(Parecer 340/2018-E)

REGISTRO DE IMÓVEIS. Pedido de normatização. Aplicação da Lei nº 11.977/09 aos procedimentos pretéritos. Inexistência de controvérsia sobre o tema. Aplicação do procedimento garantido pela lei nova. Possibilidade de serem os conjuntos habitacionais da CDHU, já consolidados, considerados como núcleos urbanos informais, sujeito à regularização fundiária na forma da Lei nº 13.465/17. Pretendida normatização que não vincula o entendimento do C. Conselho Superior da Magistratura, para fins de modificação de precedente, o que deverá ocorrer se e quando novo caso for submetido a julgamento do referido órgão, agora sob a ótica da nova legislação e das atuais disposições das NSCGJ. Incabível o regramento da matéria em caráter geral e normativo pela Corregedoria Geral da Justiça.

CGJ
00012180

Excelentíssimo Senhor Corregedor Geral da Justiça,

A *Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo – CDHU* formulou a esta Corregedoria Geral da Justiça pedido de normatização, dirigida aos Oficiais de Registro de Imóveis do Estado de São Paulo, no sentido de uniformizar a aplicação da legislação relativa à regularização fundiária urbana, especificamente no que diz respeito: a) à *"aplicação retroativa da lei Federal nº 11.977/2009 aos casos em que o parcelamento administrativo junto aos Municípios tenha iniciado antes de 11/07/2017, conforme previsto no artigo 75 da Lei 13.465/17"*; e b) à possibilidade de que os *"Conjuntos/Empreendimentos Habitacionais construídos pela CDHU, já consolidados, sejam considerados como Regularização Fundiária, a despeito do decidido pelo E. Conselho Superior da Magistratura no processo nº 1010478-07.2016.8.26.0320"*.

Sobrevieram aos autos as informações da Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo – ARISP[1] e do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil - IRIB[2].

É o relatório.

Opino.

Como bem anotado pela ARISP e pelo IRIB, não há controvérsia em relação à possibilidade de aplicação da Lei nº 11.977/09 aos procedimentos de regularização fundiária urbana que tenham se iniciado antes de 11/7/2017, em virtude do que dispõe o art. 75 da Lei nº 13.465/17. Com efeito, a adoção do procedimento garantido pela lei nova a procedimentos pretéritos se apresenta, nos termos da lei, como faculdade dos entes públicos competentes. Daí porque eventual negativa de aplicação da regra legal há que ser decidida no caso concreto, se e quando ocorrer.

Por outro lado, é preciso lembrar que, nos termos do v. acórdão proferido nos autos da Apelação nº 1010478-07.2016.8.26.0320, foi negado provimento ao recurso interposto pela *Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo – CDHU* contra a sentença proferida pelo MM. Juiz Corregedor Permanente do Oficial do Registro de Imóveis e Anexos da Comarca de Limeira/SP, ficando mantida a recusa do registro de requerimento de regularização do conjunto habitacional denominado "C. H. Parque Victor D'Andrea", ao argumento de que não seria possível *"equiparar a regularização de assentamento irregular, decorrente de parcelamento clandestino, com a situação dos autos, em que houve a edificação de conjuntos habitacionais (...). Em outros termos, salvo comprovação de impossibilidade absoluta de cumprimento - hipótese em que o óbice pode ser relevado – cabe ao interessado cumprir as exigências relativas a seu requerimento, não podendo se valor de via mais fácil se há regramento próprio na espécie[3]"*.

---

[1] Fls. 50/53.
[2] Fls. 62/64.
[3] *Registro de Imóveis – Requerimento de regularização de conjunto habitacional formulado pelo CDHU – Pedido para que o pleito siga o regramento da regularização fundiária urbana (itens 273 e seguintes do Capítulo XX das NSCGJ) – Recusa do registrador mantida pelo Juiz Corregedor Permanente – Hipótese que tem regramento próprio nos itens 172 e seguintes do Capítulo XX das NSCGJ, que tratam dos conjuntos habitacionais e de sua averbação – Desqualificação acertada – Apelação a que se nega provimento.* (TJSP: Apelação 1010478-07.2016.8.26.0320; Relator (a): Pereira Calças; Órgão Julgador:

Cumpre anotar que o requerimento então formulado pela *Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo – CDHU* estava fundado nos itens 273 e seguintes do Capítulo XX das Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça ora vigentes, relativos à regularização fundiária urbana.

Ocorre que, em virtude da entrada em vigência da Lei nº 13.465/17, foi por esta Corregedoria Geral da Justiça publicado o Provimento CG nº 51/2017, que trouxe nova regulamentação ao procedimento de registro da Regularização Fundiária Urbana (Reurb) de núcleos urbanos informais consolidados e da titulação de seus ocupantes, alterando os Capítulos XIII e XX e acrescentando a Seção XIII às Normas de Serviço.

O art. 11, inciso II, da Lei nº 13.465/17 define como núcleo urbano informal, sujeito à regularização fundiária, aquele *"clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização"*. Tal definição, como se vê, é abrangente o suficiente para incluir os conjuntos habitacionais da CDHU (cf. item 172.1 do Capítulo XX das NSCGJ), contribuindo com a facilitação da formalização e integração à cidade dos núcleos irregulares das mais variadas naturezas.

Para melhor compreensão do tema em debate, há que se fazer um breve retrospecto sobre a regularização fundiária urbana. Tal como constou de ilustrativo voto proferido por Vossa Excelência nos autos da Apelação nº 1052030-64.2015.8.26.0100, é sabida *"a existência de problemas habitacionais decorrentes das ocupações irregulares havidas ao longo dos anos em nossas cidades, fazendo com que vários núcleos habitacionais se estabelecessem de forma desordenada por todos os lugares. Esses assentamentos precários e incorretos desenvolveram-se à margem do sistema registral, de maneira irreversível. As pessoas que ali vivem não são proprietárias do imóvel que ocupam, inexistindo garantia de segurança social e jurídica aos envolvidos.*

Conselho Superior de Magistratura; Foro de Limeira - 2ª Vara Cível; Data do Julgamento: 28/11/2017; Data de Registro: 19/12/2017).

Importa lembrar, por outro lado, que a moradia é direito fundamental previsto na Constituição Federal de 1988 e, como ensina Marcelo Augusto Santana de Melo: 'Os elementos do direito à cidade são viver com segurança, viver em paz, e viver com dignidade, e somente mediante um sistema de garantia de propriedade adequado é que existirá a satisfação plena de seu conteúdo. (...) a propriedade é o fim a ser observado no direito à moradia porque somente com ela existirá a segurança jurídica plena e a satisfação dos moradores de baixa renda'[4]. Bem por isso, a busca de solução para a questão habitacional sempre foi relevante aos entes públicos, eis que necessitam ter a real dimensão da população de cada cidade, assim como das moradias existentes e faltantes para que, com base nesses dados, consigam adotar as medidas cabíveis para promoção da qualidade de vida dos cidadãos e proporcionar às famílias o acesso aos serviços públicos.

Nesse cenário, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01) estabeleceu diretrizes gerais para a política urbana que tem no parcelamento do solo um de seus instrumentos. Mais recentemente, objetivando dar efetividade à diretriz constitucional, a Lei nº 11.977/09, que instituiu o programa 'Minha Casa Minha Vida', rompeu paradigmas relativos à regularização fundiária urbana, estabelecendo, para tanto, novos instrumentos e mecanismos. Em seu art. 46, referida lei dispõe que a regularização fundiária 'consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado'.

E após alguns anos de experiência de regularização fundiária urbana a partir do marco institucional representado pela Lei nº 11.977/09, o Poder Executivo Federal editou a Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016, convertida na Lei 13.465/17, que expressamente revogou os dispositivos daquele diploma afetos ao assunto.

Atenta à questão, também esta E. Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo envidou os esforços e editou Provimentos indicadores das mudanças havidas no tratamento da regularização fundiária (Provimentos nºs 18/2012 e 21/2013 e, no final do último ano, o Provimento nº 51/2017).

[4] "Regularização Fundiária", 2014, p. 390.

Como se vê, o tema vem sendo uma preocupação constante e cada vez maior, na medida em que a perpetuação de ocupações irregulares a ninguém beneficia e tampouco interessa. A respeito, ensina o ilustre Desembargador José Renato Nalini, Corregedor Geral da Justiça paulista no biênio 2012/2013, que existem três dimensões para a regularização fundiária: '(i) dimensão urbanística, com os investimentos necessários para melhoria das condições de vida da população; (ii) dimensão jurídica, com a utilização de instrumentos que possibilitem a aquisição da propriedade nas áreas privadas e o reconhecimento da posse nas áreas públicas; e (iii) dimensão registrária, com o lançamento nas respectivas matrículas da aquisição destes direitos, a fim de atribuir eficácia para todos os efeitos da vida civil'[5]*. Sob esse prisma, o objetivo de todo procedimento de regularização fundiária será a titulação de seus ocupantes, respeitadas a legislação urbanística e ambiental.*

Na referida dimensão jurídica, a atribuição de um título aquisitivo passível de ingresso no fólio real enseja a pacificação de conflitos e garante o direito à moradia digna, certo que o parcelamento consolidado de modo ilegal ou irregular impede, inclusive, investimentos públicos para implantação de serviços estruturais, como pavimentação de ruas, iluminação pública, sistema de captação de águas pluviais, instalação de escolas, hospitais, creches, entre outros. Por tal razão, a regularização fundiária, no aspecto jurídico, prima pela inclusão das áreas regularizadas nos cadastros imobiliários".

Há também que se ponderar que a CDHU, empreendedora do conjunto habitacional irregular, ainda que legitimada a requerer a regularização fundiária (art. 14, inciso I, e § 3º) não se eximirá da responsabilidade em que eventualmente tenha incorrido.

Outrossim, a atribuição de um título aquisitivo passível de ingresso no fólio real enseja a pacificação de conflitos e garante o direito à moradia digna, facilitando a chegada de investimentos públicos e fomentando a economia local.

Daí porque, à luz da nova legislação e normatização administrativa da matéria, não há notícias de que pedidos de registro de regularização fundiária iniciados pela *CDHU* tenham sido recusados pelos Oficiais Registradores.

[5] "Direitos que a Cidade Esqueceu", 2012, p. 167.

E ainda que assim não fosse, é preciso lembrar que a pretendida normatização não vincularia o entendimento do C. Conselho Superior da Magistratura.

Aliás, ao C. Conselho Superior da Magistratura caberá, à luz de um caso concreto, se e quando houver recurso de apelação que trate da matéria, analisar a conveniência de dar ao tema nova orientação sob a ótica da Lei nº 13.465/17 e das Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça vigentes.

Por conseguinte, mostra-se incabível o regramento da matéria em caráter geral e normativo, na forma requerida.

Diante do exposto, o parecer que respeitosamente submeto ao elevado critério de Vossa Excelência é no sentido de ser respondido negativamente ao requerimento formulado.

Sub censura.

São Paulo, 21 de agosto de 2018.

STEFÂNIA COSTA AMORIM REQUENA
Juíza Assessora da Corregedoria

CONCLUSÃO

Em 23 de agosto de 2018, conclusos ao Excelentíssimo Senhor Desembargador **PINHEIRO FRANCO**, DD. Corregedor Geral da Justiça do Estado de São Paulo. Eu, _____(Alexandre Fernandes), Escrevente Técnico Judiciário do GAB 3.1.1, subscrevi.

Aprovo o parecer da MM. Juíza Assessora da Corregedoria e, por seus fundamentos, que adoto, indefiro o pedido formulado.

Publique-se.

São Paulo, 23 de agosto de 2018.

GERALDO FRANCISO PINHEIRO FRANCO
Corregedor Geral da Justiça