

# **REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA**

**COMO APLICAR A LEI FEDERAL Nº 11.977/2009**

# **REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA**

**COMO APLICAR A LEI FEDERAL Nº 11.977/2009**

# REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

COMO APLICAR A LEI FEDERAL Nº 11.977/2009

## Presidenta da República

Dilma Rousseff

## Ministro de Estado das Cidades

Aguinaldo Velloso Borges Ribeiro

## Secretário-Executivo

Alexandre Cordeiro Macedo

## Chefe de Gabinete do Ministro do Estado das Cidades

Joaquim Alfredo da Cruz Filho

## Secretário Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos (SNAPU)

Leodegar Tiscoski

## Diretor do Departamento de Assuntos Fundiários e Prevenção ao Risco (DAFUPR/SNAPU)

Celso Santos Carvalho

## Secretária Nacional de Habitação (SNH)

Inês Magalhães

## Diretora do Departamento de Urbanização de Assentamentos Precários (DUAP/SNH)

Mirna Quinderé Belmino Chaves

## Gerente de Regularização Fundiária Urbana (DAFUPR/SAPU)

Ana Paula Bruno

## Corpo Técnico da Gerência de Regularização Fundiária Urbana

Antonio Menezes Júnior

Caio Manoel de Oliveira Fabiano

Francisco Filomeno de Abreu Neto

José Cristiano Rilling da Nova Cruz

Paulo Coelho Ávila

Rafael Cassilha Andrigueto

Kelly Vivian – estagiária

## Coordenação Geral e Edição de Texto (3ª edição)

Ana Paula Bruno

Marcia Maria Fartos Terlizzi

Natasha Maria Bautto

## Projeto Gráfico (3ª edição)

Janaina de Oliveira Costa

## Texto Original (1ª edição)

Ana Maria Furbino Bretas Barros

Ana Paula Bruno

Roberta Pereira da Silva

## Universidade Federal do Pará

### Reitor

Prof. Dr. Carlos Edilson de Almeida Maneschy

### Pró-Reitor de Administração

Prof. Dr. Edson Ortiz de Matos

### Coordenação e Execução Técnica

#### Presidente da Comissão de Regularização Fundiária/UFPA

Maria Marlene A. Teixeira

#### Professores Coordenadores

André Montenegro Duarte

Manoel Diniz Peres

Myrian Silvana da Silva Cardoso

#### Professores Pesquisadores

Maria Cristina Cesar de Oliveira – Consultora Jurídica

Durbens Martins Nascimento – Consultor de Política Social

José Júlio Ferreira Lima – Consultor de Urbanismo

#### Bolsistas de pós-graduação

Fabíola Alvino – Analista de Projeto

Laís Lourenço – Bacharel em Direito

Mayara Moura – Auxiliar Administrativo

Melquiades José dos Reis – Assessor de Comunicação

Solange Pamplona – Assistente Social

Rosicleide Cardoso – Engenheira Civil

## Colaboradores

Dáphne Castro – Secretária Executiva

Cláudia Macedo – Assessora Jurídica

Elaine Angelim – Assessora de Engenharia

Karina Costa – Assessora Jurídica

Maria do Carmo Campos – Assessora Técnica Social

Márcia Antunes – Assessora de Informática

Silvia Souza – Assessora Administrativa

Telma Mafra – Assistente Social

Gustavo Maués – Assessor de Informática

Kleber Alvino – Suporte de Informática

---

Brasil. Ministério das Cidades

Regularização Fundiária Urbana: como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009 - Ministério das Cidades  
Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos e Secretaria Nacional de Habitação.  
Brasília, 2013.  
56p.

ISBN.

1. Regularização Fundiária. 2. Direito à Moradia. 3. Lei Federal nº 11.977/2009. 4. Parcelamento do solo

---

# SUMÁRIO

10 Apresentação

12 Regularização Fundiária de Assentamentos Urbanos na Lei Federal nº 11.977/2009

## 1ª PARTE

16 O que é regularização fundiária?

17 Princípios da regularização fundiária

18 Regularização fundiária de interesse social e de interesse específico

20 Quem pode regularizar?

22 Projeto de Regularização Fundiária

24 Especificidades do projeto de regularização fundiária de interesse social

25 Especificidades do projeto de regularização fundiária de interesse específico

26 Regularização fundiária em áreas de preservação permanente

28 Demarcação urbanística

30 Legitimação de posse

32 Como se dá o procedimento da legitimação de posse?

33 Como converter a legitimação de posse em propriedade?

34 Regularização de parcelamentos anteriores à Lei Federal nº 6.766/1979

## 2ª PARTE

38 Registro da regularização fundiária de assentamentos urbanos

40 Especificidades do registro do procedimento de demarcação urbanística

41 Abertura e unificação de matrículas

43 Gratuidade no registro da regularização fundiária de interesse social

44 O Papel dos Atores

44 Prefeituras municipais, exclusivamente

45 Poder público: municípios, estados, Distrito Federal, União ou órgãos delegados da administração indireta

46 Cartórios de registro de imóveis

47 Concessionárias e permissionárias de serviços públicos

47 Beneficiários dos processos de regularização fundiária de interesse social

48 Outros instrumentos de regularização fundiária de assentamentos urbanos

52 Tira Dúvidas

# APRESENTAÇÃO

É com grande satisfação que o Ministério das Cidades, em seu esforço contínuo para disseminar e implementar a Política Nacional de Regularização Fundiária Urbana, apresenta a terceira edição da publicação “REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: Como aplicar a Lei nº 11.977/2009?”.

Elaborado conjuntamente pela Secretaria Nacional de Habitação e pela Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos, este documento tem por objetivo divulgar as possibilidades do marco jurídico da regularização fundiária: a Lei nº 11.977 de 07 de julho de 2009.

A Lei nº 11.977/2009 abre um novo e promissor momento para a regularização fundiária urbana no Brasil. Pela primeira vez, a regularização fundiária é definida numa lei federal, que estabelece, ainda, procedimentos, competências e cria importantes instrumentos para a sua efetivação.

Esta edição incorpora as alterações introduzidas na Lei nº 11.977/2009 pela Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011, que também altera a Lei nº 6.015/1973, a Lei dos Registros Públicos. Aponta também instrumentos tratados por outras leis federais, que devem ser utilizados de forma complementar no processo de regularização fundiária de assentamentos urbanos.

O texto se destina àqueles que fazem a regularização fundiária dos bairros populares no nosso país – associações de moradores em assentamentos informais, defensorias públicas, organizações não governamentais, governos estaduais, à CAIXA e, em especial, às prefeituras municipais que, com a lei, passam a ter mais autonomia e novos mecanismos para enfrentar o quadro da irregularidade em seus territórios.

Promover ações de regularização fundiária, entendida de forma ampla, e assim transformar gradativamente a realidade desigual de nossas cidades, depende de um esforço articulado de todos os entes da federação. Mais do que isso, depende da compreensão do conjunto da sociedade de que todos ganham com a construção de cidades mais justas.

**Leodegar Tiscoski**

*Secretário Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos*

**Inês Magalhães**

*Secretária Nacional de Habitação*

## REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE ASSENTAMENTOS URBANOS NA LEI FEDERAL Nº 11.977/ 2009

O capítulo III da Lei nº 11.977/2009 é o primeiro marco jurídico de caráter nacional a dispor sobre a regularização fundiária em áreas urbanas de maneira abrangente.

A lei estabelece conceitos, cria instrumentos e define procedimentos, competências e responsabilidades com o objetivo de agilizar e tornar efetivos os processos de regularização fundiária de assentamentos urbanos, especialmente nos casos em que esteja configurado o interesse social.

Como uma resposta a reivindicações formuladas ao longo das últimas décadas no campo da Reforma Urbana, consolida-se enfim no ordenamento jurídico brasileiro, um tratamento adequado para o problema dos assentamentos irregulares, presente na maioria das cidades brasileiras.

Morar irregularmente significa estar em condição de insegurança permanente; por esse motivo, além de um direito social, podemos dizer que a moradia regular é condição para a realização integral de outros direitos constitucionais, como o trabalho, o lazer, a educação e a saúde.

Além de transformar a perspectiva de vida das comunidades e das famílias beneficiadas, a regularização fundiária também interfere positivamente na gestão dos territórios urbanos, já que os assentamentos regularizados passam a integrar as rotinas administrativas dos municípios.

Os principais avanços da Lei nº 11.977/2009 no que se refere à regularização fundiária são:

- Definição de competências e responsabilidades dos atores envolvidos, em especial, a atribuição expressa de competência aos municípios para disciplinar os procedimentos de regularização fundiária nos seus territórios;
- Definição da regularização fundiária e das suas modalidades de interesse social e de interesse específico;

- Obrigatoriedade da elaboração de projeto de regularização fundiária, instrumento que integra as dimensões social, jurídica, urbanística e ambiental componentes do processo;
- Possibilidade de adoção de parâmetros especiais de parcelamento, uso e ocupação do solo, inclusive área mínima dos lotes, nas duas modalidades de regularização fundiária;
- Possibilidade de compatibilização do direito à moradia e do direito a um meio ambiente equilibrado, estabelecendo regras para a regularização fundiária em Áreas de Preservação Permanente;
- Criação dos instrumentos de demarcação urbanística e legitimação de posse, com o objetivo principal de possibilitar a regularização fundiária de interesse social em áreas particulares ocupadas pacificamente, constituindo a chamada “usucapião administrativa”;
- Simplificação do processo de regularização jurídica de parcelamentos irregulares implantados anteriormente a 19 de dezembro de 1979, data da edição da Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766/1979).

Na 1ª parte, são apresentados os principais conceitos e instrumentos de regularização fundiária de assentamentos urbanos dispostos na Lei nº 11.977/2009

- O que é regularização fundiária?
- Quem pode regularizar?
- Projeto de regularização fundiária
- Regularização fundiária em áreas de preservação permanente
- Demarcação urbanística
- Legitimação de posse
- Regularização de parcelamentos anteriores à Lei Federal nº 6.766/1979

Na 2ª parte, são apresentados os mecanismos de registro presentes na Lei nº 6.015/1973 – Lei de Registros Públicos, o papel dos atores no processo de regularização fundiária e um tira-dúvidas.

# 1<sup>A</sup> PARTE

## O QUE É REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA?

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA** é o processo que inclui medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais com a finalidade de integrar assentamentos irregulares ao contexto legal das cidades e garantir o direito social à moradia de seus ocupantes.

A dimensão jurídica da regularização fundiária visa enfrentar o problema da irregularidade dominial, referente às situações em que o possuidor ocupa uma terra pública ou privada sem um título que lhe dê segurança jurídica sobre essa posse. As dimensões urbanística e ambiental objetivam superar o problema dos assentamentos implantados sem o devido licenciamento e em desacordo com a legislação urbana e de proteção ao meio ambiente. A dimensão social, por sua vez, é especialmente importante nas ocupações de baixa renda, de forma a ampliar o direito à cidade, o exercício da cidadania e assegurar sustentabilidade a todo o processo de regularização fundiária.

Na regularização fundiária plena, a regularização jurídica, cujo produto é um título apto para o registro imobiliário, deve ser articulada à regularização urbanística e ambiental, com participação da população interessada e controle social. O processo de regularização deve buscar soluções para a provisão de infraestrutura, a produção habitacional, a implantação de serviços e equipamentos públicos, bem como propiciar a compatibilização do direito à moradia com a recuperação de áreas ambientalmente degradadas, conforme as características do assentamento irregular.

### PRINCÍPIOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

- I – ampliação do acesso a terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para sua permanência na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental;
- II – articulação com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas à integração social e à geração de emprego e renda;
- III – participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização;
- IV – estímulo à resolução extrajudicial de conflitos; e
- V – concessão do título preferencialmente para a mulher.

## REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL E DE INTERESSE ESPECÍFICO

A irregularidade fundiária não se restringe aos assentamentos populares, constituídos em decorrência da falta de alternativa de moradia regular acessível à população de baixa renda. Existem também bairros e loteamentos formados por famílias de média e alta renda que se encontram fora das leis.

Para promover o ordenamento territorial de toda a cidade, é necessário regularizar ambas as situações.

No caso dos assentamentos populares, o interesse social justifica a aplicação de instrumentos, procedimentos e requisitos técnicos especiais.

Assim, a Lei nº 11.977/2009 define dois tipos básicos de regularização fundiária: a **Regularização Fundiária de Interesse Social** e a **Regularização Fundiária de Interesse Específico**.

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL:** aplicável a assentamentos irregulares ocupados predominantemente por população de baixa renda e que atendam pelo menos um dos seguintes requisitos:

- Estejam ocupados de forma mansa e pacífica há pelo menos 5 anos;
- Estejam localizados em Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) ; ou
- No caso de áreas públicas, sejam declarados de interesse social para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social.

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE ESPECÍFICO:** aplicável a assentamentos irregulares não enquadrados como de interesse social.

A CARACTERIZAÇÃO DO TIPO “INTERESSE SOCIAL” OU “INTERESSE ESPECÍFICO” É O PRIMEIRO PASSO PARA INICIAR O PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA. ISSO PORQUE HÁ INSTRUMENTOS, COMO A DEMARCAÇÃO URBANÍSTICA E A LEGITIMAÇÃO DE POSSE, QUE SÓ PODEM SER APLICADOS NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL, BEM COMO HÁ ESPECIFICIDADES NA APROVAÇÃO DO PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.

ZONA ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL (ZEIS) É A PARCELA DE ÁREA URBANA INSTITUÍDA PELO PLANO DIRETOR OU DEFINIDA POR OUTRA LEI MUNICIPAL, DESTINADA PREDOMINANTEMENTE À MORADIA DE POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA E SUJEITA A REGRAS ESPECÍFICAS DE PARCELAMENTO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO. ÁREA URBANA CORRESPONDE À PARCELA DO TERRITÓRIO, CONTÍNUA OU NÃO, INCLUÍDA NO PERÍMETRO URBANO PELO PLANO DIRETOR OU POR LEI MUNICIPAL ESPECÍFICA.

## QUEM PODE REGULARIZAR?

De acordo com a Lei, os seguintes agentes têm legitimidade para promover regularização fundiária:

- A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;
- A população moradora dos assentamentos informais, de maneira individual ou em grupo;
- Cooperativas habitacionais, associações de moradores, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público; e
- Entidades civis constituídas com a finalidade de promover atividades ligadas ao desenvolvimento urbano ou à regularização fundiária.

**O PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COM A TITULAÇÃO E O REGISTRO IMOBILIÁRIO É DESENVOLVIDO EM VÁRIAS ETAPAS QUE, EM GERAL, ENGLOBALAM AS SEGUINTE ATIVIDADES: LEVANTAMENTO TOPOGRÁFICO, LEVANTAMENTO FÍSICO-CADASTRAL, LEVANTAMENTO SOCIOECONÔMICO E CADASTRO SOCIAL DOS MORADORES, ELABORAÇÃO E APROVAÇÃO DO PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, REGISTRO DO PARCELAMENTO, ABERTURA DAS MATRÍCULAS DOS LOTES, TITULAÇÃO E REGISTRO IMOBILIÁRIO. TODO O PROCESSO DEVE SER ACOMPANHADO POR TRABALHO SOCIAL E PARTICIPAÇÃO DOS INTERESSADOS**

Além desses legitimados, outros atores também participam do processo de regularização, como as concessionárias de serviços públicos, os cartórios de registro de imóveis e os ministérios públicos, conforme o caso.

**OS MORADORES, AS COOPERATIVAS HABITACIONAIS E AS ENTIDADES CIVIS PODEM PROMOVER A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, MAS ALGUNS ATOS ENVOLVIDOS NO PROCEDIMENTO SÃO EXCLUSIVOS DO PODER PÚBLICO, COMO A DEMARCAÇÃO URBANÍSTICA, A LEGITIMAÇÃO DE POSSE E A APROVAÇÃO DO PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.**

**O PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA ENVOLVE DIVERSAS ATIVIDADES ATÉ CHEGAR AO REGISTRO DO TÍTULO DA MORADIA: LEVANTAMENTO PLANIALTIMÉTRICO CADASTRAL, CADASTRO FÍSICO DOS IMÓVEIS, CADASTRO SOCIAL DAS FAMÍLIAS MORADORAS EM CADA IMÓVEL, ELABORAÇÃO E APROVAÇÃO DO PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, REGISTRO DO PARCELAMENTO DO SOLO URBANO E DOS CONDOMÍNIOS EDÍLIOS COM ABERTURA DAS MATRÍCULAS DAS UNIDADES IMOBILIÁRIAS, ENTRE OUTRAS.**

**ATENÇÃO: NO PARCELAMENTO IRREGULAR DO SOLO O LOTEADOR DEVE RESPONDER PELOS ATOS PRATICADOS, CONFORME DISPÕE A LEI Nº 6.766/1979, AINDA QUE A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SEJA ASSUMIDA POR OUTRO AGENTE.**

## PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

O **PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA** é o instrumento criado pela Lei nº 11.977/2009 para o planejamento das soluções jurídicas, urbanísticas e ambientais, de forma pactuada com a população moradora do assentamento irregular, conforme as necessidades do caso concreto.

No projeto de regularização fundiária devem ser identificadas e definidas, no mínimo:

- As áreas ou lotes a serem regularizados e, quando for o caso, as edificações a serem relocadas;
- As vias de circulação existentes ou projetadas e, quando possível, outras áreas destinadas a uso público;
- As medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei;
- As condições para promover a segurança da população em situações de risco; e
- As medidas previstas para adequação da infraestrutura básica.

Além desses elementos, é importante associar ao projeto a etapa do cadastro físico, que compreende o levantamento e a identificação das edificações e dos lotes existentes na área. O cadastro físico constitui a base para o cadastro social dos moradores, atividade central para todo o processo de regularização fundiária.

O projeto é obrigatório para as modalidades de regularização fundiária de interesse social e de interesse específico, sendo indispensável para o registro do parcelamento dele decorrente. No projeto de regularização fundiária, independente da modalidade, podem ser adotados parâmetros especiais de parcelamento, uso e ocupação do solo, inclusive área dos lotes inferior à definida na Lei do Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766/1979).

**A LEI EXCEPCIONA OS CASOS DE DECLARAÇÃO DE DIREITOS POR SENTENÇA DE USUCAPIÃO, DE SENTENÇA DECLARATÓRIA OU DA PLANTA, ELABORADA PARA OUTORGA ADMINISTRATIVA, DE CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA. ESTA EXCEÇÃO OBJETIVA EVITAR QUE A AUSÊNCIA DO PROJETO IMPEÇA A CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS ADQUIRIDOS PELA POSSE E ASSEGURADOS PELA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA.**

**OS PARÂMETROS DEFINIDOS NA LEI Nº 6.766/1979 DEVEM SER SEGUIDOS NA IMPLANTAÇÃO DE NOVOS PARCELAMENTOS DO SOLO URBANO, MAS NÃO SÃO APLICADOS NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE ASSENTAMENTOS URBANOS, QUE É REGIDA PELA LEI Nº 11.977/2009.**

## ESPECIFICIDADES DO PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL

Apenas no caso de interesse social a aprovação do projeto pode corresponder ao licenciamento urbanístico e ambiental, se o Município possuir conselho de meio ambiente e órgão ambiental capacitado, enquanto nos casos de interesse específico não há regra diferenciada para a emissão do licenciamento ambiental.

Há distinção também quanto às obrigações e responsabilidades no processo de regularização fundiária. Nos casos de interesse social, a infraestrutura básica é aquela prevista no § 6º do art. 2º da Lei nº 6.766/1979: vias de circulação, escoamento das águas pluviais, rede para o abastecimento de água potável e soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar.

A implantação e a manutenção do sistema viário e da infraestrutura básica e dos equipamentos comunitários podem ser realizadas antes de concluída a regularização jurídica dos imóveis, e cabem ao poder público, diretamente ou por meio de seus concessionários ou permissionários de serviços públicos, ainda que a regularização seja promovida por outros legitimados.

A Lei dispõe ainda sobre a possibilidade de implantação da regularização fundiária em etapas. Isto é, permite-se que as intervenções sejam implementadas ao longo do tempo, devendo, no entanto, obedecer a um planejamento geral definido no projeto. As etapas podem se referir a trechos da área ocupada, aos momentos de elaboração de projetos e de execução de obras, ou até mesmo às dimensões jurídica, urbanística e ambiental da regularização fundiária. O planejamento das etapas permite ao promotor da ação executar todas as dimensões do processo de regularização fundiária plena de acordo com as suas possibilidades e com as características do caso concreto.

## ESPECIFICIDADES DO PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE ESPECÍFICO

Nos casos de interesse específico, a responsabilidade pela implantação dessas benfeitorias é definida pelas autoridades competentes para a emissão das licenças urbanística e ambiental, e pode ser compartilhada entre os beneficiários, a depender dos investimentos já realizados e do poder aquisitivo da população moradora.

Além disso, as autoridades licenciadoras poderão exigir contrapartidas e compensações, que deverão ser previstas em norma municipal e integrar, no caso concreto, termo de compromisso firmado perante as autoridades responsáveis pelo licenciamento, com forma de título executivo extrajudicial.

**A LEI COMPLEMENTAR Nº 140/2011 DEFINE AS NORMAS PARA COOPERAÇÃO ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS NA IMPLEMENTAÇÃO DE AÇÕES ADMINISTRATIVAS DECORRENTES DO EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA COMUM RELATIVAS AO LICENCIAMENTO AMBIENTAL. A COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS PARA LICENCIAMENTO AMBIENTAL, SEGUINDO O DISPOSTO NO ART. 9º, XIV a, DEPENDE DE UMA DEFINIÇÃO DE TIPOLOGIAS PELOS CONSELHOS ESTADUAIS DE MEIO AMBIENTE. ENQUANTO NÃO HÁ DECISÃO DOS CONSELHOS ESTABELECIDO ESSAS TIPOLOGIAS, O LICENCIAMENTO DEVE SER CONDUZIDO CONFORME A LEGISLAÇÃO EM VIGOR, DE ACORDO COM O ESTABELECIDO PELO ART. 18, §2º E §3º DA LCP Nº 140/2011.**

# REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

A Lei nº 11.977/2009 inaugurou a possibilidade de regularizar, por decisão fundamentada, ocupações em áreas de preservação permanente (**APP's**), nos casos de interesse social. Com a aprovação do “Novo Código Florestal” (Lei nº 12.651/2012), a possibilidade de regularização fundiária em APP's alcançou também a regularização fundiária de interesse específico.

Nos casos de **INTERESSE SOCIAL**, a regularização fundiária em APP pode ser admitida quando:

- a ocupação da **APP** for anterior a 31 de dezembro de 2007;
- o assentamento estiver inserido em **ÁREA URBANA CONSOLIDADA**; e
- **ESTUDO TÉCNICO** comprovar que a intervenção programada implicará melhoria das condições ambientais relativamente à situação de ocupação irregular anterior.

**ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APP'S) SÃO ÁREAS PROTEGIDAS COM A FUNÇÃO DE PRESERVAR O MEIO AMBIENTE NATURAL E ASSEGURAR O BEM-ESTAR DAS POPULAÇÕES HUMANAS. AS APP'S ENCONTRAM-SE DEFINIDAS NA LEI Nº 12.651/2012, O “NOVO CÓDIGO FLORESTAL”. SÃO EXEMPLOS DE APP'S AS ÁREAS SITUADAS AO LONGO DOS RIOS OU DE QUALQUER CURSO D'ÁGUA, EM FAIXAS COM DIMENSÕES QUE VARIAM DE 30 (TRINTA) METROS ATÉ 500 (QUINHENTOS) METROS, A DEPENDER DA LARGURA DOS CURSOS D'ÁGUA E NO ENTORNO DAS NASCENTES E DOS OLHOS D'ÁGUA PERENES, QUALQUER QUE SEJA SUA SITUAÇÃO TOPOGRÁFICA, NO RAIOS MÍNIMO DE 50 (CINQUENTA) METROS.**

Nos casos de **INTERESSE ESPECÍFICO**, a regularização fundiária em APP pode ser admitida quando o assentamento estiver inserido em **ÁREA URBANA CONSOLIDADA** e não se caracterizar como área de risco. Também, é obrigatória a manutenção de uma faixa não edificável de 15 metros ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água, dimensão que pode ser redefinida em caso de áreas urbanas tombadas como patrimônio histórico e cultural, com a finalidade de atender aos parâmetros do ato do tombamento.

O instrumento utilizado para aprovação da regularização ambiental nas duas modalidades (interesse social e interesse específico) é o projeto de regularização fundiária, mas nos casos de interesse específico exige-se a prévia autorização do órgão ambiental competente. Para tanto, o agente promotor da regularização fundiária de interesse específico deve instruir processo com os elementos exigidos no Art. 65 da Lei nº 12.651/2012.

**ÁREA URBANA CONSOLIDADA É PARCELA DA ÁREA URBANA COM DENSIDADE DEMOGRÁFICA SUPERIOR A 50 (CINQUENTA) HABITANTES POR HECTARE E MALHA VIÁRIA IMPLANTADA E QUE TENHA, NO MÍNIMO, 2 (DOIS) DOS SEGUINTE EQUIPAMENTOS DE INFRAESTRUTURA URBANA IMPLANTADOS: DRENAGEM DE ÁGUAS PLUVIAIS URBANAS; ESGOTAMENTO SANITÁRIO; ABASTECIMENTO DE ÁGUA POTÁVEL; DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA; LIMPEZA URBANA, COLETA E MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS.**

**ESTUDO TÉCNICO É O INSTRUMENTO ESTABELECIDO PELA LEI Nº 11.977/2009 PARA FUNDAMENTAR A DECISÃO DO ÓRGÃO COMPETENTE PELO LICENCIAMENTO AMBIENTAL, QUE DEVE SER REALIZADO POR PROFISSIONAL LEGALMENTE HABILITADO E ACOMPANHAR O PROJETO, QUANDO A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA ENVOLVER OCUPAÇÕES EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE.**

# DEMARCAÇÃO URBANÍSTICA

**DEMARCAÇÃO URBANÍSTICA** é o procedimento administrativo pelo qual o poder público demarca imóvel de domínio público ou privado, definindo seus limites, área, localização e confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses.

O instrumento é aplicado exclusivamente na regularização fundiária de INTERESSE SOCIAL e é voltado para intervenção em áreas consolidadas, ocupadas por população de baixa renda, onde não haja oposição do proprietário do imóvel.

A demarcação urbanística somente pode ser feita pelo poder público, ou seja, pela União, estados, municípios e Distrito Federal, incluindo seus órgãos delegados da administração indireta. Nos casos de terras particulares, qualquer um desses entes pode fazer a demarcação urbanística. Nos casos de áreas públicas, qualquer ente pode fazer a demarcação de terras de seu próprio domínio.

A demarcação em terras federais, em razão da Seção III-A do Decreto-Lei nº 9.760/46, somente poderá ser feita pela própria União. Já a demarcação em terras municipais e estaduais poderá ser feita por outro ente público.

Os entes públicos devem lavrar auto de demarcação urbanística, com base no levantamento da situação da área a ser regularizada e na caracterização da ocupação e encaminhar ao Registro de Imóveis.

	Município pode demarcar	Estado pode demarcar	União pode demarcar
Áreas particulares	Sim	Sim	Sim
Áreas públicas municipais	Sim	Sim*	Sim*
Áreas públicas estaduais	Sim*	Sim	Sim*
Áreas públicas federais	Não	Não	Sim

\* Recomenda-se que a ação seja pactuada com o ente proprietário da área.

O auto de demarcação urbanística deve ser instruído com os seguintes documentos:

- planta e memorial descritivo da área a ser regularizada, nos quais constem suas medidas perimetrais, área total, confrontantes, coordenadas preferencialmente georreferenciadas dos vértices definidores de seus limites, número das matrículas ou transcrições atingidas, indicação dos proprietários identificados e não identificados em razão de descrições imprecisas dos registros anteriores;
- planta de sobreposição do imóvel demarcado com a situação da área constante do registro de imóveis e, quando possível, com a identificação das situações mencionadas no item anterior; e
- certidão da matrícula ou transcrição da área a ser regularizada, emitida pelo registro de imóveis, ou, diante de sua inexistência, das circunscrições imobiliárias anteriormente competentes.

Após receber o auto de demarcação urbanística, o oficial de registro de imóveis deve providenciar a notificação pessoal dos proprietários e dos confrontantes da área demarcada, para, querendo, apresentarem impugnação no prazo de 15 (quinze) dias.

Quando a demarcação urbanística abranger ou confrontar com imóveis de domínio público, cabe ao ente promotor a notificação dos órgãos responsáveis pela administração patrimonial dos entes federados envolvidos. Também cabe ao ente promotor notificar por edital os proprietários e confrontantes da área, caso esses não sejam localizados para notificação pessoal, bem como dos demais interessados.

Não havendo impugnação, o oficial de registro de imóveis deve averbar a demarcação urbanística nas matrículas atingidas. Se o imóvel demarcado não possuir matrícula, esta deve ser aberta com fundamento no art. 288-A da Lei nº 6.015/1973 — Lei de Registros Públicos.

Havendo impugnação, é possível um acordo entre as partes envolvidas, a ser conduzido pelo oficial do registro de imóveis, ou o encerramento do procedimento em relação à área impugnada.

Averbada a demarcação urbanística, o passo seguinte é a aprovação do projeto de regularização fundiária e o registro do parcelamento dele decorrente, com abertura de matrícula dos lotes respectivos.

Com as matrículas dos lotes abertas, passa-se à etapa da legitimação de posse em favor dos ocupantes da área demarcada, ou, quando for possível, da titulação por meio de outro instrumento jurídico que assegure direito real sobre o imóvel aos ocupantes.

## LEGITIMAÇÃO DE POSSE

**LEGITIMAÇÃO DE POSSE** é um instrumento que reconhece a posse exercida por moradores de áreas objeto de demarcação urbanística. Trata-se da identificação pelo poder público de situações de fato, caracterizadas pela posse mansa e pacífica de pessoas que não possuam título de propriedade ou de concessão, bem como não sejam foreiras de outro imóvel urbano ou rural. Um dos objetivos da legitimação é dar fé pública às posses identificadas e qualificadas, por meio da expedição de um título pelo poder público, em nome do morador, e de seu registro no cartório de registro de imóveis.

Quando feita em áreas privadas, a legitimação de posse possibilita a aquisição de propriedade por meio da “usucapião administrativa”. No caso de áreas públicas, o título de legitimação de posse nunca será convertido em propriedade, uma vez que a usucapião dessas áreas é vedada pela Constituição Federal, mas poderá ser convertido em concessão de uso especial para fins de moradia desde que atendidos os requisitos estabelecidos pela Medida Provisória nº 2.220/2001.

Assim, se a demarcação urbanística é feita pelo próprio ente público detentor do domínio do imóvel, a legitimação de posse é um passo desnecessário, já que é possível fazer de imediato a transferência de direito real ao possuidor, por meio de instrumentos como a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM), a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), ou a doação, por exemplo.

Podem ser beneficiários da legitimação de posse os moradores dos lotes inseridos em áreas objeto de demarcação urbanística, cadastrados pelo poder público, que:

- Não sejam concessionários, foreiros ou proprietários de outro imóvel, urbano ou rural; e
- Não tenham sido beneficiados anteriormente por outra legitimação de posse.

A legitimação de posse não pode ser concedida a ocupantes a serem realocados, conforme definido no projeto de regularização fundiária de interesse social, devendo o poder público assegurar-lhes o direito à moradia.

O titular da legitimação de posse pode transferir seus direitos possessórios a terceiros, devendo o instrumento de cessão ser registrado na matrícula do imóvel. Entretanto, o adquirente somente poderá obter a conversão da legitimação de posse em propriedade se atender aos requisitos da usucapião.

**TAMBÉM PODE SER BENEFICIÁRIO DE LEGITIMAÇÃO DE POSSE O COPROPRIETÁRIO DA GLEBA, TITULAR DE COTAS OU FRAÇÕES IDEAIS, QUE EXERÇA SEU DIREITO DE PROPRIEDADE EM UM LOTE INDIVIDUALIZADO E IDENTIFICADO NO PARCELAMENTO REGISTRADO.**

## COMO SE DÁ O PROCEDIMENTO DA LEGITIMAÇÃO DE POSSE?

A legitimação de posse é um procedimento vinculado à demarcação urbanística de uma área para fins de promoção da regularização fundiária de interesse social. Assim, para que a legitimação de posse ocorra é necessário que:

- O assentamento irregular tenha sido objeto de demarcação urbanística;
- O projeto de regularização fundiária de interesse social tenha sido elaborado e aprovado; e
- O parcelamento do solo urbano decorrente do projeto de regularização tenha sido registrado.

Cada ente promotor deverá estabelecer procedimentos próprios para a confecção dos títulos, que devem ser concedidos preferencialmente à mulher e obrigatoriamente registrados na matrícula do imóvel.

Para a confecção dos títulos, o poder público deverá:

- Identificar as casas e os lotes inseridos na área objeto de demarcação urbanística e cadastrar seus moradores;
- Coletar informações relativas à condição de não proprietários, não concessionários e não foreiros de outro imóvel urbano ou rural, e relativas à ausência de benefício anterior de legitimação de posse, se for o caso. Estas informações podem ser apresentadas mediante declaração do beneficiário firmada sob penas da lei;
- Verificar o atendimento aos requisitos legais necessários à legitimação de posse e instruir processo administrativo com todos os documentos comprobatórios dessa condição.

O título deve conter o nome do morador responsável pelo lote, preferencialmente da mulher, ou os nomes do casal. Deve constar, ainda, a referência ao lote e informações que permitam identificar o possuidor, dentre as quais, o número de documento oficial, podendo sua qualificação completa ser efetuada posteriormente, no momento do registro, mediante simples requerimento do interessado dirigido ao registro de imóveis.

## COMO CONVERTER A LEGITIMAÇÃO DE POSSE EM PROPRIEDADE?

Quando o título é conferido a moradores de áreas privadas, seus beneficiários podem requerer o reconhecimento de propriedade depois de 5 (cinco) anos do registro da legitimação de posse. Este prazo vale para lotes menores ou iguais a 250 m<sup>2</sup> utilizados para fins de moradia, situação em que se aplica o art. 183 da Constituição Federal. Quando o lote for maior do que 250 m<sup>2</sup>, o prazo para reconhecimento da propriedade é aquele determinado pela legislação que rege as diversas formas de usucapião.

A conversão da legitimação de posse deverá ser requerida pelo beneficiário diretamente no Registro de Imóveis onde o título está registrado, mediante a apresentação dos seguintes documentos:

- Documento oficial de identidade;
- Declaração de que não possui outro imóvel urbano ou rural;
- Declaração de que o imóvel é utilizado para sua moradia ou de sua família,
- Declaração de que não teve reconhecido anteriormente o direito à usucapião de imóveis em áreas urbanas.

Além disso, também deve apresentar certidões que demonstrem a inexistência de ações em andamento relativas à posse ou à propriedade do imóvel, a serem fornecidas pelo poder público.

**HÁ AINDA OUTRAS MODALIDADES DE USUCAPIÃO, PREVISTAS NOS ARTIGOS 1.238 A 1.242 DO CÓDIGO CIVIL (LEI 10.406/2002). PARA CADA UMA DESSAS MODALIDADES HÁ REQUISITOS DISTINTOS, VARIANDO TAMBÉM O TEMPO DE POSSE EXIGIDO PARA AQUISIÇÃO DA PROPRIEDADE.**

## REGULARIZAÇÃO DE PARCELAMENTOS ANTERIORES À LEI FEDERAL Nº 6.766/1979

A Lei nº 11.977/2009 facilitou a regularização da situação jurídica de parcelamentos do solo urbanos anteriores a 19 de dezembro de 1979, que estejam implantados e integrados à cidade (Art. 71), simplificando as exigências para o seu registro.

De acordo com a Lei e o seu regulamento (Decreto nº 7.499/2011, Art. 21), o registro é feito independentemente da retificação de registro da gleba e da aprovação de projeto de regularização fundiária, mediante requerimento do interessado dirigido ao cartório de registro de imóveis competente, instruído com:

- Certidão da matrícula ou transcrição referente à gleba objeto de parcelamento;
- Planta e memorial descritivo do parcelamento objeto de regularização;
- Documento expedido pelo Poder Executivo municipal que ateste a conformidade do procedimento de regularização, observados os requisitos de implantação e integração à cidade do parcelamento; e
- Cópia da Anotação de Responsabilidade Técnica do profissional legalmente habilitado responsável pela regularização, dispensada sua apresentação quando o procedimento for realizado pela administração pública e o profissional legalmente habilitado for servidor ou empregado público.

O procedimento pode ser aplicado em qualquer modalidade de regularização fundiária (interesse social ou interesse específico) e envolver a totalidade ou parcelas da gleba.

# 2<sup>A</sup> PARTE

## REGISTRO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE ASSENTAMENTOS URBANOS

O registro da regularização fundiária de assentamentos urbanos encontra-se disciplinado na Lei nº 11.977/2009 e na Lei nº 6.015/1973 – Lei de Registros Públicos, alterada pela Lei nº 12.424/2011, que também estabeleceu mecanismos gerais, úteis para a regularização fundiária, referentes à retificação de registro e à abertura de matrícula de áreas públicas.

Qualquer um dos legitimados pode requerer o registro da regularização fundiária, que deve ser dirigido ao Oficial do registro de imóveis, e em regra é efetivado independentemente de manifestação judicial, envolvendo:

- a abertura de matrícula para a área objeto de regularização, se não houver;
- o registro do parcelamento decorrente do projeto de regularização fundiária e, independente deste, da sentença de usucapião, da sentença declaratória ou da planta, elaborada para outorga administrativa, de concessão de uso especial para fins de moradia, e do parcelamento de glebas para fins urbanos anterior a 19 de dezembro de 1979; e
- a abertura de matrícula, de ofício, para cada uma das parcelas resultantes do parcelamento decorrente do projeto de regularização fundiária, inclusive das áreas destinadas a uso público, nas quais devem ser averbadas as respectivas destinações, e, se houver, as limitações administrativas e restrições convencionais ou legais.

Na hipótese da regularização fundiária implementada por etapas, o registro é feito com base em planta e memorial descritivo referentes à totalidade da área objeto de regularização, devendo ser especificadas as porções ainda não regularizadas.

Quando a regularização fundiária é promovida pela administração pública, a planta e o memorial descritivo devem ser assinados por profissional legalmente

habilitado, mas se dispensa a apresentação de anotação de responsabilidade técnica ou registro de responsabilidade técnica no competente conselho profissional, quando o responsável técnico for servidor ou empregado público.

Na regularização fundiária de interesse social, o registro do parcelamento deve ser feito independente de retificação, mediante a apresentação dos seguintes documentos:

- certidão atualizada da matrícula do imóvel;
- projeto de regularização fundiária aprovado, se for o caso;
- instrumento de instituição e convenção de condomínio, se for o caso; e
- certidão atualizada dos atos constitutivos que demonstrem legitimidade para promover a regularização fundiária, nos casos de solicitação feita por cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária.

Também devem ser feitos independente de retificação:

- o registro da regularização fundiária de interesse social realizada em Zonas Especiais de Interesse Social, promovida por Município ou pelo Distrito Federal, quando os lotes já estiverem cadastrados individualmente ou com lançamento fiscal há mais de 10 (dez) anos;
- a averbação do auto de demarcação urbanística; e
- o registro do parcelamento de glebas para fins urbanos anterior a 19 de dezembro de 1979, que esteja implantado e integrado à cidade, nos termos do art. 71 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.

Já nos casos em que a retificação é exigida, a Lei restringiu a necessidade de notificação apenas aos confrontantes cujas divisas forem alcançadas pela inserção ou alteração de medidas perimetrais.

## ESPECIFICIDADES DO REGISTRO DO PROCEDIMENTO DE DEMARCAÇÃO URBANÍSTICA

Além da dispensa da retificação para a averbação do auto, a Lei nº 6.015/1973 traz outras exceções que devem ser observadas no processo de registro do procedimento de demarcação urbanística:

- na hipótese da demarcação urbanística abranger imóveis situados em mais de uma circunscrição imobiliária, a recepção do auto, as buscas, notificações e tentativas de acordo, devem ser conduzidas pelo oficial de registro responsável pela circunscrição que contiver a maior porção da área demarcada, cabendo a esse a comunicação com os demais oficiais envolvidos para a realização dos atos necessários;
- a averbação da demarcação urbanística, assim como o subsequente registro do parcelamento, devem ser feitos mesmo que a área abrangida pelo procedimento supere a área disponível nos registros anteriores;
- a retificação do memorial descritivo de área não abrangida pelo auto, no caso da demarcação atingir parte de imóveis, não é exigida, ficando a apuração de remanescente sob a responsabilidade do proprietário do imóvel atingido;
- a existência de áreas cuja origem não tenha sido identificada em razão de imprecisões dos registros anteriores não impede a averbação do auto e o registro do parcelamento, devendo esta situação ser informada por averbação nas matrículas envolvidas no procedimento.

## ABERTURA E UNIFICAÇÃO DE MATRÍCULAS

Estão previstos na Lei nº 6.015/1973 mecanismos simplificados para a abertura de matrícula de parte ou totalidade de áreas públicas ou de áreas objeto de imissão na posse em favor de entes públicos, por decisão proferida em processo judicial de desapropriação em curso.

Para a abertura de matrícula, o ente público titular de domínio ou imitado judicialmente na posse deve requerer diretamente ao Oficial de registro da circunscrição imobiliária onde se situe o imóvel a abertura de matrícula pretendida. O imóvel pode estar previamente matriculado ou não e, caso o pedido se refira a parte da área, a apuração de remanescente pode ser feita em momento posterior.

O pedido deve ser instruído com:

- planta e memorial descritivo do imóvel público a ser matriculado, dos quais constem a sua descrição, com medidas perimetrais, área total, localização, confrontantes e coordenadas preferencialmente georreferenciadas dos vértices definidores de seus limites;
- comprovação de intimação dos confrontantes para que informem se os limites definidos na planta e no memorial descritivo do imóvel público a ser matriculado se sobrepõem às suas respectivas áreas, se for o caso; e
- as respostas à intimação prevista no item anterior, quando houver.

Para a abertura de matrícula de áreas públicas municipais originárias de parcelamento do solo urbano, deve ainda:

- ser apresentada planta de parcelamento assinada pelo loteador ou aprovada pela prefeitura, acompanhada de declaração de que o parcelamento se encontra implantado, na hipótese deste não ter sido inscrito ou registrado; e
- prevalecer a situação de fato implantada sobre a situação constante do registro ou da planta de parcelamento, respeitados os limites dos particulares lindeiros, na hipótese de divergência nas medidas perimetrais de que resulte, ou não, alteração de área.

Por esse mesmo procedimento, a União, os Estados e o Distrito Federal podem obter a abertura de matrícula de parte ou da totalidade de imóveis urbanos sem registro anterior, cujo domínio lhe tenha sido assegurado pela legislação, competência que, no caso dos Estados, pode ser transferida mediante acordo ao Município onde se situe a área.

O procedimento, em todos os casos, pode ser feito independentemente do regime jurídico do bem público: bem de uso comum do povo, bem dominial, bem de uso especial.

Por fim, a Lei nº 6.015/1973 possibilita a unificação das matrículas de dois ou mais imóveis contíguos objeto de imissão provisória na posse registrada, ou um ou mais imóveis de domínio público que sejam contíguos à área objeto da imissão provisória na posse, na hipótese de imóveis inseridos em área urbana ou de expansão urbana e com a finalidade de implementar programas habitacionais ou de regularização fundiária.

## GRATUIDADE NO REGISTRO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL

A Lei nº 11.977/2009 e a Lei nº 6.015/1973 prevêm gratuidade de alguns atos de registro, a saber:

- a averbação do auto de demarcação urbanística;
- o registro dos parcelamentos oriundos da regularização fundiária de interesse social;
- o primeiro registro de direito real constituído em favor de beneficiário de regularização fundiária de interesse social em áreas urbanas;
- a primeira averbação de construção residencial de até 70 m<sup>2</sup> (setenta metros quadrados) de edificação em áreas urbanas objeto de regularização fundiária de interesse social;
- o registro de título de legitimação de posse, concedido pelo poder público e de sua conversão em propriedade; e
- outros atos decorrentes de regularização fundiária de interesse social a cargo da administração pública.

O primeiro registro de direito real, o registro de título de legitimação de posse e a primeira averbação de construção residencial mencionados acima independem da comprovação do pagamento de quaisquer tributos, inclusive previdenciários.

Quanto a isso, a Lei nº 8.212/1991 permite expressamente a averbação da construção civil localizada em área objeto de regularização fundiária de interesse social, sem restrição de área, independentemente da prova de inexistência de débito (CND) previdenciário.

## O PAPEL DOS ATORES

Além dos agentes que possuem legitimidade para promover a regularização fundiária urbana estabelecidos na Lei nº 11.977/2009, outros atores também participam desse processo, cada qual com papéis específicos. Sem prejuízo de outras, a seguir são relacionadas algumas dessas competências.

### PREFEITURAS MUNICIPAIS, EXCLUSIVAMENTE

- Dispor sobre o procedimento de regularização fundiária em seu território, por meio de norma municipal;
- Definir os procedimentos para a elaboração e aprovação do projeto de regularização fundiária urbana, no que se refere aos desenhos, memorial descritivo e ao cronograma físico de eventuais obras e serviços a serem realizados;
- Analisar e aprovar o projeto de regularização fundiária, de acordo a Lei nº 11.977/2009 e com a legislação municipal, se houver;
- Promover o licenciamento ambiental de intervenções caracterizadas como regularização fundiária de interesse social, num ato único correspondente à análise e aprovação do projeto de regularização fundiária urbana, desde que o Município possua conselho de meio ambiente e órgão ambiental capacitado.

**A AUSÊNCIA DE NORMAS ESPECÍFICAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NÃO IMPEDE A APLICAÇÃO DOS DISPOSITIVOS DA LEI Nº 11.977/2009.**

### PODER PÚBLICO: MUNICÍPIOS, ESTADOS, DISTRITO FEDERAL, UNIÃO OU ÓRGÃOS DELEGADOS DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA

- Lavrar auto de demarcação urbanística;
- Notificar para eventual impugnação ao procedimento de demarcação urbanística;
- Propor alterações ao auto de demarcação urbanística ou adotar quaisquer outras medidas para afastar eventuais oposições dos proprietários ou dos confrontantes da área objeto de intervenção;
- Elaborar projeto de regularização fundiária urbana e, no caso dos estados, da União e de órgãos da administração indireta, submetê-lo à aprovação da prefeitura municipal;
- Submeter o parcelamento decorrente do projeto de regularização fundiária urbana aprovado pela prefeitura municipal ao registro imobiliário;
- Conceder título de legitimação de posse aos ocupantes das áreas objeto de demarcação urbanística para fins de promoção de regularização fundiária de interesse social;
- Assegurar o direito à moradia dos ocupantes que não puderem ser legitimados na posse em razão da relocação definida no projeto de regularização fundiária de interesse social.

## CARTÓRIOS DE REGISTRO DE IMÓVEIS

- Emitir certidão de matrícula ou transcrição da área a ser regularizada por meio de demarcação urbanística;
- Recepcionar e analisar o auto de demarcação urbanística elaborado pelo poder público para fins de promoção de regularização fundiária de interesse social;
- Proceder às buscas para identificar o proprietário, bem como as matrículas e transcrições referentes à área objeto de demarcação urbanística;
- Notificar o proprietário da área e seus confrontantes, para eventual impugnação ao procedimento de demarcação urbanística;
- Notificar o poder público responsável pela regularização fundiária de interesse social para manifestação nos casos de impugnação, bem como promover tentativa de acordo entre o ente promotor e o impugnante;
- Averbar o auto de demarcação urbanística nas matrículas correspondentes;
- Se for o caso, abrir matrícula da área objeto de regularização fundiária com fundamento no inciso I do art. 288-A, da Lei de Registros Públicos nº 6.015/1973;
- Recepcionar e registrar o parcelamento decorrente de projeto de regularização fundiária na respectiva matrícula, quando este for exigível, ou do parcelamento de fato, quando a execução do projeto for dispensável;
- Abrir as matrículas das parcelas resultantes do parcelamento;
- Registrar o título de legitimação de posse concedido pelo poder público em favor dos beneficiários das áreas objeto de demarcação urbanística, bem como outros títulos outorgados no âmbito de programas de regularização fundiária de interesse social;
- Registrar a conversão da legitimação de posse em propriedade, a requerimento dos beneficiários, após análise dos documentos por estes apresentados, que comprovem o preenchimento dos requisitos legais necessários.

## CONCESSIONÁRIAS E PERMISSONÁRIAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS

- Implantar, por delegação do poder público, sistema viário e infraestrutura básica nos casos de regularização fundiária de interesse social, independentemente de quem seja seu agente promotor.

## BENEFICIÁRIOS DOS PROCESSOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL

- Participar do processo de regularização fundiária urbana, acompanhando a realização de cada etapa;
- Solicitar ao poder público responsável pela regularização fundiária de interesse social a concessão do título de legitimação de posse, entregando-lhe todos os documentos necessários;
- Solicitar ao cartório de registro de imóveis a conversão do título de legitimação de posse em propriedade, apresentando os documentos necessários para tanto.

## OUTROS INSTRUMENTOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE ASSENTAMENTOS URBANOS

A demarcação urbanística e a legitimação de posse são importantes instrumentos trazidos pela Lei nº 11.977/2009. Esses instrumentos permitem ao poder público atuar em áreas privadas caracterizadas como de interesse social, em que não haja oposição dos proprietários, perfazendo as seguintes etapas:

- regularização da base imobiliária, com a averbação do auto de demarcação urbanística, precedida de abertura de matrícula, se não houver, para a área demarcada;
- regularização do parcelamento, com o registro decorrente do projeto de regularização fundiária aprovado; e
- regularização das posses, com a emissão e registro dos títulos de legitimação de posse para futura conversão em propriedade no cartório de registro de imóveis.

Contudo, a demarcação urbanística e a legitimação de posse não são os únicos meios de se promover a regularização fundiária. Há outros instrumentos previstos em diferentes leis que podem ser mais adequados, dependendo da situação do assentamento a ser regularizado.

Particularmente no caso de áreas públicas, as alternativas à demarcação urbanística são variadas. A regularização da base imobiliária pode ser obtida com a aplicação dos novos mecanismos de abertura de matrícula e retificação previstos na Lei nº 6.015/1973 – Lei dos Registros Públicos, e a regularização das posses, realizada com base em outros instrumentos jurídicos, como a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM), a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), a compra e venda e a doação, por exemplo.

No caso de áreas em processo de desapropriação, em que haja imissão da posse em favor do ente público, a regularização também pode ocorrer normalmente, alcançando o registro do parcelamento e a titulação, pelo instrumento denominado “cessão de posse”, que é convertida em propriedade ao final da desapropriação.

Na tabela seguinte, estão dispostos a base legal de cada um desses instrumentos e os requisitos a serem preenchidos pelos beneficiários.

Finalidade	Instrumento	Aplicação	Título	Requisitos	Base Legal
<b>Transferência ou aquisição de propriedade (domínio pleno)</b>	Doação (alienação gratuita)	Áreas públicas e privadas	Escritura pública ou termo administrativo	No caso de bens públicos, prévia avaliação e autorização legislativa. Licitação dispensada no caso de regularização de interesse social.	Art. 538 e ss do Código Civil
	Compra e venda (alienação onerosa)	Áreas públicas e privadas	Escritura pública ou termo administrativo		Art. 481 e ss do Código Civil
<b>Transferência ou aquisição de domínio útil (direito real sobre coisa alheia)</b>	CUEM – Concessão de Uso Especial para fins de Moradia	Áreas públicas	Termo administrativo ou sentença judicial	Posse com intenção de dono, ininterrupta e sem oposição, de área urbana de até 250 m <sup>2</sup> , anterior a 30 de junho de 1996	Art. 4º, V, h do Estatuto da Cidade
	CDRU – Concessão de Direito Real de Uso	Áreas públicas e privadas	Escritura pública ou termo administrativo		Art. 1225, XI do Código Civil MP 2.220/2001
<b>Reconhecimento ou Transferência de direitos possessórios</b>	Legitimação de Posse	Áreas públicas ou privadas;	Termo administrativo	Prévio procedimento de demarcação urbanística em procedimento de regularização fundiária de interesse social	Art. 47, III e 58 a 60-A da Lei 11.977/2009
				Posse mansa e pacífica	
	Cessão de Posse	Áreas em processo de desapropriação com imissão na posse em favor do ente expropriante	Termo administrativo	Imissão na posse pelo Poder Público em processo de desapropriação	Art. 26, §3º a 5º da Lei 6.766/1979

## TIRA DÚVIDAS

### 1. É NECESSÁRIO APROVAR UMA NORMA MUNICIPAL DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA?

A Lei nº 11.977/2009 explicitou a atribuição dos municípios na definição dos procedimentos de regularização fundiária em seus territórios, que deve ser feita por meio de norma municipal: uma lei, um decreto, ou ambos. Toda a matéria que depender de autorização legislativa, como a desafetação ou a alienação de bens públicos para promoção de regularização fundiária, por exemplo, deve ser prevista em lei. Já os temas estritamente relacionados às rotinas de trabalho da administração municipal, como a forma de instrução de processos administrativos, processamento de pedidos de regularização, entre outros, podem ser definidos num decreto municipal editado pelo prefeito, ou por norma inferior. Para definir a melhor forma de disciplinar a regularização fundiária em seu território, o município deve verificar também o que a lei do Plano Diretor e os planos setoriais relacionados ao tema, como é o caso do Plano Local de Habitação de Interesse Social, estabelecem sobre o assunto.

### 2. EM QUE CASOS O PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA PODE SER DISPENSADO?

A Lei nº 11.977/2009 prevê alguns casos em que o registro decorrente de processo de regularização fundiária não depende da elaboração e aprovação de projeto. São eles: o registro da sentença de usucapião, o registro da sentença declaratória ou da planta, elaborada para outorga administrativa, de concessão de uso especial para fins de moradia, e o registro do parcelamento de glebas parceladas para fins urbanos anteriormente a 19 de dezembro de 1979.

### 3. QUAIS CUIDADOS DEVEM SER TOMADOS PELO PODER PÚBLICO ANTES DE INICIAR UM PROCEDIMENTO DE DEMARCAÇÃO URBANÍSTICA EM ÁREA PRIVADA?

O instrumento da demarcação urbanística é voltado para a regularização fundiária de interesse social de assentamentos irregulares em que não haja oposição dos proprietários dos imóveis envolvidos. Essa oposição não precisa ser necessariamente formal, configurando-se por meio de uma ação possessória. Um exemplo é a ocorrência de tentativas anteriores de negociação do proprietário com os moradores da área.

Assim, antes de iniciar o procedimento para a demarcação urbanística, o poder público deve se certificar de que não há interesse na área por parte do proprietário. Também é recomendável, nas ocupações sobre áreas privadas, notificar o loteador ou, na ausência deste, a pessoa em nome de quem se encontra registrado o imóvel, conforme o §2º do artigo 38 da Lei nº 6.766/1979.

### 4. É POSSÍVEL FAZER LEGITIMAÇÃO DE POSSE DE FORMA COLETIVA?

Sim, a legitimação de posse de forma coletiva pode ser feita sempre que não for possível individualizar as posses dos ocupantes no interior da área demarcada. A forma coletiva da legitimação será utilizada para o reconhecimento de mais de uma posse em um mesmo lote (situações de composesse), definido no projeto de regularização fundiária, etapa obrigatória que antecede a emissão do título de legitimação de posse pelo poder público. É o caso de moradias sobrepostas, por exemplo.

### 5. É POSSÍVEL TRANSFERIR O TÍTULO DE LEGITIMAÇÃO DE POSSE?

Sim, o titular da legitimação de posse pode ceder seus direitos possessórios, devendo o adquirente solicitar o registro da transferência no cartório de registro de imóveis, para fins de conversão da legitimação de posse em propriedade ou, eventualmente, no caso de áreas públicas, em concessão de uso especial para fins de moradia, se atender aos requisitos da usucapião especial urbana, ou da Medida Provisória nº 2.220/2001, respectivamente.

O conteúdo principal deste material refere-se ao capítulo III da Lei Federal nº 11.977/09.

Para ver a Lei na íntegra:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm)

ACESSE:

[www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br)

[snh-ghis@cidades.gov.br](mailto:snh-ghis@cidades.gov.br) (SNH)

[regularizacao@cidades.gov.br](mailto:regularizacao@cidades.gov.br) (SNPU)

Venda proibida.

Ministério das  
**Cidades**

G O V E R N O F E D E R A L

**BRASIL**

PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA