

A regularização de conjuntos habitacionais

The regularization of housing estates

La regularización de conjuntos habitacionales

Vera Maria Leme Alvarenga, graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Mackenzie (UPM). Atuou na Superintendência de Habitação Popular (Habi) da Prefeitura de São Paulo de 1989 a 1995 e na aprovação e regularização de conjuntos habitacionais de 1995 a maio de 2021 na Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU).

E-mail: veralemealvarenga@gmail.com  Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5217-0835>

Francisca Leiko Saito, graduada em Engenharia Civil pela Faculdade de Engenharia São Paulo (Fesp) e especialista em Direito Imobiliário pelas Faculdades Metropolitanas Unidas (FMU). Atua na Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU), na aprovação e regularização de conjuntos habitacionais.

E-mail: leikosaito@gmail.com  Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3616-1415>

Para citar este artigo: ALVARENGA, V. M. L.; SAITO, F. L. A regularização de conjuntos habitacionais. Cadernos de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, v. 21, n. 2, p. 09-32, 2021. DOI 10.5935/cadernospos.v21n2p09-32

Submissão: 2021-08-13

Aceite: 2021-09-20

Resumo

O artigo pretende trazer à tona o assunto da regularização fundiária no que diz respeito aos conjuntos habitacionais implantados pelo poder público. Com a homologação de marcos regulatórios, por meio inicialmente da Lei Federal n. 11.977/2009 e posteriormente pela Lei Federal n. 13.465/2017, houve a possibilidade de se avançar significativamente nas regularizações da produção habitacional pública. Há, porém, um longo caminho a se percorrer para que as inovações sejam efetivamente aplicadas, de modo a permitir a sua inclusão na cidade formal e oferecer

segurança jurídica e urbana aos seus moradores. Com um roteiro-resumo das ações necessárias para a regularização, pretende-se mostrar os vários aspectos que devem ser abordados durante o processo, a sua complexidade e o seu caráter multidisciplinar.

Palavras-chave: Regularização fundiária; Conjuntos habitacionais; Habitação de interesse social; Reurb; Projeto de regularização.

Abstract

The article intends to bring up the subject of land regularization, but regarding housing estates implemented by the government. With the approval of regulatory frameworks, through Federal Law n. 11,977/2009 and later Federal Law n. 13,465/2017, there was the possibility of significantly advancing the regularization of public housing production. There is, however, a long way to go for innovations to be effectively implemented, so as to allow their inclusion in the formal city, giving legal and urban security to its residents. With a script summary of the actions necessary for regularization, it is intended to show the various aspects that should be addressed during the process, its complexity, and its multidisciplinary character.

Keywords: Land regularization; Housing estates; Housing of social interest; Reurb; Regularization project.

Resumen

El artículo pretende plantear el tema de la regularización de tierras, pero con respecto a las urbanizaciones implementadas por el gobierno. Con la aprobación de los marcos regulatorios, a través de la Ley Federal n. 11.977/2009, y posteriormente la Ley Federal n. 13.465/2017, existía la posibilidad de avanzar significativamente en la regularización de la producción de vivienda pública. Sin embargo, queda un largo camino por recorrer para que las innovaciones se implementen de manera efectiva, a fin de permitir su inclusión en la ciudad formal, dando seguridad legal y urbana a sus residentes. Con un guión resumen de las acciones necesarias para la regularización, se pretende mostrar los diversos aspectos que deben abordarse durante el proceso, su complejidad y su carácter multidisciplinar.

Palabras clave: Regularización de tierras; Urbanizaciones; Vivienda de interés social; Reurb; Proyecto de regularización.

INTRODUÇÃO

A necessidade de provisão de moradias populares surge no país, no âmbito da constituição de um mercado livre de trabalho, após a abolição da escravidão e do crescimento populacional das cidades.

Segundo Nabil Bonduki (2014, p. 13):

[...] a Abolição da Escravidão e a constituição de um mercado de trabalho livre, que praticamente coincidem com a República, marcam o momento em que alguma ação pública, embora ainda muito tímida, pode ser notada, dando início ao primeiro período da política habitacional, que vai até a década de 1930, quando o Estado passa a intervir, de fato, na questão social. Essa fase, que, *grosso modo*, coincide com a República Velha, caracterizou-se pelo reconhecimento de que a habitação dos trabalhadores era um problema público. Prevalencia, entretanto, a concepção liberal de que o Estado não deveria intervir diretamente na produção e nas regras de locação da moradia, que eram consideradas questões de mercado.

Nessa época surgem as primeiras vilas operárias, fruto da produção privada, que se caracterizavam como núcleos coletivos, precursoras dos conjuntos habitacionais produzidos posteriormente pelo poder público.

A primeira ação do governo federal ocorre, ainda nesse período, com a implantação, em 1912, do bairro operário Marechal Hermes no Rio de Janeiro, que pode ser considerado o primeiro conjunto habitacional construído pelo poder público.

Somente a partir de 1930, o Estado passa a assumir a responsabilidade no atendimento à demanda de habitação para os trabalhadores. A era Vargas marca o reconhecimento de que a provisão de habitação é uma questão social, ainda que tratada de maneira fragmentada. Esse período é marcado pela produção habitacional dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP) vinculados ao Ministério do Trabalho, que atendiam os trabalhadores registrados.

Em 1964, com a instituição do Sistema Financeiro da Habitação para aquisição da casa própria e a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH) pela Lei n. 4.380, consolidou-se um aporte permanente de recursos para fins de financiamentos habitacionais, o que acarretou uma produção habitacional massiva.

De acordo com Paola de Castro Ribeiro Macedo (2020, p. 134):

A ideia dos “Conjuntos Habitacionais” está ligada às políticas públicas para a construção e alienação de casas populares para população de baixa renda a fim de diminuir o déficit habitacional urbano, especialmente com os princípios insertos na Lei 4.380/64. A Lei previu a aplicação prioritária de recursos federais para a construção de conjuntos habitacionais

destinados à eliminação de favelas, mocambos e outras aglomerações em condições subnormais de habitação (art. 4º, I).

Nesse contexto, é criada como autarquia, em 1949, a Caixa Estadual de Casas para o Povo (Cecap), que posteriormente se constitui na Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU), principal responsável pela implantação de conjuntos habitacionais em todo o território do estado de São Paulo. E na década de 1960, foram criadas as Companhias Municipais de Habitação Popular (Cohabs) em diversos municípios.

Conjuntos habitacionais

Os conjuntos habitacionais, que no seu início tinham características de bairros residenciais contando com equipamentos sociais para atendimento de sua população, foram, no decorrer do tempo, se caracterizando como núcleos habitacionais geralmente apartados dos centros urbanos e de sua infraestrutura. O preço da terra e a alta demanda habitacional dos centros urbanos, cada vez mais populosos, são alguns dos fatores que levaram a essa precarização não só em termos urbanísticos, como também em termos arquitetônicos. Cada vez mais, a padronização dos projetos foi sendo utilizada, de modo a “baratear” suas construções.

Em geral, foram e são promovidos pelo poder público, por meio das Companhias Habitacionais e Secretarias de Habitação de estados e municípios. Quando privados, na maior parte das vezes são utilizados recursos do Sistema Financeiro da Habitação.

A sua definição legal pode ser entendida segundo as Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça do estado de São Paulo (SÃO PAULO, 2021), capítulo XX, subseção II, item 167.1:

Entende-se como conjunto habitacional o empreendimento em que o parcelamento do imóvel urbano, com ou sem abertura de ruas, é feito para a alienação de unidades habitacionais edificadas pelo próprio empreendedor; 167.1.1. Os conjuntos habitacionais poderão ser constituídos de parcelamento do solo com unidades edificadas isoladas, parcelamento do solo com edificações em condomínio, condomínios horizontais ou verticais ou ambas as modalidades de parcelamento e condomínio.

Ou seja, o empreendedor executa o parcelamento do solo e constrói as edificações para alienação.

As Normas de Serviço permitem que, no mesmo ato de registro, registre-se o parcelamento do solo e averbem-se as unidades habitacionais, bem como isenta a aplicação do art. 18 da Lei nº 6.766/79, desobrigando a apresentação de diversos documentos e, mais importante, isentando da exigência do registro do parcelamento do solo em até 180 dias após a sua aprovação. Diferenciando assim os procedimentos relativos ao registro público dos Conjuntos Habitacionais em relação aos procedimentos de registro dos loteamentos urbanos:

167. Não se aplica o disposto no art. 18, da Lei nº 6.766/79, para a averbação dos conjuntos habitacionais erigidos pelas pessoas jurídicas referidas nos incisos VII e VIII, do art. 8º, da Lei nº 4.380/64, salvo se o exigir o interesse público ou a segurança jurídica (SÃO PAULO, 2021).

Os conjuntos habitacionais e a regularização

São muitas as irregularidades praticadas na implantação de conjuntos habitacionais promovidos pelo poder público, responsáveis pela execução de programas habitacionais, como:

- A ausência das devidas aprovações e licenciamentos dos órgãos municipais e estaduais e do respectivo registro público no Cartório de Registro de Imóveis.
- O não atendimento às exigências dos índices e das normas previstos nas legislações vigentes, tanto no aspecto urbanístico quanto no ambiental.
- A existência de pendências fundiárias relativas aos terrenos em que foram implantados, impedindo o seu registro ao final.
- A falta de infraestrutura, principalmente de saneamento básico, equipamentos sociais etc.

Um dos fatores motivadores das irregularidades é a morosidade nos processos de aprovação e licenciamento dos órgãos públicos. Em geral, os municípios e órgãos estaduais não possuem equipes suficientes para atender à demanda de análises em tempo hábil.

A urgência da entrega dos conjuntos, tanto por razões políticas dos dirigentes públicos quanto pela premente necessidade do atendimento habitacional, acabou gerando inúmeros empreendimentos irregulares, o que resultou no não atendimento dos trâmites legais e/ou na não solução de questões fundiárias e de infraestrutura.

Ao reproduzir o padrão de informalidade dos assentamentos da população de baixa renda, o poder público contribuiu para o modelo de desenvolvimento urbano excludente, ou seja, implantou conjuntos habitacionais irregulares e apartados dos tecidos urbanos consolidados, criando, assim, grandes centros habitacionais sem a infraestrutura urbana necessária e o devido registro público.

A localização periférica nas cidades, distantes dos centros urbanos, acarreta o aparecimento de comércio irregulares, diversos tipos de ocupações nas áreas livres, pequenos negócios, igrejas e associações de moradores que fazem, muitas vezes, o papel do poder público. Os moradores, ao longo do tempo, vão se apropriando dos espaços livres, sem destinação definida, de modo a suprir a ausência de equipamentos urbanos.

A necessidade da retirada de ocupações, seja de comércios, ou de unidades habitacionais em áreas de risco e muitas vezes, a necessidade de obras de infraestrutura, de contenção de riscos e/ou de restauração dos edifícios e das áreas comuns, visando ao atendimento às normas de segurança como a obtenção do Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB), fazem com que a participação da população tenha um papel central.

Nesse contexto, o trabalho conjunto com os técnicos da área social, envolvendo e esclarecendo os beneficiários finais do processo de regularização, é fundamental para seu êxito.

Fica evidente que o evento da regularização não é apenas jurídico-documental, mas um processo que depende de várias ações e de diversos agentes para que seja exitoso ao final. Por conta disso, processos desse tipo costumam ser lentos, porque demandam planejamento e engajamento por parte de todos os envolvidos, principalmente dos agentes públicos.

A falta de registros públicos dos imóveis, não efetivados à época da construção do conjunto, é outra grave irregularidade que gera diversos prejuízos aos moradores.

Nos conjuntos implantados pelas companhias habitacionais municipais e estaduais, como as Cohabs e a CDHU no estado de São Paulo, os moradores têm contrato firmado de compra e venda.

Ao final do financiamento, com sua quitação, sem o registro do conjunto no Cartório de Registro de Imóveis, o mutuário não consegue transferir o imóvel para seu nome. Na verdade, o imóvel não existe legalmente.

A consequência é uma enorme insegurança jurídica com muitos prejuízos que podem ser exemplificados, como a impossibilidade da transmissão da propriedade nos casos de inventários, quando há o falecimento do titular, a impossibilidade do uso do bem como ativo financeiro para acesso de crédito no mercado, a falta de reconhecimento e instauração jurídica dos condomínios e suas Convenções, o que dificulta a organização dos moradores, etc.

Essas irregularidades têm gerado inúmeras autuações e ações do Poder Judiciário contra as empresas públicas empreendedoras, gerando Termos de Ajustamento de Conduta e multas elevadíssimas.

Sobre a legislação

A necessidade da regularização fundiária vem sendo discutida ao longo dos anos, principalmente após a sua inserção no Estatuto da Cidade em 2001 (Lei Federal n. 10.257/2001) como instrumento jurídico a ser utilizado nas políticas públicas formalizadas pelo poder público, visando garantir o direito à moradia e a função social da propriedade.

Segundo Nelson Saule Junior (2004, p. 348): “A regularização fundiária foi incluída como um dos instrumentos jurídicos e políticos da política urbana no Estatuto da

Cidade. A regularização fundiária deve ser entendida como uma medida necessária para enfrentar o problema dos assentamentos informais”.

Foi apenas em 2009, com a publicação da Lei n. 11.977, que instituiu o Programa Habitacional Minha Casa Minha Vida, que se apresentou pela primeira vez um marco regulatório sobre a regularização fundiária para todo o território nacional, o que significou um grande avanço.

Destacamos aqui o artigo 46 da Lei n. 11.977/2009, que traz o importante conceito de regularização fundiária plena, como o conjunto das ações jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais como estruturadoras das intervenções a serem implementadas:

A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (BRASIL, 2009).

Destacamos também a reafirmação, trazida pela lei, da responsabilidade e competência dos municípios no ordenamento do seu território, dando-lhe autonomia para a regularização tanto urbanística como ambiental.

Até a publicação da Lei n. 11.977/2009, as regularizações dos conjuntos habitacionais foram regidas pela Lei Federal n. 6.766/79 de Parcelamento do Solo e pela legislação de licenciamento ambiental vigente, basicamente o Código Florestal – Lei n. 12.651/2012, cujos critérios incidiam tanto na aprovação de novos projetos como na regularização de empreendimentos já implantados, gerando grandes dificuldades. Em 1999 com a publicação da Lei n. 9.785, foram introduzidas algumas alterações com a modificação do artigo 18 e o acréscimo do artigo 40 (BRASIL, 1979) que viabilizaram algumas regularizações.

Em 2017 houve a promulgação da Lei n. 13.465, sobre regularização rural e urbana, revogando a Lei n. 11.977/2009.

A nova Lei, vigente atualmente, trouxe ainda mais facilidades para a regularização. Seu conceito geral é facilitar a titulação dos imóveis, trazendo uma série de inovações, como a dispensa da infraestrutura, considerada essencial pela própria lei (redes de água, de captação de esgoto e energia elétrica), que poderá ser implantada em momento posterior, como veremos mais adiante, contrariando o conceito de regularização plena da lei anterior.

A seguir elaboramos um roteiro-resumo para a regularização de conjuntos habitacionais, focando os principais pontos do processo para a compreensão dos procedimentos vigentes e dos vários aspectos técnicos e jurídicos que devem ser abordados.

ROTEIRO – REGULARIZAÇÃO DE CONJUNTOS HABITACIONAIS

01. Análise preliminar e vistoria

A primeira etapa dos trabalhos é o reconhecimento do conjunto habitacional a ser regularizado, por meio de vistoria no local e pesquisa documental.

Em geral, com o decorrer do tempo desde a entrega aos moradores, o uso e a ocupação dos lotes originais e das áreas comuns sofreram alterações em relação ao projeto inicial. Mesmo a situação jurídica da gleba pode ter sofrido alteração.

A vistoria, além de apontar ocupações irregulares e usos diferenciados, deve também identificar visualmente se há incidência de córregos, nascentes, linhas de transmissão, maciços arbóreos, rodovias, oleodutos e outras interferências físicas.

Fotos aéreas são importantes como apoio na vistoria caso não existam outros documentos técnicos anteriores, como levantamento cadastral, projetos etc.

Quanto à pesquisa documental, deverá ser feito um levantamento de todos os títulos atualizados no Registro de Imóveis para identificar a matrícula/transcrição referente ao conjunto habitacional, assim como pesquisa na prefeitura para verificar a existência de plantas aprovadas e inscrições municipais, a situação em relação ao perímetro urbano e ao zoneamento, e restrições urbanísticas e ambientais.



Figura 1: Foto aérea com a demarcação de intervenção da CDHU, no município de Sumaré, na região metropolitana de Campinas, em São Paulo. Fonte: Base de dados da CDHU e Google Maps, 2020.



Figura 2: Foto aérea com a demarcação de intervenção da CDHU, no município de Sumaré, na região metropolitana de Campinas, em São Paulo. Trata-se de regularização de área ocupada com 498 lotes (lado esquerdo) e de conjunto habitacional construído para a realocação de famílias da ocupação original com 389 unidades (lado direito), atendimento total de 887 famílias. Fonte: Base de dados da CDHU e Google Maps, 2020.

02. Levantamento Planialtimétrico Cadastral - Lepac

A falta de regularização fundiária coloca o conjunto habitacional numa espécie de "território sem dono". Apesar de fornecerem alguns serviços públicos, como recolhimento do lixo e iluminação do sistema viário, o que gera a cobrança de impostos, os municípios, na maioria das vezes, não se apropriam das áreas destinadas ao uso público (áreas institucionais, sistemas de lazer, áreas verdes e sistema viário), pois não possuem a posse efetiva delas. Isso acaba ocasionando a sua ocupação de maneira desordenada, tanto pela população moradora quanto pela própria municipalidade.

Há ainda os casos de ocupações em área de preservação permanente ao longo de córregos e rios ou em encostas com alta declividade que, além de problemas ambientais, podem proporcionar risco à vida das famílias.

As alterações e a descaracterização do projeto original levam à obrigatoriedade de se iniciar o processo de regularização com o Levantamento Planialtimétrico Cadastral (Lepac), que servirá como base para a elaboração do projeto de regularização onde serão redefinidos os usos e padrões de ocupação do solo, adequando-os à realidade atual.

O Lepac é a fotografia do Conjunto no momento da sua realização. É fundamental para a elaboração do Projeto de Regularização, portanto para a qualidade dos trabalhos a serem realizados. Deve conter dados completos e precisos.

Além das informações sobre a situação e o desenho atual do sistema viário, dos lotes, das construções existentes, da ocorrência de córregos, áreas de proteção permanente, nascentes, linhas de alta tensão e outras interferências, informações importantes para a definição da estratégia da regularização, o Lepac traz os subsídios necessários para a definição das divisas do conjunto, servindo como base para a elaboração da planta de perímetro. Muitas vezes a divisa física não coincide com a descrita na matrícula do imóvel, exigindo a sua retificação.

A Lei n. 13.465/2017 coloca o Lepac como documento técnico a ser apresentado ao Cartório de Registro, em conjunto com o projeto de regularização, e especifica que ele deverá ser remetido, posteriormente, ao Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais, que forma a base territorial do país.

Deve ser realizado por um profissional habilitado dentro das normas da NBR 13.133/94 classe IPAC e IIN, legislação municipal e adotando o sistema de coordenadas em UTM – SIRGAS 2000, conforme exigido pela Lei nº 13.465/2017. Além disso deverá atender o art. 28 e 29 do decreto nº 9.310/2018, onde estão detalhadas todas as informações que deve conter.



Figura 3: Levantamento Planialtimétrico Cadastral de conjunto habitacional da CDHU com 140 unidades habitacionais unifamiliares no município de Dracena, em São Paulo. Fonte: Base de dados da CDHU.

03. Diagnóstico e definição de estratégia

O diagnóstico é o resultado das análises feitas com base nos aspectos jurídicos, urbanísticos e ambientais, que devem resultar na construção da estratégia a ser utilizada na regularização do conjunto.

04. Estudo fundiário e planta de perímetro

O artigo 35 da Lei n. 13.465/2017, inciso II, indica a planta de perímetro como parte integrante do projeto de regularização fundiária. Ela é elaborada com base em estudo fundiário detalhado, com análise técnica e jurídica baseada nas informações obtidas inicialmente e com a restituição das matrículas sobre o Lepak, de modo a identificar os confrontantes e as eventuais áreas de usucapião.

A busca dos confrontantes e titulares de domínio, que devem constar na planta, pode ser um processo demorado em caso de seu número ser elevado e/ou da necessidade de pesquisa de loteamentos vizinhos e verificações em cartório.

Essa planta é importante para subsidiar as notificações dos confrontantes, responsabilidade atribuída aos municípios, conforme a Lei Federal.

Sobre o Lepak, devem-se restituir os títulos encontrados, elaborando-se uma planta de sobreposição da situação fática com a registrária, com todos os confrontantes localizados e projetos aprovados, se houver (inclusive dos confrontantes), e assim será possível definir o perímetro da área a ser regularizada com a elaboração da planta de perímetro.

05. Análise jurídica

Quanto à situação jurídica da gleba, são inúmeras as pendências fundiárias que podem ocorrer e que deverão ser verificadas e solucionadas para se alcançar o registro dos imóveis.

Muitas vezes, são necessárias a averbação de via de acesso para garantir o acesso jurídico à gleba, a baixa de hipoteca existente do imóvel, a enfiteuse em terrenos foreiros etc. Há ainda casos cuja titularidade ainda não foi solucionada, como terrenos pertencentes à União situados em área da Marinha ou terrenos advindos de terras devolutas. Em casos de conjuntos implantados em parcerias entre estado e município, a doação não efetivada das áreas municipais também poderá atrasar a regularização.

Quanto aos terrenos sobre os quais incidem ações judiciais, a Lei n. 13.465/2017 traz uma inovação que permite o registro sem a transferência do ônus à matrícula a ser inaugurada, corroborada no item 297 das Normas de Serviço.

Nesse processo, é necessário ainda, a análise de eventuais compromissos assinados perante o Ministério Público, como por exemplo: Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) e ações judiciais existentes de desapropriação, reintegração de posse e retificação judicial.

As informações da situação jurídica da gleba deverão compor o *estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental* previsto no inciso III do artigo 35 da Lei n. 13.465/2017 e do artigo 30 do Decreto n. 9.310/2018.

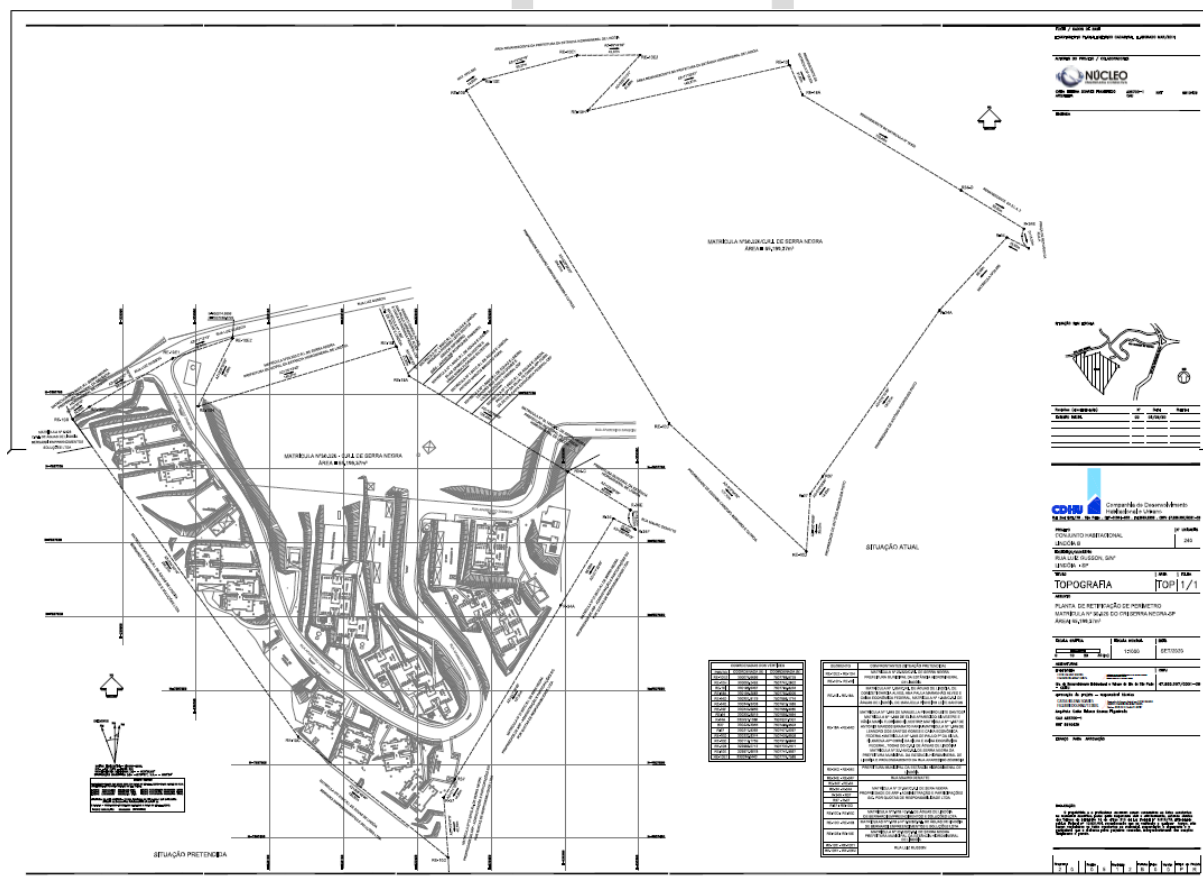


Figura 4: Planta de perímetro com a definição das divisas e confrontantes da gleba do conjunto habitacional da CDHU com 240 unidades habitacionais multifamiliares no município de Lindóia, em São Paulo. Fonte: Base de dados da CDHU.

06. Análise urbanística

Como parte do estudo anteriormente citado e para a definição da estratégia da regularização, deverá ser realizada a análise urbanística com a avaliação da situação fática do terreno e das construções, trazidas pelo Lepac, em relação à legislação dos municípios, dos estados e do governo federal, apontando as desconformidades.

Se o conjunto for entregue sem as devidas aprovações e sem o registro no Cartório de Registro de Imóveis, com o passar do tempo haverá mais dificuldades para sua regularização. As legislações municipais e os planos diretores, vigentes à

época, podem sofrer modificações, e principalmente haverá alterações na configuração do projeto original, já que os próprios moradores, ao se apropriarem dos espaços públicos e das áreas comuns, passam a dar usos diversos aos previstos originalmente.

A lei reafirma a responsabilidade e competência dos municípios no ordenamento do seu território, dando-lhes autonomia para a regularização tanto urbanística como ambiental. Desde que condizente com as características locais, ela traz, entre outras, a possibilidade de serem adotados pelos municípios índices urbanísticos específicos para cada caso, mesmo que diferentes daqueles utilizados normalmente pelas legislações vigentes municipais.¹

Observa-se que muitos municípios possuem legislação sobre regularização mais restritiva que a Lei Federal e que, via de regra, deverá ser atendida, como exigência de anuência de conselho gestor, apresentação de laudo de habitabilidade e AVCB, número mínimo de vagas de estacionamento para os casos de condomínios verticais, áreas permeáveis etc.

Há também necessidade de análise da situação da infraestrutura instalada, sendo que é considerada infraestrutura essencial, sem a qual não é possível a regularização, as previstas no §1º do art. 36 da Lei nº 13.465/2017 e art. 31 do Decreto nº 9.310/2018:

- I – sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual;*
- II – sistema de coleta e tratamento de esgotamento sanitário, coletivo ou individual;*
- III – rede de energia elétrica domiciliar;*
- IV – soluções de drenagem, quando necessário; e*
- V – outros equipamentos a serem definidos pelos Municípios em função das necessidades locais e características regionais.*

Caso a infraestrutura essencial não esteja implantada, deverão ser definidas as responsabilidades/atribuições para a execução das obras necessárias nas concessionárias dos serviços, na municipalidade e até mesmo com o empreendedor ou moradores a fim de se estabelecer um cronograma de implantação para viabilizar a regularização. Deve-se observar que a lei atribui ao poder público competente, diretamente por meio da administração pública indireta, a implementação da infraestrutura essencial nos casos de Regularização Fundiária Urbana (Reurb-S), ou seja, nos casos de habitação de interesse social.

A lei prevê a possibilidade de assinatura de Termo de Compromisso pelo agente responsável pelas obras que, acompanhado do cronograma, permite o registro no Cartório, ou seja, pela Lei Federal é possível titular o imóvel sem a infraestrutura totalmente instalada.

¹ “Art. 11 § 1º Para fins da Reurb, os Municípios poderão dispensar as exigências relativas ao percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso público ou ao tamanho dos lotes regularizados, assim como a outros parâmetros urbanísticos e edifícios” (BRASIL, 2017).

07. Avaliação ambiental

A aprovação ambiental sempre foi um grande dilema nas regularizações, já que o conceito de licenciamento, utilizado na legislação ambiental para aprovar e “licenciar” a construção de novos empreendimentos, foi muitas vezes impeditivo na regularização de Conjuntos já implantados.

A Lei nº 13.465/2017 veio esclarecer e regulamentar várias dessas questões, como por exemplo:

- A transferência da competência ao município da regularização em relação ao aspecto ambiental, desde que tenha órgão ambiental capacitado esclarecido no art. 12 § 1º da Lei;
- A possibilidade da aprovação ambiental ser feita pelo Estado (no Estado de São Paulo pela Cetesb), caso o município não possua capacitação técnica; conforme art. 12 § 4º da Lei;
- A possibilidade de regularização das ocupações em Áreas de Proteção Permanente – APP, com a introdução dos artigos 64 e 65 no Código Florestal – Lei nº 12.651/2012. Nesses casos deve ser apresentado Estudo Técnico Ambiental, detalhado no Art. 11 da Lei nº 13.465/2017 e regulamentado no art. 4 do Decreto nº 9.310/2018, que detalha entre outros itens, os benefícios ambientais trazidos pela regularização.

A análise ambiental é fundamental para a construção da estratégia da regularização. Assim vários aspectos devem ser verificados:

- Se a área se encontra em localização com alguma restrição ambiental como Unidades de Conservação de Uso Sustentável Lei exige também para esses casos a elaboração de Estudo Técnico Ambiental e a anuência do Órgão Gestor da Área de Proteção.²
- Se há incidência de risco como ocupações nas faixas de segurança de linhas de transmissão, rodovias e oleodutos que poderão demandar a desocupação.
- Situações de risco geotécnico, geológico, inundação, contaminação e estrutural das edificações que impedem a sua regularização ou que necessitem de projetos de mitigação dos riscos.
- Avaliação da ocorrência de canalização/transposição de recursos hídricos e sua regularidade.

² “Art. 11§ 3º No caso de a Reurb abranger área de unidade de conservação de uso sustentável que, nos termos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, admita regularização, será exigida também a anuência do órgão gestor da unidade, desde que estudo técnico comprove que essas intervenções de regularização fundiária implicam a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior” (BRASIL, 2017).

A conclusão da análise ambiental deve conter a avaliação da necessidade de elaboração de estudo técnico ambiental, laudos ambientais, laudo geotécnico, de projetos de mitigação, de compensação ambiental, de projetos de geotecnia etc.

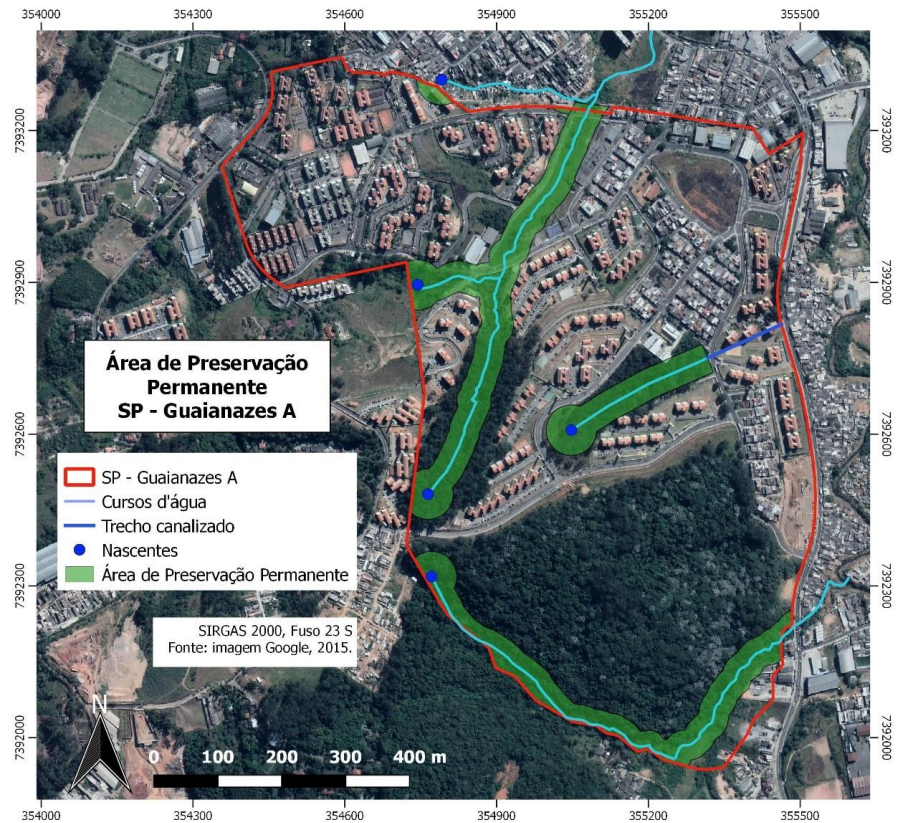


Figura 5: Avaliação ambiental dos cursos d'água e das áreas de preservação permanente (APP) e incidentes em conjunto habitacional no bairro de Guaianazes com 4.738 unidades habitacionais, no município de São Paulo. Fonte: Base de dados da CDHU e Google Maps, 2020.

08. Estratégia da regularização

Como não existe uma regra geral predefinida, já que cada caso apresenta suas peculiaridades, é com base nas informações e análises efetuadas no diagnóstico que se estabelece uma estratégia para a regularização do conjunto habitacional, que poderá ser realizada integral ou parcialmente conforme prevê o artigo 36, § 2º, da Lei n. 13.465/2017.³

É necessário prever quais serão as etapas e ações necessárias, como a remoção de famílias em área de risco; a necessidade de projetos complementares e execução de obras, conforme as indicações da legislação vigente e/ou da situação encontrada no local; as ações jurídicas para sanar pendências existentes e encaminhar a regularização fundiária da gleba; as anuências de

³ "Art. 36 § 2º A Reurb pode ser implementada por etapas, abrangendo o núcleo urbano informal de forma total ou parcial" (BRASIL, 2017).

órgãos estaduais e concessionárias de serviços, se necessárias; a previsão de reuniões com a população para pactuação das ações necessárias; e tantas outras providências específicas.

Além disso, e não menos importante, a estratégia de regularização deve refletir as tratativas feitas com o município, agente principal em todo o processo.

09. Elaboração do projeto de regularização

De maneira ampla, a lei define o projeto de regularização como um conjunto de peças técnicas que deverão compor o processo de regularização.

Além do projeto urbanístico propriamente dito, fazem parte do projeto de regularização: o Lepac, a planta de perímetro, o memorial descritivo, o estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental, os projetos complementares para soluções ambientais e de risco, quando for o caso, os respectivos estudos técnicos ambiental e de risco, o cronograma das obras que serão necessárias e o Termo de Compromisso de sua execução, conforme o artigo 35 da Lei n. 13.465/2017.



Figura 6: Planta de implantação do projeto urbanístico de conjunto habitacional da CDHU no município de Lindoia, em São Paulo, com 240 unidades habitacionais multifamiliares, distribuídas em tipologias verticais de prédios com quatro pavimentos e casas sobrepostas de dois pavimentos. Fonte: Base de dados da CDHU.

O projeto urbanístico, composto pelo projeto de parcelamento do solo e implantação das unidades habitacionais, deve demonstrar todas as dimensões e áreas dos lotes e das vias, e informações necessárias para subsidiar o posterior registro no Cartório de Registro de Imóveis (CRI), detalhadas no artigo 31 do Decreto n. 9.310/2018.

Deve ser o resultado das soluções pactuadas com a prefeitura e a população moradora, principalmente nos conjuntos verticais, onde o uso das áreas comuns para estacionamentos e a divisão dos condomínios são questões frequentemente levantadas e muito controversas.

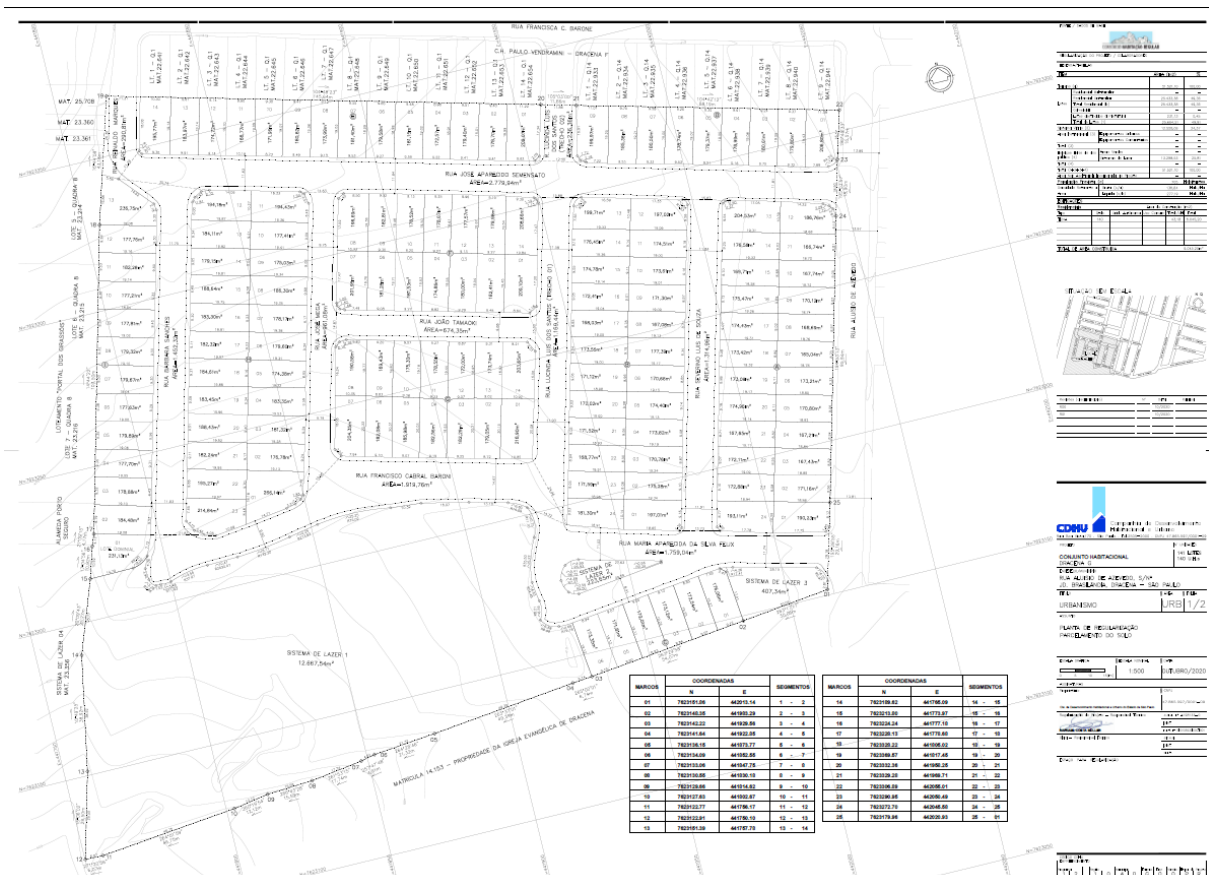


Figura 7: Planta de parcelamento do solo de conjunto habitacional da CDHU no município de Dracena, em São Paulo, com 140 unidades habitacionais unifamiliares. Fonte: Base de dados da CDHU.

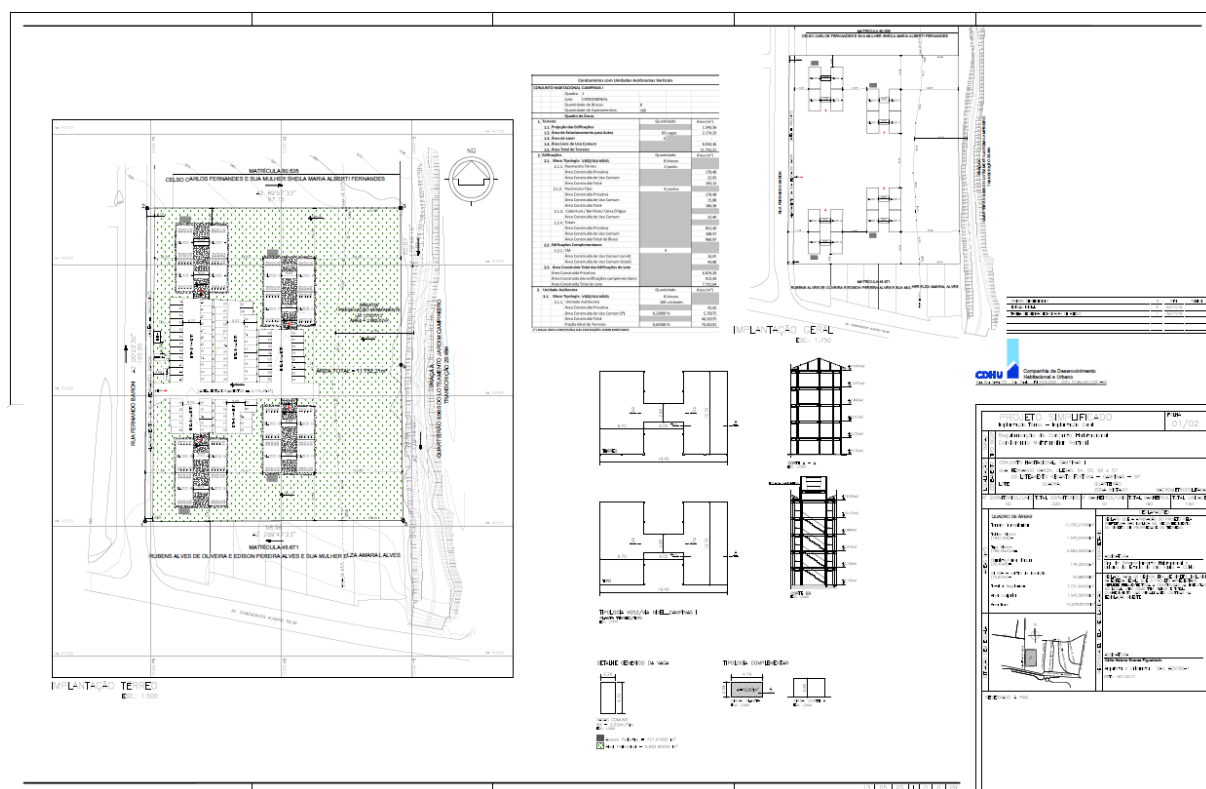


Figura 8: Projeto urbanístico de conjunto habitacional da CDHU no município de Campinas, em São Paulo, com 160 unidades habitacionais multifamiliares. Fonte: Base de dados da CDHU.

10. Listagem dos ocupantes

Outra inovação da Lei n. 13.465/2017 foi trazida no artigo 59:

§ 2º As unidades resultantes da regularização de conjuntos habitacionais serão atribuídas aos ocupantes reconhecidos, salvo quando o ente público promotor do programa habitacional demonstrar que, durante o processo de regularização fundiária, há obrigações pendentes, caso em que as unidades imobiliárias regularizadas serão a ele atribuídas (BRASIL, 2017).

Da mesma forma que na legitimação fundiária, para os conjuntos habitacionais é apresentada uma listagem com qualificação dos mutuários que quitaram seus financiamentos, com a cópia do contrato padrão⁴ e, no ato da averbação do conjunto, as unidades habitacionais são a eles atribuídas. Ou seja, seus nomes já constam como proprietários nas matrículas individualizadas.

⁴ “Caso a listagem da CRF ou a listagem complementar reconheça direito real não derivado de legitimação fundiária ou de posse, o ente público promotor da regularização deverá apresentar minuta do instrumento-padrão indicativo do direito real constituído, declarando possuir os originais arquivados e subscritos por seus beneficiários” (SÃO PAULO, 2021).

No estado de São Paulo, tais procedimentos foram confirmados nas Normas de Serviço, item 274-VII.

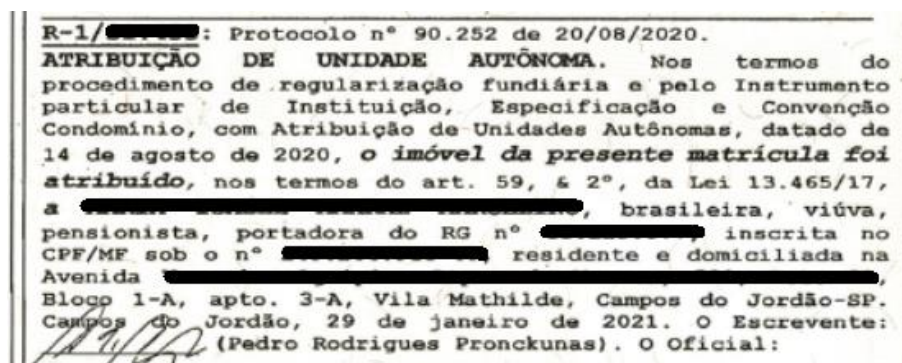


Figura 9: Registro da atribuição a um dos mutuários Fonte: Matrícula n. 31.433 do Registro de Imóveis de Campos do Jordão.

11. Processo administrativo da Reurb

Como comentado anteriormente, a Lei Federal reafirma o município como principal agente da regularização.

O processo administrativo municipal se inicia por meio de requerimento do agente legitimado para a instauração da Reurb. O município deve então se pronunciar classificando-a, de modo a definir sua modalidade como de interesse social ou de interesse específico e iniciar a notificação dos confrontantes da gleba, objeto da Reurb, com base na planta de perímetro.

É nesse momento que os confrontantes devem se pronunciar caso não concordem com a divisa proposta. Se houver discordância e litígio, a lei prevê tentativa de conciliação por meio de Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos.⁵

Em seguida, a prefeitura inicia a análise do projeto de regularização com toda a documentação técnica que o compõe, protocolada pelo requerente, verificando a necessidade de complementações e/ou de obras e consequente assinatura de Termo de Compromisso com apresentação de cronograma.

Ao final da análise, é emitida a Certidão de Regularização Fundiária (CRF), que certifica a aprovação do projeto de regularização e que contém uma série de informações que serão necessárias para o registro, entre elas: a modalidade da regularização; as responsabilidades das obras e dos serviços constantes do cronograma, quando for o caso; se a aprovação municipal contempla a regularização urbanística e ambiental do conjunto; a listagem dos ocupantes etc.,

⁵ "Art. 34. Os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito da administração local, inclusive mediante celebração de ajustes com os Tribunais de Justiça estaduais, as quais deterão competência para dirimir conflitos relacionados à Reurb, mediante solução consensual" (BRASIL, 2017).

conforme detalhado no artigo 41 da Lei n. 13.465/2017 e no item 274 das Normas da Corregedoria.

É importante salientar que os municípios podem e devem ter leis específicas para regularização de núcleos habitacionais, essenciais para o ordenamento de seu território.

12. Registro público

Essa é última etapa do processo de regularização. A seguir, apresenta-se a relação básica dos documentos a serem encaminhados ao Registro de Imóveis:

- Requerimento.
- Procuração.
- Matrícula(s).
- CRF.
- Aprovação do órgão ambiental, se não estiver na CRF.
- Planta de perímetro.
- Planta urbanística com ART ou RRT
- Planta de Implantação, se houver.
- Planta de Edificação, se houver.
- Memoriais descritivos.
- Instituição e especificação de condomínio, quando for o caso.
- Certidão de numeração com inscrição municipal.
- Listagem, se houver.
- Estudo Técnico Ambiental com ART, se houver.
- Cronograma e Termo de Compromisso, se houver.
- Demais projetos e documentos que integram a CRF.

Quando o projeto for assinado por funcionário ou empregado público, encaminham-se a cópia do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (Crea)

ou do Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU) e a documentação comprovando ser funcionário ou empregado público.⁶

O Registro da Regularização Fundiária está definido nos artigos 42 a 54 da Lei n. 13.465/2017 e é regulamentado pelos artigos 40 a 52 do Decreto n. 9.310/2018 e, no estado de São Paulo, pelos itens 285 a 298 das Normas de Serviço.

O registro da Reurb em ato uno permite que, além do registro do parcelamento do solo e da averbação das edificações e da instituição dos condomínios, quando for o caso, a dispensa de retificação do perímetro (BRASIL, 1973, artigo 213, § 11), uma vez que é apresentada a planta de perímetro com as notificações dos confrontantes, bem como a titulação da atribuição, conforme citamos anteriormente.

O prazo para conclusão do registro é de 60 dias podendo ser prorrogado por igual período. Porém, na prática esse prazo não é cumprido principalmente por ocasião da finalização do procedimento com a emissão das matrículas individualizadas. Uma das justificativas dos oficiais de registro é por conta da gratuidade dos procedimentos de registro trazidos pela Lei Federal.

Nos casos dos conjuntos habitacionais, ainda é comum, por parte dos oficiais de cartórios, o questionamento sobre a legitimidade das companhias habitacionais dos estados e municípios para promover a regularização com o uso da Lei n. 13.465/2017 por não reconhecerem os conjuntos como núcleos urbanos consolidados.

Segundo André Luiz de Oliveira (2020, p. 138):

A falta de uniformidade fere indubitavelmente o princípio da eficiência ao permitir que cada Ofício emita a nota de exigência frente ao pedido de registro do Projeto de Regularização Fundiária, conforme sua experiência e entendimento pessoal, resultando em um vai e vem sem fim dos processos de regularização.

⁶ “Art. 36 § 5º A planta e o memorial descritivo deverão ser assinados por profissional legalmente habilitado, dispensada a apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (Crea) ou de Registro de Responsabilidade Técnica (RRT) no Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU), quando o responsável técnico for servidor ou empregado público” (BRASIL, 2017).

R. 03 - 11.155 - 24 de março de 2020 - REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE CONJUNTO HABITACIONAL DE INTERESSE SOCIAL

Pela Certidão de Regularização Fundiária oriunda do processo administrativo 012019, datado de 31 de outubro de 2019, expedida pela Municipalidade local, instruída com a documentação prevista nos artigos 14, inciso I, §1º, 42, 59, §2º da Lei 13.465, artigo 40 do decreto 9310 do Provimento 58/89 das Normas de Serviço da Corregedoria Geral de Justiça do Estado de São Paulo, especialmente o Item 271, inciso VI, com as alterações do Provimento 56/2019, bem como no Artigo 167, Item 43, da Lei 6015/73, e pelos requerimentos datados respectivamente 02 de dezembro de 2019 e complemento de 18 de fevereiro de 2020, procede-se ao presente registro para constar que no imóvel objeto desta matrícula *foi implantada a Regularização Fundiária de Interesse Social denominada: CONJUNTO HABITACIONAL ALTINÓPOLIS "C"*, especificadamente no presente ato em relação à QUADRA "2", que procedido ao levantamento fundiário apurou-se que atualmente referida quadra possui 5.217,47m², conforme memorial descrito do auto de registro. É composto pelo lote 01 com área superficial de 324,05m² e unidade habitacional construída de 35,72m²; lote 02 com área superficial de 282,10m² e unidade habitacional construída de 35,72m²; lote 03 com área superficial de 285,79m² e unidade habitacional construída de 35,72m²; lote 04 com área superficial de 280,61m² e unidade habitacional construída de 35,72m²; lote 05 com área superficial de 262,23m² e unidade habitacional construída de 35,72m²; lote 06 com área superficial de 289,90m² e unidade habitacional construída de 35,72m²; lote 07 com área superficial de 295,24m² e unidade habitacional construída de 35,72m²; lote 08 com área superficial de 304,01m² e unidade habitacional construída de 35,72m²; lote 09 com área superficial de 293,67m² e unidade habitacional construída de 35,72m²; lote 10 com área superficial de 298,35m² e unidade habitacional construída de 35,72m²; lote 11 com área superficial de 403,20m² e unidade habitacional construída de 35,72m²; lote 12 com área superficial de 235,26m² e unidade habitacional construída de 35,72m²; lote 13 com área superficial de 197,18m² e unidade habitacional construída de 35,72m²; lote 14 com área superficial de 202,64m² e unidade habitacional construída de 35,72m²; lote 15 com área superficial de 203,49m² e unidade habitacional construída de 35,72m²; lote 16 com área superficial de 212,24m² e unidade habitacional construída de 35,72m²; lote 17 com área superficial de 569,64m², sem unidade habitacional construída; e, lote 18 com área superficial de 277,89m², sem unidade habitacional construída; tudo conforme certidão de registro fundiária, referida supra, das quais foram descerradas as correlatas matrículas de nºs 16.030, 16.031, 16.032, 16.033, 16.034, 16.035, 16.036, 16.037, 16.038, 16.039, 16.040, 16.041, 16.042, 16.043, 16.044, 16.045, 16.046 e 16.047, livro 2, Registro Geral, desta Serventia, referente aos citados lotes, resultando no encerramento da presente matrícula.

Protocolo nº 068111 de 18 de fevereiro de 2020.

Figura 10: Exemplo de registro de Reurb do Conjunto Habitacional Altinópolis C com 300 unidades habitacionais. Fonte: Matrícula n. 11.155 do Registro de Imóveis da Altinópolis.

CONCLUSÃO

O assunto regularização fundiária nos remete geralmente à urbanização de favelas e assentamentos precários, tão comuns nas periferias de nossas cidades.

A regularização de conjuntos habitacionais, porém, não é tratada com a mesma atenção. A falta de dados quantitativos sobre o número de unidades habitacionais irregulares produzidas pelo poder público não coopera para que uma discussão maior venha à tona.

Os conjuntos habitacionais construídos em geral nas periferias ou mesmo nos perímetros urbanos mais centrais, ainda irregulares, são verdadeiros bairros com numerosa população sem a possibilidade de exercer sua cidadania com segurança jurídica e urbana. Na ausência da legalidade e da inserção em políticas públicas, além de todos os prejuízos já mencionados, muitos são dominados pelo crime organizado. Trata-se de realidade bem conhecida nas regiões metropolitanas, mas também vivida em cidades de médio porte no interior do estado de São Paulo.

Apesar de a Lei n. 13.465/2017 ter trazido muitos avanços, como incluir no artigo 13, § 3º, os conjuntos habitacionais e condomínios de interesse social,⁷ esclarecendo que são passíveis de regularização, o assunto ainda provoca questionamentos dos agentes envolvidos, principalmente dos cartórios e das

7"Art. 13 § 3º O disposto nos §§ 1º e 2º deste artigo aplica-se também à Reurb-S que tenha por objeto conjuntos habitacionais ou condomínios de interesse social construídos pelo poder público, diretamente ou por meio da administração pública indireta, que já se encontrem implantados em 22 de dezembro de 2016" (BRASIL, 2017).

administrações municipais, sobre a abrangência da lei em relação aos conjuntos habitacionais.

Esse é apenas um exemplo que mostra a necessidade de que todos os participantes nos processos de regularização se apropriem das inovações trazidas pela legislação, de modo que a sua aplicação seja implementada.

Os municípios, principais agentes do processo, dispõem em geral de equipes técnicas reduzidas sem a multidisciplinaridade necessária, o que dificulta as análises da documentação técnica e a construção de normas e procedimentos específicos, e sofrem constantemente com a falta de continuidade dos programas de regularização nas mudanças de gestão a cada eleição.

Por sua vez, os Cartórios de Registro de Imóveis, ao não se apropriarem dos conceitos de regularização de conjuntos habitacionais contidos na lei, extrapolam em suas exigências ao promoverem inúmeras devoluções e complementações que dificultam ainda mais a obtenção do registro e a individualização das matrículas dos inúmeros imóveis gerados.

O que se percebe é que há um longo caminho a se percorrer e que os obstáculos que ainda persistem só serão superados quando houver uma ampla discussão e a apropriação dos novos instrumentos jurídicos por todos envolvidos, de modo que sejam aplicados em todo o seu alcance com responsabilidade, inclusive com a proposição e implementação de melhorias nas várias etapas do processo.

O papel do Estado se mostra fundamental na formulação de novas políticas públicas, de modo a inserir a regularização fundiária como vetor de inclusão social e de cidadania, integradas às políticas urbanas de habitação, meio ambiente, saneamento básico e mobilidade, nos diferentes níveis de governo, com a disponibilização de recursos para sua viabilização, para que o direito à moradia digna seja garantido e exercido por todos.

REFERÊNCIAS

- BONDUKI, N. *Os pioneiros da habitação social*. São Paulo: Editora Unesp, Edições Sesc, 2014. v. 1.
- BRASIL. Decreto n. 9.310, de 15 março de 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm. Acesso em: 24 jul. 2021.
- BRASIL. Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm. Acesso em: 18 ago. 2021.
- BRASIL. Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 24 maio 2015.

BRASIL. Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm.

Acesso em: 24 maio 2015.

BRASIL. Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm.

Acesso em: 8 maio 2021.

BRASIL. Lei n. 13.465, 11 de julho de 2017. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm.

Acesso em: 24 jul. 2021.

MACEDO, P. de C. R. *Regularização Fundiária Urbana e seus mecanismos de titulação dos ocupantes*: Lei n. 13.465/2017 e Decreto n. 9.310/2018. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. (Coleção Direito Imobiliário, v. V).

OLIVEIRA, A. L. de. *Reurb na prática*: legitimação fundiária. São José, SC: Icep, 2020. v. 1.

SÃO PAULO (Estado). *Normas de Serviço*. São Paulo: Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo, 2021. Disponível em:

<https://www.tjsp.jus.br/Corregedoria/Comunicados/NormasExtrajudiciais>.

Acesso em: 22 jul. 2021

SAULE JUNIOR, N. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*.

Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004.