jul. 2020.

_____. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis n os 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10

de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 jul. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 03 jul. 2020.

_____. Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 07 nov. 1962. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4132.htm>. Acesso em: 03 jul. 2020.

_____. Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 dez. 1973. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm>. Acesso em: 03 jul. 2020.

_____. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 dez. 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm>. Acesso em: 03 jul. 2020.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 junº 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 03 jul. 2020.

_____. Medida Provisória nº 2.220, de 04 de setembro de 2001. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o §1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 05 set. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2220.htm>. Acesso em: 03 jul. 2020.

_____. Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007. Dá nova redação a dispositivos das Leis nos 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.666, de 21 de junho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, 9.514, de 20 de novembro de 1997, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dos Decretos-Leis nos 9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28 de fevereiro de 1967, 1.876, de 15 de julho de 1981, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 mai. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11481.htm>. Acesso em: 03 jul. 2020.

_____. Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas[...]. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 08 mai. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 03 jul. 2020.

LOUREIRO, Francisco Eduardo. Condomínio de Lotes. In: I. LEITE, Luis Felipe Tegen Cerqueira. II. MÊNCIO, Mariana (org.). Regularização Fundiária Urbana. Desafios e perspectivas para aplicação da Lei nº 13.465/2017. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019.

CALDEIRA, T. P. R. **Cidade de Muros**: Crime, segregação e cidadania em São Paulo. 2. ed. São Paulo: Editora34/Edusp, 2003.

CHIARELLO, F.; PIRES, L. R. G. M. (coord.). **Novos paradigmas da regularização fundiária urbana: estudos sobre a Lei 13.465/2017**. 1. ed. São Paulo: Almedina, 2019. E-book.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO. **Nota Técnica sobre a PEC 80/2019: Retrocesso na Política Urbana Brasileira**. São Paulo, 2019. Disponível em: <<http://wp.ibdu.org.br/wp-content/uploads/2019/07/Nota-T%C3%A9cnica-OAB-IAB-IBDU-PEC80-3.pdf>>. Acesso em: 04 jul. 2020.

JÚNIOR, N° S. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. 1. ed. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2004.

LEITE, L. F. T. C.; MENCIO, M. **Regularização Fundiária Urbana: Desafios e Perspectivas para aplicação da Lei 13.465/2017**. 1. ed. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Manual da Regularização Fundiária Plena**. Brasília, 2007.

_____. **Regularização Fundiária Plena: referências conceituais**. Brasília, 2007.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS. **Regularização Fundiária de Assentamentos Informais Urbanos**. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006.

RESCHKE, A. et al. (Org.). **Acesso à terra urbanizada: implementação de planos diretores e regularização fundiária plena**. Florianópolis: UFSC; Brasília: Ministério das Cidades, 2008.