

JMPMG
JURÍDICO
Revista do Ministério Público do Estado de Minas Gerais

Edição Guia do Solo • 2018

ISSN 1809-8673

Mala Direta
Postal
0012297003/2012-DRMG
PGJ
CORREIOS



**GUIA DO PARCELAMENTO DO
SOLO URBANO PARA MUNICÍPIOS
E DA REGULARIZAÇÃO
FUNDIÁRIA URBANA**

ADMINISTRAÇÃO SUPERIOR

Antônio Sérgio Tonet
Procurador-Geral de Justiça

Paulo Roberto Moreira Cançado
Corregedor-Geral do Ministério Público

Alceu José Torres Marques
Ouvidor do Ministério Público

Márcio Heli de Andrade
Procurador-Geral de Justiça Adjunto Jurídico

Helena Rosa Portes
Procurador-Geral de Justiça Adjunto Administrativo

Rômulo de Carvalho Ferraz
Procurador-Geral de Justiça Adjunto Institucional

Edson Ribeiro Baeta
Chefe de Gabinete

João Medeiros Silva Neto
Secretário-Geral

Clarissa Duarte Martins
Diretora-Geral

CENTRO DE ESTUDOS E APERFEIÇOAMENTO FUNCIONAL

Nedens Ulisses Freire Vieira
Diretor do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional

Antônio de Padova Marchi Júnior
Coordenador Pedagógico do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional

Ana Rachel Brandão Ladeira Roland
Superintendente de Formação e Aperfeiçoamento

João Paulo de Carvalho Gavidia
Diretor de Produção Editorial

FICHA TÉCNICA

Coordenação da publicação: Marta Alves Larcher

Autoria do material: Marta Alves Larcher, natural do Rio de Janeiro/RJ. Graduada em Direito pela Universidade Gama Filho/RJ. Especialista em Direito Urbanístico pela PUC/MG. Defensora Pública de Minas Gerais entre 1995/1999. Ingressou no Ministério Público de Minas Gerais em 1999. Coordenadora Estadual de Habitação e Urbanismo desde 2007.

Editoração: João Paulo de Carvalho Gavidia

Revisão: Larissa Vasconcelos Avelar
Renato Felipe de Oliveira Romano

Projeto gráfico: João Paulo de Carvalho Gavidia

Diagramação: Izabelle Carla Martins (estágio)

Foto da capa: <http://www.pexels.com/>

Fotos: Izabelle Carla Martins, <http://www.pexels.com/>, <http://www.freeimages.com/>, <http://www.freepik.com>

Produzido, editorado e diagramado pelo Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Estado de Minas Gerais (CEAF), em novembro de 2017 a fevereiro de 2018.

SUMÁRIO



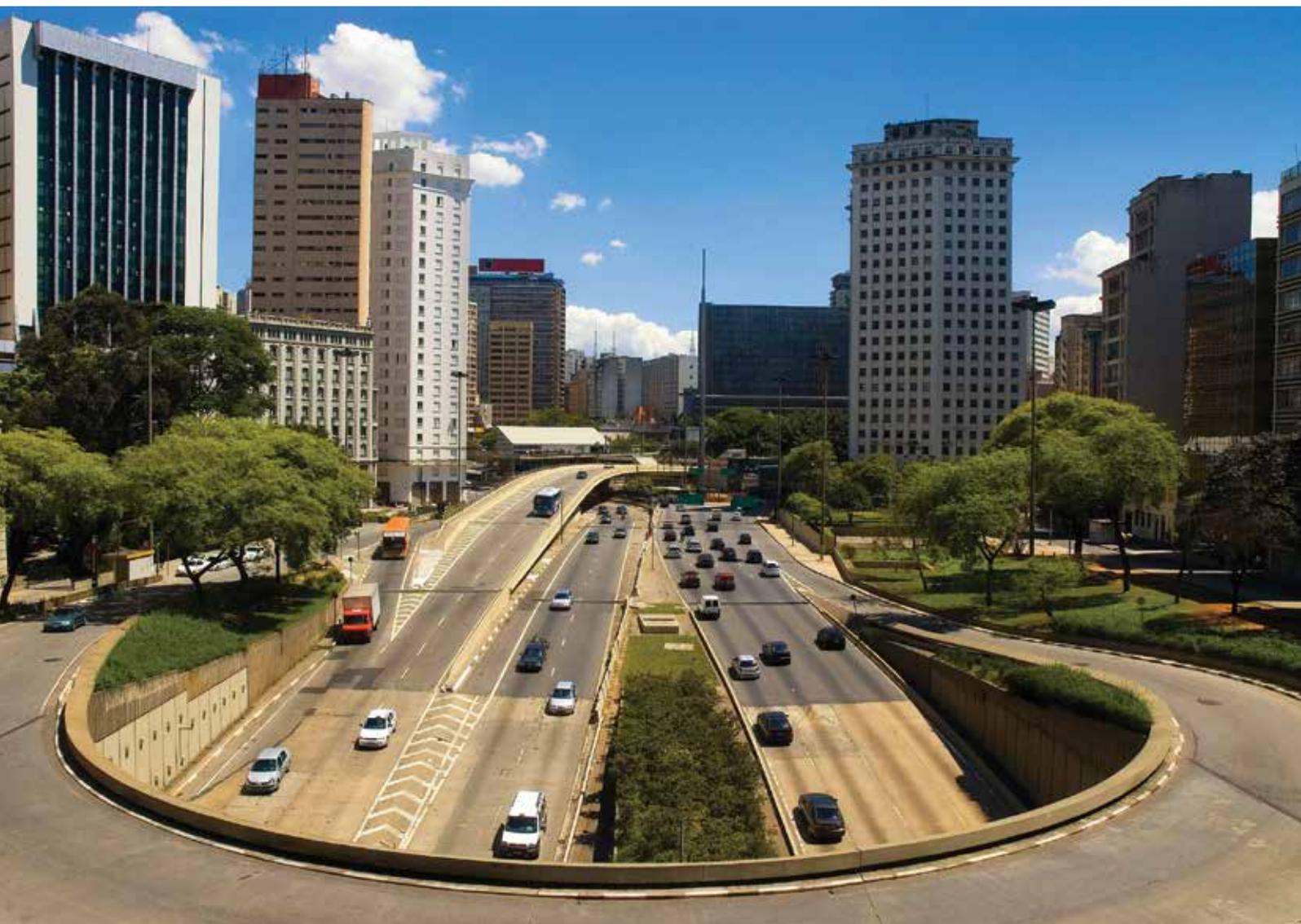
GUIA DO PARCELAMENTO DO SOLO URBANO PARA MUNICÍPIOS | 4

1. O parcelamento do solo urbano e suas modalidades | 6
2. Das áreas onde é vedado o parcelamento do solo para fins urbanos | 6
3. Verificação de viabilidade do empreendimento | 9
4. Da expedição de diretrizes municipais | 10
5. Do licenciamento ambiental | 13
6. Do regime da Mata Atlântica | 16
7. Da compensação ambiental do SNUC | 19
8. Das áreas de preservação permanente e das áreas de uso restrito | 19
9. Da aprovação urbanística | 20
10. Do registro do parcelamento | 21
11. Do cancelamento do registro | 21
12. Das obras de infraestrutura urbana | 22
13. Loteamentos clandestinos | 22
14. Check-list | 23

GUIA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA | 26

1. Competência em matéria urbanística | 28
 2. A regularização fundiária urbana e suas modalidades | 29
 3. Os objetivos da Regularização Fundiária Urbana | 31
 4. Conceitos introduzidos pela Lei Federal nº 13.465/2017 | 32
 5. Inovações e flexibilizações permitidas pela Lei Federal nº 13.465/2017 | 36
 6. Competência para aprovação da Reurb | 41
 7. Legitimados para requerer a Reurb | 42
 8. Os instrumentos da Reurb | 43
 9. O procedimento da regularização fundiária urbana | 50
 10. O projeto da regularização fundiária urbana | 53
 11. A conclusão da Reurb | 54
 12. O registro da Reurb | 55
 13. O direito real de laje | 57
 14. O condomínio de lotes | 58
 15. Os conjuntos habitacionais | 59
 16. O condomínio urbano simples | 60
 17. A arrecadação dos imóveis urbanos abandonados | 61
 18. Os loteamentos implantados anteriormente à Lei Federal nº 6.766/1979 | 62
 19. Dispensa de prévia desafetação e licitação para Reurb em imóveis públicos | 63
 20. Alterações promovidas pela Lei Federal nº 13.465/2017 em outros diplomas legais, relacionados à Reurb | 64
- Referências | 67

GUIA DO PARCELAMENTO DO SOLO URBANO PARA MUNICÍPIOS



APRESENTAÇÃO

Ao longo de anos atuando na área da habitação e urbanismo, a prática nos mostrou que muitos municípios efetivamente não sabem ou não estão preparados para exercer umas das suas principais competências constitucionais, qual seja, aquela prevista no artigo 30, VIII, da CF/88, consistente em “promover, no que couber, adequado planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”.

O planejamento do uso, parcelamento e ocupação do solo, dá-se, via de regra, por meio da edição das leis urbanísticas, em especial:

I) o Plano Diretor, obrigatório para cidades que se enquadrem nas disposições do artigo 41 e incisos do Estatuto da Cidade – Lei Federal 10.257/2001;

II) a Lei de Parcelamento e Uso do Solo (LUOS), onde se estabelece o zoneamento do território municipal, os parâmetros urbanísticos para:

a) parcelamento do solo urbano (declividade máxima, tamanho mínimo e máximo de lote, largura e declividade máxima das vias, dimensão de quadras, largura de passeios, percentual de áreas públicas destinadas para equipamentos públicos, comunitários e espaços de uso comum, etc) e

b) edificação (taxa de ocupação, coeficiente de aproveitamento mínimo, básico e máximo, afastamentos, altimetria, etc), os usos admitidos em cada zoneamento (residencial unifamiliar e multifamiliar, comercial, industrial, misto);

III) o Código de Posturas e

IV) Código de Obras, sem prejuízo de outras leis.

Já a atividade de controle se dá especialmente de forma preventiva, via análise e aprovação de projetos urbanísticos e edifícios, seguidos da expedição de alvarás de urbanização, construção e de localização e funcionamento e ainda pelas atuações rotineiras de fiscalização, no exercício do poder de polícia da administração pública, onde se procura conformar as atividades dos particulares aos ditames legais, de forma a atender o interesse público, nos termos do artigo 78 do Código Tributário Nacional – Lei Federal 5.172/1966.

As cidades crescem e se expandem com a atividade de parcelamento do solo, mediante a qual criam-se novos bairros integrados aos já existentes por meio da interligação da malha urbana, ou seja, do sistema viário.

Todavia, o problema começa quando o município não direciona e não acompanha esta atividade de parcelamento do solo em seu próprio território, deixando-a inteiramente ao arbítrio e condução dos particulares, em especial os donos de terras, os loteadores e incorporadores, os quais, buscando o máximo lucro possível, muitas vezes deixam de observar as diretrizes legais e técnicas para elaboração de projetos urbanísticos mais adequados à comodidade e necessidades da população urbana, promovendo empreendimentos disfuncionais e degradadores, sob os aspectos:

a) **ambientais**, em razão de supressão de vegetação, erosão dos solos, assoreamento dos recursos hídricos, contaminação do solo e da água por esgotos e lixo;

b) **urbanísticos**, com ocupação de áreas inadequadas, comprometimento da mobilidade urbana, em razão de vias estreitas e íngremes, adensamento excessivo, ausência de áreas para equipamentos comunitários, infraestrutura urbana precária ou insuficiente à demanda; e ainda

c) **culturais**, com descaracterização ou degradação de áreas de interesse cultural, paisagístico, histórico, arqueológico, entre outros.

O presente guia tem por objetivo auxiliar os municípios desde o início da concepção dos empreendimentos de parcelamento do solo, mediante orientações para expedição de diretrizes, que nortearão a elaboração dos projetos urbanísticos (planta do parcelamento) e complementares, processo de análise e aprovação, registro e fiscalização da execução das obras de infraestrutura urbana e, por fim, a expedição do termo de verificação de obras.

Vamos adotar uma linguagem simplificada e de fácil entendimento, uma vez que nosso escopo é justamente o aperfeiçoamento desta atividade tão importante e da qual depende, em grande medida, a qualidade de vida em nossas cidades.

1. O parcelamento do solo urbano e suas modalidades

A atividade de parcelamento do solo para fins urbanos é regulada pela Lei Federal 6766/1979, norma geral de direito urbanístico que estabelece os parâmetros mínimos para aprovação de empreendimentos de parcelamento do solo, com intuito de ampliar a cidade. Todavia, os municípios podem e devem editar normas legais locais para disciplinar a matéria de acordo com suas peculiaridades.

Via de regra, é nas leis municipais do plano diretor e da lei de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano que encontramos as normas a serem seguidas pelo município e pelo empreendedor.

No caso de não existirem normas locais, o município deverá observar o que dispõe a Lei Federal 6766/1979 e também o Decreto Estadual 44.646/2007, que disciplina sobre a anuência prévia do Estado, unicamente nas hipóteses indicadas no artigo 13, parágrafo único da Lei 6766/1979, assunto que retomaremos mais adiante.

A Lei 6766/1979 estabelecia inicialmente a existência de duas modalidades de parcelamento do solo urbano: loteamento e desmembramento (art. 2º). A partir da Lei Federal 13.465/2017, passou-se a prever o “loteamento de acesso controlado” (art. 2º§8º) e o “condomínio de lotes” (art. 4º,§4º), temas que serão analisados mais adiante.

No caso do loteamento, há necessidade de abertura de sistema viário interno na gleba a ser parcelada. No caso de desmembramento, aproveita-se o sistema viário preexistente e subdivide-se a gleba em lotes, de forma que todos os lotes tenham acesso direto àquela rua que já existia antes. A via pública, neste caso, já deve estar incorporada ao sistema viário oficial do município e estar urbanizada, com sistemas de coleta de drenagem pluvial, abastecimento de água, esgotamento sanitário e iluminação pública implantados.

2. Das áreas onde é vedado o parcelamento do solo para fins urbanos

O primeiro passo para elaborar-se o projeto urbanístico de parcelamento do solo é verificar se a gleba pretendida pode efetivamente ser objeto total ou parcial de parcelamento do solo. A primeira questão a ser respondida é:

Qual o zoneamento da gleba, de acordo com a legislação municipal?

Se a gleba estiver situada em zona rural, o parcelamento para fins urbanos (moradia, trabalho, lazer, indústria, comércio) não será permitido, sendo ILEGAL eventual ato de aprovação expedido pelo município. Neste caso, o município deve indeferir qualquer pedido de aprovação de parcelamento do solo ou expedir diretrizes negativas.

Segundo o artigo 3º da Lei 6766/1979:

Art. 3º Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal. (Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999).

Parágrafo único - Não será permitido o parcelamento do solo:

I - em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas;

II - em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados;

III - em terrenos com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes;

IV - em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação;

V - em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção. (BRASIL, 1979).

A leitura atenta desta norma é de suma importância, pois a partir das características do terreno e de sua localização, a atividade de parcelamento do solo pode se inviabilizar completamente, tanto sob os aspectos ambientais e urbanísticos quanto sob os aspectos econômicos. Além das situações previstas no parágrafo único do artigo 3º acima transcrito, a legislação municipal pode estabelecer outras vedações ou restrições de acordo com as peculiaridades locais.

Estando a gleba parcelada na zona urbana, de expansão urbana ou de urbanização específica, passa-se à segunda questão:

Existem na gleba, total ou parcialmente, algumas das situações previstas no artigo 3º, parágrafo único, da Lei 6766/1979?

Nem todas as situações ali elencadas ensejam uma vedação absoluta ao parcelamento do solo. Em alguns casos serão exigidas medidas corretivas e cautelas adicionais para aprovação do projeto de parcelamento do solo e de futura edificação no lote. Vejamos:

I - em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas.

No caso de terrenos sujeitos a alagamento e inundações, os projetos de drenagem devem propor soluções técnicas e obras que promovam o escoamento das águas. Caberá ao município analisar a pertinência e adequação das medidas técnicas propostas nos projetos de drenagem e pavimentação, à vista de estudos hidrológicos, acompanhando sua execução durante a fase de implantação das obras de infraestrutura.

II - em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados.

Tratam-se de terrenos contaminados. É muito comum em razão do despejo inadequado de lixo e de outros produtos químicos (efluentes). Neste caso, em razão do perigo à saúde humana, é imperioso que haja a descontaminação com recuperação ambiental da área e que seja realizado um monitoramento por tempo indicado no respectivo projeto de recuperação, com análise da qualidade do solo e da água subterrânea. Esse projeto de descontaminação deve ser elaborado por profissional habilitado com ART e apresentado ao órgão ambiental competente para acompanhamento da execução das medidas nele indicadas. Por vezes, em razão do alto custo da recuperação ambiental e do tempo necessário para o completo saneamento da área, o parcelamento do solo fica inviabilizado.

III - em terrenos com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes.

A Lei 6766/1979 não permite parcelamento de áreas com declividade superior a 30%, equivalente a 17°.

Aliás, observe-se que a Lei Federal 6766/1979, quando dispõe sobre declividade usa % (porcentagem), enquanto o Código Florestal usa ° (grau).

A utilização de terminologia distinta causa muita confusão na interpretação e no emprego das normas referidas. Para resolver isso, basta fazer um comparativo, conforme tabela acima:

30% = 17°
47% = 25° a partir de 25°, temos as áreas de uso restrito, segundo o art. 11 do Código Florestal (Lei Federal 12.651/2012)
100% = 45° a partir de 45°, temos as áreas de preservação permanente, segundo art. 4º, V, do Código Florestal

Desta forma, verifica-se que a Lei 6766/1979 permite parcelamento do solo, sem maiores exigências, em áreas com declividade de até 30% ou 17°.

Acima de 30% e até o máximo de 47% (ou 25°) de declividade, devem ser adotadas medidas técnicas para garantir a sustentabilidade e a estabilidade do solo e a solidez das edificações.

Via de regra, exige-se laudo geotécnico, bem como técnicas construtivas adequadas às características do solo. A lei ou as diretrizes municipais devem apontar os estudos com ART a serem apresentados e os técnicos municipais devem analisá-los aprovando ou não as soluções técnicas indicadas pelos responsáveis técnicos dos projetos.

O Decreto Estadual 44.646/2007, aplicável para os parcelamentos sujeitos à prévia anuência estadual, exige que os lotes situados em áreas com declividade entre 30% e 47% tenham área mínima igual a quatro vezes a área mínima permitida pela legislação municipal e estadual (artigo 3º, parágrafo único).

Nas áreas com declividade superior a 47% (25°) até 100% (45°), denominadas áreas de uso restrito, previstas no artigo 11 do Código Florestal, não se admite o parcelamento do solo para fins urbanos, pois as restritas hipóteses legais autorizativas de intervenção só poderão ocorrer em áreas urbanas consolidadas, o que afasta a possibilidade de implantação de NOVOS parcelamentos de solo.

As áreas com declividade acima de 100% (45°) se enquadram no conceito de áreas de preservação permanente, de proteção ambiental, não estando sujeitas a parcelamento do solo, por força do inciso V do parágrafo único mesmo artigo 3º da Lei 6766/1979, salvo nas hipóteses de utilidade pública, interesse social e baixo impacto, caracterizadas no artigo 3º, VIII, IX e X do Código Florestal.

IV - em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação.

Ainda que a área seja plana, suas características geológicas podem não autorizar o parcelamento e ocupação do solo. São exemplos as áreas cársticas, de dolinas, de sumidouros, etc. O Plano Diretor Municipal

ou a Lei de Zoneamento do Município já deveria identificar as áreas com restrições ao parcelamento em razão de riscos geológicos, a partir da elaboração da Carta Geotécnica, estabelecendo os parâmetros urbanísticos aplicáveis e as cautelas técnicas a serem usadas para ocupação dos terrenos situados nestas áreas, conforme exige o artigo 42 A do Estatuto da Cidade. Senão vejamos:

Art. 42-A. Além do conteúdo previsto no art. 42, o plano diretor dos Municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos deverá conter: (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

I - parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e a contribuir para a geração de emprego e renda; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

II - mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos;
[...]

§ 1º A identificação e o mapeamento de áreas de risco levarão em conta as cartas geotécnicas. (BRASIL, 2001).

Todavia, caso a legislação municipal ainda não tenha sido atualizada para atender o artigo 42-A do Estatuto da Cidade, o Município deve exigir a elaboração de um laudo geológico quando do fornecimento de diretrizes para o parcelamento, o que veremos mais adiante.

V - em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção.

Por fim, a lei veda o parcelamento do solo situado em áreas de preservação ecológica, assim compreendidas as unidades de conservação de proteção integral e suas respectivas zonas de amortecimento, que são consideradas para todos os efeitos, zona rural, conforme o disposto no artigo 49 da Lei Federal 9985/2000. Englobam-se também neste conceito os sítios arqueológicos, paleontológicos e espeleológicos, bem ainda as áreas de preservação permanente e as de uso restrito, observadas as disposições do Código Florestal – Lei Federal 12.651/2012, que autorizam excepcionalmente a construção de vias e equipamentos de infraestrutura urbana de loteamentos, em especial, saneamento, em áreas de preservação permanente (artigo, 3º, VIII, “b”), considerando-as intervenções de utilidade pública e também as áreas verdes.

Quando o parcelamento do solo urbano situar-se em unidade de conservação de uso sustentável, em que pese eventualmente seja permitido o parcelamento do solo para fins urbanos, há que se observar o regime definido no zoneamento ecológico-econômico e no plano de manejo da unidade impactada, obtendo-se a anuência/autorização prévia do respectivo órgão gestor da UC, nos termos da Resolução CONAMA 418/2010, concedida no bojo do procedimento de licenciamento ambiental, quando se tratar de empreendimento sujeito a EIA/RIMA que afete unidade de conservação ou sua zona de amortecimento (art. 1º).

Em caso de unidades cuja zona de amortecimento não tenha sido formalmente definida, a anuência será necessária para os empreendimentos que se situarem a uma distância de até 3km da unidade de conservação, com exceção das APAS, RPPNs e áreas urbanas consolidadas, em que a autorização/anuência do gestor da UC é dispensada (art. 1º, § 2º).

No caso de empreendimentos de parcelamento do solo cujo licenciamento ambiental não exigir EIA/RIMA, o órgão licenciador deverá tão somente dar ciência do empreendimento ao órgão responsável pela administração da UC, quando o empreendimento puder causar impacto direto na UC, estiver localizado em sua zona de amortecimento ou estiver localizado a uma distância de até 2 km da UC, cuja ZA não tenha sido formalmente definida. Mais uma vez essa comunicação é dispensável quando o loteamento encontrar-se a até 2km de distância da APA, RPPNN ou em áreas urbanas consolidadas (art. 5º, § 2º).

A DN COPAM 58/2002 impunha o licenciamento ambiental dos loteamentos situados em áreas de interesse ambiental e cultural, independentemente do tamanho e porte, conforme seu anexo 1. A referida DN foi revogada, pela DN 217/2017, cujo artigo 1º determina que “o enquadramento e o procedimento de licenciamento ambiental a serem adotados serão definidos pela relação da localização da atividade ou empreendimento, com seu porte e potencial poluidor/degradador, levando em consideração sua tipologia”.

Além disso, a Lei Estadual 10.793/1992 em seus artigos 1º e art. 4º, IV, veda o parcelamento de glebas situadas em bacias hidrográficas enquadradas na classe especial e na classe 1 e em áreas de mananciais.

No caso de parcelamento de glebas onde haja vegetação nativa será necessária licença/autorização para supressão de vegetação expedida pelo órgão ambiental competente. Essa autorização para supressão de vegetação dar-se-á no bojo do licenciamento ambiental ou perante o órgão ambiental competente nos casos de empreendimentos não sujeitos a licenciamento ambiental.

Quando se tratar de área de Mata Atlântica, deve ser observado o disposto na Lei 11.428/2006, relativamente ao percentual máximo de vegetação a ser suprimida, ponto a que voltaremos mais adiante.

Finalmente, em relação às áreas poluídas, a vedação ao parcelamento permanece até o completo saneamento, mediante recuperação ambiental, atestada pelo órgão ambiental competente, de forma que a ocupação não gere risco à saúde humana.

3. Verificação de viabilidade do empreendimento

É aconselhável que o interessado em parcelar uma gleba solicite às prestadoras de serviços públicos e concessionárias certidão de viabilidade de atendimento do novo parcelamento de solo por coleta de lixo, iluminação pública e domiciliar, abastecimento de água e destinação adequada dos esgotos.

Dependendo da localização do futuro loteamento não haverá viabilidade técnica ou econômica para prestação dos serviços públicos mencionados ao novo bairro, o que também inviabiliza sua implantação. Vejamos:

3.1. Destinação do lixo

Em relação à destinação do lixo, é preciso que o município, pelo órgão competente, declare que o bairro poderá ser atendido por serviço de coleta regular e que o lixo receberá destinação ambientalmente adequada. Numa situação em que fique extremamente oneroso ao município estender o serviço de coleta de lixo ao novo bairro, em razão de sua distância, haverá de se buscar uma solução ambientalmente adequada para a destinação do lixo, observando-se que o serviço público deve ser prestado mediante pagamento de taxa, como forma de garantir sua sustentabilidade econômica.

3.2. Abastecimento de água

Em relação ao abastecimento de água, deve-se consultar a concessionária ou o serviço autônomo competente se existe “ponto de tomada ou captação” nas proximidades do empreendimento, que viabilize a conexão das suas futuras redes internas de água a serem construídas pelo empreendedor àquelas já existentes no entorno, viabilizando o abastecimento de água no loteamento.

Em caso negativo, a prestadora do serviço público deve apontar as obras a serem realizadas pelo empreendedor para viabilizar o abastecimento de

água aos futuros moradores e o respectivo custo de implantação para que o empreendedor possa sopesar a viabilidade financeira do empreendimento.

Nesta oportunidade, é conveniente que o empreendedor já solicite à concessionária as diretrizes para elaboração dos respectivos projetos executivos, consistentes em dados técnicos como diâmetro da rede, extensão, vazão, entre outros.

É aconselhável que os sistemas sejam sempre públicos e operados pelas concessionárias, pois a elas caberá a operação e manutenção adequada, ficando responsáveis pela qualidade e continuidade do serviço público.

Deve-se evitar autorizar abastecimento de loteamentos por meio de poços artesianos, sujeitos a outorga do órgão ambiental estadual, pois nestes casos a água consumida não recebe o adequado tratamento prévio para garantir sua potabilidade e com o decorrer do tempo e aumento da densidade populacional do novo bairro, é provável que comece a ocorrer interrupções de abastecimento ou “falta d’água”.

Temos verificado a existência de sistemas de abastecimento de água operados por associações de bairro, mediante cobrança de contribuições dos moradores, sem qualquer transparência sobre cálculo de valores e despesas, o que é sempre motivo de muito conflito.

3.3. Esgotamento sanitário

Em relação ao esgotamento sanitário, o interessado deve também consultar a concessionária ou o serviço autônomo competente se existe “ponto de interligação” nas proximidades do empreendimento, que viabilize a conexão das redes de esgoto internas do loteamento a serem construídas pelo loteador às redes de interceptores existentes, as quais conduzirão o esgoto coletado preferencialmente à uma ETE – Estação de Tratamento de Esgoto.

Eventualmente, em razão da localização do empreendimento e por questões técnicas variadas, como declividade do terreno, será necessária a construção de outros equipamentos para viabilizar esta conexão, tais como Estações Elevatórias de Esgoto, recalques, etc, cujo custo é de total responsabilidade do empreendedor. Assim, mais uma vez, o levantamento destas informações, com indicação dos custos junto às concessionárias, é fundamental para avaliar a viabilidade técnica e financeira do empreendimento.

É comum já nesta fase a concessionária fornecer as diretrizes técnicas para elaboração dos projetos executivos para construção do sistema de esgotamento sanitário.

Quando não for viável tecnicamente a conexão das redes internas de coleta de esgoto do empreendimento aos interceptores, há que se verificar se o sistema estático de fossas sépticas é adequado, o que vai depender do tipo de solo do local. Em caso de solos muito permeáveis ou onde haja lençol freático subterrâneo, cujas águas são captadas para abastecimento público, irrigação de plantações ou dessedentação de animais, não é adequada a utilização de fossas sépticas em razão do risco de contaminação do solo e do lençol freático.

O Decreto Estadual 45.097/2009 autoriza a utilização de fossas sépticas apenas nos casos de lotes com áreas mínimas de 1,000 m², em empreendimentos situados em municípios do Vetor Norte da RMBH, desde que inexistam outras soluções técnicas de destinação ambientalmente adequada dos esgotos e a solução seja aprovada no licenciamento ambiental.

O município não pode admitir em nenhuma hipótese a utilização de fossas negras.

3.4. Sistema de iluminação pública e domiciliar

Em relação ao sistema de iluminação pública e domiciliar, deve-se consultar a concessionária prestadora do serviço se existe viabilidade do fornecimento de energia elétrica ao novo bairro, com ou sem extensão de rede. Em alguns casos, é necessária a construção de muitos metros de extensão de redes, o que mais uma vez influencia a viabilidade financeira do empreendimento.

É recomendável já nesta fase solicitar-se as diretrizes técnicas para elaboração dos projetos de eletrificação dos loteamentos e do respectivo custo.

Por força dos artigos 30, V, da CF/88 e 218 da Resolução ANEEL 414/2010, o sistema de iluminação pública urbana, uma vez implantado pelo loteador, deve ser operado e mantido pelos municípios, diretamente ou por sua concessionária, efetuando os reparos sempre que necessário. À concessionária federal de energia caberá tão somente energizar as redes construídas pelo loteador e operadas pelo Município.

Por força do artigo 30, V, da CF/88, e do 218 da Resolução ANEEL 414/2010, o sistema de iluminação pública urbana deve ser operado e mantido pelos municípios, efetuando os reparos sempre que necessário. À concessionária caberá tão somente energizar as redes construídas pelo loteador e operadas pelo Município.

Todas essas fases preliminares acima indicadas são de suma importância para que o empreendedor possa avaliar a viabilidade ambiental, urbanística e financeira de seu empreendimento, evitando dar continuidade ao mesmo, caso constatadas de plano algumas das situações legais impeditivas ou que inviabilizem financeiramente o empreendimento.

A grande maioria dos loteadores, por açodamento, falta de conhecimento da legislação, por má-fé ou conluio com gestores públicos desonestos, acabam por “pular” esta etapa preliminar de análise de viabilidade, desconsiderando aspectos importantes que vão influenciar tanto no prazo de tramitação para aprovação dos empreendimentos, quanto no seu custo final.

Alguns, ainda, inadvertidamente ou por má-fé, não incluem total ou parcialmente na planilha custos relacionados à implantação da infraestrutura urbana mínima, prevista na Lei Federal 6766/1979 e nas leis municipais sobre o tema, pretendendo transferir tal responsabilidade ao município. Essa omissão influencia diretamente no preço do produto ofertado no mercado, qual seja, o lote. O preço do lote é, em última instância, o que paga a infraestrutura do loteamento. Se o valor auferido pelo empreendedor com a venda dos lotes não for suficiente para pagar todas as despesas do empreendimento, este será deficitário do ponto de vista econômico, “dando prejuízo” ao empreendedor, uma vez que a infraestrutura urbana dos loteamentos urbanos é de inteira responsabilidade do loteador, não cabendo pretender repassar tais ônus ao município.

Mesmos nas hipóteses em que a Lei Federal 6766/1979 determina ao município concluir as obras de infraestrutura para garantir os seus padrões urbanísticos mínimos (art. 40), há necessidade de o município buscar seu ressarcimento a posteriori, tema a que voltaremos mais adiante.

4. Da expedição de diretrizes municipais

Verificando que o imóvel que se pretende parcelar não incide em nenhuma das vedações previstas no artigo 3º, parágrafo único da Lei 6766/1979, apresenta viabilidade econômica e para atendimento dos diversos serviços públicos, o interessado, via de regra, o proprietário, solicitará ao Município, quando necessário, as diretrizes para elaboração dos projetos urbanístico (planta) e complementares de infraestrutura (pavimentação, drenagem, sistemas de abastecimento de água e destinação adequada dos esgotos, iluminação pública e domiciliar). Algumas dessas diretrizes, conforme acima dito, serão fornecidas também pelas concessionárias e outros órgãos públicos, a saber:

- DER, se o imóvel encontrar-se à margem de rodovia estadual;
- DNIT, se o imóvel encontrar-se à margem de rodovia federal;
- CEMIG ou outra concessionária, se o imóvel for interceptado por redes de transmissão de energia elétrica;
- Concessionária de água, se o imóvel for interceptado por adutoras, etc;
- IPHAN, IEPHA e Conselho Municipal de Patrimônio Cultural, em caso do imóvel situar-se em local protegido por seu valor histórico, paisagístico ou cultural;
- IPHAN, se o imóvel estiver situado em área de sítio arqueológico;
- DNPM, se o imóvel estiver situado em sítio paleontológico ou de interesse mineral;
- CECAV/ICMBio, se o imóvel estiver situado em sítio espeleológico.

A lista dos órgãos a serem consultados na fase de expedição de diretrizes vai levar em consideração a localização do imóvel.

Estabelece o artigo 6º da Lei 6766/1979:

Art. 6º. Antes da elaboração do projeto de loteamento, o interessado deverá solicitar à Prefeitura Municipal, ou ao Distrito Federal, quando for o caso, que defina as diretrizes para o uso do solo, traçado dos lotes, do sistema viário, dos espaços livres e das áreas reservadas para equipamento urbano e comunitário, apresentando, para este fim, requerimento e planta do imóvel contendo, pelo menos:

I - as divisas da gleba a ser loteada;

II - as curvas de nível à distância adequada, quando exigidas por lei estadual ou municipal;

III - a localização dos cursos d'água, bosques e construções existentes;

IV - a indicação dos arruamentos contíguos a todo o perímetro, a localização das vias de comunicação, das áreas livres, dos equipamentos urbanos e comunitários existentes no local ou em suas adjacências, com as respectivas distâncias da área a ser loteada;

V - o tipo de uso predominante a que o loteamento se destina;

VI - as características, dimensões e localização das zonas de uso contíguas. (BRASIL, 1979).

Os municípios que possuam legislação urbanística que estabeleçam normas de uso e ocupação e parâmetros urbanísticos para a área onde se situar a gleba parcelanda, poderão dispensar por lei a etapa de fixação de diretrizes (art. 8º da Lei 6766/1979).

Recebendo o requerimento de diretrizes, o município as expedirá consoante o disposto no artigo 7º da Lei 6766/1979, consultando todos os órgãos que devam opinar. Nas hipóteses indicadas no artigo 13 e parágrafo único, em que se exige a anuência prévia estadual ao projeto de parcelamento do solo, o Município encaminhará o procedimento ao Estado para expedição das diretrizes estaduais:

Art. 7º. A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, indicará, nas plantas apresentadas junto com o requerimento, de acordo com as diretrizes de planejamento estadual e municipal:

I - as ruas ou estradas existentes ou projetada, que compõem o sistema viário da cidade e do município, relacionadas com o loteamento pretendido e a serem respeitadas;

II - o traçado básico do sistema viário principal;

III - a localização aproximada dos terrenos destinados a equipamento urbano e comunitário e das áreas livres de uso público;

IV - as faixas sanitárias do terreno necessárias ao escoamento das águas pluviais e as faixas não edificáveis;

V - a zona ou zonas de uso predominante da área, com indicação dos usos compatíveis.

[...]

Art. 13. Aos Estados caberá disciplinar a aprovação pelos Municípios de loteamentos e desmembramentos nas seguintes condições: (Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999)

I - quando localizados em áreas de interesse especial, tais como as de proteção aos mananciais ou ao patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico, assim definidas por legislação estadual ou federal;

II - quando o loteamento ou desmembramento localizar-se em área limítrofe do município, ou que pertença a mais de um município, nas regiões metropolitanas ou em aglomerações urbanas, definidas em lei estadual ou federal;

III - quando o loteamento abranger área superior a 1.000.000 m².

Parágrafo único - No caso de loteamento ou desmembramento localizado em área de município integrante de região metropolitana, o exame e a anuência prévia à aprovação do projeto caberão à autoridade metropolitana. (BRASIL, 1979).

As diretrizes terão validade de 4 (quatro) anos, salvo prazo diferente estabelecido em lei municipal ou, obviamente, se houver alteração legislativa. (artigo 7º, parágrafo único da Lei 6766/1979).

A anuência estadual é regulamentada pelo Decreto Estadual 44.646/2007.

Nesta fase, devem ser expedidas diretrizes também para os projetos executivos complementares de terraplanagem, pavimentação, drenagem, iluminação, abastecimento de água e esgotamento sanitário, entre outros. As diretrizes dos projetos de abastecimento de água, esgotamento sanitário e iluminação devem ser expedidas pelas respectivas concessionárias.

O Decreto Estadual 44.646/2007 especifica o conteúdo dos projetos urbanístico, de terraplanagem e de drenagem:

Art. 23 – O projeto urbanístico conterà:

I – planta de localização em sistema de coordenadas UTM, com delimitação da área em análise e indicação do perímetro urbano, em escala mínima de 1:25000;

II – projeto na escala 1:1000, sendo aceita a escala 1:2000 caso o desenho ultrapasse em duas vezes os limites do formato A0, em sistema de coordenadas UTM, com delimitação exata, confrontantes, curvas de nível de metro em metro, indicação do norte, lotes e quadras numerados e cotados, e sistema de vias com todas as dimensões cotadas;

III – delimitação e indicação das áreas verdes, áreas de lazer, praça de esportes, equipamentos urbanos e comunitários, áreas de preservação e áreas não-edificáveis;

IV – indicação das vias adjacentes que se articulam com o arruamento proposto;

V – indicação das faixas de domínio sob as linhas de alta tensão e aquelas de rodovias e ferrovias, estabelecidas pelos órgãos competentes;

VI – indicação dos cursos de água e nascentes, suas respectivas faixas de domínio, e de áreas alagadiças; e

VII – selo, de acordo com modelo anexo, a ser inserido nas plantas do projeto urbanístico, ou selo fornecido pela prefeitura municipal com as mesmas informações;

VIII – memorial descritivo contendo:

a) descrição sucinta do loteamento com suas características e fixação da zona ou zonas de uso predominante;

b) descrição das áreas públicas que passarão ao domínio do município, com todas as dimensões, confrontantes e área total;

c) enumeração dos equipamentos urbanos, comunitários e dos serviços públicos já existentes no loteamento e adjacências;

d) condições urbanísticas do loteamento e limitações que incidem sobre os lotes e suas construções, além daquelas constantes das diretrizes fixadas;

e) quadro descritivo de quadras e lotes de acordo com modelo anexo, Quadro 2;

f) quadro descritivo do sistema viário de acordo com modelo anexo, Quadro 3; e

g) descrição dos serviços de infraestrutura que farão parte do empreendimento.

Art. 24 – O projeto de terraplanagem deverá conter:

I – projeto na mesma escala do projeto urbanístico e em sistema de coordenadas UTM, com curvas de nível de metro em metro e indicação do norte;

II – indicação dos lotes e sistema viário proposto com estaqueamento das vias a cada 20m e cota do eixo da pista em cada estaca;

III – perfis longitudinais, grades, de todas as vias em escala 1:1000 na horizontal e 1:100 na vertical, contendo o estaqueamento com o número da estaca, o traçado do terreno original e da via projetada;

IV – perfis transversais de todos os tipos de vias em escala 1:100, horizontal e vertical, contendo o traçado da faixa de rolamento, dos passeios e demais elementos com as respectivas cotas;

V – traçado dos taludes de corte e aterro projetados para a execução das vias; e

VI – memorial descritivo de terraplanagem contendo determinação da inclinação dos taludes de corte e aterro e caracterização do tipo de solo.

Art. 25 – O projeto de drenagem conterà:

I – projeto na mesma escala do projeto urbanístico e em sistema de coordenadas UTM, com curvas de nível de metro em metro e indicação do norte;

II – indicação dos lotes e sistema viário proposto;

III – divisão das sub-bacias utilizadas para cálculo de vazão;

IV – indicação do sentido de escoamento das águas pluviais proposto; e

V – indicação das estruturas de captação, transporte e disposição final, com detalhamento das dimensões, declividade longitudinal e profundidade. (MINAS GERAIS, 2007).

5. Do licenciamento ambiental

Obtidas as diretrizes para elaboração dos projetos urbanísticos e complementares, é hora de verificar se o loteamento está sujeito a licenciamento ambiental.

A competência para o licenciamento ambiental de empreendimentos de parcelamento do solo se verifica de acordo com os artigos 8º e 9º da LC 140/2011:

Art. 8º São ações administrativas dos Estados:

XIV - promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, ressalvado o disposto nos arts. 7º e 9º;

XV - promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pelo Estado, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);

Art. 9º São ações administrativas dos Municípios:

XIV - observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos:

a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; ou

b) localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs). (BRASIL, 2011).

Conforme o disposto no artigo 9º, XIV, da LC 140/2011, cabe aos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerado os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade, definir os empreendimentos causadores de impacto local, sujeitos a licenciamento ambiental em nível municipal.

Em Minas Gerais, antes da vigência da LC 140/2011, o COPAM – Conselho Estadual de Política Ambiental e Desenvolvimento Sustentável por meio da DN 74/2004, estabeleceu as classes de 1 a 6 para os empreendimentos. Enquadrando-se em uma das classes, o licenciamento do empreendimento se daria em âmbito estadual, salvo nos casos em que o Município possuísse convênio firmado com o Estado, através do qual era delegada a competência estadual para o licenciamento.

Nos casos de empreendimentos **classe zero** (aqueles com porte e potencial poluidor inferiores aos definidos na DN 74), o licenciamento, via de regra, se daria em âmbito municipal, desde que houvesse legislação municipal dispondo sobre a matéria. O licenciamento seria sempre estadual nas situações indicadas no artigo 5º da Resolução CONAMA 237/1997 e nas situações indicadas no anexo 1 da DN COPAM 58/2002, relativamente aos empreendimentos de parcelamento do solo, em que, independentemente do porte do empreendimento, sua localização determinava a competência estadual para o licenciamento ambiental.

Segundo a Resolução CONAMA 237/1997:

Art. 5º - Compete ao órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades:

I - localizados ou desenvolvidos em mais de um Município ou em unidades de conservação de domínio estadual ou do Distrito Federal;

II - localizados ou desenvolvidos nas florestas e demais formas de vegetação natural de preservação permanente relacionadas no artigo 2º da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e em todas as que assim forem consideradas por normas federais, estaduais ou municipais;

III - cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais de um ou mais Municípios;

IV - delegados pela União aos Estados ou ao Distrito Federal, por instrumento legal ou convênio.

Parágrafo único. O órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal fará o licenciamento de que trata este artigo após considerar o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos Municípios em que se localizar a atividade ou empreendimento, bem como, quando couber, o parecer dos demais órgãos competentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, envolvidos no procedimento de licenciamento. (BRASIL, 1997).

Segundo o Anexo 1 da DN COPAM 58/2002:

ANEXO I

Listagem mínima de áreas de relevante interesse ambiental

1 - Unidades de Conservação de Uso Sustentável previstas pelo artigo 14 da Lei Federal 9.985, de 18 de julho de 2000.

2 - Área Especial de Interesse Turístico (tais como as criadas conforme a Lei Federal 6.513, de 20 de setembro de 1977)

3 - Áreas Naturais Tombadas (tais como as criadas pelo Decreto-Lei 25/1937)

4 - Áreas de Interesse Especial (conforme Decreto nº 39.585, de 11 de maio de 1998 e Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979)

5 - Áreas de Proteção do Patrimônio Cultural, Histórico, Paisagístico e Arqueológico

6 - Áreas de Proteção Ambiental (tais como as previstas pela Lei Federal 9.985, de 18 de julho de 2000). (MINAS GERAIS, 2002).

Recentemente, em cumprimento ao disposto no artigo 9º, XIV da LC 140/2011, o COPAM/MG editou a Deliberação Normativa 213/2017, estabelecendo que os empreendimentos de impacto meramente local, portanto, de competência dos Municípios, são aqueles enquadrados nas classes 1 a 4.

Todavia, a DN 213, com a redação introduzida pela DN 219, de 02/02/2018, continua a estabelecer a competência estadual para o licenciamento ambiental para empreendimentos enquadrados nas classes zero a quatro em casos excepcionais previstos em seu artigo 3º:

Art. 3º Não serão licenciados pelos municípios, ainda que constantes do anexo único, os empreendimentos e atividades que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local:

I - enquadrados no art. 7º, inciso XIV e parágrafo único da Lei Complementar nº 140, de 2011, e nos respectivos regulamentos;

II - cuja ADA ou AID ultrapasse os limites territoriais do município, salvo quando houver delegação de execução da atribuição licenciatória;

III - localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União ou pelo Estado, exceto em Áreas de Proteção Ambiental - APA, nos termos do art. 12 da Lei Complementar Federal nº 140, de 2011;

IV - acessórios ao empreendimento principal e cuja operação é necessária à consecução da atividade ou empreendimento principal, nas hipóteses em que este for licenciável pela União ou pelo Estado;

V - cuja atribuição para o licenciamento tenha sido delegada pela União aos Estados;

VI - enquadrados nas hipóteses definidas pelo Decreto nº 45.097, de 12 de maio de 2009, ou pelo art. 4º-B da Lei Estadual nº 15.979, de 13 de janeiro de 2006 ou demais hipóteses previstas em legislação específica." Parágrafo único: O município poderá obter delegação da competência para licenciamento e a fiscalização ambiental de atividades ou empreendimentos atribuída ao Estado, desde que atendido o disposto na legislação. (MINAS GERAIS, 2002).

O município, mesmo em se tratando de empreendimentos de impacto local, somente poderá exercer sua competência administrativa para o licenciamento se atender aos requisitos previstos no artigo 5º, parágrafo único da LC 140/2011 e 1º, § 2º DN COPAM 213/2017.

LC 140/2011:

Art. 5º O ente federativo poderá delegar, mediante convênio, a execução de ações administrativas a ele atribuídas nesta Lei Complementar, desde que o ente destinatário da delegação disponha de órgão ambiental capacitado a executar as ações administrativas a serem delegadas e de conselho de meio ambiente.

Parágrafo único. Considera-se órgão ambiental capacitado, para os efeitos do disposto no caput, aquele que possui técnicos próprios ou em consórcio, devidamente habilitados e em número compatível com a demanda das ações administrativas a serem delegadas. (BRASIL, 2011).

DN COPAM 213/2017:

Art. 1º [...]

§2º No exercício da atribuição prevista no caput os municípios deverão:

I - cumprir os procedimentos gerais de licenciamento ambiental do Estado, em especial, os relativos a modalidades de licenciamento, tipos de estudos exigíveis, consulta pública, custos e isenções aplicáveis;

II - respeitar as normas editadas para proteção de biomas especialmente protegidos que obedeçam a regime jurídico específico para corte, supressão e exploração de vegetação;

III - respeitar a competência da União e do Estado para cadastrar e outorgar o direito de uso dos recursos hídricos;

IV - respeitar as normas relativas ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, conforme previsões da Lei 9.985, de 18 de julho de 2000, inclusive quanto à incidência da compensação ambiental, prevista em seu art. 36, em consonância com as diretrizes e normas estaduais;

V - respeitar as normas relativas à gestão florestal, nos termos da legislação concorrente;

VI - facultar a manifestação dos demais entes da federação e dos demais órgãos e entidades intervenientes, no prazo do processo administrativo;

VII - possuir órgão ambiental capacitado, entendido como aquele que possui técnicos próprios ou em consórcio, devidamente habilitados e em número compatível com a demanda das funções administrativas de licenciamento e fiscalização ambiental de competência do município;

VIII - possuir Conselho Municipal de Meio Ambiente, entendido como aquele que possui caráter deliberativo, com paridade entre governo e sociedade civil, com regimento interno constituído, com definição de suas atribuições, previsão de reuniões ordinárias e mecanismos de eleição de componentes, além de livre acesso à informação sobre suas atividades;

IX - garantir duplo grau administrativo às decisões relativas a licenciamento e fiscalização ambiental;

X - dotar o órgão ambiental com equipamentos e os meios necessários para o exercício de suas funções. (MINAS GERAIS, 2017).

Portanto, para que o município possa exercer sua competência para o licenciamento, haverá de possuir Sistema Municipal de Meio Ambiente estruturado, composto por legislação ambiental dispondo sobre o procedimento de licenciamento ambiental, a tipificação das infrações administrativas e penalidades aplicáveis, processo administrativo em que se garanta ampla defesa e contraditório ao fiscalizado, sistema recursal, instituição de conselho de meio ambiente, paritário, deliberativo, fundo municipal de meio ambiente e órgão técnico composto por profissionais das mais diversas áreas para análise dos estudos ambientais e projetos que instruem os procedimentos de licenciamento ambiental, garantindo-se ampla publicidade.

Sabe-se da dificuldade financeira dos municípios, em especial, os menores, em manter em seus quadros funcionais, uma equipe técnica com profissionais especializados para subsidiar as atividades de licenciamento ambiental, bem ainda para examinar projetos técnicos e exarar os respectivos pareceres técnico-jurídicos.

Em razão disso, a LC 140/2011 e a DN COPAM 213/2017 preveem a possibilidade de os Municípios constituírem consórcios intermunicipais para manter equipes técnicas comuns, em que pese os Conselhos de Meio Ambiente devam ser individualizados:

LC 140/2011:

Art. 5º O ente federativo poderá delegar, mediante convênio, a execução de ações administrativas a ele atribuídas nesta Lei Complementar, desde que o ente destinatário da delegação disponha de órgão ambiental capacitado a executar as ações administrativas a serem delegadas e de conselho de meio ambiente.

Parágrafo único. Considera-se órgão ambiental capacitado, para os efeitos do disposto no caput, aquele que possui técnicos próprios ou em consórcio, devidamente habilitados e em número compatível com a demanda das ações administrativas a serem delegadas. (BRASIL, 2011, grifo nosso).

DN COPAM 213/2017:

Art. 6º [...]

§2º Fica permitida a criação de consórcios municipais, conforme previsto no art. 4º, inciso I, da Lei Complementar nº 140, de 2011. (MINAS GERAIS, 2017).

Recomenda-se a consulta à DN COPAM 217/2017 para, a partir da análise do caso concreto, em especial, o porte e localização, aferir-se a classe em que se enquadra o empreendimento, a modalidade do licenciamento (em fases ou simplificado) e o órgão competente para o licenciamento.

Sabe-se que o licenciamento ambiental subdivide-se em LP (licença prévia), LI (licença de instalação) e LO (licença de operação).

Segundo a Resolução CONAMA 237/1997:

Art. 8º - O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

I - Licença Prévia (LP) - concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;

II - Licença de Instalação (LI) - autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante;

III - Licença de Operação (LO) - autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

Parágrafo único - As licenças ambientais poderão ser expedidas isolada ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade. (BRASIL, 1997).

Segundo ainda a Lei Estadual 21.972/2016 (artigo 19) há possibilidade de licenciamento em fases unificadas, a saber: LP, LI e LO (trifásico ou convencional), LP+ LI e LO e LP e LI + LO (bifásico ou concomitante) e ainda LP+LI +LO (unifásico ou simplificado).

6. Do regime da Mata Atlântica

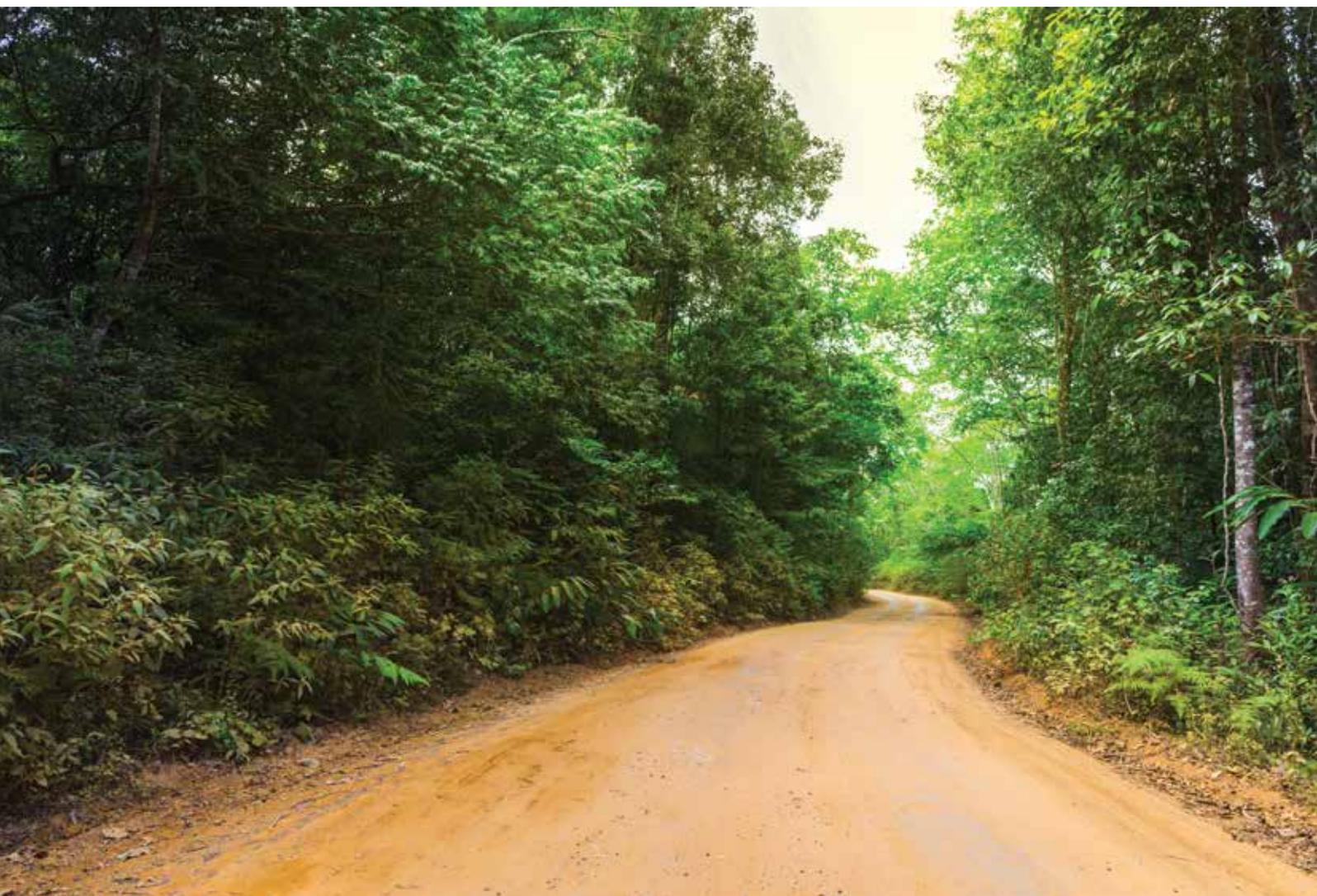
Para iniciar o processo de licenciamento ambiental, o empreendedor deve preencher um Formulário de Caracterização do Empreendimento (FCE) disponível no site da SEMAD, onde o empreendedor fornecerá as principais informações sobre o empreendimento, em especial porte, localização (coordenadas geográficas), se haverá supressão de vegetação ou intervenção em APP, interferência em unidade de conservação, etc.

A partir do preenchimento do FCE, o órgão ambiental expedirá o FOB – Formulário de Orientação Básica – contendo a relação de documentos a serem apresentados no momento de formalização do requerimento de licença ambiental. O FOB tem prazo de validade, que varia de 90 (noventa) a 180 (cento e oitenta dias).

O requerimento de licença prévia ao órgão ambiental deve ser instruído com as diretrizes municipais e estaduais, quando for o caso, expedidas para a elaboração do projeto de parcelamento do solo e com certidão de conformidade do loteamento com a legislação municipal de uso e ocupação do solo. Essa certidão atesta que a atividade é admitida pela legislação municipal.

Um aspecto muito importante a ser observado no parcelamento do solo para fins urbanos é o regime da Lei da Mata Atlântica, instituído pela Lei Federal 11.428/2006.

A Mata Atlântica foi erigida pela CF/88 como patrimônio nacional do povo brasileiro, devendo ser preservada. Aliás, é bom que se diga que sempre que o loteamento esteja situado em área de incidência de Mata Atlântica prevista em mapa do IBGE (artigo 2º da Lei 11428/2006 e artigo 1º do Decreto 6660/2008), estará sujeito a licenciamento ambiental, por se tratar de área de especial interesse ambiental, conforme previsto no artigo 2º, XV da Resolução CONAMA 1/1986, devendo a competência e a modalidade do licenciamento ambiental serem estabelecidas de acordo com o porte do empreendimento.



A lei em comento classifica a vegetação nativa de Mata Atlântica em primária ou secundária (em estágio avançado, médio ou inicial de regeneração), definidas nas Resoluções CONAMA 388/2007 e 392/2007, a última específica para Minas Gerais, considerando-se os parâmetros básicos de I) fisionomia, II) estratos predominantes, III) distribuição diamétrica e altura, IV) existência, diversidade e quantidade de espífitas, V) existência, diversidade e quantidade de trepadeiras, VI) presença, ausência e características de serapilheira, VII) sub-bosque, VIII) diversidade e dominância de espécies, IX) espécies vegetais indicadoras.

A Lei Federal 11.428/2006 tem um capítulo dedicado à proteção do Bioma Mata Atlântica nas áreas urbanas e regiões metropolitanas (capítulo VI – artigos 30 e 31).

De plano, o artigo 30 veda a supressão de vegetação primária de Mata Atlântica para fins de loteamento ou edificação.

A supressão de vegetação secundária em estágio avançado de regeneração, deverá observar as seguintes restrições:

- Nos perímetros urbanos existentes até a data da lei, deverá ser preservado no mínimo 50% da cobertura vegetal.
- Nos perímetros urbanos criados após a Lei 11.428/2006, é vedada a supressão de vegetação para fins de loteamento ou edificação.

Em se tratando de vegetação secundária em estágio médio de regeneração, deverá observar as seguintes restrições:

- Nos perímetros urbanos existentes até a data da lei, deverá ser preservado percentual mínimo de 30% da cobertura vegetal.
- Nos perímetros urbanos criados após a lei, deverá ser preservado percentual mínimo de 50% da cobertura vegetal.

De qualquer forma, a supressão da vegetação de Mata Atlântica será sempre autorizada pelo órgão ambiental estadual, ainda que o licenciamento em razão do porte do empreendimento se dê em nível municipal.

A autorização do órgão ambiental estadual dependerá de anuência prévia do IBAMA, sempre que a supressão de vegetação secundária em estágio médio ou avançado de regeneração ultrapassar três hectares, isolada ou cumulativamente, quando localizada em área urbana ou região metropolitana. Quando o empreendimento se situar em unidade de conservação instituída pela União, onde a atividade for admitida, como as APAS, a supressão de vegetação estará condicionada à anuência do ICMBIO – Instituto Chico Mendes de Biodiversidade (art. 19, II e §1º do Decreto 6660/2008).

Registre-se que conforme caput do artigo 31 da Lei Federal 11.428/2006, há necessidade de observar o disposto nos artigos 11, 12 e 17. Vejamos o que estabelecem estes dispositivos:

Art. 11. O corte e a supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração do Bioma Mata Atlântica ficam vedados quando:

I - a vegetação:

a) abrigar espécies da flora e da fauna silvestres ameaçadas de extinção, em território nacional ou em âmbito estadual, assim declaradas pela União ou pelos Estados, e a intervenção ou o parcelamento puserem em risco a sobrevivência dessas espécies;

b) exercer a função de proteção de mananciais ou de prevenção e controle de erosão;

c) formar corredores entre remanescentes de vegetação primária ou secundária em estágio avançado de regeneração;

d) proteger o entorno das unidades de conservação; ou

e) possuir excepcional valor paisagístico, reconhecido pelos órgãos executivos competentes do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA;

II - o proprietário ou posseiro não cumprir os dispositivos da legislação ambiental, em especial as exigências da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, no que respeita às Áreas de Preservação Permanente e à Reserva Legal.

Parágrafo único. Verificada a ocorrência do previsto na alínea a do inciso I deste artigo, os órgãos competentes do Poder Executivo adotarão as medidas necessárias para proteger as espécies da flora e da fauna silvestres ameaçadas de extinção caso existam fatores que o exijam, ou fomentarão e apoiarão as ações e os proprietários de áreas que estejam mantendo ou sustentando a sobrevivência dessas espécies.

Art. 12. Os novos empreendimentos que impliquem o corte ou a supressão de vegetação do Bioma Mata Atlântica deverão ser implantados preferencialmente em áreas já substancialmente alteradas ou degradadas.

Art. 17. O corte ou a supressão de vegetação primária ou secundária nos estágios médio ou avançado de regeneração do Bioma Mata Atlântica, autorizados por esta Lei, ficam condicionados à compensação ambiental, na forma da destinação de área equivalente à extensão da área desmatada, com

as mesmas características ecológicas, na mesma bacia hidrográfica, sempre que possível na mesma microbacia hidrográfica, e, nos casos previstos nos arts. 30 e 31, ambos desta Lei, em áreas localizadas no mesmo Município ou região metropolitana.

§ 1º Verificada pelo órgão ambiental a impossibilidade da compensação ambiental prevista no caput deste artigo, será exigida a reposição florestal, com espécies nativas, em área equivalente à desmatada, na mesma bacia hidrográfica, sempre que possível na mesma microbacia hidrográfica.

§ 2º A compensação ambiental a que se refere este artigo não se aplica aos casos previstos no inciso III do art. 23 desta Lei ou de corte ou supressão ilegais. (BRASIL, 2006).

O artigo 11 estabelece hipóteses em que é vedada a supressão de vegetação primária e secundária de Mata Atlântica, a última em estágios secundário e avançado de regeneração. Caracterizada uma das hipóteses legais, não será possível a autorização para supressão da vegetação para implantação do loteamento. Nesses casos, restará inviabilizada a aprovação e implantação do loteamento, a menos que seja possível uma modificação do projeto.

O artigo 12 estabelece que os empreendimentos de parcelamento do solo situados que impliquem em supressão de vegetação de Mata Atlântica devem ser implantados preferencialmente em áreas já degradadas.

Por fim, o artigo 17 estabelece que nas hipóteses em que seja possível a autorização para a supressão da vegetação de Mata Atlântica, deverá ser estabelecida compensação ambiental. Essa compensação ambiental será proposta pelo empreendedor, seguindo os parâmetros postos na lei e no regulamento, e aprovada pelo órgão ambiental estadual.

Neste sentido, os artigos 26 e 27 do Decreto 6660/2008:

Art. 26. Para fins de cumprimento do disposto nos arts. 17 e 32, inciso II, da Lei nº 11.428, de 2006, o empreendedor deverá:

I - destinar área equivalente à extensão da área desmatada, para conservação, com as mesmas características ecológicas, na mesma bacia hidrográfica, sempre que possível na mesma microbacia hidrográfica e, nos casos previstos nos arts. 30 e 31 da Lei nº 11.428, de 2006, em áreas localizadas no mesmo Município ou região metropolitana; ou

II - destinar, mediante doação ao Poder Público, área equivalente no interior de unidade de conservação de domínio público, pendente de regularização fundiária, localizada na mesma bacia hidrográfica, no mesmo Estado e, sempre que possível, na mesma microbacia hidrográfica.

§ 1º Verificada pelo órgão ambiental a inexistência de área que atenda aos requisitos previstos nos incisos I e II, o empreendedor deverá efetuar a reposição florestal, com espécies nativas, em área equivalente à desmatada, na mesma bacia hidrográfica, sempre que possível na mesma microbacia hidrográfica.

§ 2º A execução da reposição florestal de que trata o § 1º deverá seguir as diretrizes definidas em projeto técnico, elaborado por profissional habilitado e previamente aprovado pelo órgão ambiental competente, contemplando metodologia que garanta o restabelecimento de índices de diversidade florística compatíveis com os estágios de regeneração da área desmatada.

Art. 27. A área destinada na forma de que tratam o inciso I e o § 1º do art. 26, poderá constituir Reserva Particular do Patrimônio Natural, nos termos do art. 21 da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000, ou servidão florestal em caráter permanente conforme previsto no art. 44-A da Lei no 4.771, de 15 de setembro de 1965 - Código Florestal.

Parágrafo único. O órgão ambiental competente promoverá vistoria prévia na área destinada à compensação para avaliar e atestar que as características ecológicas e a extensão da área são equivalentes àquelas da área desmatada. (BRASIL, 2008).

Em Minas Gerais, há que se observar a Deliberação Normativa COPAM 73/2004, que estabelece norma mais protetiva ao meio ambiente, uma vez que exige que a compensação pela supressão de vegetação seja feita na proporção de, no mínimo, o dobro da área suprimida, devendo a análise da viabilidade do empreendimento que demande supressão de Mata Atlântica, na fase de licença prévia, necessariamente considerar a comprovação de possibilidade de compensação, ou seja, o empreendedor, na instrução da fase de LP, deve comprovar a existência de área suficiente com as mesmas características ecológicas da área que pretende suprimir ou a possibilidade de recuperação de área para reestabelecimento de índices de diversidade florística compatíveis com os estágios de regeneração da área desmatada.

7. Da compensação ambiental do SNUC (Sistema Nacional das Unidades de Conservação)

Estabelece o artigo 36 da Lei Federal 9985/2000:

Art. 36. Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei. (Regulamento)

§ 1º O montante de recursos a ser destinado pelo empreendedor para esta finalidade não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento, sendo o percentual fixado pelo órgão ambiental licenciador, de acordo com o grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento. (Vide ADIN nº 3.378-6, de 2008)

§ 2º Ao órgão ambiental licenciador compete definir as unidades de conservação a serem beneficiadas, considerando as propostas apresentadas no EIA/RIMA e ouvido o empreendedor, podendo inclusive ser contemplada a criação de novas unidades de conservação.

§ 3º Quando o empreendimento afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, o licenciamento a que se refere o caput deste artigo só poderá ser concedido mediante autorização do órgão responsável por sua administração, e a unidade afetada, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação definida neste artigo. (BRASIL, 2000).

A norma referida incidirá também para empreendimentos de parcelamento do solo, mas via de regra caberá apenas nos casos de empreendimentos sujeitos a licenciamento ambiental mediante EIA/RIMA.

Excepcionalmente, nos casos de empreendimentos em que o licenciamento se der em nível municipal em razão de delegação do Estado, conforme autorizado no artigo 16 da LC 140/2011, caberá ao Município fixar o montante da compensação ambiental e sua destinação, observando-se contudo a normatização e parametrização estadual, estabelecida no Decreto Estadual 45.175/2009 com a redação dada pelo Decreto Estadual 45.629/2011 (DN COPAM 213/2017 – artigo 1º, §2º, IV).

Diante desta situação, reiteramos a necessidade do município instituir equipe técnica própria ou mediante consórcio para análise de tão complexas questões.

8. Das áreas de preservação permanente e das áreas de uso restrito

Outro tema que merece atenção especial no licenciamento ambiental e urbanístico de parcelamentos do solo para fins urbanos é a questão das áreas de preservação permanente urbanas e das áreas de uso restrito.

Por força do artigo 3º, II e 4º do atual Código Florestal – Lei Federal 12.651/2012, há que se respeitar e conservar as áreas de preservação permanente urbanas.

A Lei Federal 6766/1979 veda o parcelamento das áreas de preservação permanente:

Art. 3º Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal. (Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999)

Parágrafo único - Não será permitido o parcelamento do solo:

[...]

V - **em áreas de preservação ecológica** ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção. (BRASIL, 1979, grifo nosso)

As intervenções e supressão de vegetação em APP são legalmente admitidas nos casos de utilidade pública, interesse social e baixo impacto, desde que inexistam alternativa técnica e locacional à intervenção. É o que dispõe o artigo 8º da Lei Federal 12.651/2012:

Art. 8º A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental previstas nesta Lei.

§ 1º A supressão de vegetação nativa protetora de nascentes, dunas e restingas somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública. (BRASIL, 2012).

As hipóteses de utilidade pública, interesse social e baixo impacto estão indicadas no artigo 3º, VIII, IX e X do Código Florestal.

A caracterização das hipóteses legais autorizativas, da inexistência de alternativa técnica e locacional e a autorização para intervenção ou supressão de vegetação em APP dar-se-ão em procedimento de licenciamento ambiental ou em procedimento administrativo autônomo, no caso

de empreendimentos não sujeitos a licenciamento ambiental, perante o órgão competente, em que se estabeleça medidas mitigadoras e compensatórias às intervenções propostas, com base em estudo técnico com ART apresentado pelo interessado (artigo 5º da Resolução CONAMA 369/2006).

O novo Código Florestal previu como caso de utilidade pública, por exemplo, a implantação de sistema viário em loteamentos aprovados pelo município, assim como a implantação de sistema de saneamento básico. Ainda que sejam novas hipóteses autorizativas há que se comprovar a inexistência de alternativa técnica e locacional.

Não há que admitir intervenções em APP nos casos de loteamentos a serem implantados em áreas intocadas, onde o traçado do sistema viário pode ser desenhado sem interferências em APP.

Da mesma forma, o Código Florestal indicou como áreas de uso restrito aquelas com declividade entre 25º e 45º (entre 47% e 100%), onde as intervenções somente poderão ser autorizadas em casos definidos como de utilidade pública ou de interesse social, para fins de manejo florestal e atividades agrossilvopastoris.

Observe-se que nos casos de loteamentos sujeitos a anuência prévia estadual, nas hipóteses indicadas no artigo 13 da Lei Federal 6766/1979, o parcelamento de áreas com declividade superior a 47% (25º) é vedado pelo artigo 3º do Decreto Estadual 44.646/2007.

9. Da aprovação urbanística do parcelamento do solo

Obtidas a LP e a LI, em conjunto ou isoladamente, ou quando o empreendimento estiver dispensado de licenciamento ambiental, o empreendedor deve voltar ao Município para aprovar o parcelamento do solo, na forma da Lei Federal 6766/1979 e na lei municipal de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano.

Ainda que esteja de posse da licença ambiental, não está autorizado a implantar o empreendimento antes da aprovação urbanística. Do contrário, estará praticando crime previsto no artigo 50, *caput* da Lei 6766/1979.

O processo executivo urbanístico (planta de parcelamento), acompanhado de cronograma físico-financeiro e memorial descritivo e os projetos executivos complementares (drenagem, iluminação, abastecimento de água, esgotamento sanitário, pavimentação, contenção, geológico, terraplanagem) e demais estudos eventualmente exigidos (EIV, RIC, sinalização, etc), devem ser elaborados em conformidade com as diretrizes expedidas pelos órgãos competentes, com a legislação municipal de parcelamento do solo e entregues ao Município para análise e aprovação.

O projeto deve atender o tamanho mínimo e máximo de quadras e lotes para região, conforme zoneamento municipal, largura e declividade de ruas e passeios, percentual de áreas públicas (ruas, área verde e institucional), declividades máximas de lotes e de áreas de equipamentos comunitários, testadas mínimas de lotes, entre outros parâmetros urbanísticos.

Se o Município não dispuser de legislação para o tema, deve-se seguir o que dispõe a Lei Federal 6766/1979. No caso de empreendimentos sujeitos a anuência estadual, deve-se observar o que dispõe o Decreto Estadual 44.646/2007.

Alguns dos projetos como abastecimento de água, esgotamento sanitário e iluminação pública já devem ser apresentados aprovados pelas concessionárias competentes, se assim exigir o Município. Devem também ser apresentados já aprovados pelos órgãos competentes projetos de vias marginais, rotatórias, passagens subterrâneas e outras intervenções a serem implantadas em rodovias federais e estaduais. Essas providências garantem uma análise mais célere do processo de parcelamento.

Neste ponto, é importante destacar que o município deve manter uma equipe técnica habilitada para fazer análise do projeto de parcelamento, composta, no mínimo, por arquiteto urbanista, engenheiros civil e florestal, geólogo, advogado especializado em Direito Urbanístico e Ambiental, entre outros. A análise dos diversos setores internos da Prefeitura e órgãos externos devem se materializar em pareceres, juntados ao procedimento administrativo para fundamentar o ato administrativo de aprovação ou reprovação.

Recebido o requerimento, o município cuidará de encaminhá-lo à análise da autoridade estadual ou metropolitana, na forma do artigo 13 da Lei 6766/1979, para anuência prévia, se for o caso.

Estando o processo em ordem, e já tendo sido expedida a anuência prévia, nos casos em que devida, o Prefeito Municipal, aprovará o loteamento, por meio de expedição de decreto. Havendo pendências que possam ser sanadas, conceder-se-á prazo para correção, aprovando-se o projeto, tão logo apresentada a documentação suplementar. Não sendo atendida a notificação ou não sendo corrigidos os vícios (por exemplo, se o projeto estiver em desconformidade com as diretrizes) será o mesmo reprovado.

O decreto deverá estabelecer o prazo máximo para conclusão das obras de infraestrutura, conforme cronograma, bem ainda dispor sobre a caução suficiente para garantir a execução das obras. Essa caução poderá ser dada mediante garantia hipotecária, fidejussória ou bancária. No primeiro caso, será celebrada escritura pública de hipoteca devidamente registrada na matrícula dos imóveis objetos da garantia.

Aprovado o loteamento e oferecida a caução, o município expedirá o respectivo alvará de urbanização. A partir disso, o empreendedor estará autorizado a começar a implantação, com intervenções materiais na gleba (abertura de ruas, demarcação de lotes e quadras, etc), embora ainda não esteja autorizado a efetuar venda ou reserva de lotes, a qualquer título.

10. Do registro do parcelamento

Aprovado o loteamento ou desmembramento, o responsável deverá providenciar o registro no CRGI competente na matrícula do imóvel parcelado, munido dos documentos indicados no artigo 18 da Lei 6766/1979, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, sob pena de caducidade, ou seja, sob pena de perda de validade do ato de aprovação, devendo ser ratificado. Deverá, contudo, ser reiniciado todo o procedimento de aprovação, no caso de perda de validade das diretrizes ou se alterada a legislação federal, estadual ou municipal que imponha modificações no projeto urbanístico.

Recebido o requerimento de registro do empreendimento, o CRGI competente fará seu protocolo e prenotação em livro próprio. Em seguida, procederá à análise do procedimento de aprovação e dos documentos apresentados pelo interessado. Verificando alguma pendência, expedirá nota devolutiva, por meio da qual indicará as providências a serem adotadas para sanar as irregularidades.

Sanadas as irregularidades ou estando desde logo atendidos os requisitos legais para o registro, o Oficial do RGI providenciará a publicação de edital do pedido de registro por 3 (três) dias consecutivos, contendo croquis do projeto de parcelamento do solo, com informação do prazo de 15 (quinze) dias para impugnação do registro, a contar da última publicação.

Findo o prazo, sem impugnação, o oficial procederá ao registro do loteamento em livro próprio, abrindo, em seguida, matrículas para cada um dos lotes e áreas públicas com base nos memoriais descritivos que instruíram o requerimento de registro, comunicando por ofício à Prefeitura local.

Apresentada impugnação ao registro, o oficial notificará o empreendedor e o Município para manifestação em 5 (cinco) dias. Tendo ou não havido resposta à impugnação, entendemos que o Oficial do RGI deve encaminhar, a seguir, o procedimento ao Juízo da Vara de Registros Públicos para decisão.

Em Juízo, será aberta vista dos autos ao Ministério Público para parecer e, em seguida, será proferida sentença. Rejeitada a impugnação, o registro será realizado. Aceita a impugnação, o registro será negado, cancelando-se a prenotação do loteamento.

Observe-se que esta decisão judicial que rejeita a impugnação e autoriza o registro do loteamento, não faz coisa julgada, podendo ser discutida pelas vias ordinárias, conforme previsão do artigo 23, I da Lei 6766/1979.

Somente após o registro do parcelamento do solo é que o proprietário pode efetuar venda de lotes, conforme dispõe o artigo 37 da Lei 6766/1979: “Art. 37. É vedado vender ou prometer vender parcela de loteamento ou desmembramento não registrado.”

Quem vende lote em loteamento não registrado pratica o crime previsto no artigo 50, parágrafo único, I da Lei 6766/1979, apenado com reclusão, de 1 (um) a 5 (cinco) anos, e multa de 10 (dez) a 100 (cem) vezes o maior salário mínimo vigente no País.

11. Do cancelamento do registro

Efetivado o registro do parcelamento do solo, o artigo 23 da Lei 6766/1979, estabelece:

Art. 23. O registro do loteamento só poderá ser cancelado:

I - por decisão judicial;

II - a requerimento do loteador, com anuência da Prefeitura, ou do Distrito Federal quando for o caso, enquanto nenhum lote houver sido objeto de contrato;

III - a requerimento conjunto do loteador e de todos os adquirentes de lotes, com anuência da Prefeitura, ou do Distrito Federal quando for o caso, e do Estado.

§ 1º - A Prefeitura e o Estado só poderão se opor ao cancelamento se disto resultar inconveniente comprovado para o desenvolvimento urbano ou se já se tiver realizado qualquer melhoramento na área loteada ou adjacências.

§ 2º - Nas hipóteses dos incisos II e III, o Oficial do Registro de Imóveis fará publicar, em resumo, edital do pedido de cancelamento, podendo este ser impugnado no prazo de 30 (trinta) dias contados da data da última publicação. Findo esse prazo, com ou sem impugnação, o processo será remetido ao juiz competente para homologação do pedido de cancelamento, ouvido o Ministério Público.

§ 3º - A homologação de que trata o parágrafo anterior será precedida de vistoria judicial destinada a comprovar a inexistência de adquirentes instalados na área loteada. (BRASIL, 1979).

Se o interessado assim desejar deverá dirigir requerimento ao Juiz do Registro Público com pedido de cancelamento do registro do loteamento não implantado, determinando o Juízo a oitiva do Município e dos adquirentes, no caso de haver lotes vendidos. Neste caso, os valores pagos deverão ser restituídos devidamente corrigidos.

Estando o Município e adquirentes de acordo, o Juiz da Vara de Registros Públicos deferirá o cancelamento do registro do parcelamento do solo, comunicando ao Oficial do CRGI competente.

12. Das obras de infraestrutura urbana

Conforme acima dito, ao aprovar o projeto de parcelamento do solo, o Município aprova também um cronograma em que estabelece o prazo para conclusão das obras de infraestrutura urbana. Estabelece o artigo 18, V, da Lei 6766/1979 que o prazo máximo para conclusão das obras é de 4 (quatro) anos. Lei Municipal pode estabelecer prazo inferior.

Uma vez expedido o alvará de urbanização, o empreendedor estará autorizado a iniciar a implantação da infraestrutura urbana do loteamento. No desmembramento, em que pese se aproveite o sistema viário preexistente, o poder público poderá exigir obras de melhorias, uma vez que o desmembramento implica em maior adensamento populacional e, com isso, sobrecarga sobre a infraestrutura já existente.

O município deve acompanhar o andamento das obras, a fim de verificar se as mesmas estão segundo executadas de acordo com os projetos aprovados e com o cronograma, lavrando autos periódicos de fiscalização. Qualquer irregularidade verificada, tal como obras mal executadas ou atraso no cronograma, ensejam o dever do município de notificar o empreendedor para correção no prazo assinalado.

A paralisação indevida das obras enseja o dever do município lançar mão da caução dada pelo empreendedor para que possa executá-las visando garantir seus padrões urbanísticos e na defesa do interesse dos adquirentes dos lotes.

O município também deve notificar os adquirentes para que suspendam o pagamento das mensalidades dos lotes, devendo depositá-las perante o Oficial do CRGI competente, conforme estabelece o artigo 38

da Lei Federal 6766/1979. Uma vez que o município execute as obras previstas no ato de aprovação do empreendimento, poderá requerer em Juízo o levantamento das quantias depositadas para ressarcir-se das despesas incorridas na regularização das obras.

Após concluir as obras, o empreendedor deve solicitar vistoria final do empreendimento ao município e às concessionárias de serviços públicos, com vistas a liberação dos lotes caucionados.

As concessionárias deverão testar as redes de água, esgoto e eletrificação e verificando suas execuções em conformidade com os projetos aprovados, as receberão e integrarão aos sistemas públicos respectivos, passando a operá-las, ficando responsáveis, a partir do recebimento, por suas manutenção e operação.

O município, por seu turno, atestando a conclusão das obras de pavimentação, drenagem pluvial, entre outras, as receberá e emitirá o termo de recebimento pertinente, que deve ser averbado na matrícula do loteamento no CRGI competente. Apesar do recebimento do loteamento pelo município, o loteador fica responsável pela qualidade e solidez das obras executadas pelo prazo de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 618 do Código Civil brasileiro, sendo o prazo prescricional de 20 (vinte) anos para o município ir a Juízo cobrar pelos danos verificados, conforme Súmula 194 do STJ.

De posse do termo de recebimento das obras, o empreendedor, no caso de loteamentos sujeitos a licenciamento ambiental, formalizará perante o órgão ambiental competente requerimento de LO (licença de ocupação). Somente após a obtenção da LO, estará autorizada a edificação e ocupação dos lotes.

13. Loteamentos clandestinos

Loteamentos clandestinos são aqueles cuja implantação se inicia, seja por meio de intervenções físicas na gleba, seja pela venda, promessa de venda ou reserva de lotes, sem a necessária aprovação pelo município e registro no CRGI, na forma estabelecida pelo artigo 12 e 37 da Lei Federal 6766/1979. Tal conduta é considerada crime tipificado no artigo 50 da Lei Federal 6766/1979.

Ao tomar conhecimento de loteamentos clandestinos, o município deve exercer de imediato seu poder de polícia administrativa, embargando o empreendimento e notificando o responsável à adoção de providências para a necessária regularização, no caso em que for juridicamente possível, ou desfazimento, quando a regularização não for possível.

Deve igualmente comunicar a irregularidade ao Ministério Público para as providências criminais pertinentes, bem ainda orientar os adquirentes dos lotes para suspensão do pagamento das prestações dos lotes diretamente ao empreendedor, devendo depositá-las perante o Cartório do CRGI (artigo 38 da Lei 6766/1979).

No caso de loteamentos clandestinos com início de implantação na zona rural, a regularização não será possível, devendo o empreendedor ser notificado para paralisar a implantação, a venda de lotes e desfazer o que já houver feito, restituindo a gleba à situação anterior, inclusive restituindo os valores pagos pelos adquirentes, acrescidos de perdas e danos. Nesta situação, a regularização somente será possível se houver interesse do município em ampliar o perímetro urbano para incluir a gleba parcelanda.

Essa ampliação se dará por meio de lei de expansão urbana que atenda aos requisitos do artigo 42-B do Estatuto da Cidade. Tal decisão, contudo, deve considerar o interesse público, tendo em vista os altos encargos financeiros gerados ao Município em razão das obrigações relacionadas à prestação de serviços públicos e manutenção de equipamentos públicos e comunitários em áreas muitas vezes longínquas das áreas centrais da cidade.

14. Check-List

O município deve indicar os documentos a serem apresentados pelo empreendedor na formalização dos requerimentos relacionados às diversas fases que envolvem a aprovação de um empreendimento de parcelamento do solo para fins urbanos. Em via de regra, os documentos são os abaixo indicados, além de outros, de acordo com o que dispuser a legislação municipal (plano diretor, lei de parcelamento, uso e ocupação do solo, etc).

A – Para expedição de diretrizes:

- ✓ Planta baixa da gleba a ser parcelada, com todos os confrontantes;
- ✓ Levantamento planaltimétrico com curvas de nível de metro a metro;
- ✓ Delimitação e indicação dos recursos hídricos existentes, nascentes, cursos d'água, lagoas, áreas brejosas, várzeas; da vegetação, dos recursos ambientais, florestais e construções existentes;
- ✓ Indicação dos arruamentos contíguos a todo o perímetro da gleba;
- ✓ Localização das vias de comunicação, das áreas livres, dos equipamentos urbanos e comunitários existentes no local e em suas adjacências;
- ✓ Tipo de uso predominante a que se destina o parcelamento;

- ✓ Certidões de viabilidade expedidas pelas concessionárias de água, esgoto, luz e outros órgãos (DER/MG, DNIT, DNPM, etc).

B – Conteúdo das diretrizes:

- ✓ Traçado básico e características geométricas do sistema viário principal do parcelamento;
- ✓ Localização aproximada dos terrenos destinados a equipamentos urbanos e comunitários e das áreas livres de uso público;
- ✓ Faixas sanitárias do terreno necessárias ao escoamento das águas pluviais e as faixas não-edificáveis e de preservação permanente;
- ✓ Zona ou zonas de uso predominante da área, com indicação de usos compatíveis;
- ✓ Hierarquização do sistema viário, com indicação de larguras de ruas e passeios e declividade máxima;
- ✓ Tamanho de quadras e lotes, com largura mínima e máxima de testada;
- ✓ Percentual de áreas públicas.

C - Projetos a serem apresentados para aprovação do parcelamento do solo:

- ✓ Licença ambiental de instalação ou certidão de dispensa de licença ambiental e autorização de supressão de vegetação (do Estado, em caso de Mata Atlântica com anuência do IBAMA, se a supressão for superior a 3 hectares);
- ✓ Anuência dos demais órgãos públicos, quando necessário, conforme localização e características da gleba (DNIT, DER, IPHAN, IEPHA, etc);
- ✓ Anuência prévia estadual, quando for o caso (art. 13 da Lei 6766/1979);
- ✓ Certidão negativa de ônus sobre o imóvel;
- ✓ Matrícula atualizada da gleba;
- ✓ Certidão negativa de tributos municipais;
- ✓ Documento de identidade do empreendedor ou contrato social e alterações, no caso de pessoa jurídica;
- ✓ CPF ou CNPJ;
- ✓ RRT do projeto urbanístico devidamente quitada;
- ✓ Levantamento planaltimétrico com ART quitada, na mesma escala do projeto urbanístico, com marcação diferenciada das áreas com declividade entre 30% e 47% e acima de 47%;
- ✓ Laudo geológico com ART quitada;
- ✓ Projetos de drenagem pluvial, terraplanagem, pavimentação, urbanístico, arborização, sinalização, contenção, etc, com os respectivos memoriais e ARTS quitadas;
- ✓ Projetos de abastecimento de água, esgotamento sanitário, inclusive ETE, quando necessário e iluminação com ARTs quitadas, devidamente aprovados pelas concessionárias públicas;

- ✓ Projetos de interseções e travessias viárias em rodovias, ferrovias, rotatórias, marginais, etc., com ARTs quitadas, devidamente aprovados pelos órgãos competentes;
- ✓ Cronograma físico-financeiro;
- ✓ Caução;
- ✓ EIV, acompanhado de RRT quitada, quando exigido pela legislação municipal;
- ✓ RIC, acompanhado de ART quitada, quando exigido pela legislação municipal.

Segundo o Decreto 44.646/2007:

Art. 22 - O levantamento planialtimétrico será apresentado na mesma escala do projeto urbanístico e em sistema de coordenadas UTM, com delimitação e confrontantes compatíveis com a descrição da Certidão de Registro do imóvel, contendo ainda:

I – curvas de nível de metro em metro e indicação do norte;

II – delimitação do sistema viário existente circundando o imóvel;

III – indicação das linhas de drenagem natural, cursos de água, vegetação de porte e locação dos afloramentos rochosos;

IV – locação de construções existentes; e

V – marcação diferenciada das áreas com declividade entre 30% (trinta por cento) e 47% (quarenta e sete por cento) e acima de 47% (quarenta e sete por cento).

Art. 23 – O projeto urbanístico conterá:

I – planta de localização em sistema de coordenadas UTM, com delimitação da área em análise e indicação do perímetro urbano, em escala mínima de 1:25000;

II – projeto na escala 1:1000, sendo aceita a escala 1:2000 caso o desenho ultrapasse em duas vezes os limites do formato A0, em sistema de coordenadas UTM, com delimitação exata, confrontantes, curvas de nível de metro em metro, indicação do norte, lotes e quadras numerados e cotados, e sistema de vias com todas as dimensões cotadas;

III – delimitação e indicação das áreas verdes, áreas de lazer, praça de esportes, equipamentos urbanos e comunitários, áreas de preservação e áreas não-edificáveis;

IV – indicação das vias adjacentes que se articulam com o arruamento proposto;

V – indicação das faixas de domínio sob as linhas de alta tensão e aquelas de rodovias e ferrovias, estabelecidas pelos órgãos competentes;

VI – indicação dos cursos de água e nascentes, suas respectivas faixas de domínio, e de áreas alagadiças; e

VII – selo, de acordo com modelo anexo, a ser inserido nas plantas do projeto urbanístico, ou selo fornecido pela prefeitura municipal com as mesmas informações;

VIII – memorial descritivo contendo:

a) descrição sucinta do loteamento com suas características e fixação da zona ou zonas de uso predominante;

b) descrição das áreas públicas que passarão ao domínio do município, com todas as dimensões, confrontantes e área total;

c) enumeração dos equipamentos urbanos, comunitários e dos serviços públicos já existentes no loteamento e adjacências;

d) condições urbanísticas do loteamento e limitações que incidem sobre os lotes e suas construções, além daquelas constantes das diretrizes fixadas;

e) quadro descritivo de quadras e lotes de acordo com modelo anexo, Quadro 2;

f) quadro descritivo do sistema viário de acordo com modelo anexo, Quadro 3; e

g) descrição dos serviços de infra estrutura que farão parte do empreendimento.

Art. 24 – O projeto de terraplenagem deverá conter:

I – projeto na mesma escala do projeto urbanístico e em sistema de coordenadas UTM, com curvas de nível de metro em metro e indicação do norte;

II – indicação dos lotes e sistema viário proposto com estaqueamento das vias a cada 20m e cota do eixo da pista em cada estaca;

III – perfis longitudinais, grades, de todas as vias em escala 1:1000 na horizontal e 1:100 na vertical, contendo o estaqueamento com o número da estaca, o traçado do terreno original e da via projetada;

IV – perfis transversais de todos os tipos de vias em escala 1:100, horizontal e vertical, contendo o traçado da faixa de rolamento, dos passeios e demais elementos com as respectivas cotas;

V – traçado dos taludes de corte e aterro projetados para a execução das vias; e

VI – memorial descritivo de terraplenagem contendo determinação da inclinação dos taludes de corte e aterro e caracterização do tipo de solo.

Art. 25 – O projeto de drenagem conterà:

I – projeto na mesma escala do projeto urbanístico e em sistema de coordenadas UTM, com curvas de nível de metro em metro e indicação do norte;

II – indicação dos lotes e sistema viário proposto;

III – divisão das sub-bacias utilizadas para cálculo de vazão;

IV – indicação do sentido de escoamento das águas pluviais proposto; e

V – indicação das estruturas de captação, transporte e disposição final, com detalhamento das dimensões, declividade longitudinal e profundidade. (MINAS GERAIS, 2007).

Preferencialmente, o Município deve possuir formulários e termos de referências padronizados, elaborados de acordo com as normas técnicas da ABNT, para orientar os profissionais habilitados contratados pelos empreendedores na elaboração dos projetos executivos complementares que devem ser por ele aprovados, como forma de uniformizar estes projetos e agilizar a análise e aprovação pela equipe técnica da Prefeitura, evitando-se sucessivas devoluções para complementações e correções de dados e informações técnicas.

D – Recebimento das obras e liberação de caução:

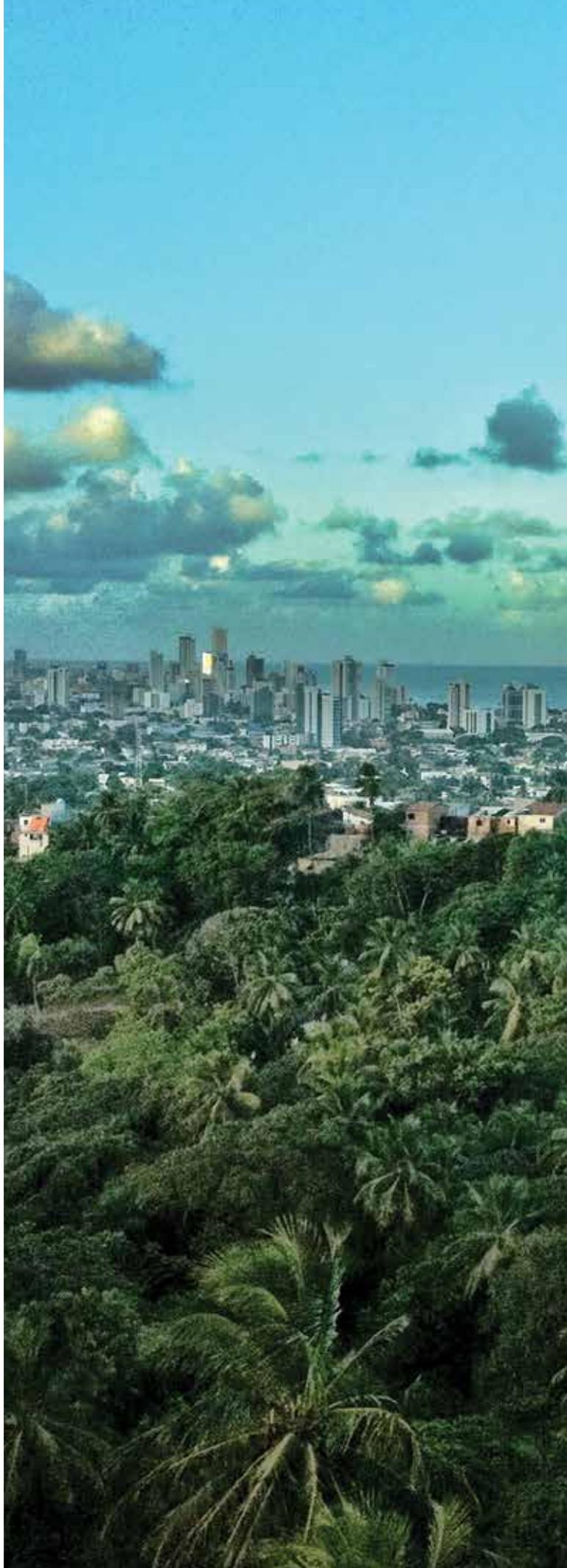
✓ Laudo de vistoria do Município atestando a conclusão das obras;

✓ Laudo de verificação e recebimento expedido pelas concessionárias de água, esgoto (inclusive outorga para captação de água e lançamento de efluentes) e iluminação;

✓ Escritura pública ou termo administrativo de liberação de caução.

E – Licença ambiental de ocupação:

✓ Termo de recebimento definitivo de obras.



GUIA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA



APRESENTAÇÃO

A expansão desordenada e sem planejamento foi a marca predominante do processo de urbanização brasileira.

Essa expansão desordenada criou cidades extremamente injustas, desiguais e até segregadas, marcadas por duas realidades distintas e opostas: a cidade formal e a cidade informal. Habitar em uma ou outra parcela da cidade faz toda a diferença na vida do cidadão. Dita o próprio grau de cidadania que se poderá usufruir. Infelizmente, temos cidadãos de primeira e segunda classe em nossas cidades. De um lado, todo o conforto e acesso a equipamentos urbanos e serviços públicos disponíveis a uma pequena parcela da população. De outro, toda sorte de omissão e precariedade e ainda a ameaça da remoção compulsória, pela ausência do título de propriedade formal, “registrado em cartório”, conforme a voz do povo.

A Constituição Federal, já em 1988, reconheceu o direito de permanência das populações carentes nos terrenos urbanos ocupados com estabilidade e sem oposição, para fins de moradia, demandando, contudo, uma regulamentação, que acabou vindo através do Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/2001, ao dispor sobre o usucapião especial urbano de imóveis privados com até 250 metros quadrados, e também pela MP 2220/2001, que disciplinou a concessão especial de uso de imóveis urbanos públicos para fins de moradia.

O próprio Estatuto definiu como diretriz da política de desenvolvimento urbano o estabelecimento de normas legais para dispor sobre “regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.” (art. 2º, XIV).

Finalmente, foi editada a Lei Federal nº 11.977/2009, que trouxe um capítulo dedicado à Regularização Fundiária de Assentamentos Urbanos. Foi, sem dúvida, um grande e importantíssimo avanço legislativo.

Todavia, na prática, a edição da inovadora lei, com todo um instrumental jurídico à disposição dos municípios, não foi suficiente para incrementar de forma significativa as políticas e ações públicas de regularização fundiária.

De fato, foram poucos os casos de regularização fundiária sustentável de assentamentos urbanos realizados em consonância com o conceito legal constante do artigo 46 da Lei nº 11.977/2009, ou seja, que englobaram os aspectos jurídicos, urbanísticos, ambientais e sociais, de forma a promover de fato uma melhoria qualitativa na vida da população beneficiária da regularização.

Recentemente foi editada a Medida Provisória 759, de 22 de dezembro de 2016, que promoveu alterações no regime da regularização fundiária urbana. A principal delas foi a revogação do Capítulo III da Lei Federal nº 11.977/2009. A MP 759 acabou aprovada pelo Congresso Nacional com modificações e foi convertida na Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, objeto até agora de 3 (três) ADIs – Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 5771, 5787 e 5883, que tramitam no Supremo Tribunal Federal.

A Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo do Ministério Público de Minas Gerais (CEPJHU) entende que o incremento das ações de regularização fundiária passa pelo conhecimento da lei e dos novos instrumentos criados, a exemplo da demarcação urbanística, da legitimação de posse e do usucapião administrativo.

Deliberamos então elaborar este guia, abordando os principais aspectos jurídicos e práticos da Lei nº 13.465 e da legislação correlata, com ênfase na interpretação que viabiliza, simplifica e agiliza a regularização fundiária, ressalvadas as inconstitucionalidades manifestas.

O guia não é um material acabado. Estará sempre sujeito a aperfeiçoamento, à vista de novas interpretações da doutrina especializada e dos tribunais pátrios, bem ainda da prática dos profissionais envolvidos nos programas de regularização fundiária.

Esperamos sinceramente que este guia seja muito útil a todos os atores da regularização fundiária, em especial aos municípios, advogados, promotores de justiça, defensores públicos, juizes de direito e oficiais do Registro Geral de Imóveis.

1. Competência em matéria urbanística

Antes de adentrarmos propriamente no tema da regularização fundiária, impõe-se discorrer sobre a divisão da competência legislativa e administrativa em matéria urbanística, o que influi na possibilidade de os municípios editarem leis próprias para dispor sobre regularização fundiária e ainda aprovar os projetos urbanísticos e complementares essenciais para a efetivação da regularização propriamente dita.

O estudo do urbanismo limitou-se por muito tempo à academia e mais interessava aos arquitetos do que aos juristas. Assim, não se podia cogitar de Direito Urbanístico como um conjunto de normas legais impositivas. O urbanismo constituía o mero estudo do planejamento urbano, despido de qualquer coercibilidade. Foi somente a partir da crescente industrialização da economia brasileira verificada após a década de 50 do século passado, com a consequente intensificação do crescimento urbano, que se iniciou a preocupação com o planejamento e controle da expansão urbana, por meio da normatização legal do Urbanismo.

Infelizmente, a tardia normatização do Urbanismo, dando-lhe caráter cogente, deu causa a um intenso e, quiçá, irreversível processo de exclusão econômica, social, política e espacial de grande parte das populações urbanas brasileiras, gerando cidades incapazes de atender as mínimas necessidades básicas de seus habitantes, a exemplo de acesso a trabalho, moradia servida de infraestrutura urbana, saúde, educação e transporte público com dignidade, estando nossas cidades longes de cumprir sua função social, preconizada na CF/88.

O processo de urbanização brasileiro caracterizou-se basicamente pela criação de dois mundos distintos e frequentemente inconciliáveis: a **cidade formal**, regular, planejada, aprovada de acordo com normas e projetos urbanísticos, com acesso aos serviços públicos, e a **cidade informal**, caracterizada principalmente pela autoconstrução, sem qualquer observância das normas de parcelamento, uso e ocupação do solo, e despida das mínimas condições de infraestrutura urbana, decorrendo da urbanização desenfreada e sem planejamento, enorme degradação ambiental, com prejuízo direto à qualidade de vida da população e comprometendo a preservação dos recursos naturais para as presentes e futuras gerações.

Sensível ao processo, o constituinte de 1988, de forma pioneira, incluiu no texto constitucional um capítulo que dispõe sobre a política urbana, arts. 182 e 183, em que estabeleceu em linhas gerais as diretrizes para o processo de urbanização, atribuindo, por exemplo,

competência aos municípios para elaborar e implantar sua política de desenvolvimento urbano, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tendo por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, assim como a obrigatoriedade de Plano Diretor para cidades com mais de 20 mil habitantes.

Na distribuição das competências legislativas, o constituinte deferiu competência concorrente aos entes federados para legislar sobre direito urbanístico (art. 24, I), cabendo à União editar normas gerais (art. 24, § 1º), aos Estados, Distrito Federal e Municípios, normas suplementares (art. 24, § 2º, e art. 30, II) e, finalmente, aos municípios, dispor sobre assuntos de interesse local (art. 30, I) e ainda promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII).

No exercício de sua competência constitucional, a União editou a Lei nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade, norma geral em direito urbanístico, cabendo aos demais entes da federação complementar o diploma legal citado, editando normas legais para atender suas peculiaridades locais, sem, contudo, contrariar as normas gerais federais.

Assim, verifica-se que a competência municipal em matéria urbanística pode ser exercida de forma bastante ampla, disciplinando tudo quanto for de interesse local, bem ainda instituir sua política de desenvolvimento urbano, mercê da edição de leis diversas, a exemplo do Plano Diretor, Lei de Uso e Ocupação do Solo, Código de Posturas e Obras, Lei de Regularização Fundiária, Lei da Política de Habitação, de Saneamento, dentre outras que reputar necessárias ao adequado planejamento e ordenamento das ocupações e as atividades urbanas.

No que concerne ao tema de parcelamento urbano, e igualmente à regularização fundiária, cabe à União editar normas gerais. Tais leis são o Estatuto da Cidade – Lei Federal nº 10.257/2001, a MP 2220/2001, Lei Federal nº 6.766/1979, Lei Federal nº 13.465/2017, entre outras.

Aos Estados, como dito, caberá complementar as normas gerais federais. Em não havendo normas gerais, o Estado tem competência legislativa plena. Sobrevindo norma geral federal, a norma estadual perde a eficácia, no que invadir a competência federal ou no que for com ela incompatível. Este o regime que deflui do artigo 24, §§1º a 4º, da CF/88.

Ocorre, que, no que toca aos temas “parcelamento do solo” e “regularização fundiária”, não existe omissão legislativa da União Federal, pois foram editadas leis federais para estabelecer normas gerais que disciplinam estas matérias.

Assim, o Estado pode complementar a legislação federal em estreitíssimo campo.

Já a Lei Federal nº 6.766/1979, editada muito antes da CF/88, reconhecia a competência legislativa concorrente dos Estados para dispor sobre parcelamento do solo urbano, tendo sido, por isso, recepcionada pela Magna Carta.

Nesse sentido dispõem os artigos 13 e 15 da Lei nº 6.766/1979, ao estabelecerem que os Estados podem disciplinar, por decreto, a aprovação de parcelamento do solo realizada pelos Municípios, para fins urbanos situados em áreas limítrofes de municípios, em mais de um município, em áreas de interesse ambiental e do patrimônio histórico, paisagístico e cultural, criadas pelo Estado ou pela União ou com mais de 1.000.000 metros quadrados.

O artigo 13 estabelece também que caberá ao Estado, nestas hipóteses, conceder anuência prévia à aprovação dos parcelamentos do solo pelos Municípios. Nestes casos, a aprovação do parcelamento do solo é um ato administrativo complexo, somente tendo validade jurídica a aprovação municipal que foi precedida da anuência estadual, quando legalmente exigível, ou seja, nas hipóteses previstas no artigo 13 da Lei Federal nº 6.766/1979.

Em Minas Gerais, foi editado o Decreto Estadual nº 44.646/2007 que estabelece o regramento para a anuência prévia em parcelamentos do solo para fins urbanos.

A competência administrativa para a anuência propriamente dita é exercida por vários órgãos estaduais, de acordo com a localização do parcelamento do solo.

Nas Regiões Metropolitanas de Belo Horizonte e do Vale do Aço, a competência é das respectivas Agências Metropolitanas, de acordo com o art. 13, parágrafo único, da Lei nº 6.766/1979.

No restante do Estado, e desde que caracterizada uma das hipóteses do artigo 13, a competência para a anuência é da Secretaria de Estado das Cidades e Integração Regional (SECIR).

Como sabido, o Município também possui competência para legislar em matéria de parcelamento do solo, conforme se infere do artigo 30, I e VIII, da CF/88. Essa competência legislativa, por ser concorrente à União e ao Estado, deve se limitar a editar normas que atendam as peculiaridades e interesses locais, mas sem malferir ou contrariar as normas gerais federais e as suplementares estaduais.

Em que pese a recém editada Lei Federal nº 13.465/2017 seja silente sobre a necessidade de anuência estadual nos procedimentos de regularização fundiária,

entendemos que é de se observar o regramento da Lei nº 6.766/1979, em deferência ao princípio da coerência e integração do ordenamento jurídico, não sendo razoável exigir-se a anuência estadual para a aprovação do empreendimento de parcelamento do solo e dispensá-la na regularização fundiária.

Por fim, a competência urbanística administrativa para aprovar os projetos de parcelamento do solo e de regularização fundiária é privativa do Município, conforme se infere da conjugação dos artigos 30, VIII, da CF/88 (parte final); art. 12 da Lei nº 6.766/1979 e arts. 11, § 1º e 12, da Lei Federal nº 13.465/2017, ainda que possa haver manifestação de diversos outros órgãos e entes públicos no procedimento, inclusive como promoventes do parcelamento do solo e da regularização fundiária.

É certo que a competência administrativa para anuência e aprovação de parcelamentos do solo e regularização fundiária delineadas nas Lei Federais nº 6.766/1979 e nº 13.465/2017 não foram alteradas pela edição do Estatuto da Metrópole – Lei nº 13.089/2015.

De fato, o Estatuto da Metrópole reforçou as normas gerais urbanísticas pré-existentes, ao estabelecer em seu art. 1º, § 2º, que:

[...] serão observadas as normas gerais de direito urbanístico estabelecidas na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências, e em outras leis federais, bem como as regras que disciplinam a política nacional de desenvolvimento urbano [...]. (BRASIL, 2015)

2. A regularização fundiária urbana e suas modalidades

Segundo o disposto no revogado artigo 46 da Lei Federal nº 11.977/2009:

Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (BRASIL, 2009)

O atual marco legal federal da regularização fundiária urbana, Lei Federal nº 13.465/2017, dispõe em seu artigo 9º que a regularização fundiária urbana:

[...] abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. (BRASIL, 2017)

A definição legal deixa evidente que o legislador procurou aliar a regularização cartorária (consistente na aprovação urbanística do assentamento, registro em cartório imobiliário do ato de aprovação na matrícula da gleba parcelada, se houver, e a titulação dos ocupantes) **com** a introdução de melhorias urbanísticas (obras de infraestrutura urbana) e ambientais (saneamento e recuperação ambiental), sem o que a regularização fundiária não alcançará seu principal objetivo, que é garantir moradia com segurança e dignidade humana às populações urbanas beneficiárias.

A Lei Federal nº 13.465/2017 prevê no artigo 13 duas modalidades de regularização fundiária urbana (Reurb), levando em consideração a situação socioeconômica da população beneficiária, a saber:

a) **Reurb de Interesse Social (Reurb-S):** regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal;

b) **Reurb de Interesse Específico (Reurb-E):** regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada como de baixa renda.

Verifica-se que cabe ao Poder Executivo municipal enquadrar a Reurb em uma das modalidades legais, mediante ato formal, normalmente por meio de decreto ou despacho, o que se dará logo no início do processo administrativo de análise e aprovação da Reurb, tema que será objeto de análise mais detalhada, quando tratarmos do procedimento da Reurb propriamente dito.

A lei em comento concede tratamento diferenciado, quer se trate de Reurb-S ou de Reurb-E, instituindo isenções de custas e emolumentos para a Reurb-S, previstas nos parágrafos do artigo 13. As principais isenções abrangem os atos registrares da regularização fundiária de interesse social, isto é, a averbação do auto de demarcação urbanística, registro da regularização, abertura de matrícula dos lotes e registro do ato de aquisição do domínio, da legitimação fundiária e da legitimação de posse, a conversão da legitimação de posse em domínio, por meio de usucapião administrativo, o primeiro registro do direito real de laje

e, por fim, a averbação da edificação com até 70 m² de área construída. Serão gratuitas também as certidões fornecidas para viabilizar pesquisas cartorárias com vistas à regularização fundiária de interesse social.

A lei estabelece também que a prática destes atos relacionados à Reurb-S de assentamentos consolidados até 22 de dezembro de 2016 não depende da comprovação do pagamento dos tributos eventualmente incidentes. Em outras palavras, o oficial do CRGI não poderá exigir exibição de quaisquer certidões negativas de débitos relativamente às fazendas federal, estadual e municipal. Vejamos:

Art. 13. [...]

§ 1º Serão isentos de custas e emolumentos, entre outros, os seguintes atos registrares relacionados à Reurb-S:

I - o primeiro registro da Reurb-S, o qual confere direitos reais aos seus beneficiários;

II - o registro da legitimação fundiária;

III - o registro do título de legitimação de posse e a sua conversão em título de propriedade;

IV - o registro da CRF e do projeto de regularização fundiária, com abertura de matrícula para cada unidade imobiliária urbana regularizada;

V - a primeira averbação de construção residencial, desde que respeitado o limite de até setenta metros quadrados;

VI - a aquisição do primeiro direito real sobre unidade imobiliária derivada da Reurb-S;

VII - o primeiro registro do direito real de laje no âmbito da Reurb-S; e

VIII - o fornecimento de certidões de registro para os atos previstos neste artigo.

§ 2º Os atos de que trata este artigo independem da comprovação do pagamento de tributos ou penalidades tributárias, sendo vedado ao oficial de registro de imóveis exigir sua comprovação.

§ 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.

§ 4º Na Reurb, os Municípios e o Distrito Federal poderão admitir o uso misto de atividades como forma de promover a integração social e a geração de emprego e renda no núcleo urbano informal regularizado.

§ 5º A classificação do interesse visa exclusivamente à identificação dos responsáveis pela implantação ou adequação das obras de infraestrutura essencial e ao reconhecimento do direito à gratuidade das custas e emolumentos notariais e registrais em favor daqueles a quem for atribuído o domínio das unidades imobiliárias regularizadas.

§ 6º Os cartórios que não cumprirem o disposto neste artigo, que retardarem ou não efetuarem o registro de acordo com as normas previstas nesta Lei, por ato não justificado, ficarão sujeitos às sanções previstas no art. 44 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, observado o disposto nos §§ 3º-A e 3º-B do art. 30 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.

§ 7º A partir da disponibilidade de equipamentos e infraestrutura para prestação de serviço público de abastecimento de água, coleta de esgoto, distribuição de energia elétrica, ou outros serviços públicos, é obrigatório aos beneficiários da Reurb realizar a conexão da edificação à rede de água, de coleta de esgoto ou de distribuição de energia elétrica e adotar as demais providências necessárias à utilização do serviço, salvo disposição em contrário na legislação municipal. (BRASIL, 2017)

O § 5º do artigo 13 estabelece que a classificação em Reurb-S visa garantir a responsabilidade do poder público municipal e de suas concessionárias pelas obras de infraestrutura básica do assentamento e o § 6º dispõe que os CRGIs que se recusarem ou retardarem o registro gratuito dos atos relacionados à Reurb-S ficam sujeitos a sanções administrativas previstas na Lei Federal nº 11.977/2009 e na Lei de Registros Públicos – Lei Federal nº 6.015/1973.

Deve-se observar que o regime da Lei nº 13.465/2017, incluindo a possibilidade de flexibilização de parâmetros legais, é aplicável aos núcleos urbanos informais consolidados até 22 de dezembro de 2016, conforme previsto no artigo 9º, § 2º.

A lei dispõe que a regularização fundiária urbana destina-se aos núcleos urbanos informais consolidados, assim compreendido (artigo 11, III):

aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município.

Nos casos em que não se está diante de uma ocupação consolidada, deve-se promover a regularização do assentamento, com base nas disposições da Lei Federal nº 6.766/1979 e da legislação municipal correlata, devendo ser exigidas as adequações necessárias no projeto urbanístico para atendimento dos requisitos legais.

3. Os objetivos da Regularização Fundiária Urbana

A regularização fundiária urbana (Reurb), como é denominada pela Lei Federal nº 13.465/2017, possui os seguintes objetivos, de acordo como artigo 10:

Art. 10. Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios:

I - identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior;

II - criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;

III - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados;

IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda;

V - estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade;

VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas;

VII - garantir a efetivação da função social da propriedade;

VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;

IX - concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo;

X - prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais;

XI - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher;

XII - franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária. (BRASIL, 2017)

Como se vê, a novel lei ratifica objetivos anteriormente previstos na Lei Federal nº 11.977/2009, dentre os quais destacamos a integração dos assentamentos urbanos informais à cidade mediante acesso à infraestrutura e serviços públicos essenciais, visando ao cumprimento da função social da cidade, da propriedade e à melhoria das condições de vida da população.

Deve ser garantida a participação da população beneficiária durante todo o processo de regularização fundiária, em deferência ao princípio da gestão democrática da cidade, previsto no artigo 2º do Estatuto da Cidade.

4. Conceitos introduzidos pela Lei Federal nº 13.465/2017

A Lei nº 13.465/2017 traz em seu artigo 11 alguns conceitos e definições imprescindíveis à sua completa e adequada compreensão e aplicação, a saber:

Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se:

I - núcleo urbano: assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural;

II - núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização;

III - núcleo urbano informal consolidado: aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município;

IV - demarcação urbanística: procedimento destinado a identificar os imóveis públicos e privados abrangidos pelo núcleo urbano informal e a obter a anuência dos respectivos titulares de direitos inscritos na matrícula dos imóveis ocupados, culminando com averbação na matrícula destes imóveis da viabilidade da regularização fundiária, a ser promovida a critério do Município;

V - Certidão de Regularização Fundiária (CRF): documento expedido pelo Município ao final do procedimento da Reurb, constituído do projeto de regularização fundiária aprovado, do termo de compromisso relativo a sua execução e, no caso da legitimação fundiária e da legitimação de posse, da listagem dos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado, da devida qualificação destes e dos direitos reais que lhes foram conferidos;

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

VII - legitimação fundiária: mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da Reurb;

VIII - ocupante: aquele que mantém poder de fato sobre lote ou fração ideal de terras públicas ou privadas em núcleos urbanos informais. (BRASIL, 2017)

A principal novidade conceitual trazida pela nova lei diz respeito ao que denomina “núcleo urbano”, a ser objeto de regularização fundiária, em substituição ao conceito de “assentamento urbano”, previsto no revogado Capítulo III da Lei Federal nº 11.977/2009.

Segundo o artigo 47, VI, da Lei nº 11.977/2009 consideram-se assentamentos irregulares para fins de regularização fundiária urbana as “ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizadas em áreas urbanas públicas ou privadas, utilizados predominantemente para fins de moradia”, deixando claro que somente os assentamentos situados em zona urbana seriam passíveis de regularização fundiária, em consonância com o artigo 3º, caput, da Lei Federal nº 6.766/1979, que veda o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas rurais.

Já o artigo 11, I, da Lei nº 13.465/2017 define como núcleo urbano:

[...] assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural. (BRASIL, 2017)

A leitura apressada do dispositivo poderia levar à conclusão equivocada de que doravante será possível a regularização de loteamentos ou assentamentos

clandestinos situados na zona rural do Município. Não é essa a melhor interpretação da lei. O dispositivo fala em área qualificada ou inscrita como rural. A nosso ver, a expressão “área” refere-se ao imóvel ou gleba onde se instalou o assentamento e não ao zoneamento. Assim, entendemos que a regularização fundiária urbana será possível, como de fato já era, se o assentamento estiver situado em imóvel cadastrado ou registrado como rural, desde que situado na zona urbana, de expansão urbana ou de urbanização específica do Município.

Aliás, o artigo 8º do Provimento 44 do Conselho Nacional de Justiça, editado em 2015, já dispunha expressamente neste sentido:

Art. 8º Para fins de regularização fundiária, o imóvel considera-se urbano, segundo o previsto nos incisos I e II do art. 47 da Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009, ainda que esteja cadastrado como rural junto ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

Parágrafo único. A regularização fundiária urbana independe de averbação de cancelamento de cadastro do imóvel rural, cabendo ao registrador, após a conclusão dos procedimentos de inscrição, enviar comunicação ao INCRA para os devidos fins. (BRASIL, 2015)

Entender em sentido contrário seria extremamente prejudicial ao desenvolvimento urbano equilibrado. Que benefícios traria uma legislação que permitisse a regularização de assentamentos precários nas zonas rurais, senão premiar os maus empreendedores e onerar o Município com encargos advindos da obrigação de prestar serviços públicos em locais distantes do centro urbano, a custo elevadíssimo, desequilibrando ainda mais os combalidos orçamentos públicos, para atender parcela ínfima da população, em prejuízo do custeio de serviços essenciais para a grande maioria?

Assim, no caso de assentamentos clandestinos e informais para fins urbanos, situados em zona rural do Município, a regularização dependerá de prévia modificação do zoneamento municipal previsto no plano diretor ou em outra lei, a fim de incluir o assentamento na zona urbana, de expansão urbana ou de urbanização específica, conforme exige o artigo 3º, caput, da Lei Federal nº 6.766/1979, observando-se os requisitos do artigo 42-B da Lei Federal nº 10.257/2001.

A partir da edição da Lei Federal nº 12.608, de 10 de abril de 2012, que inseriu o artigo 42-B no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), não são mais possíveis alterações legislativas pontuais para ampliar o perímetro urbano visando a atender empreendimentos específicos, sem adequado planejamento territorial global.

É certo que o Estatuto da Cidade estabeleceu em seu artigo 42-B, com a redação introduzida pela Lei Federal nº 12.608/12, requisitos para a criação de novas áreas urbanas com vistas a assegurar uma expansão urbana planejada, onde o poder público municipal tenha plenas condições de atender as necessidades dos novos núcleos urbanos, no que concerne à prestação dos serviços públicos, adensamento populacional e infraestrutura urbana, mediante fixação dos parâmetros urbanos específicos, assegurando áreas livres para habitação de interesse social, bem ainda visando a coibir a expansão da cidade para áreas inadequadas sob o ponto de vista ambiental e urbanístico.

Art. 42-B. Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta Lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo:

I - demarcação do novo perímetro urbano;

II - delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais;

III - definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais;

IV - definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda;

V - a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido;

VI - definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; e

VII - definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público.

§ 1º O projeto específico de que trata o caput deste artigo deverá ser instituído por lei municipal e atender às diretrizes do plano diretor, quando houver.

§ 2º Quando o plano diretor contemplar as exigências estabelecidas no caput, o Município ficará dispensado da elaboração do projeto específico de que trata o caput deste artigo.



§ 3º A aprovação de projetos de parcelamento do solo no novo perímetro urbano ficará condicionada à existência do projeto específico e deverá obedecer às suas disposições. (BRASIL, 2001, grifo nosso)

Fica claro, portanto, que a partir da edição da Lei Federal nº 12.608/12, o zoneamento do território deverá contemplar usos diversificados, como forma de incrementar a economia e a geração de renda e também a previsão de áreas destinadas à habitação de interesse social, visando a atender a necessidade de moradia das populações de baixa renda, **sob pena de impossibilidade jurídica do Município de aprovar novos loteamentos, que, se aprovados ao arrepio da legislação federal, não poderão ser registrados em cartório do Registro Geral de Imóveis competente, em face da nulidade absoluta do ato de aprovação.**

O Oficial do Cartório do Registro de Imóveis, ao receber requerimento de registro de parcelamento do solo aprovado em área de expansão urbana criada após 10 de abril de 2012, deverá, a título de cautela, em um juízo preliminar, verificar se a lei municipal que a criou atende aos requisitos legais previstos no artigo 42-B do Estatuto da Cidade, e, constatando indícios de ilegalidade, negar o registro do parcelamento do solo, com base no art. 42-B, § 3º, comunicando ao Ministério Público para as providências cabíveis.

O próprio Ministério Público ou qualquer legitimado poderá impugnar o registro do loteamento ou Reurb nestes casos.

A inobservância das normas legais acima mencionadas, disciplinadoras da ordem urbanística, implica crescimento urbano desordenado e distorcido, com prejuízo ao cumprimento das funções sociais da cidade (moradia, circulação, lazer e trabalho), podendo acarretar a responsabilidade civil e criminal do gestor público, vereadores e empreendedores beneficiados, sem prejuízo da responsabilidade por improbidade administrativa (art. 11, I e II, da Lei Federal nº 8.429/1992)¹, já que as normas urbanísticas são de ordem pública e aplicação cogente, não restando ao administrador campo para o exercício de juízo da conveniência ou oportunidade quanto à sua incidência.

Ademais, tendo-se em mira o princípio do desenvolvimento sustentável e do planejamento urbano como direitos difusos criados pela CF/88, é imperioso para a criação de novas áreas urbanas a realização de estudos técnicos que demonstrem a necessidade de alteração/ampliação da zona urbana e a viabilidade técnica de prestação dos serviços públicos essenciais e a capacidade orçamentária do

¹ Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:



Município em prestá-los adequadamente, inclusive sua manutenção periódica, em face do princípio da adequação e continuidade dos serviços públicos, devendo também ser assegurada a ampla participação da população e das associações representativas dos vários segmentos comunitários na formulação do projeto de lei, através da realização de debates e audiências públicas, mediante prévia divulgação dos estudos técnicos, em atenção aos princípios do planejamento urbano e da gestão democrática da cidade, insertos no Estatuto da Cidade.

A decisão de ampliação da zona urbana do Município deve ser orientada, portanto, com base no interesse público, e não apenas em razão da pressão do mercado imobiliário, ávido por novos lançamentos e lucros.

Uma lei municipal que eventualmente crie novo zoneamento sem observância das disposições do Estatuto da Cidade e para atender a interesses específicos de determinado setor econômico é norma de efeito concreto, equiparável ao ato administrativo, portanto, passível de questionamento judicial através de ação civil pública e da ação popular, em razão dos efeitos lesivos

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

que sua aplicação poderá acarretar ao meio ambiente natural e urbano do Município e, certamente, redundará na responsabilização dos agentes públicos omissos ou coniventes com a ilegalidade.

Na lição de Hely Lopes Meirelles (2002, p. 678):

As leis e decretos de efeitos concretos podem ser invalidados em procedimentos comuns, em mandado de segurança ou em ação popular, porque já trazem em si os resultados administrativos objetivados. Não são atos normativos gerais, mas, sim, deliberações individualizadas revestindo a forma anômala de lei ou decreto. Tais são, p. ex., as leis que criam Municípios, as que extinguem vantagens dos servidores públicos, que concedem anistia fiscal e outras semelhantes. Assim também os decretos de desapropriação, de nomeação, de autorização, etc. (MEIRELLES, 2002, p. 678)

Deve-se enfatizar que a decisão de inserir a área do assentamento ou parcelamento do solo na zona urbana para fins de regularização fundiária é do Município e não há como obrigá-lo a fazer isto. Na eventualidade de o Município não manifestar interesse em ampliar o perímetro urbano de forma a viabilizar a regularização fundiária de dado parcelamento do solo, a regularização não será juridicamente possível,

cabendo ao Ministério Público ou outro legitimado pleitear judicialmente em face dos responsáveis o desfazimento do empreendimento, se ainda possível, ou indenização por danos ambientais irreversíveis.

Verificando o Município a necessidade de promover a regularização fundiária de assentamentos informais situados em zona rural, é conveniente elaborar um plano municipal de regularização fundiária com o diagnóstico de todos os assentamentos, incluindo informações sobre situação dominial das glebas ocupadas (mediante busca cartorária), existência ou não de um empreendedor a ser responsabilizado, infraestrutura instalada e demandada com respectivos custos, eventuais óbices à regularização, tais como restrições ambientais e urbanísticas e condições de adensamento, estabelecendo uma ordem de prioridade para as intervenções necessárias.

A partir deste plano de regularização, o Município identificará as alterações legislativas necessárias, inclusive quanto ao zoneamento vigente, de modo a viabilizar a regularização dos assentamentos, sendo aconselhável, nos casos de assentamentos ocupados predominantemente por população de baixa renda, prever a criação de zonas de especial interesse social (ZEIS).

Feito o diagnóstico, o Município poderá propor uma lei de regularização fundiária, estabelecendo, por exemplo, parâmetros urbanísticos diferenciados, bem ainda alterações no plano diretor e/ou lei de uso e ocupação do solo, visando a ampliar o perímetro urbano. Esse projeto de lei deve ser amplamente discutido com a população, mediante realização de audiências públicas.

Os demais conceitos introduzidos pela Lei Federal nº 13.465/2017 serão objeto de análise em momento oportuno deste guia.

5. Inovações e flexibilizações permitidas pela Lei Federal nº 13.465/2017

É de todos conhecida a enorme dificuldade em promover a regularização fundiária de um assentamento urbano informal consolidado, diante do quadro de “desconformidades” entre a “realidade instalada” e o regime jurídico previsto na legislação urbanística e ambiental, para aprovação de loteamentos, em especial na Lei Federal nº 6.766/1979 e nas leis municipais de uso e ocupação do solo.

Tendo como objetivo principal a permanência das populações nos assentamentos consolidados, mediante as devidas e necessárias correções relativas aos aspectos de segurança, a Lei nº 13.465/2017, a exemplo do que já previa a Lei Federal nº 11.977/2009, autorizou que o Município flexibilize alguns parâmetros urbanísticos, por decisão administrativa fundamentada no bojo do procedimento de regularização fundiária, tornando dispensável a edição de lei, bem ainda autoriza a regularização de ocupações em áreas de preservação permanente e, excepcionalmente, situadas em unidades de conservação de uso sustentável ou de proteção aos mananciais, cumpridas algumas exigências.

Em Minas Gerais, a Lei Estadual nº 10.793/1992, em seu art. 1º e no inciso VI do art. 4º, veda parcelamento do solo para fins urbanos em sub-bacias hidrográficas enquadradas na classe especial e classe I destinadas a abastecimento público. Desta forma, a nosso ver, não são passíveis de regularização assentamentos ou núcleos urbanos informais que se encaixem nesta situação, havendo de aplicar-se a legislação mais protetiva ao meio ambiente. Vejamos o que estabelece a Lei nº 13.465/2017:

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.

§ 2º Constatada a existência de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em área de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, Estados ou Municípios, a Reurb observará, também, o disposto nos arts. 64 e 65 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, hipótese na qual se torna obrigatória a elaboração de estudos técnicos, no âmbito da Reurb, que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso.

§ 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.

§ 4º Na Reurb cuja ocupação tenha ocorrido às margens de reservatórios artificiais de água destinados à geração de energia ou ao abastecimento público, a faixa da área de preservação permanente consistirá na distância entre o nível máximo operativo normal e a cota máxima maximorum.

§ 5º Esta Lei não se aplica aos núcleos urbanos informais situados em áreas indispensáveis à segurança nacional ou de interesse da defesa, assim reconhecidas em decreto do Poder Executivo federal. (BRASIL, 2017)

Relativamente às ocupações consolidadas em área de preservação permanente, verifica-se que a Lei nº 13.465/2017 faz referência ao que dispõe o Código Florestal Federal – Lei nº 12.651/2012.

Observa-se que a Lei nº 11.977/2009 autorizava a regularização de ocupações consolidadas até 31 de dezembro de 2007 em área de preservação permanente no caso de assentamentos ocupados por população de baixa renda. Essa intervenção para fins de regularização fundiária era até mesmo classificada como de interesse social, desde o advento da Resolução CONAMA 369/2006 (artigo 9º).

Considerando que a Lei nº 13.465/2017 faz referência ao regime do Código Florestal Federal, entendemos que os núcleos ou assentamentos urbanos informais situados total ou parcialmente em área de preservação permanente só poderão ser regularizados no caso de ficar caracterizada hipótese legal autorizativa, ou seja, interesse social, utilidade pública ou baixo impacto, conforme disposto no artigo 8º, *caput*:

Art. 8º A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental previstas nesta Lei. (BRASIL, 2017)

Os conceitos de interesse social, utilidade pública e baixo impacto estão definidos no artigo 3º, VIII, IX e X, do Código Florestal:

Art. 3º [...]

VIII - utilidade pública:

a) as atividades de segurança nacional e proteção sanitária;

b) **as obras de infraestrutura destinadas às concessões e aos serviços públicos de transporte, sistema viário, inclusive aquele necessário aos parcelamentos de solo urbano aprovados pelos**

Municípios, saneamento, gestão de resíduos, energia, telecomunicações, radiodifusão, instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais, bem como mineração, exceto, neste último caso, a extração de areia, argila, saibro e cascalho;

c) atividades e obras de defesa civil;

d) atividades que comprovadamente proporcionem melhorias na proteção das funções ambientais referidas no inciso II deste artigo;

e) outras atividades similares devidamente caracterizadas e motivadas em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto, definidas em ato do Chefe do Poder Executivo federal;

IX - interesse social:

a) as atividades imprescindíveis à proteção da integridade da vegetação nativa, tais como prevenção, combate e controle do fogo, controle da erosão, erradicação de invasoras e proteção de plantios com espécies nativas;

b) a exploração agroflorestal sustentável praticada na pequena propriedade ou posse rural familiar ou por povos e comunidades tradicionais, desde que não descaracterize a cobertura vegetal existente e não prejudique a função ambiental da área;

c) a implantação de infraestrutura pública destinada a esportes, lazer e atividades educacionais e culturais ao ar livre em áreas urbanas e rurais consolidadas, observadas as condições estabelecidas nesta Lei;

d) a regularização fundiária de assentamentos humanos ocupados predominantemente por população de baixa renda em áreas urbanas consolidadas, observadas as condições estabelecidas na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009;

e) implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes tratados para projetos cujos recursos hídricos são partes integrantes e essenciais da atividade;

f) as atividades de pesquisa e extração de areia, argila, saibro e cascalho, outorgadas pela autoridade competente;

g) outras atividades similares devidamente caracterizadas e motivadas em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional à atividade proposta, definidas em ato do Chefe do Poder Executivo federal;

X - atividades eventuais ou de baixo impacto ambiental:

a) abertura de pequenas vias de acesso interno e suas pontes e pontilhões, quando necessárias à travessia de um curso d'água, ao acesso de pessoas e animais para a obtenção de água ou à retirada de produtos oriundos das atividades de manejo agroflorestal sustentável;

b) implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e efluentes tratados, desde que comprovada a outorga do direito de uso da água, quando couber;

c) implantação de trilhas para o desenvolvimento do ecoturismo;

d) construção de rampa de lançamento de barcos e pequeno ancoradouro;

e) construção de moradia de agricultores familiares, remanescentes de comunidades quilombolas e outras populações extrativistas e tradicionais em áreas rurais, onde o abastecimento de água se dê pelo esforço próprio dos moradores;

f) construção e manutenção de cercas na propriedade;

g) pesquisa científica relativa a recursos ambientais, respeitados outros requisitos previstos na legislação aplicável;

h) coleta de produtos não madeireiros para fins de subsistência e produção de mudas, como sementes, castanhas e frutos, respeitada a legislação específica de acesso a recursos genéticos;

i) plantio de espécies nativas produtoras de frutos, sementes, castanhas e outros produtos vegetais, desde que não implique supressão da vegetação existente nem prejudique a função ambiental da área;

j) exploração agroflorestal e manejo florestal sustentável, comunitário e familiar, incluindo a extração de produtos florestais não madeireiros, desde que não descaracterizem a cobertura vegetal nativa existente nem prejudiquem a função ambiental da área;

k) **outras ações ou atividades similares, reconhecidas como eventuais e de baixo impacto ambiental em ato do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA ou dos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente;** (BRASIL, 2012, grifo nosso).

Como se vê, a regularização fundiária de ocupações consolidadas feitas por população de baixa renda em área de preservação permanente está prevista como hipótese de interesse social autorizativa da intervenção ou supressão de vegetação (artigo 3º, IX, “d”).

No que concerne à regularização fundiária de interesse específico, para viabilizar a regularização, a intervenção deve enquadrar-se em uma das hipóteses de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto.

As intervenções para abertura do sistema viário e demais obras de infraestrutura enquadram-se facilmente no conceito de utilidade pública (artigo 3º, VIII, “b”). Já os lotes e edificações propriamente ditos só serão regularizáveis se se enquadrarem no critério de baixo impacto, conforme definido pelo CONAMA e pelos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente (artigo 3º, X, “d”).

A Resolução CONAMA 369/2006 define “baixo impacto” em seu artigo 11. Em Minas Gerais, a DN COPAM 76/2004 define “baixo impacto” em seu artigo 1º, II.

Enquadrando-se em uma das hipóteses legais autorizativas da intervenção em APP, o núcleo urbano informal poderá ser regularizado integral ou parcialmente, observando-se o que dispõem os artigos 11, § 2º, da Lei nº 13.465/2017 e arts. 64 e 65 do Código Florestal:

Art. 11 – [...]

§ 2º Constatada a existência de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em área de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, Estados ou Municípios, a Reurb observará, também o disposto nos arts. 64 e 65 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, **hipótese na qual se torna obrigatória a elaboração de estudos técnicos, no âmbito da Reurb, que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso.**

Art. 64 - Na Reurb-S dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana. (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 1º O projeto de regularização fundiária de interesse social deverá incluir estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior com a adoção das medidas nele preconizadas.

§ 2º O estudo técnico mencionado no § 1º deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos:

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

II - especificação dos sistemas de saneamento básico;

III - proposição de intervenções para a prevenção e o controle de riscos geotécnicos e de inundações;

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

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

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

VII - garantia de acesso público às praias e aos corpos d'água. (BRASIL, 2017, grifo nosso)

Art. 65. Na Reurb-E dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente não identificadas como áreas de risco, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana. (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 1º O processo de regularização fundiária de interesse específico deverá incluir estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior e ser instruído com os seguintes elementos: (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

I - a caracterização físico-ambiental, social, cultural e econômica da área;

II - a identificação dos recursos ambientais, dos passivos e fragilidades ambientais e das restrições e potencialidades da área;

III - a especificação e a avaliação dos sistemas de infraestrutura urbana e de saneamento básico implantados, outros serviços e equipamentos públicos;

IV - a identificação das unidades de conservação e das áreas de proteção de mananciais na área de influência direta da ocupação, sejam elas águas superficiais ou subterrâneas;

V - a especificação da ocupação consolidada existente na área;

VI - a identificação das áreas consideradas de risco de inundações e de movimentos de massa rochosas, tais como deslizamento, queda e rolamento de blocos, corrida de lama e outras definidas como de risco geotécnico;

VII - a indicação das faixas ou áreas em que devem ser resguardadas as características típicas da Área de Preservação Permanente com a devida proposta de recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;

VIII - a avaliação dos riscos ambientais;

IX - a comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores a partir da regularização; e

X - a demonstração de garantia de acesso livre e gratuito pela população às praias e aos corpos d'água, quando couber.

§ 2º Para fins da regularização ambiental prevista no caput, ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água, será mantida faixa não edificável com largura mínima de 15 (quinze) metros de cada lado.

§ 3º Em áreas urbanas tombadas como patrimônio histórico e cultural, a faixa não edificável de que trata o § 2º poderá ser redefinida de maneira a atender aos parâmetros do ato do tombamento. (BRASIL, 2012)

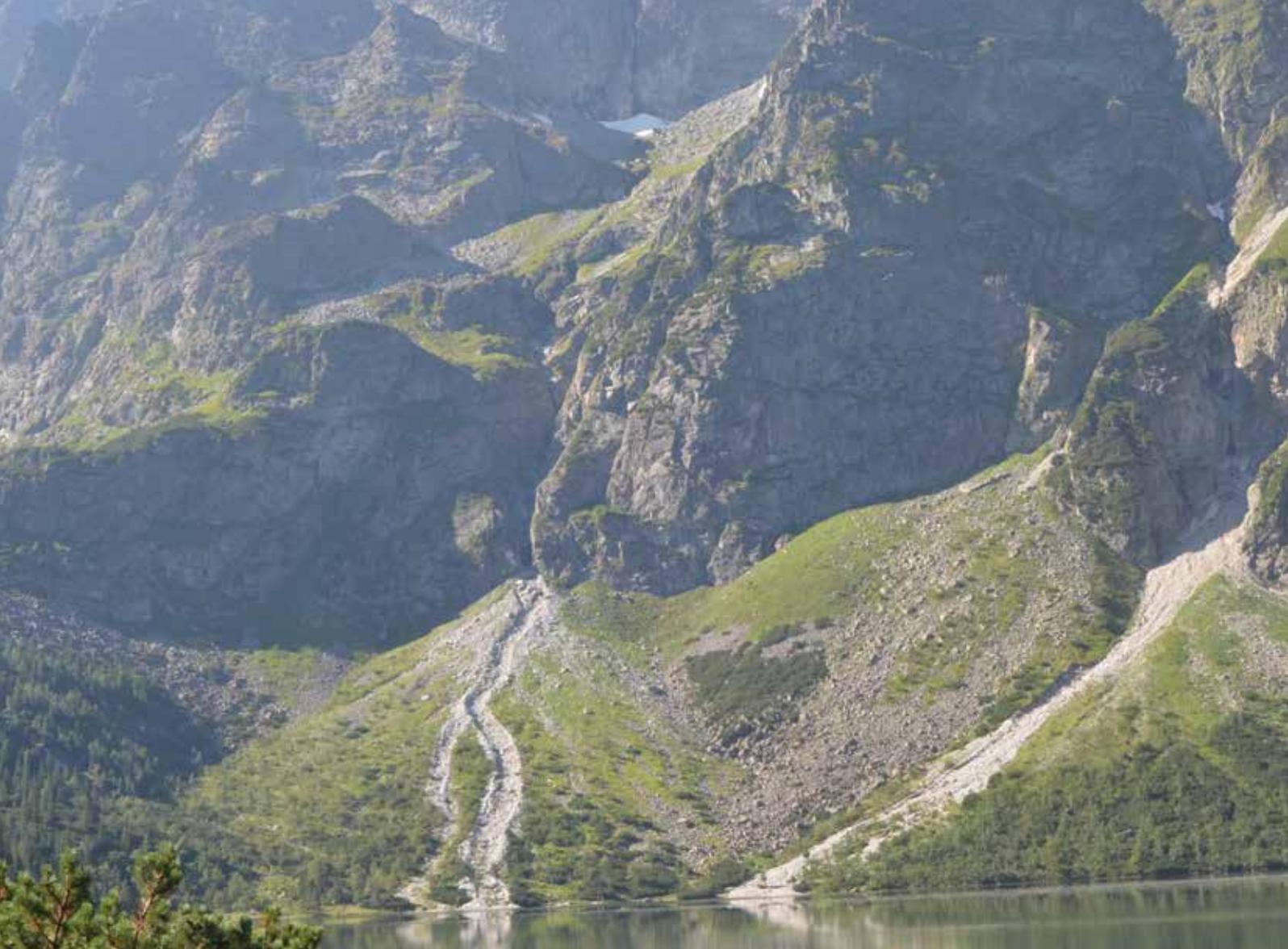
Observa-se que o Código Florestal, no caso de Reurb-E, exige a preservação de uma faixa mínima não edificante de 15 metros à margem dos cursos d'água, em consonância com o disposto no artigo 4º, III, da Lei Federal nº 6.766/1979:

Art. 4º. Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:

[...]

III - ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa não-edificável de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica; (Redação dada pela Lei nº 10.932, de 2004). (BRASIL, 2012)

Repisa-se que a regularização de intervenções em APP no meio urbano deve se sujeitar aos requisitos do Código Florestal Federal, ou seja, devem se enquadrar nas hipóteses de interesse social, utilidade pública e baixo impacto, demonstradas em procedimento de licenciamento ambiental corretivo ou procedimento administrativo autônomo, nos casos em que não há obrigação de licenciamento ambiental, devendo ser estabelecidas medidas mitigadoras e compensatórias,



se necessário. Por isso, não é possível a regularização automática, *ex lege*, de quaisquer intervenções realizadas até determinado termo ou prazo, a exemplo do que se pretendeu em Minas Gerais com os artigos 2º, III e 17, da Lei Estadual nº 20.922/2013, a saber:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

[...]

III – ocupação antrópica consolidada em área urbana o uso alternativo do solo em Área de Preservação Permanente – APP – definido no plano diretor ou projeto de expansão aprovado pelo município e estabelecido até 22 de julho de 2008, por meio de ocupação da área com edificações, benfeitorias ou parcelamento do solo;

[...]

Art. 17. Será respeitada a ocupação antrópica consolidada em área urbana, atendidas as recomendações técnicas do poder público. (MINAS GERAIS, 2013).

Por serem menos protetivos ao meio ambiente que a norma federal, estes dispositivos do Código Florestal estadual são objeto de Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 5.675, proposta pelo Procurador-Geral da República no Supremo Tribunal Federal.

Recentemente, também o TJMG julgou inconstitucionais os citados dispositivos da lei estadual em ADI 1.0000.16.045004-5/000, ajuizada pelo Procurador-Geral de Justiça de Minas Gerais.

Já a regularização fundiária urbana de núcleos ou assentamentos informais situados em unidades de conservação de uso sustentável depende de observar-se o regime definido no zoneamento ecológico-econômico e no plano de manejo da unidade impactada, ou seja, a regularização somente será possível se o ZEE e o plano de manejo admitirem a atividade. Será necessário obter a anuência/autorização do respectivo órgão gestor da UC, nos termos da Resolução CONAMA 418/2010, concedida no bojo do procedimento de licenciamento ambiental, quando se tratar de empreendimento sujeito a EIA/RIMA que afete unidade de conservação ou sua zona de amortecimento (art. 1º).

Em caso de unidades de conservação de uso sustentável, cuja zona de amortecimento não tenha sido formalmente definida, a anuência será necessária para os empreendimentos que se situarem no interior da unidade ou a uma distância de até 3 km da unidade de conservação, com exceção das APAS, RPPNs e áreas urbanas consolidadas. Nestes casos, a autorização/anuência do gestor da UC é dispensada (art. 1º, § 2º).

No caso de Reurb cujo licenciamento ambiental não exija EIA/RIMA (classes 3, 2 e 1), o órgão licenciador deverá tão somente dar ciência do empreendimento ao órgão responsável pela administração da UC, quando o empreendimento puder causar impacto direto na UC, estiver localizado em sua zona de amortecimento ou estiver localizado a uma distância de até 2 km da UC, cuja ZA não tenha sido formalmente definida. Mais uma vez essa comunicação é dispensável quando o loteamento se encontrar a até 2 km de distância da APA, RPPN ou em áreas urbanas consolidadas (art. 5º, § 2º).

É preciso ter em mente que nem sempre será possível a regularização fundiária dos assentamentos que se enquadrem nas restrições indicadas no artigo 3º, parágrafo único da Lei Federal nº 6.766/1979, se não forem eliminadas as situações de risco, mitigados ou compensados os danos ambientais:

Art. 3º Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal. (Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999)

Parágrafo único - Não será permitido o parcelamento do solo:

I - em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas;

II - em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados;

III - em terrenos com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes;

IV - em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação;

V - em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção. (BRASIL, 1979)

A leitura atenta desta norma é de suma importância, pois, a partir das características do terreno e de sua localização, a atividade de parcelamento do solo e a regularização fundiária poderão se inviabilizar completamente, tanto sob os aspectos ambientais e urbanísticos, quanto sob os aspectos econômicos.

Além das situações previstas no parágrafo único do artigo 3º acima transcrito, a legislação municipal pode estabelecer outras vedações ou restrições de acordo com as peculiaridades locais.

Conforme já examinado anteriormente, se o núcleo urbano informal consolidado se situar na zona rural do Município, será necessária previamente à Reurb a modificação do zoneamento por meio de edição de lei de ampliação do perímetro urbano que atenda o artigo 42 B do Estatuto da Cidade.

Superada esta questão, há que se verificar se existem na gleba, **total ou parcialmente**, algumas das situações previstas no artigo 3º, parágrafo único, da Lei nº 6.766/1979.

Nem todas as situações ali elencadas ensejam uma vedação absoluta à regularização fundiária. Em alguns casos serão exigidas medidas corretivas e cautelas adicionais para aprovação do projeto de Reurb. Para evitarmos repetições, reportamo-nos ao que restou consignado no guia do parcelamento do solo, em tudo aplicável à Reurb.

Em caso de impossibilidade de se realizar a Reurb, deve ser promovida a remoção e o reassentamento da população.

6. Competência para aprovação da Reurb

A competência para aprovação da regularização fundiária é do Município, ainda que o promovedor seja outro ente público, a exemplo da União ou Estado. Isso porque a competência para o controle do parcelamento, do uso e da ocupação do solo urbano é do Município (CF, art. 30, VIII), a exemplo do que já dispõe o artigo 12 da Lei Federal nº 6.766/1979.

Com efeito, estabelece a Lei Federal nº 13.465/2017:

Art. 12. A aprovação municipal da Reurb de que trata o art. 10 corresponde à aprovação urbanística do projeto de regularização fundiária, bem como à aprovação ambiental, se o Município tiver órgão ambiental capacitado.

§ 1º Considera-se órgão ambiental capacitado o órgão municipal que possua em seus quadros ou à sua disposição profissionais com atribuição técnica para a análise e a aprovação dos estudos referidos no art. 11, independentemente da existência de convênio com os Estados ou a União.

§ 2º Os estudos referidos no art. 11 deverão ser elaborados por profissional legalmente habilitado, compatibilizar-se com o projeto de regularização fundiária e conter, conforme o caso, os elementos constantes dos arts. 64 ou 65 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.

§ 3º Os estudos técnicos referidos no art. 11 aplicam-se somente às parcelas dos núcleos urbanos informais situados nas áreas de preservação permanente, nas unidades de conservação de uso sustentável ou nas áreas de proteção de mananciais e poderão ser feitos em fases ou etapas, sendo que a parte do núcleo urbano informal não afetada por esses estudos poderá ter seu projeto aprovado e levado a registro separadamente.

§ 4º A aprovação ambiental da Reurb prevista neste artigo poderá ser feita pelos Estados na hipótese de o Município não dispor de capacidade técnica para a aprovação dos estudos referidos no art. 11. (BRASIL, 2017).

É possível que a Reurb deva submeter-se também a licenciamento ambiental corretivo. Se o Município possuir órgão ambiental, e dependendo do porte do assentamento, será o responsável pelo licenciamento ambiental. Se o Município não possuir órgão ambiental e equipe técnica capacitada, o licenciamento caberá ao Estado, em caráter supletivo.

Uma leitura apressada do artigo 12 e de seus parágrafos poderia levar à equivocada compreensão de que o Município será sempre competente para o licenciamento ambiental, se possuir órgão ambiental e equipe técnica, independentemente do porte da Reurb.

Tal conclusão estaria a colidir com as normas da Lei Complementar nº 140/2011, que dispõe sobre a competência administrativa ambiental.

A competência para o licenciamento ambiental de empreendimentos de parcelamento do solo e para a Reurb se verifica de acordo com os artigos 8º e 9º da LC nº 140/2011.

Neste ponto, também nos reportamos ao que restou consignado sobre licenciamento ambiental de loteamentos no guia do parcelamento do solo.

Há que se observar, contudo, o porte do assentamento, a fim de identificar qual é o ente competente para o licenciamento ambiental da Reurb.

É possível, também, em se tratando de regularização fundiária, que o Estado entenda conveniente delegar ao Município sua competência ambiental, mediante convênio, conforme autorizado pelo artigo 16 da LC nº 140/2011 (competência subsidiária).

Em se tratando de Reurb, estando o assentamento urbano consolidado, o licenciamento certamente será direcionado para licença de operação corretiva (LOC).

7. Legitimados para requerer a Reurb

São legitimados para requerer a Reurb, conforme o artigo 14 da Lei Federal nº 13.465/2017:

Art. 14. Poderão requerer a Reurb:

I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta;

II - os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana;

III - os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores;

IV - a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e

V - o Ministério Público.

§ 1º Os legitimados poderão promover todos os atos necessários à regularização fundiária, inclusive requerer os atos de registro.

§ 2º Nos casos de parcelamento do solo, de conjunto habitacional ou de condomínio informal, empreendidos por particular, a conclusão da Reurb confere direito de regresso àqueles que suportarem os seus custos e obrigações contra os responsáveis pela implantação dos núcleos urbanos informais.

§ 3º O requerimento de instauração da Reurb por proprietários de terreno, loteadores e incorporadores que tenham dado causa à formação de núcleos urbanos informais, ou os seus sucessores, não os eximirá de responsabilidades administrativa, civil ou criminal. (BRASIL, 2017).

Assim como já fazia a Lei Federal nº 11.977/2009, a Lei Federal nº 13.465/2017 ampliou a legitimidade para implementação da regularização fundiária urbana. Enquanto na Lei nº 6.766/1979 tal dever legal cabia primordialmente ao empreendedor, nos termos do artigo 38, § 3º, e, subsidiariamente, ao poder público municipal ou ao Distrito Federal, nos termos do artigo 40, a novel lei confere tal mister à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e também aos beneficiários, individual ou coletivamente, e às 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. Obviamente, na prática, a União e os Estados somente terão interesse em promover regularização fundiária em terras de sua propriedade. O que temos verificado é a União e os Estados transferirem a propriedade da área ou firmar convênios para que os Municípios promovam a Reurb, cuidando até mesmo de titular os moradores.

A nova lei indica também como legitimados os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores. Não se trata de uma novidade, porque à luz da Lei nº 6.766/1979, os responsáveis pelo assentamento irregular têm o dever jurídico de promover a regularização, bem ainda a reparação dos danos ao meio ambiente causados por eles, nos termos do artigo 14, § 1º, da Lei Federal nº 6.938/1981, sendo caso de responsabilidade civil objetiva.

Indica ainda como legitimados a Defensoria Pública e o Ministério Público. Também não se trata de inovação, porque tal legitimidade decorre do artigo 5º da Lei Federal nº 7.347/1987:

Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: (Redação dada pela Lei nº 11.448, de 2007) (Vide Lei nº 13.105, de 2015)

I - o Ministério Público; (Redação dada pela Lei nº 11.448, de 2007).

II - a Defensoria Pública; (Redação dada pela Lei nº 11.448, de 2007).

III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; (Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007).

IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; (Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007).

V - a associação que, concomitantemente: (BRASIL, 1987).

Todavia, a legitimidade para requerer a regularização fundiária não confere ao Ministério Público e à Defensoria Pública a condição de promovente da Reurb, haja vista as limitações orçamentárias destas instituições.

Assim, Ministério Público e Defensoria Pública podem requer a Reurb, ou seja, provocar o Município, mediante Ação Civil Pública ou Termo de Ajustamento de Conduta, para as ações administrativas que visem à Reurb, em especial a Reurb-S, mas o promovente será o Município, que ficará responsável pela contratação de projetos, aprovação da Reurb, registro em cartório do RGI, obras de urbanização e tudo o mais que for necessário para se chegar a bom termo na regularização fundiária do assentamento informal. Como se sabe, o Ministério Público e a Defensoria Pública não possuem previsão orçamentária para realizar obras públicas de urbanização, não sendo possível transferir-lhes encargos típicos do Município.

A regularização fundiária poderá ser promovida por qualquer dos legitimados, observadas as ressalvas acima sobre os limites da atuação do Ministério Público e da Defensoria Pública, quer se trate de imóvel público ou privado. Em qualquer dos casos, será assegurada a oitiva do proprietário da gleba, tema que retomaremos mais adiante.

É importante esclarecer que os legitimados para a promoção da regularização fundiária estarão legitimados também para realizar os atos de registro no cartório imobiliário, após a aprovação do respectivo projeto pelo Município, uma inovação já prevista na Lei Federal nº 11.977/2009, uma vez que pela sistemática da Lei nº 6.766/1979, somente o proprietário da gleba e o Município estavam autorizados para tal (artigos 18 e 53-A, parágrafo único).

A Lei nº 13.465/2017 enfatiza que o responsável pelo assentamento informal, ou seja, o loteador clandestino, não se exime de sua responsabilidade criminal, ainda que promova a regularização fundiária respectiva, entendimento que está consonante com o artigo 225, § 3º, da Constituição Federal de 1988, que estabelece tripla responsabilidade (civil, administrativa e criminal) pelos danos ambientais, aí incluídos os danos urbanísticos.

8. Os instrumentos da Reurb

Os instrumentos da Reurb são aqueles instrumentos jurídicos que podem isolada ou simultaneamente ser usados para viabilizar a regularização fundiária de um assentamento urbano informal e a titulação dos ocupantes, de forma gratuita ou onerosa.

Via de regra, esses instrumentos já estavam previstos na legislação brasileira, em diplomas legais específicos, bem ainda no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001). Alguns foram introduzidos na revogada Lei nº 11.977/2009. **Não se trata de um rol taxativo.** Vejamos:

Art. 15. Poderão ser empregados, no âmbito da Reurb, **sem prejuízo de outros que se apresentem adequados**, os seguintes institutos jurídicos:

I - a legitimação fundiária e a legitimação de posse, nos termos desta Lei;

II - a usucapião, nos termos dos arts. 1.238 a 1.244 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), dos arts. 9º a 14 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e do art. 216-A da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973;

III - a desapropriação em favor dos possuidores, nos termos dos §§ 4º e 5º do art. 1.228 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil);

IV - a arrecadação de bem vago, nos termos do art. 1.276 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil);

V - o consórcio imobiliário, nos termos do art. 46 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;

VI - a desapropriação por interesse social, nos termos do inciso IV do art. 2º da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962;

VII - o direito de preempção, nos termos do inciso I do art. 26 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;

VIII - a transferência do direito de construir, nos termos do inciso III do art. 35 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;

IX - a requisição, em caso de perigo público iminente, nos termos do § 3º do art. 1.228 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil);

X - a intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular, nos termos do art. 40 da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979;

XI - a alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor, nos termos da alínea f do inciso I do art. 17 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993;

XII - a concessão de uso especial para fins de moradia;

XIII - a concessão de direito real de uso;

XIV - a doação; e

XV - a compra e venda.

Art. 16. Na Reurb-E, promovida sobre bem público, havendo solução consensual, a aquisição de direitos reais pelo particular ficará condicionada ao pagamento do justo valor da unidade imobiliária regularizada, a ser apurado na forma estabelecida em ato do Poder Executivo titular do domínio, sem considerar o valor das acessões e benfeitorias do ocupante e a valorização decorrente da implantação dessas acessões e benfeitorias.

Parágrafo único. As áreas de propriedade do poder público registradas no Registro de Imóveis, que sejam objeto de ação judicial versando sobre a sua titularidade, poderão ser objeto da Reurb, desde que celebrado acordo judicial ou extrajudicial, na forma desta Lei, homologado pelo juiz.

Art. 17. Na Reurb-S promovida sobre bem público, o registro do projeto de regularização fundiária e a constituição de direito real em nome dos beneficiários poderão ser feitos em ato único, a critério do ente público promovente.

Parágrafo único. Nos casos previstos no caput deste artigo, serão encaminhados ao cartório o instrumento indicativo do direito real constituído, a listagem dos ocupantes que serão beneficiados pela Reurb e respectivas qualificações, com indicação das respectivas unidades, ficando dispensadas a apresentação de título cartorial individualizado e as cópias da documentação referente à qualificação de cada beneficiário.

Art. 18. O Município e o Distrito Federal poderão instituir como instrumento de planejamento urbano Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), no âmbito da política municipal de ordenamento de seu território.

§ 1º Para efeitos desta Lei, considera-se ZEIS a parcela de área urbana instituída pelo plano diretor ou definida por outra lei municipal, destinada preponderantemente à população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo.

§ 2º A Reurb não está condicionada à existência de ZEIS. (BRASIL, 2009, grifo nosso).

Conforme dito, cada um dos instrumentos elencados no rol do artigo 15 já estavam previstos e regulados por legislação própria.

Caberá ao ente promovente e ao Município decidir pelo emprego de um, dois ou mais instrumentos que se mostrem mais adequados à situação fática de cada assentamento objeto de regularização fundiária.

A Lei nº 13465/2017 traz expresso que na Reurb-E promovida em terreno público ocupado, há necessidade de pagamento pelos beneficiados do

justo valor do lote ou unidade, não se considerando a valorização decorrente da implantação das acessões (edificações) e benfeitorias introduzidas pelo ocupante (art. 16, caput), donde se infere que no caso de Reurb-S a titulação do ocupante poderá se dar de forma gratuita.

No caso de imóveis públicos ocupados, objetos de ação de reintegração de posse ou reivindicatória, poderá ser celebrado acordo que viabilize a regularização fundiária, a ser homologado pelo Juízo da causa.

Os principais instrumentos trazidos pela Lei nº 13.465/2017 são a demarcação urbanística, a legitimação de posse, a legitimação fundiária e a ZEIS (zona de especial interesse social). É importante frisar que os três primeiros podem ser empregados na Reurb-S e na Reurb-E, ao passo que o último é típico da Reurb-S, não sendo, contudo, indispensável para que a regularização fundiária ocorra, conforme expresso no § 2º do art. 18 acima transcrito.

8.1. A demarcação urbanística

A demarcação urbanística, conforme conceito previsto no artigo 11, IV, da Lei nº 13.465/2017 consiste em:

[...] procedimento destinado a identificar os imóveis públicos e privados abrangidos pelo núcleo urbano informal e a obter a anuência dos respectivos titulares de direitos inscritos na matrícula dos imóveis ocupados, culminando com averbação na matrícula destes imóveis da viabilidade da regularização fundiária, a ser promovida a critério do Município. (BRASIL, 2017).

A demarcação urbanística é o instrumento adequado para identificar e delimitar a área ocupada pelo assentamento quando não existir matrícula imobiliária, quando o assentamento ou núcleo ocupar apenas parte da área matriculada ou partes de dois ou mais imóveis matriculados. Em resumo, quando a área da ocupação não coincidir exatamente com a área objeto da matrícula imobiliária.

O procedimento a ser adotado para a demarcação urbanística vem discriminado no artigo 19 e seguintes da Lei nº 13.465/2017.

Art. 19. O poder público poderá utilizar o procedimento de demarcação urbanística, com base no levantamento da situação da área a ser regularizada e na caracterização do núcleo urbano informal a ser regularizado.

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

I - planta e memorial descritivo da área a ser regularizada, nos quais constem suas medidas perimetrais, área total, confrontantes, coordenadas georreferenciadas dos vértices definidores de seus limites, números das matrículas ou transcrições atingidas, indicação dos proprietários identificados e ocorrência de situações de domínio privado com proprietários não identificados em razão de descrições imprecisas dos registros anteriores;

II - planta de sobreposição do imóvel demarcado com a situação da área constante do registro de imóveis.

§ 2º O auto de demarcação urbanística poderá abranger uma parte ou a totalidade de um ou mais imóveis inseridos em uma ou mais das seguintes situações:

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

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

III - domínio público.

§ 3º Os procedimentos da demarcação urbanística não constituem condição para o processamento e a efetivação da Reurb.

Art. 20. O poder público notificará os titulares de domínio e os confrontantes da área demarcada, pessoalmente ou por via postal, com aviso de recebimento, no endereço que constar da matrícula ou da transcrição, para que estes, querendo, apresentem impugnação à demarcação urbanística, no prazo comum de trinta dias.

§ 1º Eventuais titulares de domínio ou confrontantes não identificados, ou não encontrados ou que recusarem o recebimento da notificação por via postal, serão notificados por edital, para que, querendo, apresentem impugnação à demarcação urbanística, no prazo comum de trinta dias.

§ 2º O edital de que trata o § 1º deste artigo conterá resumo do auto de demarcação urbanística, com a descrição que permita a identificação da área a ser demarcada e seu desenho simplificado.

§ 3º A ausência de manifestação dos indicados neste artigo será interpretada como concordância com a demarcação urbanística.

§ 4º Se houver impugnação apenas em relação à parcela da área objeto do auto de demarcação urbanística, é facultado ao poder público prosseguir com o procedimento em relação à parcela não impugnada.

§ 5º A critério do poder público municipal, as medidas de que trata este artigo poderão ser realizadas pelo registro de imóveis do local do núcleo urbano informal a ser regularizado.

§ 6º A notificação conterà a advertência de que a ausência de impugnação implicará a perda de eventual direito que o notificado titularize sobre o imóvel objeto da Reurb.

Art. 21. Na hipótese de apresentação de impugnação, poderá ser adotado procedimento extrajudicial de composição de conflitos.

§ 1º Caso exista demanda judicial de que o impugnante seja parte e que verse sobre direitos reais ou possessórios relativos ao imóvel abrangido pela demarcação urbanística, deverá informá-la ao poder público, que comunicará ao juízo a existência do procedimento de que trata o caput deste artigo.

§ 2º Para subsidiar o procedimento de que trata o caput deste artigo, será feito um levantamento de eventuais passivos tributários, ambientais e administrativos associados aos imóveis objeto de impugnação, assim como das posses existentes, com vistas à identificação de casos de prescrição aquisitiva da propriedade.

§ 3º A mediação observará o disposto na Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, facultando-se ao poder público promover a alteração do auto de demarcação urbanística ou adotar qualquer outra medida que possa afastar a oposição do proprietário ou dos confrontantes à regularização da área ocupada.

§ 4º Caso não se obtenha acordo na etapa de mediação, fica facultado o emprego da arbitragem.

Art. 22. Decorrido o prazo sem impugnação ou caso superada a oposição ao procedimento, o auto de demarcação urbanística será encaminhado ao registro de imóveis e averbado nas matrículas por ele alcançadas.

§ 1º A averbação informará:

I - a área total e o perímetro correspondente ao núcleo urbano informal a ser regularizado;

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

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

§ 2º Na hipótese de o auto de demarcação urbanística incidir sobre imóveis ainda não matriculados, previamente à averbação, será aberta matrícula, que deverá refletir a situação registrada do imóvel, dispensadas a retificação do memorial descritivo e a apuração de área remanescente.

§ 3º Nos casos de registro anterior efetuado em outra circunscrição, para abertura da matrícula de que trata o § 2º deste artigo, o oficial requererá, de ofício, certidões atualizadas daquele registro.

§ 4º Na hipótese de a demarcação urbanística abranger imóveis situados em mais de uma circunscrição imobiliária, o oficial do registro de imóveis responsável pelo procedimento comunicará as demais circunscrições imobiliárias envolvidas para averbação da demarcação urbanística nas respectivas matrículas alcançadas.

§ 5º A demarcação urbanística será averbada ainda que a área abrangida pelo auto de demarcação urbanística supere a área disponível nos registros anteriores.

§ 6º Não se exigirá, para a averbação da demarcação urbanística, a retificação da área não abrangida pelo auto de demarcação urbanística, ficando a apuração de remanescente sob a responsabilidade do proprietário do imóvel atingido. (BRASIL, 2017).

Conforme se infere do dispositivo legal transcrito, o procedimento de demarcação urbanística é facultativo, sendo indicado quando houve alguma discrepância entre a área ocupada e a matrícula do imóvel ou quando não existir ou não for localizada matrícula do imóvel.

O conteúdo do auto de demarcação urbanística está indicado no § 1º do artigo 19.

A demarcação é um instrumento para o poder público, ou seja, da União, dos Estados, Distrito Federal e do Município. Não há motivos óbvios para que seja vedada sua utilização pelo particular legitimado para a Reurb, desde que acompanhado pelo Município, já que ocorre sob os auspícios do oficial do CRGI, que poderá atuar para corrigir alguma irregularidade ou mesmo negar a averbação, no caso de não haver a correção apontada no prazo assinalado.

O artigo 20 prevê a obrigação do poder público de proceder à notificação dos proprietários da gleba ou glebas objeto da regularização fundiária, em nome de quem elas se encontram matriculadas e dos confrontantes para tomar conhecimento do auto de



demarcação e oferecer eventual impugnação no prazo de 30 dias. Essa notificação se dará pessoalmente ou pelo correio. Será realizada notificação por edital de eventuais titulares de domínio ou confrontantes não identificados ou não encontrados, ou que recusarem o recebimento da notificação por via postal.

O silêncio dos notificados, ou seja, a não apresentação de impugnação será interpretada como concordância com o procedimento, devendo constar da notificação advertência neste sentido.

A lei permite que o procedimento de notificação dos proprietários e confrontantes ocorra em sede administrativa, no bojo do procedimento de regularização fundiária ou perante o cartório do Registro Geral de Móveis.

Havendo impugnação, será instaurado um procedimento extrajudicial de solução consensual de conflitos, com vista a buscar uma solução para o caso. Prevê a lei que se um dos impugnantes for parte em processo judicial relativo ao imóvel, deverá noticiar esta circunstância ao poder público, a fim de que ele dê conhecimento do procedimento de regularização fundiária ao Juízo da causa. Além disso, deve ser feito amplo levantamento de eventuais passivos tributários, ambientais e administrativos associados aos imóveis objeto de impugnação, assim como das

posses existentes, com vistas à identificação de casos de prescrição aquisitiva da propriedade, bem ainda viabilizar eventual negociação que vise à transferência da propriedade ao poder público mediante compensação das dívidas existentes com eventual indenização devida, obviamente nos casos em que não se tenha operado o usucapião.

Durante o procedimento de mediação, é facultado ao poder público promover a alteração do auto de demarcação urbanística ou adotar qualquer outra medida que possa afastar a oposição do proprietário ou dos confrontantes à regularização da área ocupada.

Não sendo alcançada solução consensual, extingue-se o procedimento de demarcação urbanística, devendo as partes interessadas na regularização fundiária recorrer às vias judiciais.

Prevê o artigo 22 que, decorrido o prazo sem impugnação, ou caso seja superada a oposição ao procedimento, o auto de demarcação urbanística será encaminhado ao Registro de Imóveis e averbado nas matrículas por ele alcançadas, na forma preceituada no § 1º.

No caso de não existir matrícula para o imóvel, será aberta matrícula com base nas informações e descrições contidas no auto de demarcação urbanística.

8.2. Legitimação fundiária

A legitimação fundiária é um novo instrumento de titulação, introduzido pela Lei nº 13.465/2017, que vem causando bastante controvérsia, em virtude de sua regulamentação manifestamente insuficiente.

O instituto está previsto nos artigos 23 e 24 da lei.

Art. 23. A legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.

§ 1º Apenas na Reurb-S, a legitimação fundiária será concedida ao beneficiário, desde que atendidas as seguintes condições:

I - o beneficiário não seja concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural;

II - o beneficiário não tenha sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto; e

III - em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação.

§ 2º Por meio da legitimação fundiária, em qualquer das modalidades da Reurb, o ocupante adquire a unidade imobiliária com destinação urbana livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio legitimado.

§ 3º Deverão ser transportadas as inscrições, as indisponibilidades ou os gravames existentes no registro da área maior originária para as matrículas das unidades imobiliárias que não houverem sido adquiridas por legitimação fundiária.

§ 4º Na Reurb-S de imóveis públicos, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e as suas entidades vinculadas, quando titulares do domínio, ficam autorizados a reconhecer o direito de propriedade aos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado por meio da legitimação fundiária.

§ 5º Nos casos previstos neste artigo, o poder público encaminhará a CRF para registro imediato da aquisição de propriedade, dispensados a apresentação de título individualizado e as cópias da documentação referente à qualificação do beneficiário, o projeto

de regularização fundiária aprovado, a listagem dos ocupantes e sua devida qualificação e a identificação das áreas que ocupam.

§ 6º Poderá o poder público atribuir domínio adquirido por legitimação fundiária aos ocupantes que não tenham constado da listagem inicial, mediante cadastramento complementar, sem prejuízo dos direitos de quem haja constado na listagem inicial.

Art. 24. Nos casos de regularização fundiária urbana previstos na Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, os Municípios poderão utilizar a legitimação fundiária e demais instrumentos previstos nesta Lei para conferir propriedade aos ocupantes. (BRASIL, 2017).

É importante que se esclareça *ab initio* que a legitimação fundiária é uma **forma de titulação da propriedade do lote ou unidade imobiliária** decorrente de prévio procedimento de regularização fundiária, ou seja, a legitimação fundiária, *per se*, não é apta a promover regularização fundiária de núcleos urbanos informais consolidados, podendo ser usada apenas como forma de titulação do beneficiário da Reurb após a finalização do procedimento de regularização fundiária devidamente registrado na matrícula da gleba ocupada e da abertura da matrícula individual do lote ou unidade a ser titulada. A lei dispõe que a legitimação fundiária é uma forma originária de aquisição da propriedade.

Segundo a letra expressa da lei, o instrumento poderá ser usado para titulação tanto em áreas públicas, quanto em áreas privadas ocupadas até 22 de dezembro de 2016.

Em relação às áreas públicas, não existem grandes controvérsias, porque se dará a legitimação, desde que haja aquiescência do proprietário público da gleba. Essa aquiescência é necessária, uma vez que não existe usucapião de terras públicas. Donde cai por terra a afirmação de que se trata de forma originária de aquisição da propriedade. Essa assertiva é confirmada pelo § 4º do artigo 23.

Em relação às terras privadas, observa-se que a legitimação fundiária, por via de titulação do domínio pelo poder público, se dará apenas se for demonstrado, mediante procedimento administrativo da Reurb, os requisitos autorizadores do reconhecimento do usucapião pelo futuro beneficiário, em qualquer das suas modalidades. Assim, a legitimação fundiária é uma alternativa ao usucapião extrajudicial previsto no Novo Código de Processo Civil, que se processa perante o Cartório do RGI.

Não logrando o beneficiário comprovar a aquisição da propriedade pela via do usucapião, não poderá o poder público proceder à legitimação fundiária de área privada, mas tão somente à legitimação de posse, sob

pena de praticar verdadeiro confisco da propriedade privada, já que o ordenamento jurídico brasileiro garante a propriedade privada e estabelece sua perda apenas pelas vias do usucapião ou da desapropriação, neste último caso, mediante prévia e justa indenização.

A lei estabelece alguns requisitos para a legitimação fundiária, prevendo que ela é possível tanto na Reurb-E, quanto na Reurb-S.

Em se tratando de Reurb-S, a **legitimação fundiária gratuita de imóvel público ou privado** depende da demonstração de que:

I - o beneficiário não seja concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural;

II - o beneficiário não tenha sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto; e

III - em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação.

Em se tratando de Reurb-E, a legitimação fundiária de áreas privadas depende do reconhecimento do usucapião e também do atendimento dos requisitos insertos nos incisos do § 1º do artigo 23, não sendo justo tratar-se de forma mais rigorosa a Reurb-S, mediante estabelecimento de condições e requisitos, e dispensar quaisquer exigências no caso de Reurb-E. No caso de Reurb-E em áreas públicas, a legitimação fundiária depende do pagamento de preço definido pelo poder público proprietário, conforme regulamentação a ser estabelecida por cada ente, ficando patente que não se trata de aquisição originária, mas verdadeira compra e venda.

8.3. Legitimação de posse

A legitimação de posse já estava prevista na Lei Federal nº 11.977/2009. Tem por finalidade apenas reconhecer a posse do ocupante de área privada que não tenha ainda adquirido a propriedade pelo usucapião, hipótese em que o poder público não poderá conferir imediatamente a propriedade, por meio do já estudado instrumento da legitimação fundiária. Não é um instrumento de regularização fundiária, mas instrumento de titulação da posse, visando a assegurar a permanência do ocupante de um núcleo urbano informal consolidado, objeto de regularização fundiária.

A principal consequência jurídica da legitimação de posse consiste na instituição de um direito real em favor do ocupante do lote ou unidade imobiliária, passível de conversão em direito de propriedade, se atendidos os requisitos que a lei estabelece. Vejamos:

Art. 25. A legitimação de posse, instrumento de uso exclusivo para fins de regularização fundiária, constitui ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse, o qual é conversível em direito real de propriedade, na forma desta Lei.

§ 1º A legitimação de posse poderá ser transferida por causa mortis ou por ato inter vivos.

§ 2º A legitimação de posse não se aplica aos imóveis urbanos situados em área de titularidade do poder público.

Art. 26. Sem prejuízo dos direitos decorrentes do exercício da posse mansa e pacífica no tempo, aquele em cujo favor for expedido título de legitimação de posse, decorrido o prazo de cinco anos de seu registro, terá a conversão automática dele em título de propriedade, desde que atendidos os termos e as condições do art. 183 da Constituição Federal, independentemente de prévia provocação ou prática de ato registral.

§ 1º Nos casos não contemplados pelo art. 183 da Constituição Federal, o título de legitimação de posse poderá ser convertido em título de propriedade, desde que satisfeitos os requisitos de usucapião estabelecidos na legislação em vigor, a requerimento do interessado, perante o registro de imóveis competente.

§ 2º A legitimação de posse, após convertida em propriedade, constitui forma originária de aquisição de direito real, de modo que a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada restará livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio beneficiário.

Art. 27. O título de legitimação de posse poderá ser cancelado pelo poder público emitente quando constatado que as condições estipuladas nesta Lei deixaram de ser satisfeitas, sem que seja devida qualquer indenização àquele que irregularmente se beneficiou do instrumento. (BRASIL, 2009).

A legitimação de posse não é concedida no caso de imóvel público ocupado, pois, como acima dito, seu principal objetivo é a conversão em propriedade, pela

via do usucapião. Considerando que essa conversão automática perante o CRGI não é possível em caso de imóvel público, a lei afasta a possibilidade de utilização nestes casos. Não sendo interesse do poder público legitimar o domínio do ocupante de imóvel público pela via da legitimação fundiária, poderá usar outros instrumentos jurídicos para regularizar a posse, a exemplo da concessão especial para fins de moradia, prevista na MP 2.220/2001 ou a concessão do direito real de uso, previsto no Decreto-Lei 271/1967.

É importante que se diga que o instrumento da legitimação de posse estava muito mais bem regulamentado na Lei nº 11.977/2009. Considerando as lacunas da Lei nº 13.465/2017, entendemos que não há impedimentos de que sejam aplicadas, no procedimento de conversão da posse em propriedade perante o CRGI competente, as disposições dos artigos 59 e 60 da Lei nº 11.977.

9. O procedimento da regularização fundiária urbana

Tendo analisado os principais conceitos e instrumentos introduzidos pela Lei nº 13.465/2017, é chegado o momento de nos debruçarmos sobre o procedimento adotado para alcançar efetivamente a regularização fundiária de um núcleo urbano informal consolidado, ou seja, o passo a passo a ser seguido pelo promovente e pelo poder público municipal no processo de aprovação do projeto de regularização fundiária propriamente dito. É necessário, contudo, esclarecer que se trata de uma mera orientação, sendo possível proceder de diferentes maneiras, conforme a realidade fática. A nosso ver, é possível até mesmo valer-se subsidiariamente do procedimento previsto na Lei Federal nº 6.766/1979, com as adaptações inerentes, quais sejam, dispensa de atendimento dos parâmetros urbanísticos e dispensa da apresentação das certidões negativas de débitos fiscais e previdenciários para o registro da Reurb.

O procedimento da Reurb encontra-se delineado nos artigos 28 a 34. Segundo o artigo 28, as etapas da Reurb são as seguintes:

Art. 28. A Reurb obedecerá às seguintes fases:

I - requerimento dos legitimados;

II - processamento administrativo do requerimento, no qual será conferido prazo para manifestação dos titulares de direitos reais sobre o imóvel e dos confrontantes;

III - elaboração do projeto de regularização fundiária;

IV - saneamento do processo administrativo;

V - decisão da autoridade competente, mediante ato formal, ao qual se dará publicidade;

VI - expedição da CRF pelo Município; e

VII - registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado perante o oficial do cartório de registro de imóveis em que se situe a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada. (BRASIL, 2017).

É bom que se diga que o tratamento dado à matéria pela Lei nº 13.465/2017 é sofrível, sendo certo que a redação da Lei nº 11.977/2009 era muito melhor. Diante de tantas lacunas verificadas no procedimento ora instituído, é imprescindível que o operador do direito busque suprir as deficiências legais por meio de uma atividade integradora, recorrendo a outros diplomas legais ou mesmo às disposições da Lei nº 11.977/2009 para conseguir efetivamente levar a cabo o procedimento de regularização fundiária urbana. De fato, as lacunas da Lei nº 13.465 trazem grande insegurança jurídica.

O procedimento começa com um requerimento formulado por um dos promoventes legitimados, em que manifesta a intenção de efetuar a regularização fundiária do núcleo urbano informal consolidado. A despeito do silêncio da lei, entendemos que este requerimento deve ser minimamente instruído com levantamento perimétrico e topográfico da gleba ocupada, com indicação de áreas de preservação permanente, áreas de servidão, entre outras, de forma que o poder público consiga ter uma visão da ocupação consolidada e de eventuais óbices à regularização total ou parcialmente. É aconselhável que um ato normativo municipal disponha sobre o conteúdo mínimo deste requerimento e sobre os documentos que devem instruí-lo.

A partir deste requerimento, o Município vai classificar a regularização fundiária em Reurb-S ou Reurb-E. Essa classificação visa a deixar claro a responsabilidade pela implantação das obras de infraestrutura urbana e pelas despesas cartoriais, conforme acima explicado.

Em seguida, o poder público municipal abre oportunidade para manifestação dos proprietários da gleba e confrontantes. Essa anuência pode ser suprida por meio de assinatura na planta da gleba com firma reconhecida, como se admite nos casos de retificação de matrícula perante o CRGI.

Na sequência, o poder público notifica o promovente a apresentar o projeto de regularização fundiária, conforme diretrizes mínimas a partir da análise da situação fática e jurídica. É imprescindível que o poder público realize uma vistoria no imóvel antes de emitir as diretrizes.

Apresentado o projeto de regularização fundiária, o poder público fará a análise pelos seus órgãos internos competentes e determinará o saneamento, mediante complementação de informações, após o que aprovará o projeto por ato formal, por via de regra, mediante a edição de um decreto e expedição de certidão de regularização fundiária (CRF), que será o instrumento hábil para o registro da Reurb na matrícula da gleba ou glebas parceladas, abertura de matrícula dos lotes e áreas públicas do assentamento, se houver, e registro da titulação dos ocupantes, em alguma das modalidades previstas na lei (legitimação fundiária, legitimação de posse, compra e venda, doação, concessão de direito real de uso, etc). O poder público promovente expedirá um único título para regularização do domínio ou posse dos lotes ou unidades frutuosas da regularização fundiária, em que constarão os nomes e dados dos beneficiários.

Infelizmente, o singelo procedimento delineado pela lei não contempla o complexo universo de incidentes que podem e normalmente ocorrem durante o procedimento de regularização fundiária urbana. A simplificação operada pela lei, a título de agilizar o procedimento, acabou por criar insegurança jurídica, simplesmente porque o legislador não apontou solução para os problemas mais corriqueiros da Reurb.

O artigo 30 dispõe expressamente sobre as competências do Município:

Art. 30. Compete aos Municípios nos quais estejam situados os núcleos urbanos informais a serem regularizados:

I - classificar, caso a caso, as modalidades da Reurb;

II - processar, analisar e aprovar os projetos de regularização fundiária; e

III - emitir a CRF. (BRASIL, 2017).

O procedimento legal é silente sobre como se dará o licenciamento ambiental nos casos de competência estadual, conforme o porte do assentamento.

Em se tratando de regularização fundiária, é óbvio que o licenciamento será corretivo e se dará em fase única (LOC) e previamente à aprovação urbanística pelo Município, precedida ou não de anuência corretiva do Estado, conforme o assentamento se enquadre em uma das situações previstas no artigo 13 da Lei nº 6.766/1979.

Obtida a licença ambiental corretiva, o procedimento de Reurb seguirá o disposto no artigo 28.

O artigo 30, § 1º, prevê que no caso de Reurb promovida pela União ou pelo Estado, caberá ao ente promovente classificar a regularização fundiária em uma das modalidades previstas em lei, de interesse social ou de interesse específico.

A nosso ver, este artigo é inconstitucional porque viola a competência do Município prevista no artigo 30, VIII, da CF/88. Além do mais, ao classificar a Reurb como de interesse social, todo o ônus da urbanização do núcleo urbano informal consolidado recai sobre o Município, criando para o mesmo despesas e responsabilidades. Não é razoável, assim, que tal decisão seja tomada por outro ente público sem ouvir o Município.

O § 2º do mesmo dispositivo legal estabelece prazo de 180 dias para que o Município classifique a Reurb, possibilitando seu prosseguimento, ou indefira o requerimento apresentado pelo interessado legitimado. Essa decisão deve ser fundamentada.

O prazo de 180 dias parece, a princípio, demasiadamente longo, mas é necessário considerar que eventualmente o Município precisará realizar diligências preliminares, tais como cadastro socioeconômico dos moradores, para aferir se enquadram no critério da baixa renda, além de vistoria em campo para expedir orientações preliminares fundamentais que norteiem a elaboração do projeto de regularização fundiária.

O § 3º dispõe que o decurso do prazo sem manifestação do Município transfere ao promovente o direito de classificar a Reurb, sem prejuízo da possibilidade de reclassificação futura pelo Município, com base em estudos técnicos.

O artigo 31 estabelece que, uma vez instaurada a Reurb, o Município deverá efetuar buscas em CRGI para identificar a propriedade do imóvel objeto da regularização. Entendemos que só se justifica atribuir tal obrigação ao Município no caso de Reurb-S, que é isenta de emolumentos e taxas, na forma do artigo 13, § 1º, VIII. Nos casos de Reurb-E, caberá ao promovente público ou privado efetuar as buscas cartorárias indicadas, tendo em vista os custos financeiros implicados.

A Lei nº 13.465/2017 estabeleceu no artigo 31, § 1º, uma fase preliminar de notificação do proprietário, dos confrontantes, dos loteadores e terceiros eventuais interessados para impugnação da Reurb no prazo de 30 dias, quer se trate de Reurb-S ou Reurb-E, em imóvel público ou privado.

O § 2º do artigo 31 dispõe que, no caso de imóveis públicos municipais, deverão ser notificados os confinantes e eventuais terceiros interessados para manifestação em igual prazo.

A lei não define quem são os chamados “terceiros interessados”. No caso de eles estarem identificados, a notificação deve ser pessoal. Nos demais casos, a notificação será feita por edital.

O § 5º do artigo 31 prevê outras hipóteses de notificação por edital:

§ 5º A notificação da Reurb também será feita por meio de publicação de edital, com prazo de trinta dias, do qual deverá constar, de forma resumida, a descrição da área a ser regularizada, nos seguintes casos:

I - quando o proprietário e os confinantes não forem encontrados; e

II - quando houver recusa da notificação por qualquer motivo. (BRASIL, 2017).

A ausência de manifestação no prazo assinalado gera presunção de concordância com a Reurb (§ 6º).

O mero protocolo de requerimento de Reurb de núcleos urbanos informais consolidados em áreas públicas por qualquer dos legitimados perante o Município cria um direito de permanência dos moradores até a decisão final da Reurb (§ 7º).

O procedimento preliminar de notificação fica dispensado no caso de ter sido realizada a demarcação urbanística, porque esse procedimento já prevê a notificação dos proprietários, confrontantes e terceiros interessados (8º).

O artigo 32, parágrafo único, prevê que, em caso de indeferimento do requerimento, o Município deve indicar as medidas para sanar eventuais lacunas e pendências, com vistas a novo requerimento de Reurb, se for o caso.

Entendemos que, nas hipóteses de impossibilidade jurídica da Reurb, o Município deve adotar as providências legais e administrativas cabíveis para remoção e reassentamento dos moradores, no caso de população de baixa renda, e desfazimento do assentamento, nos demais casos, com recuperação ambiental da área.

Ao aprovar o projeto de Reurb, o Município deve estabelecer as responsabilidades das partes envolvidas, relativamente ao custeio das obras de implantação da infraestrutura, conforme se trate de Reurb-S ou Reurb-E, na forma do artigo 33:

Art. 33. Instaurada a Reurb, compete ao Município aprovar o projeto de regularização fundiária, do qual deverão constar as responsabilidades das partes envolvidas.

Parágrafo único. A elaboração e o custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial obedecerão aos seguintes procedimentos:

I - na Reurb-S:

a) operada sobre área de titularidade de ente público, caberão ao referido ente público ou ao Município promotor ou ao Distrito Federal a responsabilidade de elaborar o projeto de regularização fundiária nos termos do ajuste que venha a ser celebrado e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária; e

b) operada sobre área titularizada por particular, caberão ao Município ou ao Distrito Federal a responsabilidade de elaborar e custear o projeto de regularização fundiária e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária;

II - na Reurb-E, a regularização fundiária será contratada e custeada por seus potenciais beneficiários ou requerentes privados;

III - na Reurb-E sobre áreas públicas, se houver interesse público, o Município poderá proceder à elaboração e ao custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial, com posterior cobrança aos seus beneficiários. (BRASIL, 2017).

A lei prevê que será assinado um termo de compromisso para garantir o cumprimento das obrigações legais de urbanização do assentamento. Trata-se de uma prática já disseminada pelos Municípios. As cláusulas e prazos previstos no termo serão estabelecidos em processo de negociação, envolvendo o poder público municipal, o Estado ou União, quando se tratar de área pública de seu domínio, o loteador e beneficiários da Reurb, facultado aos Municípios criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito da administração local.

A assinatura deste termo de compromisso é condição para prosseguimento e conclusão da Reurb, conforme previsto no artigo 34, § 2º.

10. O projeto de regularização fundiária urbana

O projeto de regularização fundiária é o elemento principal de todo o procedimento da Reurb.

Os artigos 35 e 36 indicam a forma e conteúdo do projeto de Reurb, havendo possibilidade de o Município editar legislação municipal sobre a matéria.

Art. 35. O projeto de regularização fundiária conterà, no mínimo:

I - levantamento planialtimétrico e cadastral, com georreferenciamento, subscrito por profissional competente, acompanhado de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT), que demonstrará as unidades, as construções, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e os demais elementos caracterizadores do núcleo a ser regularizado;

II - planta do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou transcrições atingidas, quando for possível;

III - estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental;

IV - projeto urbanístico;

V - memoriais descritivos;

VI - proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso;

VII - estudo técnico para situação de risco, quando for o caso;

VIII - estudo técnico ambiental, para os fins previstos nesta Lei, quando for o caso;

IX - cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, quando houver, definidas por ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária; e

X - termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma físico definido no inciso IX deste artigo.

Parágrafo único. O projeto de regularização fundiária deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público, quando for o caso.

Art. 36. O projeto urbanístico de regularização fundiária deverá conter, no mínimo, indicação:

I - das áreas ocupadas, do sistema viário e das unidades imobiliárias, existentes ou projetadas;

II - das unidades imobiliárias a serem regularizadas, suas características, área, confrontações, localização, nome do logradouro e número de sua designação cadastral, se houver;

III - quando for o caso, das quadras e suas subdivisões em lotes ou as frações ideais vinculadas à unidade regularizada;

IV - dos logradouros, espaços livres, áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, quando houver;

V - de eventuais áreas já usucapidas;

VI - das medidas de adequação para correção das desconformidades, quando necessárias;

VII - das medidas de adequação da mobilidade, acessibilidade, infraestrutura e relocação de edificações, quando necessárias;

VIII - das obras de infraestrutura essencial, quando necessárias;

IX - de outros requisitos que sejam definidos pelo Município. (BRASIL, 2017).

Observa-se que a lei utiliza preferencialmente a expressão unidade imobiliária em vez de lote. Trata-se de eufemismo, para abarcar as “frações ideais” tão utilizadas pelos loteadores clandestinos para burlar o regime da Lei Federal nº 6.766/1979.

O § 1º do artigo 36 estabelece a infraestrutura urbana essencial a ser implantada nos núcleos urbanos informais objeto de Reurb.

§ 1º Para fins desta Lei, considera-se infraestrutura essencial os seguintes equipamentos:

I - sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual;

II - sistema de coleta e tratamento do 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. (BRASIL, 2017).

A Reurb poderá ser implantada por etapas, abrangendo o núcleo urbano, total ou parcialmente. As etapas deverão ser definidas em cronograma aprovado pelo Município, e as obras de infraestrutura urbana essencial, de construção de equipamentos comunitários e de melhoria habitacional, poderão ser realizadas antes, durante ou depois da conclusão do procedimento de aprovação da Reurb.

Na Reurb-S caberá ao Município diretamente, ou por meio de suas concessionárias, a realização das obras de infraestrutura essencial, de construção de equipamentos comunitários ou melhorias habitacionais, bem ainda sua manutenção (artigo 37).

Na Reurb-E, a divisão de atribuições e responsabilidades será definida na forma do artigo 38:

Art. 38. Na Reurb-E, o Distrito Federal ou os Municípios deverão definir, por ocasião da aprovação dos projetos de regularização fundiária, nos limites da legislação de regência, os responsáveis pela:

I - implantação dos sistemas viários;

II - implantação da infraestrutura essencial e dos equipamentos públicos ou comunitários, quando for o caso; e

III - implementação das medidas de mitigação e compensação urbanística e ambiental, e dos estudos técnicos, quando for o caso.

§ 1º As responsabilidades de que trata o caput deste artigo poderão ser atribuídas aos beneficiários da Reurb-E.

§ 2º Os responsáveis pela adoção de medidas de mitigação e compensação urbanística e ambiental deverão celebrar termo de compromisso com as autoridades competentes como condição de aprovação da Reurb-E. (BRASIL, 2017).

O artigo 39 dispõe sobre os procedimentos que deverão ser adotados nos casos de núcleos urbanos situados em áreas de risco.

Art. 39. Para que seja aprovada a Reurb de núcleos urbanos informais, ou de parcela deles, situados em áreas de riscos geotécnicos, de inundações ou de outros riscos especificados em lei, estudos

técnicos deverão ser realizados, a fim de examinar a possibilidade de eliminação, de correção ou de administração de riscos na parcela por eles afetada.

§ 1º Na hipótese do caput deste artigo, é condição indispensável à aprovação da Reurb a implantação das medidas indicadas nos estudos técnicos realizados.

§ 2º Na Reurb-S que envolva áreas de riscos que não comportem eliminação, correção ou administração, os Municípios deverão proceder à realocação dos ocupantes do núcleo urbano informal a ser regularizado. (BRASIL, 2017).

11. A conclusão da Reurb

A Reurb é concluída mediante ato fundamentado de aprovação e expedição da certidão de regularização fundiária (CRF).

O conteúdo do ato de aprovação vem descrito nos artigos 40 e 41:

Art. 40. O pronunciamento da autoridade competente que decidir o processamento administrativo da Reurb deverá:

I - indicar as intervenções a serem executadas, se for o caso, conforme o projeto de regularização fundiária aprovado;

II - aprovar o projeto de regularização fundiária resultante do processo de regularização fundiária; e

III - identificar e declarar os ocupantes de cada unidade imobiliária com destinação urbana regularizada, e os respectivos direitos reais.

Art. 41. A Certidão de Regularização Fundiária (CRF) é o ato administrativo de aprovação da regularização que deverá acompanhar o projeto aprovado e deverá conter, no mínimo:

I - o nome do núcleo urbano regularizado;

II - a localização;

III - a modalidade da regularização;

IV - as responsabilidades das obras e serviços constantes do cronograma;

V - a indicação numérica de cada unidade regularizada, quando houver;

VI - a listagem com nomes dos ocupantes que houverem adquirido a respectiva unidade, por título de legitimação fundiária ou mediante ato único de

registro, bem como o estado civil, a profissão, o número de inscrição no cadastro das pessoas físicas do Ministério da Fazenda e do registro geral da cédula de identidade e a filiação. (BRASIL, 2017).

12. O registro da Reurb

A Lei nº 13.465/2017 traz um capítulo específico para disciplinar o registro da Reurb, tendo em vista as especificidades, excepcionando as normas previstas no artigo 18 da Lei nº 6.776/1979, quando dispõe do registro de loteamentos e desmembramentos.

Não será preciso exibir certidões de qualquer natureza, nem comprovação de quitação de tributos. Isso não quer dizer que os tributos deixem de ser exigíveis pelo fisco.

Os únicos documentos que devem ser apresentados para viabilizar o registro da Reurb é a CRF e o projeto de regularização fundiária devidamente aprovado.

Fica dispensada também a publicação de editais nas hipóteses de prévia demarcação urbanística ou quando, na fase preliminar, o Município houver comprovadamente notificado o proprietário, loteador (se não for ele o promovente), os confrontantes e terceiros interessados.

É de suma importância que os cartórios do RGI assimilem com a maior brevidade possível o novo procedimento, a fim de evitar exigências descabíveis, notas devolutivas infundadas ou mesmo suscitação de dúvida, perante o Juízo da Vara de Registros Públicos, retardando o registro da Reurb.

O procedimento se encontra minuciosamente descrito nos artigos 42 e seguintes:

Art. 42. O registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado será requerido diretamente ao oficial do cartório de registro de imóveis da situação do imóvel e será efetivado independentemente de determinação judicial ou do Ministério Público.

Parágrafo único. Em caso de recusa do registro, o oficial do cartório do registro de imóveis expedirá nota devolutiva fundamentada, na qual indicará os motivos da recusa e formulará exigências nos termos desta Lei.

Art. 43. Na hipótese de a Reurb abranger imóveis situados em mais de uma circunscrição imobiliária, o procedimento será efetuado perante cada um dos oficiais dos cartórios de registro de imóveis.

Parágrafo único. Quando os imóveis regularizados estiverem situados na divisa das circunscrições imobiliárias, as novas matrículas das unidades imobiliárias serão de competência do oficial do cartório de registro de imóveis em cuja circunscrição estiver situada a maior porção da unidade imobiliária regularizada.

Art. 44. Recebida a CRF, cumprirá ao oficial do cartório de registro de imóveis prenotá-la, autuá-la, instaurar o procedimento registral e, no prazo de quinze dias, emitir a respectiva nota de exigência ou praticar os atos tendentes ao registro.

§ 1º O registro do projeto Reurb aprovado importa em:

I - abertura de nova matrícula, quando for o caso;

II - abertura de matrículas individualizadas para os lotes e áreas públicas resultantes do projeto de regularização aprovado; e

III - registro dos direitos reais indicados na CRF junto às matrículas dos respectivos lotes, dispensada a apresentação de título individualizado.

§ 2º Quando o núcleo urbano regularizado abranger mais de uma matrícula, o oficial do registro de imóveis abrirá nova matrícula para a área objeto de regularização, conforme previsto no inciso I do § 1º deste artigo, destacando a área abrangida na matrícula de origem, dispensada a apuração de remanescentes.

§ 3º O registro da CRF dispensa a comprovação do pagamento de tributos ou penalidades tributárias de responsabilidade dos legitimados.

§ 4º O registro da CRF aprovado independe de averbação prévia do cancelamento do cadastro de imóvel rural no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

§ 5º O procedimento registral deverá ser concluído no prazo de sessenta dias, prorrogável por até igual período, mediante justificativa fundamentada do oficial do cartório de registro de imóveis.

§ 6º O oficial de registro fica dispensado de providenciar a notificação dos titulares de domínio, dos confinantes e de terceiros eventualmente interessados, uma vez cumprido esse rito pelo Município, conforme o disposto no art. 31 desta Lei.

§ 7º O oficial do cartório de registro de imóveis, após o registro da CRF, notificará o Incra, o Ministério do Meio Ambiente e a Secretaria da Receita Federal do Brasil para que esses órgãos cancelem, parcial

ou totalmente, os respectivos registros existentes no Cadastro Ambiental Rural (CAR) e nos demais cadastros relacionados a imóvel rural, relativamente às unidades imobiliárias regularizadas.

Art. 45. Quando se tratar de imóvel sujeito a regime de condomínio geral a ser dividido em lotes com indicação, na matrícula, da área deferida a cada condômino, o Município poderá indicar, de forma individual ou coletiva, as unidades imobiliárias correspondentes às frações ideais registradas, sob sua exclusiva responsabilidade, para a especialização das áreas registradas em comum.

Parágrafo único. Na hipótese de a informação prevista no caput deste artigo não constar do projeto de regularização fundiária aprovado pelo Município, as novas matrículas das unidades imobiliárias serão abertas mediante requerimento de especialização formulado pelos legitimados de que trata esta Lei, dispensada a outorga de escritura pública para indicação da quadra e do lote.

Art. 46. Para atendimento ao princípio da especialidade, o oficial do cartório de registro de imóveis adotará o memorial descritivo da gleba apresentado com o projeto de regularização fundiária e deverá averbá-lo na matrícula existente, anteriormente ao registro do projeto, independentemente de provocação, retificação, notificação, unificação ou apuração de disponibilidade ou remanescente.

§ 1º Se houver dúvida quanto à extensão da gleba matriculada, em razão da precariedade da descrição tabular, o oficial do cartório de registro de imóveis abrirá nova matrícula para a área destacada e averbará o referido destaque na matrícula matriz.

§ 2º As notificações serão emitidas de forma simplificada, indicando os dados de identificação do núcleo urbano a ser regularizado, sem a anexação de plantas, projetos, memoriais ou outros documentos, convidando o notificado a comparecer à sede da serventia para tomar conhecimento da CRF com a advertência de que o não comparecimento e a não apresentação de impugnação, no prazo legal, importará em anuência ao registro.

§ 3º Na hipótese de o projeto de regularização fundiária não envolver a integralidade do imóvel matriculado, o registro será feito com base na planta e no memorial descritivo referentes à área objeto de regularização e o destaque na matrícula da área total deverá ser averbado.

Art. 47. Os padrões dos memoriais descritivos, das plantas e das demais representações gráficas, inclusive as escalas adotadas e outros detalhes técnicos, seguirão as diretrizes estabelecidas pela autoridade municipal ou distrital competente, as quais serão consideradas atendidas com a emissão da CRF.

Parágrafo único. Não serão exigidos reconhecimentos de firma nos documentos que compõem a CRF ou o termo individual de legitimação fundiária quando apresentados pela União, Estados, Distrito Federal, Municípios ou entes da administração indireta.

Art. 48. O registro da CRF produzirá efeito de instituição e especificação de condomínio, quando for o caso, regido pelas disposições legais específicas, hipótese em que fica facultada aos condôminos a aprovação de convenção condominial.

Art. 49. O registro da CRF será feito em todas as matrículas atingidas pelo projeto de regularização fundiária aprovado, devendo ser informadas, quando possível, as parcelas correspondentes a cada matrícula.

Art. 50. Nas matrículas abertas para cada parcela, deverão constar dos campos referentes ao registro anterior e ao proprietário:

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

II - quando não for possível identificar a exata origem da parcela matriculada, todas as matrículas anteriores atingidas pela Reurb e a expressão “proprietário não identificado”, dispensando-se nesse caso os requisitos dos itens 4 e 5 do inciso II do art. 167 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.

Art. 51. Qualificada a CRF e não havendo exigências nem impedimentos, o oficial do cartório de registro de imóveis efetuará o seu registro na matrícula dos imóveis cujas áreas tenham sido atingidas, total ou parcialmente.

Parágrafo único. Não identificadas as transcrições ou as matrículas da área regularizada, o oficial do cartório de registro abrirá matrícula com a descrição do perímetro do núcleo urbano informal que constar da CRF e nela efetuará o registro.

Art. 52. Registrada a CRF, será aberta matrícula para cada uma das unidades imobiliárias regularizadas.

Parágrafo único. Para os atuais ocupantes das unidades imobiliárias objeto da Reurb, os compromissos de compra e venda, as cessões e as promessas de cessão valerão como título hábil para a aquisição da propriedade, quando acompanhados da prova de quitação das obrigações do adquirente, e serão registrados nas matrículas das unidades imobiliárias correspondentes, resultantes da regularização fundiária.

Art. 53. Com o registro da CRF, serão incorporados automaticamente ao patrimônio público as vias públicas, as áreas destinadas ao uso comum do povo, os prédios públicos e os equipamentos urbanos, na forma indicada no projeto de regularização fundiária aprovado.

Parágrafo único. A requerimento do Município, o oficial de registro de imóveis abrirá matrícula para as áreas que tenham ingressado no domínio público.

Art. 54. As unidades desocupadas e não comercializadas alcançadas pela Reurb terão as suas matrículas abertas em nome do titular originário do domínio da área.

Parágrafo único. As unidades não edificadas que tenham sido comercializadas a qualquer título terão suas matrículas abertas em nome do adquirente, conforme procedimento previsto nos arts. 84 e 99 desta Lei. (BRASIL, 2017).

A lei estabelece no artigo 52, parágrafo único, que nos casos de venda de frações ideais e lotes os contratos particulares de compra e venda poderão ensejar a aquisição da propriedade, se acompanhados de comprovação da quitação, mediante registro do título aquisitivo nas matrículas dos lotes correspondentes, após o registro da Reurb.

Será possível a averbação de edificações erguidas nos lotes, se a CRF for instruída com os documentos e levantamentos necessários, independentemente de habite-se.

13. O direito real de laje

A Lei nº 13.465/2017 introduziu algumas inovações. Uma delas é o direito real de laje.

Observa-se que o direito de laje não é ligado diretamente à regularização fundiária, mas à regularização edilícia, ou seja, da edificação, garantindo matrícula autônoma à unidade construtiva, a exemplo do que ocorre nas incorporações imobiliárias e condomínios edilícios (prédios de apartamentos e casas geminadas), onde, após o registro da incorporação imobiliária, na forma da Lei nº 4.591/1965, abre-se uma matrícula individualizada para a unidade (apartamento, casa, loja, vaga de garagem, etc.), tornando-se o adquirente dono da unidade e de uma fração ideal do terreno. No **direito real de laje, não haverá aquisição de fração ideal do terreno.**

Por isso, não acreditamos que o instituto seja de emprego imediato e vá facilitar de pronto os procedimentos de regularização fundiária, conforme alardeado quando foi editada a MP 759/2016. Ora, como direito real que é, para que seja efetivado (mediante o necessário registro imobiliário, substancial à constituição de qualquer direito real no ordenamento jurídico brasileiro), pressupõe-se a existência de uma matrícula aberta para o lote onde se encontra a edificação, o que só ocorrerá após a aprovação da regularização fundiária, seu respectivo registro na matrícula original da gleba ocupada e a consequente abertura de matrícula individual para os lotes resultantes da Reurb, com averbação da edificação de base, sobre a qual se constituirá o direito de laje.

O procedimento de instituição do direito de laje vem definido no artigo 55 da Lei nº 13.465/2017, que introduziu modificações no Código Civil Brasileiro. Vejamos:

Art. 55. A Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), passa a vigorar com as seguintes alterações:

‘Art. 1.225.

XII - a concessão de direito real de uso; e

XIII - a laje.’ (NR)

‘Parte especial

.....
LIVRO III

.....
TÍTULO XI

DA LAJE

‘Art. 1.510-A. O proprietário de uma construção-base poderá ceder a superfície superior ou inferior de sua construção a fim de que o titular da laje mantenha unidade distinta daquela originalmente construída sobre o solo.

§ 1º-O direito real de laje contempla o espaço aéreo ou o subsolo de terrenos públicos ou privados, tomados em projeção vertical, como unidade imobiliária autônoma, não contemplando as demais áreas edificadas ou não pertencentes ao proprietário da construção-base.

§ 2º O titular do direito real de laje responderá pelos encargos e tributos que incidirem sobre a sua unidade.

§ 3º Os titulares da laje, unidade imobiliária autônoma constituída em matrícula própria, poderão dela usar, gozar e dispor.

§ 4º A instituição do direito real de laje não implica a atribuição de fração ideal de terreno ao titular da laje ou a participação proporcional em áreas já edificadas.

§ 5º Os Municípios e o Distrito Federal poderão dispor sobre posturas edilícias e urbanísticas associadas ao direito real de laje.

§ 6º O titular da laje poderá ceder a superfície de sua construção para a instituição de um sucessivo direito real de laje, desde que haja autorização expressa dos titulares da construção-base e das demais lajes, respeitadas as posturas edilícias e urbanísticas vigentes.’

‘Art. 1.510-B. É expressamente vedado ao titular da laje prejudicar com obras novas ou com falta de reparação a segurança, a linha arquitetônica ou o arranjo estético do edifício, observadas as posturas previstas em legislação local.’

‘Art. 1.510-C. Sem prejuízo, no que couber, das normas aplicáveis aos condomínios edilícios, para fins do direito real de laje, as despesas necessárias à conservação e fruição das partes que sirvam a todo o edifício e ao pagamento de serviços de interesse comum serão partilhadas entre o proprietário da construção-base e o titular da laje, na proporção que venha a ser estipulada em contrato.

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

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

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

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

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

§ 2º É assegurado, em qualquer caso, o direito de qualquer interessado em promover reparações urgentes na construção na forma do parágrafo único do art. 249 deste Código.’

‘Art. 1.510-D. Em caso de alienação de qualquer das unidades sobrepostas, terão direito de preferência, em igualdade de condições com terceiros, os titulares da construção-base e da laje, nessa ordem, que serão cientificados por escrito para que se manifestem no prazo de trinta dias, salvo se o contrato dispuser de modo diverso.

§ 1º O titular da construção-base ou da laje a quem não se der conhecimento da alienação poderá, mediante depósito do respectivo preço, haver para si a parte alienada a terceiros, se o requerer no prazo decadencial de cento e oitenta dias, contado da data de alienação.

§ 2º Se houver mais de uma laje, terá preferência, sucessivamente, o titular das lajes ascendentes e o titular das lajes descendentes, assegurada a prioridade para a laje mais próxima à unidade sobreposta a ser alienada.’

‘Art. 1.510-E. A ruína da construção-base implica extinção do direito real de laje, salvo:

I - se este tiver sido instituído sobre o subsolo;

II - se a construção-base não for reconstruída no prazo de cinco anos.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não afasta o direito a eventual reparação civil contra o culpado pela ruína.’ (BRASIL, 2002).

A maior preocupação com a disseminação indiscriminada do direito real de laje é com a segurança das construções, por conta da prática brasileira de construir sem orientação técnica do profissional legalmente habitado, tornando possível a regularização cartorial, mediante abertura de matrícula autônoma, de imóveis sem qualquer segurança, sem mencionar a possibilidade de estabelecer sucessivos direitos de laje em um mesmo lote, com risco à incolumidade física dos moradores, bem ainda promovendo um adensamento populacional exagerado em locais onde a infraestrutura urbana instalada se mostra insuficiente, sem o mínimo controle do poder público municipal, que detém o controle e fiscalização do direito de construir no meio urbano, mercê da edição dos códigos de obras e das ações de aprovação de projetos edilícios e concessão de “habite-se”.

14. O condomínio de lotes

O condomínio de lotes é uma nova modalidade de parcelamento e ocupação do solo urbano, que poderá ser usada para regularização de antigos assentamentos e para aprovação de novos empreendimentos, **desde que não sejam previstas vias de uso comum do povo**, mas tão somente vias de circulação interna dos condôminos. Neste caso, cada lote corresponderá a uma fração ideal do terreno total, de propriedade individual, passível de matrícula autônoma, havendo áreas comuns de propriedade privada do condomínio, que poderão englobar as vias internas e equipamentos comunitários, tais como áreas de lazer (clubes, piscinas, etc).

Quando o empreendimento for regularizado ou implantado na forma de incorporação imobiliária (condomínio horizontal de casas, por exemplo), regido pela Lei Federal nº 4.591/1967, toda a infraestrutura interna ao empreendimento será encargo do empreendedor, incluindo a construção das unidades habitacionais.

Se for utilizada a modalidade de “condomínio de lotes”, a responsabilidade pela infraestrutura urbana interna será do empreendedor, cabendo a cada adquirente aprovar e construir sua edificação.

Foi introduzida uma modificação do Código Civil que dispõe:

Art. 1.358-A. Pode haver, em terrenos, partes designadas de lotes que são propriedade exclusiva e partes que são propriedade comum dos condôminos.

§ 1º A fração ideal de cada condômino poderá ser proporcional à área do solo de cada unidade autônoma, ao respectivo potencial construtivo ou a outros critérios indicados no ato de instituição.

§ 2º Aplica-se, no que couber, ao condomínio de lotes o disposto sobre condomínio edilício neste Capítulo, respeitada a legislação urbanística.

§ 3º Para fins de incorporação imobiliária, a implantação de toda a infraestrutura ficará a cargo do empreendedor. (BRASIL, 2002).

O instrumento já fora previsto no ordenamento jurídico brasileiro no Decreto-Lei nº 271/1967, que dispunha sobre o parcelamento do solo para fins urbanos, e foi revogado pela Lei Federal nº 6.766/1979. Agora, voltou a ser previsto, por meio da alteração no Código Civil, operada pela Lei Federal 13.465/2017

Observa-se que o § 2º do artigo 1.358-A do Código Civil determina que seja respeitada a legislação urbanística municipal, que é efetivamente a que vai dispor sobre os parâmetros aplicáveis, tais como tamanho do lote, potencial construtivo, infraestrutura urbana mínima a ser implantada, processo de aprovação das unidades autônomas, concessão de habite-se, etc.

Considerando tratar-se de modalidade de empreendimento que irá causar adensamento populacional com sobrecarga da infraestrutura urbana instalada externa ao empreendimento, mas em razão dele, além do aumento da demanda por serviços públicos, é conveniente que lei municipal disponha sobre as contrapartidas devidas pelo empreendedor, a título de medida compensatória urbanística, podendo ser previsto até mesmo doação de áreas ao Município para equipamentos comunitários.

Observa-se que a lei federal não prevê o fechamento do empreendimento, mas tal será possível independentemente de ato administrativo autorizativo, haja vista que toda a gleba consiste em uma propriedade privada, comparável o empreendimento com um prédio de apartamentos, cujo acesso depende de autorização dos moradores.

Para evitar grandes guetos ou feudos urbanos, é de todo aconselhável que lei municipal estabeleça uma área máxima da gleba, para instalação de condomínios de lotes, com vistas a evitar interrupções no traçado viário ou dificuldades na mobilidade urbana.

O condomínio de lotes não poderá ser utilizado para regularizar empreendimentos ou assentamentos implantados ainda que clandestinamente como loteamentos, cujo sistema viário já integra o sistema viário oficial municipal ou foram urbanizados pelo Município, pois nestes casos, as vias já foram incorporadas ao patrimônio público, com natureza de bem de uso comum do povo pela sua destinação.

15. Os conjuntos habitacionais

A lei estabelece no artigo 59 regras para regularização de conjuntos habitacionais. É muito comum o poder público promover empreendimentos habitacionais para a população de baixa renda, seja na forma de loteamentos, seja na forma de condomínios edilícios (conjuntos de casas ou apartamentos), ou os dois concomitantemente, sem observar o que dispõe a legislação, mediante prévia aprovação do loteamento e das edificações, bem ainda sem o necessário registro imobiliário do loteamento e da incorporação imobiliária, com abertura de matrículas individuais dos lotes ou das unidades autônomas (casas, apartamentos).

Essa omissão inviabiliza que o beneficiário do programa, mesmo depois de quitar seu financiamento, receba a escritura pública de compra e venda devidamente registrada na matrícula do imóvel.

Vejamos o artigo 59:

Art. 59. Serão regularizados como conjuntos habitacionais os núcleos urbanos informais que tenham sido constituídos para a alienação de unidades já edificadas pelo próprio empreendedor, público ou privado.

§ 1º Os conjuntos habitacionais podem 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.

§ 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.

Art. 60. Para a aprovação e registro dos conjuntos habitacionais que compõem a Reurb ficam dispensadas a apresentação do habite-se e, no caso de Reurb-S, as respectivas certidões negativas de tributos e contribuições previdenciárias. (BRASIL, 2017).

Promovida a regularização do conjunto habitacional, uma vez efetuado o registro da Reurb e da incorporação imobiliária, com abertura de matrículas autônomas, a unidade poderá ser incontinenti registrada em nome do ocupante indicado pelo promovente, salvo no caso em que o ente público promotor do programa habitacional demonstrar que há prestações pendentes de pagamento. Assim, para que a unidade seja registrada em nome do ocupante, será necessária a quitação do contrato de financiamento habitacional.

O registro das unidades autônomas decorrentes de Reurb de conjuntos habitacionais independe de apresentação de habite-se e de comprovação de pagamento de tributos e contribuições previdenciárias incidentes sobre a atividade da construção civil.

16. O condomínio urbano simples

O condomínio urbano simples poderá ser instituído dentro de um mesmo lote que comporte várias edificações. Essa situação é muito comum quando vários núcleos de uma mesma família edificam suas residências em um mesmo terreno, sendo que alguns ficam sem acesso direto à via pública, devendo fazê-lo por uma área de passagem comum. É quando o pai, por exemplo, autoriza que o filho casado construa sua moradia no seu “quintal”. O instituto também pode ser usado no caso de um proprietário originário do lote que venda “parte de seu lote”, não sendo viável aprovar perante o poder público o desdobro, porque o “lote destacado ou o lote remanescente” não tem a área mínima prevista na lei de zoneamento do Município.

Art. 61. Quando um mesmo imóvel contiver construções de casas ou cômodos, poderá ser instituído, inclusive para fins de Reurb, condomínio urbano simples, respeitados os parâmetros



urbanísticos locais, e serão discriminadas, na matrícula, a parte do terreno ocupada pelas edificações, as partes de utilização exclusiva e as áreas que constituem passagem para as vias públicas ou para as unidades entre si.

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

Art. 62. A instituição do condomínio urbano simples será registrada na matrícula do respectivo imóvel, na qual deverão ser identificadas as partes comuns ao nível do solo, as partes comuns internas à edificação, se houver, e as respectivas unidades autônomas, dispensada a apresentação de convenção de condomínio.

§ 1º Após o registro da instituição do condomínio urbano simples, deverá ser aberta uma matrícula para cada unidade autônoma, à qual caberá, como parte inseparável, uma fração ideal do solo e das outras partes comuns, se houver, representada na forma de percentual.

§ 2º As unidades autônomas constituídas em matrícula própria poderão ser alienadas e gravadas livremente por seus titulares.

§ 3º Nenhuma unidade autônoma poderá ser privada de acesso ao logradouro público.

§ 4º A gestão das partes comuns será feita de comum acordo entre os condôminos, podendo ser formalizada por meio de instrumento particular.

Art. 63. No caso da Reurb-S, a averbação das edificações poderá ser efetivada a partir de mera notícia, a requerimento do interessado, da qual constem a área construída e o número da unidade imobiliária, dispensada a apresentação de habite-se e de certidões negativas de tributos e contribuições previdenciárias. (BRASIL, 2017).

A instituição do condomínio simples possibilita a abertura de matrícula autônoma para cada unidade (casa), em nome do proprietário exclusivo, a que corresponderá fração ideal do terreno, sendo esta livremente alienável. O condomínio se constituirá apenas em relação ao terreno em forma de fração ideal. Se o condomínio for instituído em razão de Reurb-S, as edificações pré-existentes poderão ser averbadas independentemente de habite-se e comprovação das quitações de tributos e contribuições previdenciárias. Nos demais casos, a averbação da edificação depende de prévia aprovação do projeto arquitetônico, concessão de habite-se e comprovação da regularidade fiscal, respeitados os parâmetros urbanísticos, ou seja, se o terreno comporta o potencial construtivo pretendido, os afastamentos frontais, laterais e de fundos, etc.

17. A arrecadação dos imóveis urbanos abandonados

A Lei Federal nº 13.465/2017 trouxe um capítulo para dispor sobre a arrecadação dos imóveis abandonados. Não se trata de uma novidade no ordenamento jurídico pátrio, tendo em vista que o instituto já se encontra inserido no Código Civil de 2002.

Com efeito, o Código Civil estabelece o abandono como uma forma de perda da propriedade:

Art. 1.276. O imóvel urbano que o proprietário abandonar, com a intenção de não mais o conservar em seu patrimônio, e que se não encontrar na posse de outrem, poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, três anos depois, à propriedade do Município ou à do Distrito Federal, se se achar nas respectivas circunscrições.

[...]

§ 2º Presumir-se-á de modo absoluto a intenção a que se refere este artigo, quando, cessados os atos de posse, deixar o proprietário de satisfazer os ônus fiscais. (BRASIL, 2002).

O abandono deve ser apurado mediante análise das circunstâncias fáticas relacionadas à conduta do proprietário, tendo em vista a ausência de manifestação formal deste neste sentido. O primeiro indício do abandono é a ausência de atos inerentes ao domínio, quais sejam, uso, gozo e disposição do bem imóvel. A presunção de abandono torna-se absoluta, se houver, além da interrupção da posse direta ou indireta, a inadimplência relativamente aos tributos incidentes sobre o imóvel, incluindo impostos, taxas e contribuições eventualmente estabelecidas, por cinco anos.

Verificado o abandono, caberá ao Município ou ao Distrito Federal arrecadar o imóvel como bem vago. Decorrido três anos desde a arrecadação, sem manifestação ou oposição do proprietário, o bem passará ao domínio público.

Em que pese o dispositivo encontrar-se em vigor há mais de dez anos, tem sido pouco aplicado, por não existir até então procedimento legalmente instituído para efetivação da arrecadação e consequente incorporação do bem ao patrimônio público, o que trazia insegurança jurídica à atuação administrativa dos municípios brasileiros.

A regulamentação dada pela Lei nº 13.465/2017 pretende suprir a lacuna referida, dando maior efetividade ao instituto jurídico, estabelecendo até o procedimento administrativo a ser observado, facultando ao Município instituir ato normativo próprio de caráter geral regulamentador do procedimento administrativo para verificação do abandono. O ato de instauração do procedimento de verificação do abandono e de arrecadação deve ser fundamentado, devendo assegurar-se as garantias do contraditório e da ampla defesa, mediante notificação do proprietário para manifestação em prazo assinalado, se desejar.

O silêncio do proprietário gera presunção de concordância com a arrecadação.

Concluído o procedimento de arrecadação, aguardar-se-á o prazo de três anos previstos no artigo 1.276 do CC, após o que o Município ou o Distrito Federal estará autorizado a efetuar o registro da aquisição da propriedade, independentemente de qualquer autorização judicial.

Obviamente, o oficial do CRGI poderá recusar-se em proceder ao registro, se entender ausente qualquer dos requisitos legais, facultado ao poder público interessado solicitar que suscite dúvida ao Juízo da Vara de Registros Públicos.

Os imóveis arrecadados como vagos e transferidos ao domínio público deverão necessariamente ser utilizados em projetos habitacionais voltados para a população de baixa renda.

Não cabe arrecadação de bens imóveis cujo proprietário deixou de adimplir os tributos respectivos que estejam em posse de terceiros, haja vista a possibilidade destes adquirirem a propriedade por meio do usucapião em qualquer de suas modalidades.

Art. 64. Os imóveis urbanos privados abandonados cujos proprietários não possuam a intenção de conservá-los em seu patrimônio ficam sujeitos à arrecadação pelo Município ou pelo Distrito Federal na condição de bem vago.

§ 1º A intenção referida no caput deste artigo será presumida quando o proprietário, cessados os atos de posse sobre o imóvel, não adimplir os ônus fiscais instituídos sobre a propriedade predial e territorial urbana, por cinco anos.

§ 2º O procedimento de arrecadação de imóveis urbanos abandonados obedecerá ao disposto em ato do Poder Executivo municipal ou distrital e observará, no mínimo:

I - abertura de processo administrativo para tratar da arrecadação;

II - comprovação do tempo de abandono e de inadimplência fiscal;

III - notificação ao titular do domínio para, querendo, apresentar impugnação no prazo de trinta dias, contado da data de recebimento da notificação.

§ 3º A ausência de manifestação do titular do domínio será interpretada como concordância com a arrecadação.

§ 4º Respeitado o procedimento de arrecadação, o Município poderá realizar, diretamente ou por meio de terceiros, os investimentos necessários para que o imóvel urbano arrecadado atinja prontamente os objetivos sociais a que se destina.

§ 5º Na hipótese de o proprietário reivindicar a posse do imóvel declarado abandonado, no transcorrer do triênio a que alude o art. 1.276 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), fica assegurado ao Poder Executivo municipal ou distrital o direito ao ressarcimento prévio, e em valor atualizado, de todas as despesas em que eventualmente houver incorrido, inclusive tributárias, em razão do exercício da posse provisória.

Art. 65. Os imóveis arrecadados pelos Municípios ou pelo Distrito Federal poderão ser destinados aos programas habitacionais, à prestação de serviços públicos, ao fomento da Reurb-S ou serão objeto de concessão de direito real de uso a entidades civis que comprovadamente tenham fins filantrópicos, assistenciais, educativos, esportivos ou outros, no interesse do Município ou do Distrito Federal. (BRASIL, 2017).

18. Os loteamentos implantados anteriormente à Lei nº 6.766/1979

A Lei nº 13.465/2017 repete as disposições já previstas no artigo 71 da Lei nº 11.977/2009 para viabilizar a regularização cartorária dos loteamentos clandestinos e irregulares implantados antes da edição da Lei Federal nº 6.766/1979.

Aplica-se o dispositivo àqueles loteamentos já integrados à cidade, dotados de infraestrutura urbana completa ou parcial, implantada ao longo dos anos, cuja situação cartorária, não foi regularizada por motivos diversos.

Com vistas a simplificar o registro de situações de parcelamentos e ocupações urbanas consolidadas anteriormente à vigência da Lei nº 6.766, de 19 de

dezembro de 1979, o artigo 71 da Lei Federal nº 11.977/2009 já permitia a regularização fundiária, mediante o registro da planta do parcelamento, na forma como implantado, mediante requerimento do interessado ao CRGI, instruído com declaração do poder público municipal de que se trata de parcelamento implantado e integrado à cidade.

Verifica-se que a Lei nº 11.977/2009 não exigia que o projeto tivesse sido aprovado pelo Município para que o registro da planta se efetivasse perante o CRGI.

A Lei nº 13.465 estabelece:

Art. 69. As glebas parceladas para fins urbanos anteriormente a 19 de dezembro de 1979, que não possuem registro, poderão ter a sua situação jurídica regularizada mediante o registro do parcelamento, desde que esteja implantado e integrado à cidade, podendo, para tanto, utilizar-se dos instrumentos previstos nesta Lei.

§ 1º O interessado requererá ao oficial do cartório de registro de imóveis a efetivação do registro do parcelamento, munido dos seguintes documentos:

I - planta da área em regularização assinada pelo interessado responsável pela regularização e por profissional legalmente habilitado, acompanhada da Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (Crea) ou de Registro de Responsabilidade Técnica (RRT) no Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU), contendo o perímetro da área a ser regularizada e as subdivisões das quadras, lotes e áreas públicas, com as dimensões e numeração dos lotes, logradouros, espaços livres e outras áreas com destinação específica, se for o caso, dispensada a ART ou o RRT quando o responsável técnico for servidor ou empregado público;

II - descrição técnica do perímetro da área a ser regularizada, dos lotes, das áreas públicas e de outras áreas com destinação específica, quando for o caso;

III - documento expedido pelo Município, atestando que o parcelamento foi implantado antes de 19 de dezembro de 1979 e que está integrado à cidade.

§ 2º A apresentação da documentação prevista no § 1º deste artigo dispensa a apresentação do projeto de regularização fundiária, de estudo técnico ambiental, de CRF ou de quaisquer outras manifestações, aprovações, licenças ou alvarás emitidos pelos órgãos públicos. (BRASIL, 2017).

Se a gleba não possuir matrícula, poderá ser adotado previamente o procedimento da demarcação urbanística ou providenciada a abertura da matrícula a partir do memorial descritivo que acompanhar a planta. Não há óbices para que o Município legitime a posse ou o domínio dos ocupantes, por meio de legitimação de posse ou fundiária, uma vez registrada a planta em cartório, observados os requisitos já abordados nos itens acima. Será até mesmo possível ao adquirente promover ele próprio o registro do lote em seu nome, mediante exibição do contrato de compra e venda, acompanhado do comprovante de quitação, se possuir.

Alternativamente, o interessado poderá valer-se do usucapião extrajudicial previsto no NCPC.

19. Dispensa de prévia desafetação e licitação para Reurb em imóveis públicos

Acontece frequentemente a ocupação de bens de uso comum do povo, tais como ruas, praças, áreas verdes e institucionais, para fins de habitação e outras atividades. Entendendo o poder público proprietário que a ocupação ou núcleo consolidou-se até 22/12/2016, e havendo interesse do poder público em promover a regularização fundiária, segundo seu juízo de conveniência e oportunidade, poderá alienar os bens ocupados diretamente aos ocupantes, dispensada a prévia desafetação por meio de lei, bem como o procedimento licitatório. Será necessária, contudo, a instauração de procedimento administrativo em que se caracterize a dispensa ou inexigibilidade de licitação, demonstrando-se que a ocupação está consolidada e que os ocupantes atendem aos requisitos legais para receber em doação, cessão de uso ou outra modalidade de alienação o bem público.

Art. 71. Para fins da Reurb, ficam dispensadas a desafetação e as exigências previstas no inciso I do caput do art. 17 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. (BRASIL, 2017).

Os critérios para alienação, incluindo-se doação, e o valor do bem público, em caso de alienação onerosa, serão fixados, conforme definido em lei oriunda do ente público proprietário.

20. Alterações promovidas pela Lei Federal nº 13.465/2017 em outros diplomas legais, relacionadas à Reurb

A Lei nº 13.465/2017 trouxe outras alterações a diplomas legais, a saber:

a) **MP 2.220/2001:** Dispõe sobre a concessão de uso especial de bens públicos para fins de moradia. Em sua redação original, essa medida provisória reconhecia o direito de permanência aos ocupantes de imóveis públicos urbanos por pelo menos cinco anos ininterruptos até 30 de junho de 2001, desde que o imóvel urbano com até 250 metros quadrados fosse destinado à sua moradia e de sua família e que o ocupante não fosse possuidor ou proprietário de outro imóvel urbano ou rural. A Lei nº 13.465/2017 traz o prazo para 22 de dezembro de 2016, ou seja, aquele que possuir o imóvel público urbano por cinco anos em 22 de dezembro de 2016 passa a ter direito subjetivo à concessão de direito de uso especial para fins de moradia oponível à fazenda pública proprietária.

No caso de imóveis utilizados para fins comerciais, a concessão será mera faculdade do poder público, assim como no caso de bens de uso comum do povo, hipótese em que o poder público deve garantir o direito de moradia em outro local.

Vejamos a nova redação:

Art. 77. A Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 1º Aquele que, até 22 de dezembro de 2016, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área com características e finalidade urbanas, e que o utilize para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

.....” (NR)

“Art. 2º Nos imóveis de que trata o art. 1º, com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupados até 22 de dezembro de 2016, por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, cuja área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados

por possuidor, a concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma coletiva, desde que os possuidores não sejam proprietários ou concessionários, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

.....” (NR)

“Art. 9º É facultado ao poder público competente conceder autorização de uso àquele que, até 22 de dezembro de 2016, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área com características e finalidade urbanas para fins comerciais.

.....” (NR)
(BRASIL, 2017).

b) **Lei nº 6.766/1979:** Esta lei é a norma geral federal de direito urbanístico e dispõe sobre o parcelamento do solo para fins urbanos. As principais alterações introduzidas estão no conceito do lote, prevendo que ele poderá consistir na forma de imóvel autônomo, integrante de loteamento ou desmembramento, ou ainda sob a forma de unidade imobiliária, integrante de condomínio de lotes, em que terá matrícula individual como unidade autônoma ou integrante de incorporação imobiliária, conjugado a uma edificação (na forma de condomínio horizontal edilício).

Foi prevista modificação no artigo 2º, § 8º, para introduzir em sede de lei federal a figura do loteamento com acesso controlado ou loteamento fechado, que já é uma prática em certas cidades. Cuida-se do loteamento aprovado na forma da Lei Federal nº 6.766/1979, com previsão de áreas de propriedade pública, de uso comum do povo e de uso especial, incorporadas ao patrimônio público a partir do registro do loteamento no CRGI, conforme previsão do artigo 17 da Lei nº 6.766/1979, mesmo que não haja abertura de matrículas imobiliárias individualizadas para tais bens públicos.

Em que pese esses empreendimentos serem popularmente conhecidos e divulgados pelo mercado imobiliário como “condomínios”, não se trata de condomínio efetivamente, pois não existem bens comuns aos proprietários dos lotes.

Infelizmente, vemos a prática de instituir “condomínios ou loteamentos fechados” a partir do cercamento de vias públicas e construção de obstáculos à livre circulação dos munícipes, a exemplo de cancelas e guaritas, disseminar-se por todo o território nacional, a pretexto de propiciar “segurança” aos moradores de tais “condomínios”, transferindo-se-lhes, em contrapartida, encargos financeiros diversos, a exemplo da limpeza e conservação das vias e espaços públicos ocupados, contratação de empresas privadas de segurança, entre outros.

Observamos que essa prática muitas vezes decorre da má qualidade de vida nas cidades, causada pelo crescimento urbano descontrolado, aliado à crescente falta de segurança pública, servindo de meio de enriquecimento de empresários do ramo imobiliário, que passam a vender seus “produtos”, vale dizer, os lotes e imóveis instalados nestes verdadeiros guetos urbanos com promessa de “status” social, onde se pode “morar bem e com segurança”.

A nosso ver, a prática revela-se inconstitucional e ilegal, ainda que apoiada em diploma legal ou ato normativo de natureza diversa expedido pelo Município, pois implica a privatização de bens de uso comum do povo e limitação do direito de ir e vir no espaço urbano.

Ainda no que se refere às modificações introduzidas pela Lei nº 13.465/2017 na Lei nº 6.766/1979, foi acrescentado o § 4º do artigo 4º, que prevê a possibilidade de instituir limitações administrativas e direitos reais sobre coisa alheia em benefício do poder público, da população em geral e da proteção da paisagem urbana, tais como servidões de passagem, usufrutos e restrições à construção de muros.

Conforme dito acima, a nova lei regulamentou os condomínios de lotes, que não se trata de loteamento, por não haver previsão de áreas de domínio público no interior do empreendimento. Todavia, essa modalidade de empreendimento pode comprometer a circulação na cidade, seja inviabilizando o acesso a praias, seja construindo muros. Para solucionar o problema, previu-se a possibilidade de, no momento de aprovação do empreendimento, o poder público municipal exigir que sejam instituídas limitações administrativas e direitos reais, tais como servidões de passagem, para garantir o acesso do poder público e da população em geral aos lugares de uso comum do povo lindeiro, que, de outro modo, ficariam com seu uso restrito aos moradores do condomínio de lotes.

Por fim, o artigo 36-A acrescentado à Lei nº 6.766/1979 equipara a atuação de associações de moradores de bairros e condomínios de lotes à de uma administradora de imóveis, pretendendo legalizar a cobrança de contribuições para as ações e medidas que revertam em proveito da coletividade do bairro.

Art. 78. A Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, passa a vigorar com as seguintes alterações:

‘Art. 2º
.....

§ 7º O lote poderá ser constituído sob a forma de imóvel autônomo ou de unidade imobiliária integrante de condomínio de lotes.

§ 8º Constitui loteamento de acesso controlado a modalidade de loteamento, definida nos termos do § 1º deste artigo, cujo controle de acesso será regulamentado por ato do poder público Municipal, sendo vedado o impedimento de acesso a pedestres ou a condutores de veículos, não residentes, devidamente identificados ou cadastrados.’ (NR)

‘Art. 4º
.....

§ 4º No caso de lotes integrantes de condomínio de lotes, poderão ser instituídas limitações administrativas e direitos reais sobre coisa alheia em benefício do poder público, da população em geral e da proteção da paisagem urbana, tais como servidões de passagem, usufrutos e restrições à construção de muros.” (NR)

“Art. 36-A. As atividades desenvolvidas pelas associações de proprietários de imóveis, titulares de direitos ou moradores em loteamentos ou empreendimentos assemelhados, desde que não tenham fins lucrativos, bem como pelas entidades civis organizadas em função da solidariedade de interesses coletivos desse público com o objetivo de administração, conservação, manutenção, disciplina de utilização e convivência, visando à valorização dos imóveis que compõem o empreendimento, tendo em vista a sua natureza jurídica, vinculam-se, por critérios de afinidade, similitude e conexão, à atividade de administração de imóveis.

Parágrafo único. A administração de imóveis na forma do caput deste artigo sujeita seus titulares à normatização e à disciplina constantes de seus atos constitutivos, cotizando-se na forma desses atos para suportar a consecução dos seus objetivos.’ (BRASIL, 1979).

c) Lei nº 10.257/2001: Foram também introduzidas modificações no Estatuto da Cidade. A primeira delas diz respeito à inclusão da possibilidade de usucapião coletivo urbano de núcleos urbanos informais existentes há mais de cinco anos, cuja área total, dividida pelo número de possuidores, seja inferior a 250 m² por possuidor, desde que estes não sejam proprietários de outro imóvel urbano e rural.

Art. 79. A Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, passa a vigorar com as seguintes alterações:

‘Art. 10. Os núcleos urbanos informais existentes sem oposição há mais de cinco anos e cuja área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor são suscetíveis de serem usucapidos

coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

.....’
(NR) (BRASIL, 2001).

A principal novidade, contudo, consiste na possibilidade de instituir um consórcio imobiliário entre o poder público e o proprietário loteador para fins de Reurb, que funciona como uma alternativa à desapropriação, em que o poder público, além de pagar o preço do terreno, ainda terá o custo da urbanização.

Não raro o loteador clandestino não possui recursos para promover a regularização do seu empreendimento, tendo em vista erros ou subdimensionamento dos custos na fase de estudo da viabilidade financeira. Nestes casos, bem ainda em outros, a lei autoriza a formação de um consórcio entre o poder público e o proprietário com vistas à regularização fundiária. Assim, o Município adquirirá a propriedade da gleba, com obrigação de urbanizá-la, e o pagamento do loteador se dará com a entrega de alguns lotes urbanizados e regularizados, com valor correspondente à terra nua, antes da regularização.

‘Art. 46. O poder público municipal poderá facultar ao proprietário da área atingida pela obrigação de que trata o caput do art. 5º desta Lei, ou objeto de regularização fundiária urbana para fins de regularização fundiária, o estabelecimento de consórcio imobiliário como forma de viabilização financeira do aproveitamento do imóvel.

§ 1º Considera-se consórcio imobiliário a forma de viabilização de planos de urbanização, de regularização fundiária ou de reforma, conservação ou construção de edificação por meio da qual o proprietário transfere ao poder público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas, ficando as demais unidades incorporadas ao patrimônio público.

§ 2º O valor das unidades imobiliárias a serem entregues ao proprietário será correspondente ao valor do imóvel antes da execução das obras.

§ 3º A instauração do consórcio imobiliário por proprietários que tenham dado causa à formação de núcleos urbanos informais, ou por seus sucessores, não os eximirá das responsabilidades administrativa, civil ou criminal.’ (NR) (BRASIL, 2001).

A nosso ver, o consórcio só se justifica se ainda houver no assentamento lotes vagos passíveis de serem incorporados ao patrimônio público, cujos valores sejam compatíveis com os recursos dispendidos pelo erário público para efetivação da Reurb, sob pena de enriquecimento ilícito do loteador.

d) Lei nº 6.015/1973: Foi acrescentado o § 3º ao artigo 221 da Lei de Registros Públicos para dispensar, em se tratando de Reurb, a apresentação de título de domínio concedido individualmente para cada beneficiário, bastando que o ente público promotor da Reurb providencie um único título coletivo e o encaminhe acompanhado de listagem com os dados dos beneficiários, necessários aos registros e averbações pertinentes.

Art. 81. A Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, passa a vigorar com as seguintes alterações:

‘Art. 221.
.....

§ 3º Fica dispensada a apresentação dos títulos previstos nos incisos I a V do caput deste artigo quando se tratar de registro do projeto de regularização fundiária e da constituição de direito real, sendo o ente público promotor da regularização fundiária urbana responsável pelo fornecimento das informações necessárias ao registro, ficando dispensada a apresentação de título individualizado, nos termos da legislação específica.’ (NR) (BRASIL, 1973).

e) Lei nº 12.561/2012: Por fim, foram introduzidas modificações nos artigos 64 e 65 do Código Florestal, dispositivos que cuidam da Reurb em áreas de preservação permanente, matéria que já foi objeto de análise neste manual.

Art. 82. A Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, passa a vigorar com as seguintes alterações:

‘Art. 64. Na Reurb-S dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana.
.....’ (NR)

‘Art. 65. Na Reurb-E dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente não identificadas como áreas de risco, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana.

§ 1º O processo de regularização fundiária de interesse específico deverá incluir estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior e ser instruído com os seguintes elementos:

.....’ (NR)
(BRASIL, 2012).

Referências

BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica. Resolução ANEEL n. 414, de 9 de setembro de 2010. Estabelece as condições gerais de fornecimento de energia elétrica de forma atualizada e consolidada. Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/documents/656877/14486448/bren2010414.pdf/3bd33297-26f9-4ddf-94c3-f01d76d6f14a?version=1.0>>. Acesso em: 17 ago. 2017.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Provimento CNJ 44, de 18 de março de 2015. Estabelece normas gerais para o registro da regularização fundiária urbana. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/atos_administrativos/provimento-n44-18-03-2015-corregedoria.pdf>. Acesso em: 25 out. 2017.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução CONAMA n. 388, de 23 de fevereiro de 2007. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=529>>. Acesso em: 16 ago. 2017.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução CONAMA n. 392, de 25 de junho de 2007. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=537>>. Acesso em: 16 ago. 2017.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução CONAMA n. 369, de 28 de março de 2006. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=489>>. Acesso em: 16 ago. 2017.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução CONAMA n. 412, de 13 de maio de 2009. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=605>>. Acesso em: 16 ago. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 11 ago. 2017.

BRASIL. Decreto n. 6.660, de 21 de novembro de 2008. Regulamenta dispositivos da Lei n. 11.428, de 22 de dezembro de 2006, que dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6660.htm>. Acesso em: 17 ago. 2017.

BRASIL. Lei Complementar n. 140, de 8 de dezembro de 2011. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp140.htm>. Acesso em: 16 ago. 2017.

BRASIL. Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015compilada.htm>. Acesso em: 25 out. 2017.

BRASIL. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm>. Acesso em: 16 ago. 2017.

BRASIL. Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento de Solo Urbano e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm>. Acesso em: 16 ago. 2017.

BRASIL. Lei n. 9.785, de 29 de janeiro de 1999. Altera o Decreto-Lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (registros públicos) e 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9785.htm>. Acesso em: 16 ago. 2017.

BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 16 ago. 2017.

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: 16 ago. 2017.

BRASIL. Lei n. 11.428, de 22 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11428.htm>. Acesso em: 16 ago. 2017.

BRASIL. Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=322>>. Acesso em: 16 ago. 2017.

BRASIL. Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis [...] e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em: 25 out. 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MINAS GERAIS. Conselho Estadual de Política Ambiental. Deliberação Normativa COPAM n. 58, de 28 de novembro de 2002. Estabelece normas para o licenciamento ambiental de loteamentos do solo urbano para fins exclusiva ou predominantemente residenciais e dá outras providências. Disponível em: <https://www.pjf.mg.gov.br/secretarias/sma/legislacao/arquivos/dn_58_2002.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2017.

MINAS GERAIS. Conselho Estadual de Política Ambiental. Deliberação Normativa COPAM n. 82, de 11 de maio de 2005. Altera dispositivos da Deliberação Normativa COPAM nº 74, de 9 de setembro de 2004. Disponível em: <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=5276>>. Acesso em: 17 ago. 2017.

MINAS GERAIS. Conselho Estadual de Política Ambiental. Deliberação Normativa COPAM n. 213, de 22 de fevereiro de 2017. Estabelece as tipologias de empreendimentos e atividades cujo licenciamento ambiental será atribuição dos Municípios. Disponível em: <http://www.meioambiente.mg.gov.br/images/stories/2017/REGULARIZACAO_AMBIENTAL/MUNIC%3%8DPIOS_CONV%3%8ANIOS/DN_COPAM_213.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2017.

MINAS GERAIS. Conselho Estadual de Política Ambiental. Deliberação Normativa COPAM n. 217, de 6 de dezembro de 2017. *Diário Oficial do Estado de Minas Gerais*, 8 dez. 2017.

MINAS GERAIS. Conselho Estadual de Política Ambiental. Deliberação Normativa COPAM n. 73, de 8 de setembro de 2004. Dispõe sobre a caracterização da Mata Atlântica no Estado de Minas Gerais, as normas de utilização da vegetação nos seus domínios e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=164>>. Acesso em: 17 ago. 2017.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Corregedoria-Geral de Justiça. Provimento 260/CGJ/2013. Codifica os atos normativos da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais relativos aos serviços notariais e de registro. Disponível em: <<http://www8.tjmg.jus.br/institucional/at/pdf/cpr02602013.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2017.

MINAS GERAIS. Decreto n. 44.646, de 31 de outubro de 2010. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=44646&ano=2007>>. Acesso em: 17 ago. 2017.

MINAS GERAIS. Decreto n. 45.097, de 12 de maio de 2009. Dispõe sobre regime jurídico especial de proteção ambiental de áreas integrantes do Vetor Norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=45097&comp=&ano=2009>>. Acesso em: 17 ago. 2017.

MINAS GERAIS. Decreto n. 45.175, de 17 de setembro de 2009. Estabelece metodologia de gradação de impactos ambientais e procedimentos para fixação e aplicação da compensação ambiental. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=45175&comp=&ano=2009>>. Acesso em: 17 ago. 2017.

MINAS GERAIS. Decreto n. 45.629, de 6 de julho de 2011. Altera o Decreto nº 45.175, de 17 de setembro de 2009, que estabelece metodologia de gradação de impactos ambientais e procedimentos para fixação e aplicação da compensação ambiental. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=45629&comp=&ano=2011>>. Acesso em: 17 ago. 2017.

MINAS GERAIS. Lei n. 10.793, de 2 de julho de 1992. Dispõe sobre a proteção de mananciais destinados ao abastecimento público no Estado. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=10793&comp=&ano=1992>>. Acesso em: 17 ago. 2017.

MINAS GERAIS. Lei n. 21.972, de 21 de janeiro de 2016. Dispõe sobre o Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – Sisema – e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=21972&comp=&ano=2016>>. Acesso em: 17 ago. 2017.