PREFEITURA DA CIDADE DE SÃO PAULO

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
COORDENADORIA GERAL DO CONSULTIVO

Folha de Informação nº 162

do processo nº 2009-0.142.476-1 em 1º/09/2017

CLAUDIA IOANNOU A. DE SOUZ
AGPP - RF 647.074.2

EMENTA Nº 11.773

Parcelamentos do solo anteriores a 19.12.1979, implantados e integrados à cidade. Regularização urbanístico-ambiental efetuada por lei. Estabilização da configuração das áreas públicas segundo a situação fática. Inviabilidade do ajuizamento de ações possessórias e da impugnação de pedidos de usucapião e retificação de registro imobiliário em relação a áreas previstas como públicas em parcelamentos aprovados, inscritos ou regularizados com situação implantada diversa da projetada.

INTERESSADO: [redacted]

ASSUNTO: Ação de usucapião. Exclusão de interferência com alinhamento viário. Equacionamento da situação de fato do imóvel público excluído da ação.

Informação n. 1201/2017 - PGM-AJC

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
COORDENADORIA GERAL DO CONSULTIVO
Senhor Coordenador Geral

O presente foi iniciado a partir de ação de usucapião, que acabou por ser julgada procedente, mas com exclusão de área pública correspondente a sistema viário de loteamento aprovado e implantado de modo diverso. Passou-se a discutir, então, a liberação do imóvel público ocupado pelo autor, entendendo DEMAP que tal situação se amoldaria à

CLAUDIA IOANNOU A. DE SOUZA
AGPP - RF 647 074 2

orientação contida na Informação n. 4175/2007 - SNJ.G, de modo que caberia a SEHAB promover a substituição da planta de loteamento por outra que retratasse a situação de fato existente, até mesmo tendo em vista a finalidade social e pacificadora da regularização de parcelamentos (fls. 149/150). Por isso, os autos foram encaminhados a SEHAB (fls. 151).

SEHAB-CRF afirmou, então, que não há processo de regularização para o loteamento em questão. Estando tal parcelamento aprovado e inscrito há mais de 50 anos, seria inviável qualquer tentativa de alterar administrativamente a planta do plano primitivo para adequá-lo à realidade (fls. 154/160).

Apontando tal impasse, até porque não seria possível o ajuizamento de ações possessórias até que ocorresse a regularização, nos termos da referida orientação da antiga SNJ, DEMAP encaminhou o presente para apreciação e deliberação superior (fls. 161).

É o breve relatório.

O impasse apontado por DEMAP, nos termos em que se verificou, não se justifica. Com efeito, é certo que a implantação desconforme do parcelamento enseja uma situação de irregularidade, a qual, nos termos da Informação n. 4175/2007 - SNJ.G, deveria ser corrigida mediante a substituição da respectiva planta. Por outro lado, tampouco pode haver dúvida de que a competência para a elaboração dos respectivos elementos técnicos é atribuída a SEHAB-CRF (art. 215, I, da Lei Municipal n. 15.764/13). Nesse sentido, seria o caso, em princípio, do retorno deste expediente àquela Pasta, para o devido prosseguimento.

CLAUDIA IOANNOU A. DE SOU
AGPP - RF 647.074.2
PGM-AJC

No entanto, a situação aqui verificada enseja, de certo modo, uma reanálise da orientação contida na Informação n. 4175/2007 - SNJ.G, de acordo com a realidade normativa atual. Nos termos do entendimento ali fixado, a implantação desconforme do parcelamento não interfere, sob o aspecto dominial, nos respectivos atos de aprovação, inscrição ou registro, de modo que não há motivo para fazer prevalecer a situação fática em detrimento da projetada. Isso não impede, contudo, a regularização do parcelamento que foi objeto de implantação imperfeita, a fim de que a situação dominial se conforme à realidade fática. Assim sendo, nos casos de implantação desconforme, há uma situação transitória, na qual se encontra pendente a definição, por parte da Urbe, entre duas soluções: impor a observância do projeto do parcelamento ou preservar da situação fática existente. Durante essa pendência, não cabe ajuizar ações possessórias quanto a áreas públicas projetadas ocupadas por lotes, mas eventuais pedidos de usucapião ou retificação de área devem ser impugnados para o fim de excluir as áreas que se encontram em tal condição.

Sob o aspecto da aquisição do domínio imobiliário por parte do Município, não parece ter havido alteração nesse panorama. Com efeito, os atos formais de aprovação, inscrição e registro de parcelamento são aptos a gerar o domínio, por parte do Município, das áreas públicas previstas no respectivo plano. Essa configuração, contudo, como visto, tem um caráter resolúvel, podendo ser alterada por força da caducidade do parcelamento ou de sua regularização. Assim, a aprovação, inscrição ou registro do parcelamento dão início a uma situação transitória, mas eficaz, de domínio público, segundo a configuração ali estabelecida. Não executado o parcelamento, verifica-se sua caducidade, de modo que a configuração dominial projetada já não prevalece. Iniciado o parcelamento, este se sujeita aos mecanismos legais de controle concomitante e sucessivo, até que, com o

CLÁUDIA IOANNOU A. DE SOU
AGPP - RF 647.074.2
PGM-AJC

recebimento final das obras, caso executadas de modo regular, estabiliza-se a configuração dominial antes projetada, que se torna definitiva. Ao contrário, caso executadas as obras de modo desconforme ao plano, torna-se necessária uma regularização, a qual, quando ultimada, eventualmente com ajustes na situação de fato existente, também estabiliza a configuração do domínio público resultante do parcelamento do solo.

Por esse motivo, o regime da regularização fundiária urbana interfere seriamente com a aquisição imobiliária por parte do Município e seus desdobramentos. Assim, embora não tenha havido alteração no regime de aquisição dominial descrito na Informação n. 4175/2007 - SNJ.G, o cenário normativo da regularização fundiária foi substancialmente alterado desde 2007. Naquela ocasião, a regularização somente poderia dar-se por um procedimento que combinava uma avaliação técnica, sob a perspectiva urbano-ambiental – que culminava em um auto de regularização – e uma adequação registrária – por meio da averbação ou substituição da planta do parcelamento junto à Serventia Predial.

No entanto, a Lei Federal n. 11.977/09 modificou de modo substancial o regime da regularização fundiária, criando-lhe três modalidades: a) a regularização de interesse social; b) a regularização de interesse específico; c) a regularização dos antigos parcelamentos do solo. Esta última, que interessa mais ao caso presente, foi definida nos seguintes termos:

> *Art. 71. 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.*

CLÁUDIA IOANNOU A. DE SOUZ
AGPP - RF 647.074.2
PGM-AJC

§ 1º A regularização prevista no caput pode envolver a totalidade ou parcelas da gleba.

§ 2º O interessado deverá apresentar certificação de que a gleba preenche as condições previstas no caput, bem como desenhos e documentos com as informações necessárias para a efetivação do registro do parcelamento.

Essa modalidade de regularização, que a doutrina denominou *inominada*[1] ou *sumária*[2], passou a dispensar a aprovação de projeto, nos termos do art. 288-A, § 4º, II, da Lei Federal n. 6.015/73, na redação que lhe foi dada pela Lei Federal n. 12.424/11[3]. Em outras palavras, deixou de ser necessário, nessa modalidade de regularização, o licenciamento urbanístico ou ambiental – previsto, de modo expresso, para a regularização de interesse social (art. 53, § 1º). Nos termos da legislação citada, portanto, os parcelamentos implantados antes de 19.12.1979, quando integrados à cidade, deviam ser regularizados segundo a situação existente, sem que estivesse prevista nenhuma espécie de intervenção ou medida complementar, tais como implantação de áreas de uso comum ou modificação de alinhamentos. Portanto, caberia ao responsável, nesses casos, apenas apresentar os elementos gráficos para a regularização, meramente registrária, perante a Serventia Predial.

---

[1] MELLO, Henrique Ferraz. *Regularização fundiária inominada urbana.* In: *Revista de Direito Imobiliário*, n. 74, jan.- jun. 2013, pp. 107-140, *passim.*

[2] MELO, Marcelo Augusto Santana de. *O direito à moradia e o papel do registro de imóveis na regularização fundiária.* In: *Revista de Direito Imobiliário*, n. 69, jul.- dez. 2010, p. 74.

[3] Vale transcrever o texto do dispositivo: "§ 4º Independe da aprovação de projeto de regularização fundiária o registro: I - da sentença de usucapião, da sentença declaratória ou da planta, elaborada para outorga administrativa, de concessão de uso especial para fins de moradia; e II - do parcelamento de glebas para fins urbanos anterior a 19 de dezembro de 1979 que não possuir registro, desde que o parcelamento esteja implantado e integrado à cidade, nos termos do art. 71 da Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009".

CLAUDIA IOANNOU A. DE SOUZA
AGPP - RF 647.074.2
PGM-AJC

Tal regime foi modificado pela recente Lei Federal n. 13.465/17. Esta manteve duas categorias básicas de regularização fundiária – a Reurb de Interesse Social (Reurb-S) e a Reurb de Interesse Específico (Reurb-E), nos termos do art. 13, I e II, de tal diploma legal –, trazendo, igualmente, um regime para os antigos parcelamentos do solo. Quanto a esse último tema, a nova lei assim dispôs:

> *Art. 69. As glebas parceladas para fins urbanos anteriormente a 19 de dezembro de 1979, que não possuírem 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;*

CLAUDIA IOANNOU A. DE SOU
AGPP - RF 647.074.2
PGM-AJC

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.

Como se vê, as modificações não foram significativas. Sob uma perspectiva, o texto normativo pode ser considerado até mais contundente, pois, ao invés de dispensar somente a *aprovação do projeto de regularização fundiária*, como fazia, para tal hipótese, o art. 288-A, § 4º, da Lei Federal n. 6.015/73, agora revogado (cf. art. 75 da Lei Federal n. 13.465/17), o texto em vigor afasta *todo tipo de manifestação, aprovação, licença ou alvará* de órgãos públicos. Por outro lado, os parágrafos 1º e 2º do art. 71 da Lei Federal n. 11.977/09 tratavam de dois temas que são disciplinados no regime geral da regularização fundiária urbana da Lei Federal n. 13.465/17, ao qual o *caput* do art. 69 desta lei remete. Assim, parece claro que continua a ser admitida a regularização parcial ou por iniciativa de qualquer interessado, já que ambas as possibilidades foram mantidas, em qualquer caso, pela nova lei (art. 36, § 2º e art. 14, II e III, agora com referência específica, talvez desnecessária, aos proprietários envolvidos, além da antiga menção aos beneficiários da regularização). Por outro lado, ainda que a nova lei se refira à necessidade de apresentação de elementos técnicos ao Cartório de Registro de Imóveis para fins tabulares, ela dispensa, igualmente, a elaboração de projeto sob a perspectiva urbanística ou ambiental (art. 69, § 2º). Assim sendo, é possível concluir que as normas da Lei Federal n. 13.465/17 são muito semelhantes às da Lei Federal n. 11.977/09 no tocante a essa modalidade de regularização.

CLAUDIA IOANNOU A. DE SOUZA
AGPP - RF 647.074.2

Essa similaridade é relevante não somente para o aproveitamento das reflexões doutrinárias realizadas na vigência da Lei n. 11.977/09, mas também pelo fato de que as normas municipais haviam aderido às formulações da Lei Federal n. 11.977/09 no que tange à regularização sumária. Nesse sentido, tal modalidade de regularização, com possibilidade de alcance total ou parcial, feita por qualquer interessado, é expressa e especificamente prevista pela Lei Municipal n. 15.720/13:

> *Art. 19. 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.*
>
> *§ 1º A regularização prevista no "caput" deste artigo poderá envolver a totalidade ou parcelas da gleba.*
>
> *§ 2º O interessado deverá apresentar aos órgãos técnicos municipais competentes a certificação de que a gleba preenche as condições previstas no "caput" deste artigo, bem como desenhos e documentos com as informações necessárias para a efetivação do registro de parcelamento.*

Assim sendo, nem mesmo é necessário discutir até onde iria a competência normativa de cada ente federado, bastando uma leitura conjunta dos dispositivos, federais e municipais, todos de conteúdo semelhante. Em todos eles, o que se verifica é uma deliberada separação entre duas esferas temáticas no caso dos parcelamentos anteriores a 1979: a da realidade fática, sujeita a uma avaliação sob a perspectiva urbanística e ambiental, e a do registro imobiliário. Tendo sido dispensada a análise urbanística ou ambiental, foi suprimida a primeira fase, admitindo-se a direta regularização registrária desses parcelamentos.

CLAUDIA IOANNOU A. DE SOU
AGPP - RF 647.074.2
PGM-AJC

Portanto, no regime atualmente em vigor, não há mais a imposição de uma regularização urbanística efetuada pelo Município para o parcelamento "executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença" (art. 40 da Lei Federal n. 6.766/79). Tal continua a ser uma etapa das demais formas de regularização, em que o Poder Público deve efetuar a análise técnica do parcelamento – o que inclui uma avaliação quanto à manutenção ou desfazimento de uma situação irregular, de implantação desconforme ao projetado. Isso não ocorre, contudo, no caso da regularização sumária. Nesta, é possível afirmar que até mesmo a edição de um auto formal de regularização estaria afastada, porquanto este constituiria o ato final de um procedimento de licenciamento urbanístico efetuado *a posteriori*, ao passo que os efeitos da regularização, sob a perspectiva urbanística, ocorreriam, neste caso, tão somente *por força de lei*.

Conforme já se observou, durante a vigência da Lei Federal n. 11.977/09, em estudo específico sobre o assunto:

> *(...) enquanto as duas primeiras formas de regularização fundiária dependem de* projeto *e de* aprovações urbanísticas e ambientais *que a própria Lei 11.977/2009 prescreveu, e nas condições nela previstas, como vimos, aquela que estamos tratando, pertinente* ao parcelamento de glebas anterior a 19 de dezembro de 1979 (Lei 6.766/1979), implantado e integrado à cidade, nos termos do art. 71, não depende de projeto, nem de aprovação de órgão algum. *A Lei 11.977/2009 dispôs no art. 53 (regularização de interesse social) e no art. 61 (regularização de interesse específico) que ambas as espécies estão sujeitas à 'aprovação do projeto de regularização fundiária' a cargo do Município e da autoridade licenciadora ambiental competente, conforme*

CLAUDIA IOANNOU A. DE SOUZ
AGPP - RF 647.074.2
PGM-AJC

> *o caso. Portanto, para as duas regularizações fundiárias – de interesse social e de interesse específico – o projeto é condição* sine qua non *para a instauração de ambos os procedimentos, o mesmo já não ocorre com a regularização inominada, que, diante de seu procedimento sumário, vem recebendo mesmo por alguns doutrinadores o título de 'sumária' (...)*
>
> *Em outras palavras, o regime instituído pela lei nas regularizações fundiárias dos loteamentos anteriores à Lei 6.766/79, já implantados e integrados à cidade, é completamente distinto das outras duas espécies. Estamos falando, então, de um loteamento mais vetusto, que antecede a Lei 6.766/79, com ocupação já inteiramente consolidada e integrada ao perímetro urbano, e, portanto, totalmente irreversível, onde não há a mínima e mais remota possibilidade de realocação de famílias para outros espaços, sob pena de descaracterização da própria urbe e grave crise social*[4].

Vale enfrentar, ainda, a questão relativa à menção, feita pela lei, de que seriam passíveis de regularização pela via sumária os parcelamentos que *não possuam registro*. Tal trecho não merece, à evidência, ser objeto de uma interpretação literal que exclua dessa modalidade de regularização qualquer parcelamento que tenha sido objeto de alguma providência registrária. Com efeito, seria totalmente despropositada uma discriminação que levasse à impossibilidade de regularizar os parcelamentos dotados de um vício menos grave – a implantação desconforme – e permitisse a via sumária para os parcelamentos absolutamente irregulares, como os clandestinos.

[4] MELLO, Henrique Ferraz. *Op. cit.*, pp. 109-110.

CLAUDIA JOANNOU A. DE SOUZA
AGPP - RF 647.074.2
PGM-AJC

Assim já apontou a doutrina, na vigência da Lei Federal n. 11.977/09:

> *"É claro que o fato de um loteamento se achar registrado não impede seja ele regularizado com base na sua implantação consolidada, conforme o art. 71, pois seria rematado absurdo reduzir a norma tão apenas a casos de falta de registro dos parcelamentos, segundo uma análise gramatical pura e simples do texto. O espaço físico ocupado em descompasso com a realidade do registro primário da gleba equivale, guardadas as devidas proporções,* mutatis mutandis, *a um mesmo espaço físico ocupado em descompasso com o registro de um dado lote, por exemplo. Tanto num quanto noutro caso há carência do registro do parcelamento de fato implantado e consolidado no tempo, pois a ocupação não respeitou o registro primário da gleba, nem o registro do parcelamento tal como concebido pelo parcelador"*[5].

A interpretação teleológica certamente leva à conclusão de que a lei buscou alcançar os parcelamentos que *não possuam um registro regular*, ou seja, que *necessitam de registro*, seja ele original ou derivado. Assim, essa modalidade de regularização fundiária alcança não somente as situações em que não há, em absoluto, nenhum registro do parcelamento, mas também aquelas em que há um registro imperfeito, de modo que se faz necessário *outro registro*. Assim sendo, está dispensada igualmente a fase de avaliação urbanístico-ambiental na chamada *substituição de planta* de parcelamento, que decorre especialmente da implantação desconforme o plano original. Dessa sorte, encontram-se contemplados pela lei os parcelamentos aprovados, inscritos e até mesmo os já regularizados, desde que haja necessidade de um novo registro do parcelamento a fim de conformar a realidade tabular à situação fática consolidada.

[5] MELLO, Henrique Ferraz. *Op. cit.*, p. 122.

CLAUDIA IOANNOU A. DE SOUZA
AGPP - RF 647.074.2
PGM-AJC

Diante desse cenário, portanto, foi eliminada a possibilidade de que a Municipalidade decida fazer valer uma situação projetada anterior a 19.12.1979, relativa a um loteamento implantado e integrado à cidade. A regularização, quando realizada, deve ter finalidades meramente registrárias, limitando-se a acolher a situação implantada, porquanto ficou afastado, de modo expresso, até mesmo um juízo urbanístico-ambiental a respeito. A legislação, assim, concedeu uma espécie de *anistia* aos antigos parcelamentos consolidados, prestigiando a configuração fática ali existente.

Com essa anistia, anteciparam-se, *por força de lei*, os efeitos estabilizadores que a regularização teria, no caso concreto, sobre a já referida propriedade resolúvel decorrente dos atos de aprovação e inscrição de parcelamentos que se implantaram de modo irregular. Nesses casos, por força dos preceitos citados, permaneceram definitivamente como municipais as áreas efetivamente destinadas ao uso público, afastando-se a eficácia formal dos atos de aprovação e inscrição do parcelamento, contudo, quanto a áreas que foram objeto de ocupação consolidada por terceiros.

Isso veio a solucionar a questão fundamental que a Municipalidade tende sempre a enfrentar no tocante a tais situações de irregularidade no âmbito dos antigos parcelamentos do solo, referente à falta de um prazo para as providências a cargo da Administração, o que leva a uma permanente insegurança dos ocupantes diante da possibilidade de que o Poder Público possa fazer valer uma situação projetada, intervindo sobre a realidade implantada. Com efeito, embora haja fundamentos jurídicos para tal intervenção, a verdade é que o transcorrer do tempo torna cada vez mais

CLAUDIA IOANNOU A. DE SOUZA
AGPP - RF 647.074.2
PGM-AJC

improvável essa alternativa, até mesmo num cenário de disputa judicial[6]. Dessa sorte, nada mais apropriado do que o estabelecimento de um critério temporal em lei, definindo os limites da intervenção do Poder Público sobre situações consolidadas.

Sem embargo, é importante mencionar que a recente legislação não adotou o entendimento, o qual vem sendo prestigiado pela jurisprudência, no sentido de que é do Município o *dever* de promover a regularização do parcelamento. Assim sendo, caso a Urbe não decida realizar, o quanto antes, a etapa de regularização registrária desses parcelamentos beneficiados pela regularização sumária – o que é provável, tendo em vista as limitações de recursos inerentes à ação pública –, poderiam continuar a existir

[6] Mencione-se, a propósito, o entendimento de VENICIO ANTONIO DE PAULA SALLES, antigo juiz da 1ª Vara de Registros Públicos da Capital, em sentido contrário à adoção de configuração diversa da realidade implantada: "A superação deste entrave somente pode ser obtida quando o Poder Municipal passar a aceitar que a afetação deve corresponder à passagem *física* da área para o *uso público*, correspondendo ao que foi riscado e cortado no solo e não ao que consta unicamente do irreal projeto. Com este posicionamento, empreendimentos poderão ser regularizados pela direta averbação das vias públicas e praças, sem a necessidade da planta completa. A observação tem pertinência, pois na prática a passagem do bem privado para o domínio público pelo concurso voluntário, somente pode ser realizada em atenção à realidade física, que corresponde à implantação efetiva ou aos rasgos que compõem a abertura das vias. A dificuldade apresentada tem impedido a regularização de muitas áreas, até porque, existe um certo temor das Procuradorias Municipais na adoção de posição mais 'liberal' que podem não ser entendidas como corretas pelo Ministério Público, que portanto, deve ser chamado a opinar sobre esta questão da afetação pública" (*Regularização fundiária - Considerações sobre a Medida Provisória n. 459/2009*. In: *Revista da Escola Paulista da Magistratura*, ano 9, n. 1. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura, jan. - jun. 2009, p. 68). A mesma controvérsia já foi assim exposta: "(...) podemos observar que do ponto de vista da dogmática pura, a questão da irregularidade dos loteamentos se resolve com o cumprimento das exigências que a legislação estabelece e estabeleceu ao loteador e que não foram atendidas ou que não foram fielmente cumpridas. Mas do ponto de vista menos formal e mais aberto num sistema prospectivo e dialético, tanto a irregularidade quanto a regularidade formal não têm por si só maior *valor*, senão conforme o valor objetivamente configurado num dado momento histórico e vivencial, porque interessa, antes de tudo, verificar a eficácia do projeto de loteamento, se ele atingiu sua finalidade, cumprindo a função social da propriedade" (MELLO, Henrique Ferraz. *Op. cit.*, p. 49).

CLAUDIA IOANNOU A. DE SOUZA
AGPP - RF 647.074.2
PGM-AJC

situações como aquela verificada no caso presente, em que há uma configuração fática incompatível com os atos formais originários de inscrição ou registro, ou até mesmo com a averbação da regularização de um dado parcelamento do solo.

Sob esta aspecto, as leis mencionadas acabaram por definir, também, uma espécie de válvula de escape. De um lado, admitiu-se que a regularização seja promovida por seus beneficiários, individual ou coletivamente e, mais recentemente, pelos proprietários envolvidos (art. 50, I, da Lei Federal n. 11.977/09 e art. 14, II e III, da Lei Federal n. 13.465/17, bem como art. 5º da Lei Municipal n. 15720/13); de outra parte, como visto, permite-se que a regularização sumária se refira à totalidade ou a parcelas da gleba (art. 71, § 1º da Lei Federal n. 11.977/09 e art. 36, § 2º da Lei Federal n. 13.465/17, repetidos pelo art. 19, § 1º, da Lei Municipal n. 15720/13). Diante de tais preceitos, passou a ser inteiramente viável que um determinado interessado pleiteie a regularização de seu lote, requerendo que sua situação registrária seja compatibilizada com a realidade implantada.

Daí a necessidade de reavaliar, no contexto normativo atual, a orientação no sentido de que as medidas relativas a invasões de próprios municipais, decorrentes de implantação irregular de parcelamentos do solo, relacionadas a ações possessórias, deveriam aguardar, em qualquer caso, as providências, por parte da Municipalidade, no sentido de regularizar tais loteamentos, ou que, enquanto tal não ocorresse, seria o caso de impugnar pedidos de usucapião e retificação de área com fundamento em uma interferência dessa natureza. Havendo informação no sentido de que tal invasão decorre da implantação irregular de parcelamento anterior a 19.12.1979, implantado e integrado à cidade, nada resta senão reconhecer o

CLAUDIA IOANNOU A. DE SOUZA
AGPP - RF 647.074.2
PGM-AJC

acertamento dominial efetuado *ex lege*, não sendo mais possível, assim, considerar pendentes eventuais medidas possessórias relativas a tais áreas, nem entender como apropriadas impugnações fundadas na interferência de áreas usucapiendas e retificandas com próprios municipais previstos originalmente em loteamentos projetados, conclusão que é reforçada pela análise da realidade subjacente a cada uma dessas alternativas procedimentais.

Com efeito, no caso das situações em que se cogitariam medidas de caráter possessório, não parece assistir à Municipalidade o direito de sustentar a necessidade de desocupar áreas que, nos termos do art. 69 da Lei Federal n. 13.465/17 e do art. 19 da Lei Municipal n. 15720/13, *devem* ser mantidas segundo sua configuração atual. No passado, a pendência de uma situação de análise técnica podia justificar-se pela necessidade de avaliar se a configuração existente realmente seria adotada na planta de regularização; no contexto da regularização sumária, ao contrário, já não há decisão substancial a ser tomada, uma vez que será o caso, tão somente, de preservar a realidade fática existente.

No tocante às ações de usucapião e de retificação de área, caso verificado que se trata de situação sujeita à referida regularização sumária, já não parece haver fundamento para que a Municipalidade continue a promover a impugnação de eventuais interferências com áreas públicas previstas em loteamentos implantados em divergência com o projeto. De fato, se o interessado tem à sua disposição a possibilidade de requerer a regularização do parcelamento no tocante a seu lote, como visto, não parece adequado impedi-lo que o faça, ainda que de modo implícito, por meio de pedido de usucapião ou de retificação de área.

CLAUDIA IOANNOU A. DE SOUZA
AGPP - RF 647.074.2
PGM-AJC

Sob tal aspecto, o usucapião é expressamente referido pela Lei Federal n. 13.465/17 como instituto jurídico apto a ser empregado no âmbito da regularização fundiária (art. 15, II), ao passo que a retificação registrária tem nítidos propósitos de regularização, servindo para a adequação das informações tabulares à realidade, observado que o rol de instrumentos passíveis de utilização na regularização não é taxativo (art. 15, *caput*, da mesma lei). Assim sendo, nas áreas que estariam sujeitas à chamada regularização fundiária sumária, tais pedidos devem ser compreendidos como requerimentos de regularização ou, pelo menos, como abrangentes de um pedido de regularização, a serem analisados segundo o regime jurídico pertinente.

Não seria razoável, a propósito, que a Municipalidade exigisse, para não impugnar tais pedidos, que eles fossem formulados sob a expressa designação de regularização fundiária, ou que atendessem especificamente aos requisitos do art. 69, § 1º, da Lei Federal n. 13.465/17. Na verdade, não parece que a Urbe possa apresentar impugnação a um pedido de usucapião ou de retificação de registro com base em matéria procedimental – cujo controle não lhe cabe –, mas apenas em função de motivos substanciais, como a existência, real ou potencial, de interferência com áreas públicas.

Por outro lado, vale observar que os documentos exigidos no dispositivo em questão dizem respeito à caracterização técnica da área a ser regularizada, elaborada por profissional habilitado, elementos que fazem parte ordinariamente da instrução de pedidos de usucapião e retificação de registro (art. 69, § 1º, I e II). No mais, exige-se a apresentação de "documento expedido pelo Município, atestando que o parcelamento foi implantado antes de 19 de dezembro de 1979 e que está integrado à cidade", elemento que deve ser considerado dispensável sempre que a instrução técnica necessária à

CLAUDIA IOANNOU Á. DE SOUZA
AGPP - RF 647.074.2
PGM-AJC

manifestação da Urbe nos procedimentos de usucapião e retificação de registro venha a propiciar essa conclusão.

Em tese, eventual objeção decorreria de uma leitura do dispositivo segundo o qual somente caberia esse registro no tocante à totalidade do parcelamento, e não a cada lote dele integrante. Tal interpretação, contudo, não se sustentaria diante do fato, já mencionado, de que a lei permite que a regularização sumária utilize dos instrumentos por ela referidos (art. 69, *caput*), sendo a regularização admitida em partes (art. 36, § 2º). Ademais, a hipotética exigência de uma regularização sempre referente à totalidade do parcelamento impediria, na prática, a ação de um legitimado pela norma aplicável (art. 14, II e III, da Lei Federal n. 13.465/17) e frustraria a utilização de um instrumento que se mostra adequado à regularização (art. 15, *caput*, da mesma lei), tudo sem benefício substancial de ordem prática para quem quer que seja.

Com efeito, caso se exigisse a regularização por procedimento próprio, realizada pelo conjunto de beneficiários – ou seja, por todos os proprietários ou possuidores de lotes em um parcelamento irregular –, o enorme esforço imposto a tais munícipes não traria diferença alguma no tocante ao posicionamento da Urbe, que não poderia impugnar o pedido de regularização caso compatível com a realidade implantada. Por outro lado, se os pedidos individuais de usucapião ou retificação de registro fossem objeto de impugnação, com remessa das partes às vias ordinárias, restaria à Urbe sustentar o domínio público sobre as áreas de ocupação consolidada sob o argumento de que, embora houvesse fundamento legal para a manutenção da situação existente, isso não poderia ocorrer porque ela própria, Municipalidade, deixou de tomar as providências para a regularização, o que

já poderia – ou deveria, como entende grande parte da jurisprudência – ter ocorrido há décadas.

Isso mostra o quão irrelevante é o fato de o pedido de ter sido formulado por um proprietário isoladamente sob o rótulo de usucapião ou retificação de registro, contingências que não devem alterar o posicionamento substancial da Municipalidade a respeito. Mais ainda: fica claro que eventual impugnação, baseada na ausência de um procedimento legal de regularização registrária, apenas exporia a Urbe a litigar contra a realidade fática e jurídica. Na verdade, para o Município o que tem maior relevância é justamente a fase de análise urbanística e ambiental, não a registrária. Se a primeira foi substituída por uma solução geral, efetivada *ex lege* e independentemente de procedimento, é o quanto basta para nortear o posicionamento a ser adotado quanto à matéria.

Dessa sorte, independentemente de se tratar de um pedido designado como *regularização fundiária*, *usucapião* ou *retificação de registro imobiliário*, parece que a Municipalidade deverá limitar-se a verificar a preservação dos próprios municipais. Tal verificação, caso acolhida a tese aqui sustentada, deverá pautar-se, nos casos em questão, pela realidade implantada e agora anistiada, nos termos do art. 69 da Lei Federal n. 13.465/17 e do art. 19 da Lei Municipal n. 15.720/13, e não mais segundo as plantas originais relativas ao parcelamento aprovado ou inscrito. Assim sendo, se for apurado, de fato, que se trata de um caso de regularização sumária, não parece possível que a Municipalidade questione o mérito da configuração de áreas atualmente existente, não havendo, assim, fundamento para o ajuizamento de uma ação possessória ou para eventual impugnação ao pedido de usucapião ou retificação de área.

CLAUDIA IOANNOU A. DE SOUZA
AGPP - RF 647.074.2
PGM.AJC

Portanto, tendo em vista as alterações legislativas verificadas desde então no tocante ao regime da regularização fundiária, parece necessário ajustar o entendimento adotado na Informação n. 4175/2007 - SNJ.G, para o fim de que seja efetuada, em todos os casos de invasão de áreas destinadas como públicas no âmbito de parcelamentos do solo implantados de modo irregular, a apuração, por parte de SEHAB, quanto a se o parcelamento ocorreu anteriormente a 19.12.1979 e se ele se encontra implantado e integrado à cidade. Em caso afirmativo, não será o caso de que a Municipalidade tome providências possessórias em relação à interferência apurada, nem deverão ser impugnados os pedidos de usucapião e de retificação de área relativos a áreas projetadas em loteamentos que estão ocupadas por lotes.

Cientificada da irregularidade do parcelamento, SEHAB poderá avaliar, em sua esfera de competências, a prioridade do caso em suas diversas iniciativas de regularização. Sem embargo, DEMAP não necessitará mais aguardar as providências por parte de SEHAB em tais casos, se a situação existente for compatível com aquela implantada anteriormente a 19.12.1979.

No demais casos, contudo, em que não for apurada a implantação do parcelamento e sua integração à cidade anteriormente a 19.12.1979, DEMAP deverá continuar a proceder nos termos definidos na Informação n. 4175/2007 - SNJ.G, solicitando de SEHAB a regularização do parcelamento e aguardando tais providências. Entre essas providências está a recentíssima legitimação fundiária (art. 23 da Lei Federal n. 13.465/17), cuja complexidade certamente ensejará estudos próprios que ultrapassam os limites das questões aqui enfrentadas.

CLAUDIA IOANNOU A. DE SOUZ
AGPP - RF 647.074.2
PGM-AJC

Observe-se, ademais, que nos loteamentos anteriores à vigência do Decreto-Lei Federal n. 58/37 já se entendia prevalecer a realidade implantada, em razão do regime jurídico vigente na época (cf. Informações n. 783/2013, 465/2014 e 1066/2014 - SNJ.G). O mesmo vale no tocante aos loteamentos posteriores cujos atos de aprovação não produziram efeitos, por terem sido objeto de caducidade, nos termos da própria Informação n. 4175/2007 - SNJ.G (cf. Ementa n. 11.425 - PGM.AJC e Informação n. 764/2015 - PGM.AJC), ou na hipótese de problemas técnicos intrínsecos insuperáveis na planta do parcelamento adotada como referência, que afaste seu valor para fins dominiais (cf. Informação n. 488/2015 - PGM.AJC, acolhida pela Informação n. 1167/2015 - SNJ.G). Verificada uma dessas situações, não é necessário que DEMAP consulte SEHAB a respeito da existência dos requisitos para a regularização sumária, uma vez que a situação dominial, já consolidada segundo a realidade fática, independe das questões consideradas no presente parecer.

Ressalte-se, no mais, por oportuno, que a tese aqui sustentada se restringe à interpretação do valor jurídico a ser dado, no contexto atual, a plantas de parcelamentos inscritos, aprovados ou regularizados anteriores a 19.12.1979. Os dispositivos legais invocados referem-se a uma *realidade específica*: a dos parcelamentos do solo que, por alguma razão, não lograram ser plenamente concluídos sob as diversas perspectivas regulatórias, de modo a alcançar uma situação de regularidade, não conseguindo alcançar uma implantação compatível com a realidade formal outrora subjacente. De outra parte, o entendimento está baseado em uma compreensão abstrata de uma contraposição entre documentos formais e a realidade fática, não podendo antecipar as diversas particularidades que podem acontecer nos casos concretos. Assim sendo, caso acolhida, a tese aqui desenvolvida não serviria, é claro, para legitimar toda espécie de antiga

Folha de Informação nº 182

do processo nº 2009-0.142.476-1 em 1º/09/2017

CLAUDIA IOANNOU A. DE SOU
AGPP - RF 647.074.2
PGM-AJC

ocupação de próprios municipais que não esteja relacionada especificamente à questão ora enfrentada, nem dispensaria uma análise de cada caso para a verificação de alguma particularidade que pudesse levar a uma conclusão distinta.

De todo modo, no caso presente, em que a questão central se limita a uma incompatibilidade da implantação com a planta averbada do parcelamento, a tese comportaria inteira aplicação, sendo o caso de apontar, pois, que não houve ainda análise de SEHAB a respeito do possível enquadramento do parcelamento do solo à hipótese de regularização sumária. Assim, parece apropriado, caso acolhido o entendimento acima proposto, que os autos sejam restituídos àquela Pasta para que se informe, em específico, se o parcelamento em questão se deu anteriormente a 19.12.1979 e se ele se encontra implantado e integrado à cidade (art. 69 da Lei Federal n. 13.465/17 e art. 19 da Lei Municipal n. 15.720/13).

São Paulo, 14/ 08 / 2017.

JOSÉ FERNANDO FERREIRA BREGA
PROCURADOR ASSESSOR – AJC
OAB/SP 173.027
PGM

De acordo.

São Paulo, / /2017.

TICIANA NASCIMENTO DE SOUZA SALGADO
PROCURADORA ASSESSORA CHEFE – AJC
OAB/SP 175.186
PGM

PREFEITURA DA CIDADE DE SÃO PAULO

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
COORDENADORIA GERAL DO CONSULTIVO

Folha de Informação nº 183

do processo nº 2009-0.142.476-1 em 1º/09/2017

CLAUDIA IOANNOU A. DE SOUZA
AGPP - RF 647.074.2
PGM-AJC

INTERESSADO: [redacted]

ASSUNTO: Ação de usucapião. Exclusão de interferência com alinhamento viário. Equacionamento da situação de fato do imóvel público excluído da ação.

Informação n. 1201/2017 - PGM-AJC

PGM
Senhor Procurador Geral

Encaminho-lhe o presente, nos termos do entendimento da Assessoria Jurídico Consultiva desta Coordenadoria Geral, propondo manifestação de SEHAB quanto à realização do loteamento anteriormente a 19.12.1979, bem como quanto à sua implantação e integração à cidade, nos termos do art. 69 da Lei Federal n. 13.465/17 e do art. 19 da Lei Municipal n. 15.720/13.

São Paulo, 22 / 08 /2017.

TIAGO ROSSI
PROCURADOR DO MUNICÍPIO
COORDENADOR GERAL DO CONSULTIVO
OAB/SP 195.910
PGM

JFB/ TNSS

PREFEITURA DA CIDADE DE SÃO PAULO

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
COORDENADORIA GERAL DO CONSULTIVO

Folha de Informação nº 184

do processo nº 2009-0.142.476-1 em 1º / 09 / 2017

CLAUDIA GANNOU A. DE SOUZA
AGPP - RF 647.074.2
PGM.AJC

INTERESSADO: [redacted]

ASSUNTO: Ação de usucapião. Exclusão de interferência com alinhamento viário. Equacionamento da situação de fato do imóvel público excluído da ação.

Cont. da Informação n. 1201/2017 – PGM.AJC

SEHAB
Senhor Secretário

Encaminho-lhe o presente, nos termos do entendimento da Coordenadoria Geral do Consultivo desta Procuradoria Geral do Município, que acolho, para manifestação quanto à situação relativa ao loteamento em questão, em especial quanto a se ocorreu anteriormente a 19.12.1979 e se está implantado e integrado à cidade, nos termos do art. 69 da Lei Federal n. 13.465/17 e do art. 19 da Lei Municipal n. 15.720/13.

São Paulo, 1º / 09 /2017.

RICARDO FERRARI NOGUEIRA
PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO
OAB/SP 175.805
PGM

JFB / TNSS / TR