

# **Regularização Fundiária Urbana**

## **Como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009**

2010

### **Realização e Financiamento**

*Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades  
Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades  
Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento*

### **Coordenação Geral e Edição de Texto**

*Ana Maria Furbino Bretas Barros  
Ana Paula Bruno  
Roberta Pereira da Silva*

### **Revisão**

*Carla Moreira Brito*

### **Projeto Gráfico**

*Ultra Digital*

### **Ilustrações**

*Cerino.com.br*

### **Capa**

*Cerino.com.br*

Brasil. Ministério das Cidades

Regularização Fundiária Urbana: como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009 – Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação e Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Brasília, 2010.

40p.

ISBN

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

	<b>Apresentação</b>	<b>5</b>
	<b>Lei Federal nº 11.977/2009: uma grande conquista</b>	<b>6</b>
	A construção social da agenda da regularização fundiária urbana	7
	<b>Por que regularizar?</b>	<b>8</b>
<b>Principais avanços da Lei Federal nº 11.977/2009 na regularização fundiária urbana</b>		<b>9</b>
	Outros avanços	10
	<b>Regularização fundiária: conceito e diretrizes</b>	<b>11</b>
<b>Regularização fundiária de interesse social e de interesse específico</b>		<b>12</b>
	<b>Quem pode fazer regularização fundiária?</b>	<b>13</b>
	<b>O projeto de regularização fundiária</b>	<b>14</b>
	<b>Regularização fundiária de interesse social</b>	<b>16</b>
	Demarcação urbanística	17
	Legitimação de posse	18
	Regularização fundiária em Áreas de Preservação Permanente	21
	<b>Da demarcação urbanística à legitimação de posse: passo a passo</b>	<b>23</b>
	<b>Regularização fundiária de interesse específico</b>	<b>27</b>
	<b>O papel dos atores</b>	<b>28</b>
	Prefeituras municipais	28
Poder público: municípios, estados, Distrito Federal, União ou órgãos delegados da administração indireta		29
	Cartórios de registro de imóveis	30
	Concessionárias e permissionárias de serviços públicos	31
	Beneficiários dos processos de regularização fundiária de interesse social	31
	<b>Outros instrumentos de regularização fundiária</b>	<b>32</b>
	<b>Só está seguro quem registra!</b>	<b>35</b>
	O que deve ser registrado?	35
	<b>Tira dúvidas</b>	<b>36</b>



## APRESENTAÇÃO

É com grande satisfação que o Ministério das Cidades, em seu esforço contínuo para implementar e disseminar a Política Nacional de Regularização Fundiária, apresenta a publicação “Regularização Fundiária Urbana: como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009”.

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

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

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

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

**Inês Magalhães**

*Secretária Nacional de Habitação*

**Celso Santos Carvalho**

*Secretário Nacional de Programas Urbanos - Substituto*

## LEI FEDERAL Nº 11.977/2009: UMA GRANDE CONQUISTA

*Para que a regularização fundiária seja plena, a regularização patrimonial deve ser articulada à regularização urbanística, o que implica a execução de obras de urbanização e implantação de serviços públicos e equipamentos comunitários. Além disso, a regularização fundiária deve propiciar a compatibilização do direito à moradia com a recuperação de áreas degradadas e com a preservação ambiental.*

O capítulo III da Lei Federal nº 11.977, de 07 de julho de 2009, é o primeiro marco jurídico de caráter nacional a dispor sobre a regularização fundiária em áreas urbanas de maneira abrangente. Além de conceituar, a lei cria novos instrumentos e procedimentos, define competências e responsabilidades, com o objetivo de agilizar e tornar efetivos os processos de regularização, especialmente nos casos em que esteja configurado o interesse social.

A aprovação da lei consolida as conquistas alcançadas nas últimas décadas em favor de uma agenda nacional para a regularização fundiária plena dos assentamentos informais, que fazem parte da realidade da maioria das cidades brasileiras.



## A construção social da agenda da regularização fundiária urbana

- 1960** Década em que os efeitos nocivos da urbanização desigual das cidades brasileiras começam a ser sentidos
- 1970** **1979:** Aprovação da Lei Federal de Parcelamento do Solo, Lei nº 6.766
- 1980** **1988:** Incorporação do Capítulo da Política Urbana na Constituição Brasileira, aprimorando o conceito de função social da propriedade
- 1990** **1999:** Alteração na Lei de Parcelamento do Solo, dando tratamento especial aos assentamentos populares regularizados no âmbito de ações públicas locais
- 2000** **2000:** Definição da moradia como um direito social pela Emenda Constitucional nº 26
- 2001:** Aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257) pelo Congresso Nacional, e edição da Medida Provisória nº 2.220, que disciplinou a CUEM de imóveis públicos ocupados
- 2003:** Criação do Ministério das Cidades e instituição da Política Nacional de Regularização Fundiária
- 2004:** Aprovação da Lei Federal nº 10.931, que estabelece a gratuidade do primeiro registro decorrente da regularização fundiária
- 2007:** Aprovação da Lei Federal nº 11.481, que define mecanismos para a regularização fundiária em terras da União
- 2009:** Aprovação da Lei Federal nº 11.952, que define mecanismos para a regularização fundiária em terras da União na Amazônia Legal e **APROVAÇÃO DA LEI FEDERAL Nº 11.977**, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida e dedica um capítulo à regularização fundiária de assentamentos informais urbanos.

Articulação do Movimento Nacional  
pela Reforma Urbana

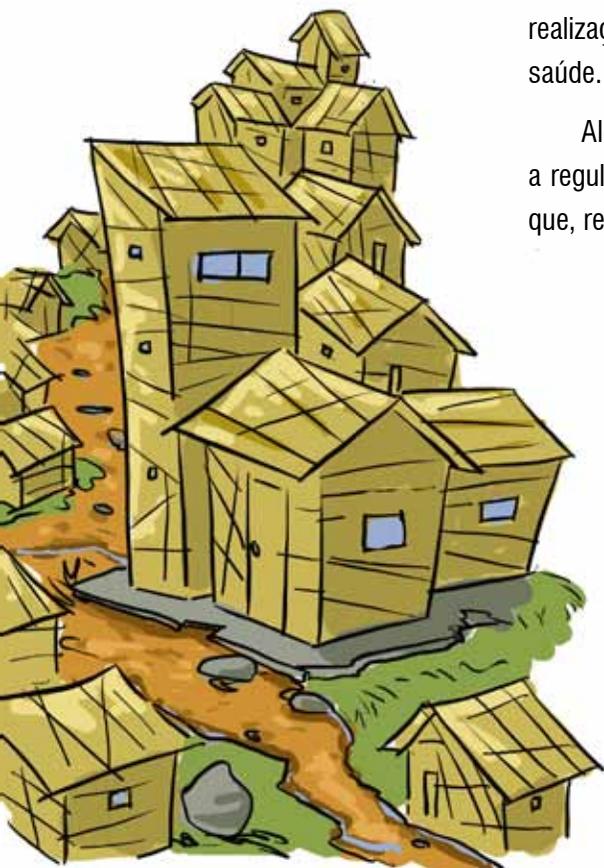
## POR QUE REGULARIZAR?

A informalidade urbana ocorre na quase totalidade das cidades brasileiras. Embora não exclusivamente, a irregularidade é, em sua maior parte, associada a ocupações de população de baixa renda, que historicamente não teve acesso à produção formal de habitação, e, como consequência, é impedida de concretizar, no quadro da legalidade, seu direito à cidade e exercer plenamente sua cidadania.

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

Além de transformar a perspectiva de vida das comunidades e das famílias beneficiadas, a regularização fundiária também interfere positivamente na gestão dos territórios urbanos, já que, regularizados, os assentamentos passam a fazer parte dos cadastros municipais.

*Estudo recente realizado na cidade de Osasco pelo pesquisador Maurício Moura mostrou que a regularização fundiária aumenta a jornada de trabalho, a renda familiar e ainda diminui a ocorrência de trabalho infantil. Isso se explica: a insegurança jurídica quanto à situação de moradia prejudica o envolvimento e a dedicação das famílias a outras atividades.*



## PRINCIPAIS AVANÇOS DA LEI FEDERAL Nº 11.977/2009 NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

**A**s principais novidades introduzidas pela Lei Federal nº 11.977/2009, adiante detalhadas, são:

- definição de competências e responsabilidades dos atores envolvidos nos processos de regularização, em especial, a atribuição expressa de competência aos municípios para disciplinar os procedimentos de regularização fundiária dentro de seus limites territoriais;
- diferenciação entre regularização fundiária de interesse social e regularização fundiária de interesse específico;
- obrigatoriedade da elaboração de projeto de regularização fundiária, instrumento integrador das dimensões social, jurídica, urbanística e ambiental; componentes do processo;
- possibilidade de compatibilização do direito à moradia e do direito a um meio ambiente saudável, estabelecendo regras para a regularização fundiária de interesse social em Áreas de Preservação Permanente urbanas;
- criação dos instrumentos demarcação urbanística e legitimação de posse, que agilizam os processos de regularização fundiária de interesse social em situações que anteriormente só podiam ser tratadas por meio de ações judiciais de usucapião.



## Outros avanços

Além dos pontos mencionados, a Lei nº 11.977/2009 trouxe também outros mecanismos importantes para a regularização fundiária referentes:

- ao pagamento da indenização em desapropriação de imóveis; e
- ao registro de parcelamentos irregulares efetuados antes da Lei nº 6766/79.

### **Desapropriação**

A nova Lei instituiu que devem ser descontadas as dívidas fiscais bem como as multas decorrentes do não pagamento dessas obrigações, do valor a ser depositado pelo ente expropriante.

Assim, se há dívidas de IPTU, o valor a ser pago ao expropriado corresponde ao valor real do imóvel descontado o valor desta dívida e das multas decorrentes do não pagamento do imposto. Para tanto, é necessário que o débito esteja inscrito na dívida ativa do Município e, ainda, que tenha sido proposta a execução fiscal. Esse mecanismo pode ser muito útil, por exemplo, no caso de imóveis privados ocupados irregularmente em que a oposição do proprietário impeça a utilização do instrumento da demarcação urbanística.

### **Registro de parcelamentos anteriores à Lei nº 6.766/79**

A Lei nº 11.977/2009 facilitou a regularização da situação jurídica de glebas parceladas para fins urbanos anteriormente a 19 de dezembro de 1979, simplificando as exigências para o registro de parcelamentos implantados e integrados à cidade.

Basicamente, este registro é feito mediante requerimento do interessado dirigido ao cartório de registro de imóveis competente, instruído com:

- certidão que comprove que a gleba foi parcelada antes de 19 de dezembro de 1979 e que o parcelamento está implantado e integrado à cidade, emitida pela prefeitura municipal;
- plantas e demais documentos necessários ao registro, incluindo aqueles que comprovem que o requerente tem legitimidade para promover a ação.

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

## REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: CONCEITO E DIRETRIZES

**R**egularização fundiária, em termos gerais, é o processo que inclui medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, com a finalidade de integrar assentamentos irregulares ao contexto legal das cidades.

Os assentamentos apresentam normalmente dois tipos de irregularidade fundiária: irregularidade dominial, quando o possuidor ocupa uma terra pública ou privada, sem qualquer título que lhe dê garantia jurídica sobre essa posse; e, urbanística e ambiental, quando o parcelamento não está de acordo com a legislação urbanística e ambiental e não foi devidamente licenciado. A efetiva integração à cidade requer o enfrentamento de todas essas questões, por isso a regularização envolve um conjunto de medidas. Além disso, quando se trata de assentamentos de população de baixa renda, são necessárias também medidas sociais, de forma a buscar a inserção plena das pessoas à cidade.

A regularização fundiária é também um instrumento para promoção da cidadania, devendo ser articulada com outras políticas públicas. Nessa perspectiva, para orientar a utilização desse instrumento, a Lei nº 11.977/2009 estabeleceu os seguintes princípios:

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

*A Lei Federal nº 11.977/2009 define regularização fundiária como o “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”.*

## REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL E DE INTERESSE ESPECÍFICO

A irregularidade fundiária não se restringe aos assentamentos populares, existindo também bairros e loteamentos formados por famílias de média e alta renda que se encontram fora das leis. No caso dos assentamentos populares, os moradores foram obrigados a viver num bairro irregular por falta de alternativa legal de moradia. Nos demais, houve a opção por construir suas casas nos loteamentos e condomínios irregulares, apesar de terem condições financeiras para adquirir uma residência legalizada. Para que se tenha um ordenamento legal que compreenda toda a cidade, é necessário regularizar esses dois tipos de situação, mas as condições e instrumentos devem ser diferenciados. Assim, a Lei Federal nº 11.977/2009 definiu dois tipos básicos de regularização fundiária para dar conta dessas situações:

- regularização fundiária de interesse social: aplicável a assentamentos irregulares ocupados por população de baixa renda em que a garantia do direito constitucional à moradia justifica que se apliquem instrumentos, procedimentos e requisitos técnicos especiais; e
- regularização fundiária de interesse específico: aplicável a assentamentos irregulares não enquadrados como de interesse social. Nesses assentamentos não se podem utilizar as condições especiais desenhadas para a regularização fundiária de interesse social.



## QUEM PODE FAZER REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA?

A regularização fundiária é um processo realizado coletivamente, que depende da participação e da atuação articulada de diversos atores, em momentos e com papéis específicos, de acordo com as características da área e com as condições existentes para a regularização.

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

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

É necessário esclarecer que a definição de quem pode promover a regularização fundiária não retira as responsabilidades do loteador responsável pelo parcelamento irregular do solo. Desta forma, o poder público, na forma do artigo 38, §2º da Lei nº 6.766/79, deve notificar o loteador, que responderá por crime contra a Administração Pública, em razão do artigo 50 da Lei nº 6.766/79 e ainda administrativamente.

Além desses, há também outros atores que, embora não sejam legitimados, podem ou devem estar envolvidos no processo de regularização, como as concessionárias de serviços públicos, os cartórios de registro de imóveis, o ministério público e a defensoria pública.

*Os moradores, as cooperativas habitacionais, as entidades civis e os demais legitimados diferentes do poder público podem promover a regularização fundiária, mas não podem praticar todos os atos do procedimento. Esses legitimados podem fazer o projeto de regularização fundiária e, após aprovação pelos órgãos competentes, solicitar o registro do parcelamento decorrente do processo. Contudo, somente o poder público pode fazer a demarcação urbanística e reconhecer a posse dos moradores por meio da legitimação de posse. Além disso, cabe ao poder público municipal aprovar o projeto de regularização fundiária.*

## O PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

A regularização fundiária não deve significar apenas a existência de um título registrado em cartório, que dê a devida garantia ao morador da posse de seu lote, mas deve ser compreendida como uma solução integrada para as questões de degradação ambiental e social, de situações de risco e de falta ou precariedade de infraestrutura, de sistema viário e de áreas públicas.

Para que se tenha uma regularização plena, que contemple as dimensões dominial, urbanística e ambiental, a Lei criou o instrumento denominado **Projeto de Regularização Fundiária**.

Os elementos mínimos que devem estar contemplados no projeto de regularização fundiária são:

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



Além desses elementos previstos na Lei nº 11.977/2009, e de outros que possam ser adicionados por lei municipal, também deve fazer parte do projeto a identificação de todas as edificações existentes na área e de seu arranjo em lotes.

O projeto é exigido tanto para a regularização fundiária de interesse social quanto para a de interesse específico. A principal diferença é que no caso de interesse social, o projeto pode definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, coerentes com as características da ocupação existente, e sua aprovação pode corresponder ao licenciamento urbanístico e ambiental, se efetuada por município que preencha os requisitos indicados na Lei.

A Lei prevê ainda a possibilidade de implantação da regularização fundiária em etapas que devem estar previstas num cronograma físico de serviços e obras vinculado ao projeto. Seu objetivo é permitir que as intervenções numa determinada área possam ser implementadas em partes, mas obedecendo a um planejamento geral definido no projeto de regularização. Essas etapas podem se referir a porções da área ocupada, aos momentos de elaboração de projetos e de implementação de obras, ou até mesmo à regularização jurídica e à regularização urbanística e ambiental da ocupação. A regularização fundiária em etapas permite ao promotor da ação gerir, de acordo com as suas possibilidades e com as características do caso concreto, todas as dimensões do processo de regularização fundiária plena.

***O Projeto de Regularização Fundiária constitui peça obrigatória para o registro do parcelamento dele decorrente, com exceção dos casos que se tratar de declaração de direitos por sentença de usucapião ou de concessão de uso especial para fins de moradia. Esta exceção foi incluída na Lei para evitar que a ausência do projeto impeça a concretização de direito reconhecido por sentença judicial.***

## REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL

A regularização fundiária de interesse social aplica-se aos assentamentos ocupados predominantemente por população de baixa renda, nas situações em que exista o reconhecimento legal ou administrativo do direito à moradia. Assim, as ocupações devem atender a, pelo menos, uma das seguintes condições:

- preencher os requisitos para usucapião ou concessão de uso especial para fins de moradia;
- situar-se em *Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS*; ou
- ser declarada de interesse para a implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social, nos casos de áreas da União, dos estados, do Distrito Federal ou dos municípios.

A Lei nº 11.977/2009 criou instrumentos e mecanismos específicos para a regularização fundiária de interesse social, com o objetivo de facilitar e agilizar a concretização do direito à moradia. São eles:

- a demarcação urbanística;
- a legitimação de posse; e
- a regularização fundiária em Áreas de Preservação Permanente – APP's.

**Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS** - são parcelas de área urbana destinadas predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeitas a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo, que devem ser definidas no Plano Diretor ou em lei municipal específica.

**Área urbana** corresponde à parcela do território, contínua ou não, incluída no perímetro urbano pelo Plano Diretor ou por lei municipal específica.

## Demarcação urbanística

A demarcação urbanística é a delimitação de uma área ocupada para fins habitacionais, de domínio público ou privado, por meio da identificação de seus limites, confrontantes, área de superfície e localização, para a realização de procedimentos de regularização fundiária de interesse social.

O instrumento é voltado para intervenção em áreas de ocupação já consolidada, onde não haja oposição do proprietário do imóvel. Como a demarcação só pode ser aplicada nos casos de regularização fundiária de interesse social, a área deve ser ocupada predominantemente por população de baixa renda e atender a pelo menos um dos requisitos exigidos para essa modalidade de regularização, descritos neste capítulo.

A demarcação urbanística somente pode ser feita pelo poder público, ou seja, pela União, pelos estados, pelos municípios e pelo Distrito Federal, incluindo seus órgãos delegados da administração indireta. Nos casos de terras particulares, qualquer um desses entes pode fazer a demarcação urbanística. Nos casos de áreas públicas, qualquer ente pode fazer a demarcação de terras de seu próprio domínio. A demarcação em terras federais, em razão da Seção III-A do Decreto-Lei nº 9.760/46, somente poderá ser feita pela própria União. Já a demarcação em terras municipais e estaduais poderá ser feita por outro ente público, desde que não haja vedação na legislação patrimonial e se obtenha a anuência do município ou do estado titular da área.

Além disso, como os municípios são os responsáveis pela execução da política de desenvolvimento urbano e pela disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo em seus territórios, deve ser observada a legislação municipal referente à matéria, a fim de verificar se não há incompatibilidade entre a regularização proposta e as leis de uso e ocupação do solo.

	Município pode demarcar	Estado pode demarcar	União pode demarcar
Áreas Particulares	sim	sim	sim
Áreas Públicas Municipais	sim	sim (com a concordância do ente municipal)	sim (com a concordância do ente municipal)
Áreas Públicas Estaduais	sim (com a concordância do ente estadual)	sim	sim (com a concordância do ente estadual)
Áreas Públicas Federais	não	não	sim

## Legitimação de posse

A legitimação de posse é um instrumento voltado para o reconhecimento da posse de moradores de áreas objeto de demarcação urbanística. Trata-se da identificação pelo poder público de uma situação de fato, que é a posse mansa e pacífica de uma área por pessoas que não possuem título de propriedade ou de concessão e que não sejam foreiras de outro imóvel urbano ou rural.

Um dos objetivos da legitimação é dar publicidade às posses identificadas e qualificadas, por meio da confecção de um título pelo poder público, em nome do morador, e de seu registro no cartório de registro de imóveis.

Quando feita em áreas privadas, a legitimação de posse possibilita a aquisição de propriedade por meio da usucapião administrativa. Em relação a áreas públicas, pode facilitar a instrução de pedidos de concessão de uso para fins de moradia ou de outros instrumentos definidos pelo titular de domínio da área.

Como o título de legitimação de posse não reconhece um direito real, sua utilização em áreas públicas é interessante apenas nos casos em que o ente promotor da ação não é o proprietário do imóvel. Quando o procedimento é feito pelo próprio ente detentor do domínio, a legitimação é um passo desnecessário, já que é possível fazer de imediato a transferência de direito real em nome do possuidor, por meio de instrumentos como a CUEM, a CDRU, a doação, entre outros.

## Quem pode ser beneficiário da legitimação de posse?

Os moradores dos lotes e casas inseridos em áreas objeto de demarcação urbanística, cadastrados pelo poder público, que:

- não sejam concessionários, foreiros ou proprietários de outro imóvel, urbano ou rural;
- ocupem lote com área inferior a 250m<sup>2</sup>; e
- não tenham sido beneficiados anteriormente por outra legitimação de posse.

Quando não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, é possível promover a legitimação de posse de forma coletiva. Nesse caso, o lote poderá ultrapassar os 250m<sup>2</sup>, desde que a fração ideal de cada ocupante não ultrapasse essa área.

Em relação à natureza da posse, é preciso que ela seja mansa e pacífica, ou seja, não pode ter acontecido qualquer oposição de parte legítima para tanto.

## Como se dá o procedimento da legitimação de posse?

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

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



Para confeccionar os títulos de legitimação de posse, a pedido dos interessados, o poder público deve:

- identificar as casas e os lotes inseridos na área objeto de demarcação urbanística e cadastrar seus moradores;
- solicitar declaração, sob penas da lei, da localização, do tempo e da natureza das posses dos interessados, da condição de não proprietários, não concessionários e não foreiros de outro imóvel urbano ou rural, bem como da ausência de benefício anterior de legitimação de posse, se for o caso;
- verificar o atendimento aos requisitos legais necessários à legitimação de posse e instruir processo administrativo com todos os documentos comprobatórios dessa condição.

O título deve conter o nome do morador responsável pelo lote, preferencialmente da mulher, ou os nomes do casal. Deve constar, ainda, a descrição do lote, as informações de tempo e natureza da posse, declaradas pelo morador, e informações que permitam identificar o possuidor, dentre os quais, no mínimo, os números da carteira de identidade e do CPF.

### **Como converter a legitimação de posse em propriedade?**

Quando o título é conferido a moradores de áreas *privadas*, seus beneficiários podem requerer o reconhecimento de propriedade depois de 5 (cinco) anos do registro da legitimação de posse.

Cabe ao beneficiário da legitimação dirigir-se ao cartório de registro de imóveis onde o título está registrado munido dos seguintes documentos: documento oficial de identidade; declaração de que não possui outro imóvel urbano ou rural; declaração de que o imóvel é utilizado para sua moradia ou de sua família e; declaração de que não teve reconhecido anteriormente o direito à usucapião de imóveis em áreas urbanas. Além disso, deve solicitar ao poder público, e levar ao cartório, certidões que demonstrem a inexistência de ações em andamento relativas à posse ou à propriedade do imóvel.

## Regularização fundiária em Áreas de Preservação Permanente

Um dos maiores destaques da Lei Federal nº 11.977/0209 é a possibilidade de se promover, por decisão fundamentada, regularização fundiária em áreas de preservação permanente, assim definidas na Lei Federal nº 4.771/65 – Código Florestal.

Essa possibilidade é restrita à regularização fundiária de interesse social e somente pode ser admitida nos casos em que:

- a ocupação da APP for anterior a 31 de dezembro de 2007;
- o assentamento estiver inserido em *área urbana consolidada*; e
- estudo técnico comprovar que a intervenção programada implicará melhoria das condições ambientais relativamente à situação de ocupação irregular anterior.

Para fundamentar a decisão do órgão ambiental competente, o estudo técnico que condiciona a regularização fundiária de interesse social em APP deve ser realizado por profissional legalmente habilitado, estar vinculado ao projeto de regularização fundiária, e:

- caracterizar a situação ambiental da área a ser regularizada;
- especificar os sistemas de saneamento básico;
- propor intervenções para o controle de riscos geotécnicos e de inundações;
- estabelecer formas de recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;
- comprovar a melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso;
- comprovar a melhoria das condições de habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e
- garantir o acesso público às praias e aos corpos d'água, quando for o caso.

***Área urbana consolidada***  
*é parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare, malha viária implantada e que tenha, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados: drenagem de águas pluviais urbanas; esgotamento sanitário; abastecimento de água potável; distribuição de energia elétrica; limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos.*

**Áreas de Preservação Permanente**  
– APP's são áreas protegidas com a função de preservar o meio ambiente natural e assegurar o bem-estar das populações humanas. As APP's

encontram-se definidas na Lei Federal nº 4.771/65 – Código Florestal, podendo ser acrescidas de outras declaradas por ato do poder público. São exemplos de APP's aquelas situadas: ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água, com dimensões que variam de 30 (trinta) metros para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura até 500 (quinhentos) metros para os cursos d'água com largura superior a 600 (seiscentos) metros; ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais; nas nascentes,

ainda que intermitentes e nos chamados olhos d'água num raio mínimo de 50 (cinquenta) metros de largura; nos topos de morros, montes, montanhas e serras; e nas encostas ou partes destas, com declividade superior a 45°, equivalente a 100% na linha de maior declive.



# DA DEMARCAÇÃO URBANÍSTICA À LEGITIMAÇÃO DE POSSE: PASSO A PASSO

## 1

### **Seleção do assentamento a ser objeto de demarcação urbanística**

**Passo 1.1:** Levantamento da situação da área, incluindo pesquisa fundiária, legislação municipal incidente, situação jurídica, tempo da ocupação, perfil socioeconômico da população moradora, entre outros, com o objetivo de caracterizar a regularização fundiária de interesse social, com base nos requisitos da Lei;

**Passo 1.2:** Análise da viabilidade de utilização do instrumento da demarcação urbanística, considerando as características e o histórico da área, especialmente quanto à ausência de qualquer oposição.

## 2

### **Elaboração do auto de demarcação urbanística**

**Passo 2.1:** Elaboração de levantamento planialtimétrico cadastral do assentamento irregular a ser demarcado;

**Passo 2.2:** Elaboração da planta e memorial descritivo da área, contendo medidas perimetrais, área total, confrontantes e coordenadas dos vértices definidores dos limites, com base no levantamento planialtimétrico cadastral e na análise de planta e certidão de matrícula, ou transcrição, previamente solicitados junto ao cartório de registro de imóveis;

**Passo 2.3:** Elaboração de planta contendo a sobreposição do perímetro da área demarcada com os perímetros dos imóveis registrados no cartório de registro de imóveis, de modo a permitir a perfeita identificação dos títulos atingidos pelo auto de demarcação

## 3

**Notificação, pelo ente promotor da regularização, dos demais entes públicos quando a demarcação abranger área pública ou com ela confrontar, para que informem sobre a titularidade da área no prazo de 30 dias.**

# 4

## **Encaminhamento do auto de demarcação urbanística ao cartório de registro de imóveis, instruído com:**

(i) planta e memorial descritivo da área; (ii) planta de sobreposição do imóvel demarcado com a situação constante no registro de imóveis; (iii) certidão da matrícula do imóvel; (iv) endereço do proprietário em cujo nome encontra-se registrado o imóvel e dos titulares de ônus reais sobre o imóvel, como hipoteca e penhora judicial.

**Passo 4.1:** Notificação pessoal, pelo CRI, do proprietário do imóvel e daqueles titulares de ônus reais sobre o imóvel;

**Passo 4.2:** Caso não seja identificado o proprietário do imóvel, os entes públicos devem ser notificados para que informem, no prazo de 30 dias, se são titulares da área.

**Passo 4.3:** Notificação por edital, pelo CRI, dos confrontantes, dos eventuais interessados, do proprietário do imóvel e dos titulares de ônus reais sobre o imóvel, caso os dois últimos não sejam localizados para notificação pessoal;

**Passo 4.4:** Promoção de tentativa de acordo pelo oficial de registro, no caso de impugnação por qualquer interessado, entre este e o poder público responsável, que deve analisar a possibilidade de alteração do auto de demarcação, excluindo a parte objeto da impugnação;

**Passo 4.5:** Finalização do procedimento, no caso de impugnação total da área e de ausência de acordo entre as partes;

**Passo 4.6:** Averbação do auto de demarcação urbanística na matrícula:

**Situação 1:** Averbação do auto de demarcação urbanística na matrícula correspondente, se não houver impugnação ou após a solução do conflito.

**Situação 2:** Não havendo qualquer registro do imóvel, ou na hipótese de a área demarcada abranger terrenos de mais de um proprietário, deve ser aberta uma nova matrícula, fazendo constar na primeira averbação a referência ao auto de demarcação urbanística que motivou sua abertura. No caso de abertura de nova matrícula a partir de áreas de imóveis de diferentes proprietários, os registros originais não devem ser encerrados, devendo neles ser averbada a incidência de auto de demarcação urbanística e de nova matrícula dele decorrente.

# 5

## **Elaboração do projeto de regularização fundiária pelo ente responsável pela regularização da área.**

**Passo 5.1:** Identificação pelo poder público de todas as edificações existentes na área e de seu arranjo em lotes, o que constitui a base para o cadastramento socioeconômico dos moradores;

**Passo 5.2:** Elaboração da planta de parcelamento decorrente do projeto de regularização fundiária, feito de acordo com os requisitos exigidos na Lei (ver capítulo específico).

# 6

## **Análise e aprovação do projeto de regularização fundiária pelo Município.**

**Situação 1:** Município pode conceder licença ambiental nos termos do par. único do artigo nº 53 da Lei nº 11.977/2009 – licenciamento ambiental e urbanístico junto aos órgãos municipais competentes.

**Situação 2:** Município não pode conceder licença ambiental – licenciamento ambiental junto ao órgão estadual ou federal e licenciamento urbanístico junto ao órgão municipal competente.

# 7

## **Registro do parcelamento decorrente do projeto de regularização fundiária no cartório de registro de imóveis, com abertura de matrículas das parcelas resultantes.**

# 8

## Reconhecimento da posse, por meio da legitimação de posse, dos moradores cadastrados pelo poder público.

**Passo 8.1:** Realização do cadastramento socioeconômico dos moradores de cada edificação identificada na área objeto de demarcação. Embora não seja obrigatório, este passo pode ser realizado conjuntamente com o passo 5.1, no momento de elaboração do projeto, para subsidiar o trabalho social a ser desenvolvido com a comunidade ao longo do processo;

**Passo 8.2:** Solicitação pelos moradores, dirigida ao poder público, do título de legitimação de posse comprovando, por meio de declaração, que (i) não são concessionários, foreiros ou proprietários de outro imóvel urbano ou rural; (ii) não são beneficiários de legitimação de posse concedida anteriormente; e (iii) os lotes ou fração ideal não são superiores a 250m<sup>2</sup> (duzentos e cinquenta metros quadrados);

**Passo 8.3:** Confeção dos títulos de legitimação de posse pelo poder público aos moradores habilitados;

**Passo 8.4:** Registro do título de legitimação de posse na matrícula do lote resultante do parcelamento da área.



## REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE ESPECÍFICO

A regularização fundiária de interesse específico é toda aquela em que não está caracterizado o interesse social, nos termos da Lei nº 11.977/2009, e, como tal, não pode se utilizar dos instrumentos e mecanismos definidos especificamente para os casos de regularização fundiária de interesse social, como a demarcação urbanística, a legitimação de posse e a regularização fundiária em áreas de preservação permanente.

A regularização fundiária de interesse específico requer a elaboração do projeto de regularização, na forma definida no artigo 51 da Lei nº 11.977/2009, que deve ser aprovado pela autoridade competente. Para aprovação do projeto, são necessárias as licenças urbanística e ambiental.

A implantação do sistema viário, da infraestrutura básica e dos equipamentos comunitários definidos no projeto poderá ser compartilhada, inclusive entre os beneficiários, cabendo às autoridades responsáveis pelas licenças urbanística e ambiental definir as responsabilidades.

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

*A regularização fundiária de interesse específico deve observar as restrições à ocupação de áreas de preservação permanente.*

## O PAPEL DOS ATORES

### Prefeituras municipais

- Dispor sobre o procedimento de regularização fundiária em seu território, por meio de norma municipal, embora a sua ausência não impeça a aplicação dos dispositivos da Lei Federal nº 11.977/2009;
- Definir os requisitos para a elaboração do projeto de regularização fundiária, no que se refere aos desenhos, memorial descritivo e cronograma físico de obras e serviços nele previstos;
- Autorizar a redução do percentual de áreas destinadas ao uso público e da área mínima dos lotes definidos na legislação de parcelamento do solo urbano, nos assentamentos implantados anteriormente à Lei Federal nº 11.977, ou seja, antes de 07 de julho de 2009;
- Analisar e aprovar o projeto de regularização fundiária;
- Promover o licenciamento urbanístico e ambiental de intervenções caracterizadas como regularização fundiária de interesse social, num ato único correspondente à análise e aprovação do projeto de regularização fundiária, desde que o Município possua conselho de meio ambiente e órgão ambiental capacitado; e
- Admitir a regularização fundiária de interesse social em Áreas de Preservação Permanente, respeitados os requisitos da lei.

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

- Implantar e manter, diretamente ou por meio de seus concessionários ou permissionários de serviços públicos, sistema viário, *infraestrutura básica* e equipamentos comunitários, nos casos de regularização fundiária de interesse social, ainda que promovida por outros legitimados que não o poder público e que a regularização jurídica da situação dominial dos imóveis não esteja concluída;
- Lavrar, ou seja, emitir auto de demarcação urbanística para fins de promoção de regularização fundiária de interesse social, sendo responsável, nessa hipótese, pela produção de todo o material necessário para a sua instrução;
- Propor alterações ao auto de demarcação urbanística ou adotar quaisquer outras medidas para afastar eventuais oposições dos proprietários ou dos confrontantes da área objeto de intervenção;
- Elaborar projeto de regularização fundiária e, no caso dos estados, da União e de órgãos delegados da administração indireta, submetê-lo à aprovação da prefeitura municipal;
- Submeter o parcelamento decorrente do projeto de regularização fundiária aprovado pela prefeitura municipal ao registro imobiliário;
- Conceder título de legitimação de posse aos ocupantes das áreas objeto de demarcação urbanística para fins de promoção de regularização fundiária de interesse social;
- Providenciar certidões do cartório distribuidor que demonstrem a inexistência de ações em andamento relativas à posse ou propriedade do imóvel objeto de demarcação urbanística e legitimação de posse, para fins de conversão desta em propriedade, por iniciativa dos beneficiários; e
- Instruir os beneficiários quanto aos procedimentos e documentação necessários à conversão da legitimação de posse em propriedade.

*De acordo com a Lei Federal nº 6.766/79, a infraestrutura básica dos parcelamentos situados nas zonas habitacionais declaradas por lei como de interesse social compreende, no mínimo, vias de circulação, sistema de escoamento das águas pluviais, rede para o abastecimento de água potável e soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar.*

## Cartórios de registro de imóveis

- Emitir certidão de matrícula ou transcrição da área a ser regularizada por meio de demarcação urbanística;
- Recepcionar e analisar o auto de demarcação urbanística elaborado pelo poder público para fins de promoção de regularização fundiária de interesse social;
- Proceder às buscas para identificar o proprietário, bem como as matrículas e transcrições referentes à área objeto de demarcação urbanística;
- Notificar o proprietário da área, seus confrontantes e interessados, para eventual impugnação ao procedimento de demarcação urbanística;
- Notificar o poder público responsável pela regularização fundiária de interesse social para manifestação nos casos de impugnação, bem como promover tentativa de acordo entre o ente promotor e o impugnante;
- Averbar o auto de demarcação urbanística na matrícula correspondente, ou, em caso de inexistência desta, abrir matrícula com base na planta e memorial descritivo apresentados pelo poder público;
- Abrir matrícula da área objeto de regularização fundiária, se for o caso;
- Recepcionar e registrar o parcelamento decorrente de projeto de regularização fundiária na respectiva matrícula;
- Abrir as matrículas das parcelas resultantes do projeto de regularização fundiária, quando este for exigível, ou do parcelamento de fato, quando a execução do projeto for dispensável;
- Registrar título de legitimação de posse concedido pelo poder público em favor dos ocupantes das áreas objeto de demarcação urbanística;
- Registrar a conversão da legitimação de posse em propriedade, a requerimento dos beneficiários, após análise dos documentos, por estes apresentados, que comprovem o preenchimento dos requisitos legais necessários.

## Concessionárias e permissionárias de serviços públicos

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

## Beneficiários dos processos de regularização fundiária de interesse social

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

*Os beneficiários, bem como as cooperativas habitacionais, associações e entidades afins têm um importante papel no procedimento de regularização fundiária, podendo inclusive promovê-la. Sua atuação, contudo, encontra algumas limitações: a demarcação urbanística e a legitimação de posse são instrumentos de uso exclusivo do poder público, por exemplo.*



## OUTROS INSTRUMENTOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

**O**s instrumentos da demarcação urbanística e legitimação de posse, trazidos pela Lei Federal nº 11.977/2009 facilitam todo o procedimento de regularização fundiária, possibilitando a emissão e o registro de títulos de legitimação de posse e reconhecimento de propriedade sem a necessidade de submeter a questão ao poder judiciário. Contudo, só podem ser utilizados quando não houver conflito com outras pessoas que se declaram possuidoras ou proprietárias do imóvel.

Havendo qualquer conflito sobre a posse do imóvel, a regularização jurídica deve ser feita por meio de ações judiciais de usucapião ou adjudicação compulsória no caso de bens privados, a depender dos documentos de que dispõem os possuidores dos imóveis. Para áreas públicas, está previsto o ingresso de ações judiciais para a emissão de Concessão de Uso Especial para fins de Moradia, em caso de omissão do poder público. Com a necessidade do ingresso de ações judiciais, os posseiros podem buscar o auxílio da Defensoria Pública do Estado.

No caso de regularização pelo município de bens de seu domínio, não é necessário reconhecer a posse por meio da legitimação de posse, como vimos na página 18. Pode o município celebrar contratos de concessão de direito real de uso, concessão de uso especial para fins de moradia, ou mesmo doar os imóveis.

## Como utilizar esses instrumentos?

A usucapião, a adjudicação compulsória, a concessão de uso especial para fins de moradia e os demais instrumentos de regularização fundiária são regulados por diferentes leis. No quadro da página seguinte estão dispostos as principais leis ou artigos que tratam de cada um desses instrumentos e os requisitos a serem preenchidos pelos beneficiários.

Além das modalidades de usucapião apresentadas no quadro, o Código Civil prevê outras, nos artigos 1.238 a 1.242. Para cada uma dessas modalidades há requisitos distintos, variando também o tempo de posse exigido para aquisição da propriedade.

Há ainda, para áreas ocupadas por população de baixa renda, a usucapião e a concessão de uso especial para fins de moradia coletivos, que poderão ser utilizados quando não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor. Nestes casos, os demais requisitos são iguais aos exigidos para as formas individuais dos instrumentos, excetuando-se o requisito referente à área total, que poderá ultrapassar os 250m<sup>2</sup>. Como na Legitimação de Posse, a fração ideal do terreno atribuída a cada um dos possuidores é que não pode ultrapassar esta área.



Instrumento	Dispositivo de Lei	Quando utilizar	O que é preciso fazer	Requisitos a serem preenchidos pelos moradores
Usucapião especial urbano	Constituição Federal - artigo 183 Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) artigo 9. Código Civil - artigo 1240	Áreas privadas	Ação judicial	Posse contínua e sem oposição por cinco anos; Imóvel localizado em zona urbana com até 250m <sup>2</sup> (Usucapião Individual); Imóvel utilizado para moradia; e Morador não pode ser proprietário de outro imóvel.
Adjudicação Compulsória	Lei nº 6766/79 - artigos 25 e 26 e Código Civil - artigos 1417 e 1418	Áreas privadas	Ação judicial	Existência de um contrato de promessa de compra e venda; Comprovação de que pagou pelo imóvel
Concessão de direito real de uso - CDRU	Decreto-Lei nº 271/67 - artigo 7º	Áreas públicas	Autorização legislativa Avaliação do imóvel Celebração de contrato administrativo, que poderá instituir uma concessão onerosa ou gratuita. A licitação é dispensada nos casos do artigo 17, I, f e h da Lei nº 8666/93	A legislação não estabelece requisitos a serem preenchidos pelos moradores. Mas deve haver interesse público demonstrado no procedimento administrativo.
Concessão de uso especial para fins de moradia - CUEM - (individual)	MP nº 2220/01 - artigos 1º a 5º	Áreas públicas	O possuidor deve requerer a concessão, comprovando os requisitos da MP nº 2220/2001	Posse contínua e sem oposição por cinco anos, completos até 30/06/2001; Imóvel localizado em zona urbana com até 250m <sup>2</sup> ; Imóvel utilizado para moradia; e Morador não pode ser proprietário ou concessionário de outro imóvel.
Doação e Venda	Doação: Código Civil - art. 538 e seguintes Venda: Código Civil - art. 481 e seguintes.	Áreas públicas ou privadas	Celebração de contrato. Para áreas públicas, autorização legislativa e avaliação do imóvel. A licitação é dispensada nos casos do artigo 17, I, f e h da Lei nº 8666/93	No caso de doação e venda de áreas públicas, o ente titular do bem pode estabelecer, por lei, requisitos a serem preenchidos pelos beneficiários.
Direito de Superfície	Código Civil - art. 1369. Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade, art. nº 21 a 24).	Áreas públicas ou privadas	Celebração de contrato Para áreas públicas, autorização legislativa e avaliação do imóvel. A licitação é dispensada nos casos do artigo 17, I, f e h da Lei nº 8666/93	A Lei Federal não estabelece requisitos a serem preenchidos pelos beneficiários. No caso de áreas públicas, o ente titular do bem pode estabelecer, por lei, requisitos a serem preenchidos pelos moradores.
Aforamento	Lei nº 9.636/98 Dec. Lei nº 9760/46	Áreas da União	Requisitar à Secretaria de Patrimônio da União.	Os requisitos variam conforme as situações descritas nas leis mencionadas.

## SÓ ESTÁ SEGURO QUEM REGISTRA!

No Brasil, para a aquisição da propriedade ou de outros direitos reais referentes a um bem imóvel, não basta fazer um contrato de compra e venda, concessão de direito real de uso, doação etc. Enquanto o título não é registrado no cartório de registro de imóveis, não há a transferência da propriedade ou de outro direito real. É isso que dispõe o artigo 1227 do Código Civil, e por isso se diz popularmente que “só é dono quem registra”.

O procedimento de regularização fundiária concretiza seus objetivos quando os títulos concedidos aos beneficiários do programa são registrados. Sem o registro, os beneficiários não podem provar que detêm o direito real de uso ou a propriedade do imóvel que ocupam.

### O que deve ser registrado?

Para possibilitar o registro dos títulos emitidos em nome dos beneficiários do procedimento de regularização fundiária, é preciso antes registrar o parcelamento do solo. Uma vez registrado o parcelamento, é possível registrar os títulos concedidos aos possuidores de seus respectivos lotes.



## TIRA DÚVIDAS

### 1. Qual é a diferença entre “direito à moradia” e “direito de propriedade”?

Direito à moradia é um direito social reconhecido a todos os brasileiros pela Constituição Federal. É um direito de conteúdo amplo, não significando somente uma casa para morar. A proteção do direito à moradia envolve vários aspectos: segurança na posse, disponibilidade de serviços, equipamentos e infraestrutura; disponibilidade de moradia a preços acessíveis; habitabilidade; acessibilidade; localização; e adequação cultural.

Já o direito de propriedade é o direito de usar, fruir, dispor de um bem e ainda reivindicar esse bem. É também um direito fundamental, previsto na nossa Constituição Federal. Contudo, não é um direito absoluto. Nossa Constituição protege a propriedade que cumpre sua função social.

Direito à moradia, como se vê, não se confunde com direito de propriedade. Por um lado, não restam dúvidas de que a propriedade de um imóvel que constitui moradia de uma família garante-lhe a proteção contra atos de terceiros. Contudo, a proteção do direito à moradia não depende da propriedade. Em alguns casos, a moradia pode e deve ser privilegiada em detrimento do direito de propriedade. Além disso, o direito à moradia pode ser exercido de outras formas, como por meio do aluguel de um imóvel.

---

### 2. Por que aprovar uma norma municipal de regularização fundiária urbana?

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

### **3. Em que casos o projeto de regularização fundiária pode ser dispensado?**

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

---

### **4. É possível fazer regularização fundiária de interesse específico em áreas de preservação permanente?**

Não. A regularização fundiária em áreas de preservação permanente somente é possível nos casos de interesse social, caracterizado pela ocupação predominante de população de baixa renda e pelo atendimento a, pelo menos, um dos requisitos do art. 47, VII da Lei Federal nº 11.977/2009. Para as áreas que não se enquadram nesses requisitos, é necessário observar as restrições constantes na lei federal de parcelamento do solo (Lei Federal nº 6.766/79), na legislação ambiental (Código Florestal: Lei nº 4771/65), e nas resoluções do Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA, órgão ambiental do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA que tem como atribuição, dentre outras, estabelecer normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras.

---

### **5. Quais cuidados devem ser tomados pelo poder público antes de iniciar um procedimento de demarcação urbanística em área privada?**

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

Assim, antes de iniciar o procedimento para a demarcação urbanística, o poder público deve se certificar de que não há interesse na área por parte do proprietário. Também é necessário, nas ocupações sobre áreas privadas, notificar o loteador ou, na ausência deste, a pessoa em nome de quem se encontra registrado o imóvel, conforme o §2º do artigo 38 da Lei nº 6.766/79.

## **6. Municípios ou estados podem fazer a demarcação urbanística de terras da União?**

Não. O Decreto-lei federal nº 9760, de 5 de setembro de 1946, e alterações posteriores, define a competência exclusiva da União para a demarcação urbanística de áreas de seu domínio. O órgão responsável pela demarcação urbanística de terras da União é a Secretaria do Patrimônio da União – SPU, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. A SPU conta com uma Coordenadoria Geral de Habitação e Regularização Fundiária, vinculada ao órgão central, e com Superintendências Regionais em todos os estados da federação, inclusive no Distrito Federal.

---

## **7. Depois de iniciado o procedimento expropriatório de determinada área visando à regularização fundiária de interesse social, o poder público pode desistir da desapropriação e optar pela demarcação urbanística, combinada à legitimação de posse?**

Para desistir da desapropriação com o objetivo de fazer a demarcação urbanística, o poder público deve avaliar a conveniência dessa medida. Como mencionado ao longo desse manual, a demarcação é um instrumento de regularização fundiária de interesse social que pode ser utilizado quando não há oposição do proprietário. Se o procedimento de desapropriação já foi iniciado, com a identificação do proprietário da área, é possível vislumbrar que haverá oposição por parte dele caso seja realizada a demarcação, o que inviabilizará todo o procedimento de regularização fundiária. Nesse caso, então, deve-se dar seguimento à desapropriação.

A desistência da desapropriação é admitida pelo ordenamento jurídico brasileiro até o momento do pagamento. Cabe ao poder público analisar a conveniência e oportunidade da desistência, cabendo a ele também custear qualquer prejuízo causado ao expropriado em razão dos atos já realizados para a desapropriação. No caso de desistência para realização da demarcação, a análise da conveniência, repita-se, deve ser feita a partir da possibilidade de oposição do proprietário, que pode ser manifestada por um pedido de indenização.

## 8. O que é “usucapião administrativa”?

Usucapião é uma forma originária de aquisição de propriedade prevista na Constituição Federal, que tem como requisito básico a posse mansa, pacífica e ininterrupta de imóvel privado, urbano ou rural, por um prazo determinado. Há várias modalidades de usucapião – usucapião extraordinária, usucapião ordinária, usucapião especial de imóvel urbano – que se diferenciam pelos requisitos de localização (urbana ou rural), área do terreno, uso do imóvel (habitacional, produtivo), e de tempo de posse necessário à aquisição (de cinco a quinze anos).

Até a aprovação da Lei nº 11.977/2009, a aquisição de imóvel por usucapião apenas se operava pela via judicial, independentemente da modalidade. Os procedimentos de demarcação urbanística e legitimação de posse em áreas privadas, na forma prevista pela Lei, possibilitaram que a usucapião especial de imóvel urbano seja realizada totalmente pela via administrativa, envolvendo os beneficiários, o poder público promotor da regularização fundiária de interesse social e o cartório de registro de imóveis da circunscrição imobiliária onde se localize o imóvel.

Sem prejuízo do tempo de posse anterior, a legitimação registrada no cartório de registro de imóveis dá publicidade à posse mansa, pacífica, ininterrupta e sem oposição, daquele que possui como seu imóvel urbano de até 250m<sup>2</sup>, e que não seja concessionário, foreiro ou proprietário de outro imóvel urbano ou rural, nem tenha sido beneficiado por legitimação de posse anterior.

Decorridos cinco anos sem oposição, o beneficiário do título de legitimação de posse registrado pode obter a propriedade diretamente no cartório de registro de imóveis, mediante apresentação e análise, pelo oficial de registro, dos documentos que comprovem os requisitos para a usucapião especial de imóvel urbano.

### 9. No decorrer dos cinco anos, a partir do registro de legitimação da posse, que situações podem impedir sua conversão em título de propriedade?

O requerente poderá não obter a conversão, caso não apresente ao Registro de Imóveis um dos seguintes documentos:

- Certidões do poder público demonstrando a inexistência de ações em andamento, que versem sobre posse ou propriedade do imóvel, atestando a ausência de oposição;
- Declaração de que não possui outro imóvel;
- Declaração de que o imóvel é utilizado para sua moradia ou de sua família;
- Declaração de que nunca teve reconhecimento anterior de direito a usucapião de imóveis em área urbana;

---

### 10. É possível fazer legitimação de posse de forma coletiva?

Sim, a legitimação de posse de forma coletiva pode ser feita sempre que não for possível individualizar as posses dos ocupantes no interior da área demarcada. Entretanto, deve-se lembrar que como a legitimação de posse pressupõe a elaboração prévia de projeto de regularização fundiária de interesse social e o registro do parcelamento dele decorrente, a forma coletiva da legitimação deverá ser utilizada para o reconhecimento de mais de uma posse no mesmo lote. É o caso de moradias sobrepostas, por exemplo.

---

### 11. É possível transferir o título de legitimação de posse?

Sim, o título de legitimação de posse é transferível por *causa mortis* ou por ato *inter vivos*, ou seja, por meio de qualquer instrumento de cessão de direitos possessórios. Como o título de legitimação de posse é concedido pelo poder público depois de constatados a situação de fato e o cumprimento aos requisitos da Lei nº 11.977/2009, é importante que o ente responsável pela regularização discipline como será formalizada a transferência do título. O objetivo é garantir ao sucessor, inclusive com o registro da sucessão, seus direitos possessórios.

Entretanto, o sucessor somente poderá obter a conversão da legitimação de posse em propriedade ou, eventualmente, no caso de áreas públicas, em concessão de uso especial para fins de moradia, se atender aos requisitos da usucapião especial urbano, ou da Medida Provisória nº 2.220/01, respectivamente.