

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE ASSENTAMENTOS
IMPLANTADOS ANTERIORMENTE À LEI Nº 6.766/1979
- Aplicação do artigo 71 e parágrafos 1º e 2º da Lei nº 11.977/2009 -**

João Pedro Lamana Paiva¹

1. Introdução

Existem várias maneiras de se proceder à regularização da propriedade informal. Dentre elas destaca-se a regularização de loteamentos implantados de acordo com a legislação vigente antes do advento da atual Lei de Loteamentos, também chamada de Lei do Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766/1979), em conformidade com a previsão do artigo 71, parágrafos 1º e 2º, da Lei nº 11.977/2009.

Essa é uma forma de regularização fundiária que pode ser designada como **inominada** já que a Lei nº 11.977/2009 não atribuiu um **nome** específico a ela.

Destina-se a promover a regularização de **antigos loteamentos** instalados antes da vigência da Lei nº 6.766/1979 e que não tenham obtido o respectivo registro de parcelamento perante o Registro Imobiliário.

Antes de 20 de dezembro de 1979, data em que entrou em vigor a Lei nº 6.766/1979, quem pretendesse vender terrenos urbanos mediante o pagamento do preço a prazo, em prestações, ou à vista, deveria, antes de anunciar a venda, preencher as formalidades constantes do Decreto-Lei nº 58/1937, regulamentado pelo Decreto nº 3.079/1938, sendo a matéria modificada, posteriormente, pelo Decreto-Lei nº 271/1967.

Sabe-se que o Decreto-Lei nº 58/1937 não foi completamente revogado pela Lei nº 6.766/1979, quando publicada em 20.12.1979, tendo restado integras as seguintes disposições relativas à forma de regularização de seu parcelamento junto ao Registro Imobiliário competente que, como podemos ver, constituem um procedimento bem mais singelo do que o atual:

“Art. 1º - Os proprietários ou co-proprietários de terras rurais ou terrenos urbanos, que pretendam vendê-los, divididos em lotes e por oferta pública, mediante pagamento do preço a prazo em prestações sucessivas e periódicas, são obrigados, antes de anunciar a venda, a depositar no cartório do registro de imóveis da circunscrição respectiva:

I - um memorial por eles assinado ou por procuradores com poderes especiais, contendo:

¹ *Registrador e Tabelião de Protesto da Comarca de Sapucaia do Sul; Diretor de Ensino do Colégio Registral do Rio Grande do Sul.*

a) denominação, área, limites, situação e outros característicos do imóvel;

b) relação cronológica dos títulos de domínio, desde 30 anos, com indicação da natureza e data de cada um, e do número e data das transcrições, ou cópia autêntica dos títulos e prova de que se acham devidamente transcritos;

c) plano de loteamento, de que conste o programa de desenvolvimento urbano, ou de aproveitamento industrial ou agrícola; nesta última hipótese, informações sobre a qualidade das terras, águas, servidões ativas e passivas, estradas e caminhos, distância de sede do município e das estações de transporte de acesso mais fácil;

II - planta do imóvel, assinada também pelo engenheiro que haja efetuado a mediação e o loteamento e com todos os requisitos técnicos e legais; indicadas a situação, as dimensões e a numeração dos lotes, as dimensões e a nomenclatura das vias de comunicação e espaços livres, as construções e benfeitorias, e as vias públicas de comunicação;

III - exemplar de caderneta ou do contrato-tipo de compromisso de venda dos lotes;

IV - certidão negativa de impostos e de ônus reais;

V - certidão dos documentos referidos na letra "b" do nº I."

Com relação à regularização de imóveis urbanos, a propriedade informal é aquela originária dos loteamentos ilícitos, que podem ser classificados em *clandestinos* e *irregulares*.

Observa-se que os loteamentos irregulares e clandestinos apresentam uma característica fundamental: a irreversibilidade da situação fática provocada pelo parcelamento realizado.

Segundo o conceito dado por Francisco Eduardo Loureiro, em seu trabalho intitulado "Loteamentos Clandestinos: Prevenção e Repressão" entende-se por loteamentos irregulares:

"aqueles que, embora aprovados pela Prefeitura e demais órgãos Estaduais e Federais, quando necessário, fisicamente não são executados, ou são executados em descompasso com a legislação ou com atos de aprovação. Por sua vez, os loteamentos clandestinos são aqueles que não obtiveram a aprovação ou autorização administrativa dos órgãos competentes, incluídos aí não só a Prefeitura, como também entes Estaduais e Federais, quando necessário".

Essa profusão de parcelamentos não-conformes às disposições legais foi uma decorrência imediata do que era previsto na Lei nº 6.766/1979, alterada pela Lei nº 9.785/1999, que pouco contribuía para a regularização de loteamentos, uma vez que exigia a destinação de 35% da área loteada ao Poder Público municipal, inviabilizando principalmente os parcelamentos

destinados a populações de baixa renda, pois essa medida provocava o encarecimento do preço dos lotes nos parcelamento urbanos.

Hoje, a nova redação do artigo 4º da Lei nº 6.766/1979 acabou com a rigidez anteriormente prevista, na medida em que estabeleceu que a legislação municipal pode fixar a proporção de áreas destinadas a sistemas de circulação, equipamentos urbanos e comunitários assim como de espaços livres de uso público, para cada zona urbanizável onde se situe o loteamento.

2. A Lei 6.766 e o seu sistema de regularização imobiliária

Como forma de regularização de imóveis urbanos, o artigo 40 da Lei nº 6.766/1979 prevê que o Município regularize o parcelamento do solo no caso de o proprietário/vendedor estar ausente, ser inidôneo, ou de ter assumido a titularidade do domínio mediante o instituto da desapropriação, expedindo, posterior e diretamente, os competentes títulos aos possuidores, compromissários, etc.

Como se vê, há possibilidade de regularização de qualquer imóvel no Brasil, mas, para isso, tem que haver coragem/vontade e interesse de todos, principalmente do Poder Público.

Três são as formas de regularização: a) pelo proprietário/loteador (art. 38 da Lei nº 6.766/1979), quando notificado para cumprir com sua obrigação de regularizar o empreendimento; b) pelo possuidor de qualquer documento que identifique a presença no local (Projeto MORE LEGAL no RS) e c) pela Municipalidade (art. 40, da Lei nº 6.766/1979), competindo ao Município o direito/dever de proceder à regularização quando o loteador não o fizer.

O Registrador, ao receber título para registro em sua Serventia, cujo conteúdo apresente indícios ou evidências de loteamento irregular ou clandestino, deverá impugná-lo, noticiando o fato imediatamente ao representante do Ministério Público local, em razão do controle da legalidade exercido pelo Registrador Imobiliário.

Esta modalidade de regularização, pretende sanear as irregularidades que, ao tempo da implantação desses loteamentos, impediam seu registro. Geralmente apresentavam as seguintes irregularidades:

- a) Loteamentos (ou parcelamentos) clandestinos: não têm projeto aprovado pela municipalidade e, por conseqüência, também não têm registro imobiliário.
- b) Loteamentos (ou parcelamentos) irregulares, que podem apresentar:
- c) Irregularidade formal: loteamentos que, apesar de terem projetos aprovados, não lograram registro imobiliário por defeito ou falta na documentação (muitas vezes envolve loteamentos de glebas sem titulação em nome do loteador).

- d) Irregularidade material: loteamentos que, apesar de terem sido aprovados e registrados, não cumpriram com as obrigações assumidas junto à municipalidade (especialmente no que se refere a não-realização, a contento, das obras de infraestrutura).

No Rio Grande do Sul, a Corregedoria-Geral de Justiça editou normas destinadas à regularização desses loteamentos instalados anteriormente à vigência da Lei 6.766/1979, nos termos do Provimento nº 32/2006.

Essas normas foram originadas na Circular nº 02/80-CGJ/RS, de 15.4.1980 que autorizava o registro de atos praticados anteriormente à vigência da Lei 6.766/1979 (até 19.12.1979), **independente** de aprovação pelo Município ou de registro prévio do respectivo projeto de desmembramento.

Há critérios que podem ser utilizados para a autorização da regularização de parcelamentos realizados anteriormente a 1979, tomando por base a provas documentais que comprovem sua ancestralidade, tais como:

- a) Atos que, apesar de não atenderem à Lei 6.766/1979, tenham sido celebrados por escritura pública até 19.12.1979;
- b) Instrumentos particulares com firmas reconhecidas até 19.12.1979 ou registrados no Registro de Títulos e Documentos;
- c) Atos ou documentos que importaram obrigações contraídas até 19.12.1979, se formalizados de acordo com o item anterior, ou quando se tratar de retificação de ato celebrado até aquela data;
- d) Atos que importaram fracionamento ou desdobro de parte com quaisquer dimensões, anexadas por fusão, etc.
- e) Atos que importaram formalização de parcelamentos já efetivados de fato mediante lotação individual das partes fracionadas, feita pelo Município, para efeitos tributários, desde que não provenham de loteamento clandestino.

A regularização de loteamentos anteriores a 1979, prevista no artigo 71 da Lei nº 11.977/2009, estabelece que “as glebas parceladas para fins urbanos anteriormente a 19 de dezembro de 1979 que não possuírem registro poderão ter sua situação jurídica regularizada, com o registro do parcelamento, desde que o parcelamento esteja implantado e integrado à cidade”.

Assim, esses parcelamentos devem estar de acordo com as normas exigidas à época em que foram realizados, de modo que estejam integrados à estrutura da cidade.

Essa regularização pode envolver a totalidade ou parcelas da gleba loteada e o interessado na regularização deverá apresentar **certificação** de que a gleba preenche as condições da Lei, bem como desenhos e documentos com as informações necessárias à efetivação do registro do parcelamento, nos termos dos parágrafos 1º e 2º do artigo 71 da Lei nº 11.990/2009.

3. Regulamentação pelo Município

Para o registro desses parcelamentos relativos a loteamentos antigos cresce em importância, portanto, da edição de normas, pelos Municípios (autorizadas pelo que dispõe o art. 49 da Lei nº 11.977/2009), regulando a concessão da certificação referida pelo § 2º do art. 71, porque envolve matéria técnica quanto às plantas, desenhos, memoriais, vistorias a realizar e outros documentos exigíveis, já que essa situação deve conformar-se, na medida do possível, ao previsto pelo Plano Diretor e pela legislação de parcelamento, vigentes no Município.

Somente após essa certificação poderá o Registro de Imóveis conceder qualquer regularização, através do registro do parcelamento, independentemente de decisão judicial, já que a legislação, ao referir que essa regularização se faz pelo registro do parcelamento, esclareceu que o procedimento a ser observado é *administrativo*, enquanto medida desjudicializadora para a solução de eventuais conflitos.

Essa certificação poderá corresponder a um alvará de regularização expedido por uma das Secretarias do Poder Público Municipal sendo que a integração à cidade será avaliada em função da compatibilização da estrutura viária implantada, assim como das estruturas de saneamento e outros serviços públicos existentes.

A questão de estar implantado o loteamento diz com a verificação de que todas as obras previstas no projeto original tenham sido efetivamente executadas, o que sugere a realização de vistorias pelo Município.

4. Prova de loteamento antigo

Para beneficiar-se dessa regularização é fundamental que o loteamento comprove que sua implantação ocorreu antes de 19.12.1979.

Para a comprovação dessa situação pode-se lançar mão de diversos meios de prova: lançamento tributário, legislação de oficialização de vias e logradouros públicos, fotos aéreas, documentos extraídos de processos administrativos, etc.

5. Documentos a serem apresentados ao Registro Imobiliário

A regularização deverá contemplar situações consolidadas, na forma do art. 47, II, da Lei 11.977/2009, integradas à estrutura da cidade, podendo o Poder Público competente autorizar ou determinar o registro do parcelamento acompanhado dos seguintes documentos:

I – título de propriedade do imóvel ou certidão da matrícula ou ainda da transcrição;

II – certidão de ação real ou reipersecutória, de ônus reais e outros gravames, referente ao imóvel, expedida pelo Ofício do Registro de Imóveis;

III – planta/desenho do imóvel e memorial descritivo, com Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) do responsável técnico pela realização do projeto e pelas obras, emitidos ou aprovados pelo Município.

Há situações como a do Projeto More Legal do RS em que já se dispõe de normas destinadas à regularização desses parcelamentos anteriores a 1979, as quais podem perfeitamente ser aplicadas para a viabilização dessa situação prevista pelo art. 71 da Lei 11.977/2009, pois estabelecem a necessária intervenção do Poder Público Municipal, do Poder Judiciário, do Ministério Público e do Registrador Imobiliário, o que confere grande confiabilidade ao procedimento.

6. Flexibilização das normas de parcelamento do solo

O art. 52 da Lei nº 11.977 possibilita, para a regularização de loteamentos antigos, prevista no art. 71, que o Município possa flexibilizar as normas definidas na legislação de parcelamento do solo urbano autorizando a redução de percentual das áreas de uso público e de extensão mínima dos lotes.

Aliás, desde a introdução das alterações na Lei nº 6.766/1979 pela Lei nº 9.785/1999 o objetivo passou a ser o de proporcionar a simplificação dos documentos a serem apresentados para fins de Regularização Fundiária:

“Art. 53-A. São considerados de interesse público os parcelamentos vinculados a planos ou programas habitacionais de iniciativa das Prefeituras Municipais e do Distrito Federal, ou entidades autorizadas por lei, em especial as regularizações de parcelamentos e de assentamentos.” *(Artigo acrescido pela Lei nº 9.785/99).*

“Parágrafo único. Às ações e intervenções de que trata este artigo não será exigível documentação que não seja a mínima necessária e indispensável aos registros no cartório competente, inclusive sob a forma de certidões, vedadas as exigências e as sanções pertinentes aos particulares, especialmente aquelas que visem garantir a realização de obras e serviços, ou que visem prevenir questões de domínio de glebas, que se presumirão asseguradas pelo Poder Público respectivo.” *(Parágrafo acrescido pela Lei nº 9.785/99).*

É conveniente assinalar, por derradeiro, que a Lei nº 11.977/2009, com a redação modificada pela recente Medida Provisória nº 514/2010, através do acréscimo, a seu texto, do parágrafo único ao art. 65 teve a finalidade de deixar absolutamente claro que, no desenvolvimento da regularização fundiária de interesse social, está totalmente afastada a aplicação das normas contempladas pela Lei nº 6.766/2009, ou seja, o sistema “especial” instituído pela primeira, para o registro de parcelamento resultante daquela regularização fundiária, é totalmente independente do sistema “geral” instituído pela última. Já na realização da regularização fundiária de interesse específico, as normas do sistema geral da Lei nº 6.766/2009 devem continuar a ser observadas (art. 64), ainda que com a aplicação das medidas mitigadoras autorizadas pela Lei nº 11.977/2009.

Sapucaia do Sul/janeiro/2011