

## Programa de Regularização Fundiária do Estado de São Paulo – Cidade Legal

### 1. Sobre o Programa Cidade Legal

O Programa de Regularização Fundiária do Estado de São Paulo – Cidade Legal faz parte da Secretaria da Habitação do Estado de São Paulo e existe desde 2007, com a finalidade de auxiliar os municípios paulistas conveniados na regularização fundiária de seus núcleos urbanos irregulares. Os municípios são definidos por lei como os agentes promotores da Reurb.

Desde sua criação, o Programa Cidade Legal é desenvolvido por meio de parceria firmada entre o Estado de São Paulo, por intermédio da Secretaria da Habitação do Estado e a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo – CDHU, que recebe recursos financeiros para a realização de trabalhos técnicos nos municípios conveniados.

Para o desenvolvimento dos trabalhos do programa Cidade Legal foi efetivado, por meio da Concorrência Pública nº 029/2015 da CDHU, a licitação na modalidade Concorrência do tipo Técnica e Preço, cujo objeto foi a contratação de empresas para prestação de serviços técnicos especializados, destinados à execução das ordens de serviços delegadas pelo Programa Estadual de Regularização de Núcleos Habitacionais - Cidade Legal. Nessa contratação, cada empresa recebeu um “lote” de regiões específicas do Estado, cujos municípios conveniados receberam seus técnicos para o desenvolvimento de ações de regularização de parcelamento do solo.

Atualmente, o Programa Cidade Legal atende por meio de convênios de cooperação técnica 592 municípios, com a inclusão de 10.030 núcleos habitacionais cadastrados, envolvendo mais de 1.862.099 lotes/famílias que necessitam da regularização fundiária. E por se tratar de uma das mais importantes políticas públicas oferecidas pelo Estado, a procura por parte dos municípios paulistas é contínua e crescente.

O Programa Cidade Legal tornou-se uma ferramenta única no país, oferecendo fundamental apoio do Estado aos municípios no processo de regularização de núcleos habitacionais. Os resultados assim comprovam:

<b>Nº Domicílios Beneficiados por Regularização</b>	
<b>Ano</b>	<b>Famílias beneficiadas</b>
<b>2019</b>	<b>18.988</b>
<b>2020</b>	<b>12.750</b>
<b>2021</b>	<b>15.047</b>
<b>2022</b>	<b>38.892</b>
<b>Total de Famílias Beneficiadas</b>	<b>85.677</b>

Os resultados alcançados superaram todos os indicadores esperados, conforme podemos observar na meta estabelecida/ resultado executado dos últimos anos:

<b>DOMICÍLIOS BENEFICIADOS POR REGULARIZAÇÃO (ANUAL)</b>				
<b>Base</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
0	10.000	10.000	15.000	15.000
<b>Executado</b>	<b>18.988</b>	<b>12.750</b>	<b>15.047</b>	<b>38.893</b>

Estes benefícios foram alcançados com o investimento público estadual total de R\$ 179.314.929,60 (2019/2020/2021/2022). Sendo que os mesmos encontram-se em parte na Lei Orçamentária Anual nº 17.498 – LOA 2022 e está sendo programado para as ações de regularização fundiária o montante de R\$ 44.000.000,00 para o período 2023, através da Proposta Orçamentária Setorial – POS 2023 e Projeto de Lei do Orçamento nº 578 – PLOA 2023.

Em que pese o extenso trabalho já realizado, muito há que se realizar, sendo que, atualmente, contamos com técnicos auxiliando os municípios conveniados em todas as regiões do Estado de São Paulo, trabalhando lado a lado com as Prefeituras, nos núcleos habitacionais a serem regularizados.

## 2. Sobre a Regularização Fundiária e os trabalhos desenvolvidos no Programa Cidade Legal

Núcleo urbano irregular se trata do parcelamento de solo não registrado, que não passou pelas aprovações prévias necessárias para a sua implantação, ou que, embora registrado, não tenha sido realizada a titulação dos seus ocupantes, isto é, os moradores não possuem a matrícula da sua propriedade.

Estes núcleos podem ter nascido de ocupações espontâneas e clandestinas ou até mesmo provocadas, ordenadas, por contratos de compra e venda dos lotes não registrados (os chamados “contratos de gaveta”). E podem ter surgido em áreas de propriedade privada ou pública, com matrículas ou transcrições de origem ou não (áreas nunca antes matriculadas/averbadas podem ser objeto de Reurb).

Para serem regularizados, estes núcleos precisam ter sido ocupados e consolidados até dezembro de 2016. Núcleo consolidado é aquele de difícil reversão, que já possui elementos de infraestrutura (luz, água, esgoto, pavimentação são exemplos) e tem ocupação consistente de lotes.



Mesmo que o núcleo não possua toda a infraestrutura essencial, a regularização pode ocorrer: no momento do registro diante do Cartório de Imóveis competente, havendo complementação de infraestrutura a ser realizada, o município, concessionárias e/ou até mesmo a associação de moradores podem firmar Termo de Compromisso com Cronograma de Obras para completar a infraestrutura básica após a conclusão da Reurb.

E para ser trabalhado no Cidade Legal, é preciso que seja núcleo urbano, em área de expansão urbana ou, se em área rural, que detenha características urbanas. Não é preciso que esteja caracterizado como ZEIS (Zona Especial de Interesse Social) ou demarcado em Plano Diretor como área objeto de Reurb. Podem, ainda, ser dispensados parâmetros urbanísticos locais se em contraste com a realidade fática do parcelamento – tudo em prol da regularização: a Lei da Reurb permite a regularização de parcelamentos em desacordo com legislações urbanísticas locais vigentes ou outras contrárias à Lei de 2017.

A primeira medida é que o município firme Convênio de Cooperação Técnica com o Programa; após, é preciso indicar quais núcleos serão objeto de Reurb, definindo o perímetro do parcelamento, o número estimado de lotes e o tipo de Reurb: se de interesse social ou de interesse específico.



Na Reurb-S (interesse social), o município atesta que aquele núcleo é ocupado, predominantemente, por população de baixa renda. Já no interesse específico (Reurb-E), a ocupação é por população que não se enquadra neste critério.

O Programa auxilia os municípios tanto na Reurb-S quanto na Reurb-E, analisando toda a documentação necessária ao registro do parcelamento e à entrega das matrículas aos moradores, de acordo com a ordem de prioridade dos núcleos a serem trabalhados indicada pelo Executivo municipal.

A diferença é que, na Reurb-S, o Cidade Legal pode atuar materialmente, isto é, na produção das etapas e documentos obrigatórios da Reurb, tais como confecção de Projeto Urbanístico e de Cadastro Social dos ocupantes.

Na Reurb-S, não sendo possível o município produzir as peças técnicas e/ou etapas, é preciso indicar ao Programa qual a necessidade daquele núcleo, para que seja analisada a possibilidade de emissão de ordens de serviço.

O Programa dispõe de equipe técnica própria, interna, que faz as análises dos documentos e repassa todas as diretrizes oficiais do Cidade Legal, e externa, contratada para realizar estas ordens de serviço *in loco* e confeccionar as peças técnicas e etapas que o município não tenha viabilidade em elaborar.

A classificação do núcleo em Reurb-S ou Reurb-E é atribuição exclusiva do Executivo municipal, atestado este dotado de legitimidade e fé-pública, sob as penas da lei. A responsabilidade é do Chefe do Poder Executivo.

Uma vez formalizada a inclusão do núcleo no Programa e iniciados os trabalhos, é aberto um Processo Administrativo de Regularização (PAR), que deve ser “espelhado” no âmbito local, ou seja, a equipe responsável pela Reurb, no município, deve formalizar a abertura de Processo municipal, mantendo toda a documentação devidamente arquivada, analisada e assinada, em dia.



O município deve indicar, dentro do seu quadro de funcionários, ao menos um técnico (engenheiro, arquiteto ou de qualificação semelhante) e um advogado que, não exclusivamente, lidarão com o procedimento de Reurb e que farão toda a “ponte” entre a equipe do Programa e o gabinete do Executivo, na tomada das decisões necessárias à conclusão e deferimento da Reurb, pelo Cartório de Registro de Imóveis competente.

Essa equipe, que será o ponto focal da Reurb, em cada município conveniado, precisa estar em contato periódico com o Programa.

O Programa orienta até mesmo nas atribuições exclusivas da municipalidade, como na emissão da CRF – Certidão de Regularização Fundiária – um dos documentos mais importantes a ser levado a registro, em Cartório.

Os documentos necessários à Reurb estão elencados na Lei Federal nº 13.465/2017, a Lei da Reurb. Apesar da existência de lei anterior disciplinando a regularização fundiária (Lei Federal nº 11.977, de 2009), a legislação de 2017 trouxe mecanismos mais dinâmicos para a Reurb, possibilitando o ato único (registro do parcelamento + titulação dos ocupantes) e a legitimação fundiária como forma de atribuição de propriedade plena, livre e desembaraçada, aos ocupantes de fato, indicados através de uma listagem apresentada pelo Poder Público local.

Estes documentos obrigatórios são:



CRF (Certidão de Regularização Fundiária) – atribuição da autoridade máxima municipal, pois certifica diversos itens e características do núcleo, com fé-pública;



Projeto Urbanístico de Regularização – é mais do que uma peça técnica: significa a inclusão daquele núcleo antes irregular ao ordenamento territorial do município. Por isso, sua aprovação é atribuição de responsável técnico e também da autoridade máxima municipal (pois o ordenamento do solo é competência constitucionalmente atribuída aos municípios);



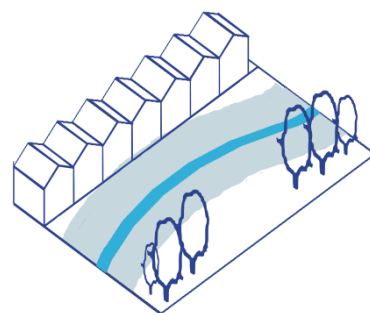
Memoriais Descritivos – peça técnica assinada por responsável técnico;



Listagem dos ocupantes – documento assinado pela autoridade máxima municipal, através do qual, após a confirmação pelo cadastramento social de quais famílias ocupam quais lotes, atribui-se um instrumento de transmissão de propriedade – e, com o advento da Lei Federal nº 13.465/2017, hoje se utiliza, largamente, a legitimação fundiária, tanto na Reurb-S quanto na Reurb-E. Outros instrumentos podem ser indicados como forma de transmissão, como o registro dos contratos de compra e venda, e a doação, a critério do agente promotor.

Outros documentos e aprovações podem vir a ser exigidos, a depender das peculiaridades de cada núcleo, como a necessidade de firmação de Termo de Compromisso para a complementação de infraestrutura e a aprovação ambiental (para os núcleos com incidência ambiental). Tudo isto é devidamente orientado pela equipe do Programa, e a formulação destes documentos “extras” também faz parte do escopo do Convênio Cidade Legal firmado com os municípios.

Incidência ambiental é quando o núcleo (ou parte dele) está dentro de alguma área que seja ambientalmente protegida por força de lei. Pode ser APP (Área de Preservação Permanente, delimitada quando há presença de corpos d’água no entorno ou no interior do núcleo), APA (Área de Proteção Ambiental), Unidades de Conservação de Uso Sustentável ou áreas de Proteção de Mananciais. Cada tipo tem uma legislação específica. Ao final desta cartilha, indicamos quais.



No bojo do Programa, após a análise da documentação suficiente à Reurb, é emitida a DCUA – Declaração de Conformidade Urbanística e Ambiental. É o “selo” de aprovação, assinado pela Secretaria Executiva do Cidade Legal, nos casos de núcleos sem incidência ambiental, ou assinado ainda em conjunto com a Secretaria do Meio Ambiente, para os núcleos com incidência ambiental cuja aprovação ambiental se deu pelo Estado.

Para os núcleos com incidência ambiental, aliás, uma grande novidade da Lei de Reurb é a possibilidade de aprovação ambiental direta, pelos municípios. Para tanto, após a elaboração do Estudo Técnico Ambiental – ETA (também escopo do Programa), justificadas as melhorias urbano-ambientais da ocupação em relação à situação anterior e sendo pontuadas eventuais soluções mitigatórias de risco e/ou compensações porventura necessárias, o município, através de órgão ambiental capacitado, poderá efetuar a aprovação urbanística e ambiental do Projeto de Regularização Fundiária, fazendo constar, ainda, na CRF, a dupla aprovação.

Caso o município não possua órgão ambiental capacitado, ainda é possível a aprovação ambiental pelo Estado – e, no caso de São Paulo, esta se dá através do envio do pedido de aprovação ao Comitê Estadual de Regularização, formado pela CETESB, SABESP, DAEE e CLOCT<sup>1</sup>.

Elaborados e assinados todos os documentos e peças técnicas, e estando o núcleo apto à regularização, o Programa procederá ao envio da documentação ao Cartório de Registro de Imóveis competente, com pedido de deferimento da Reurb. Considerando o título hábil, o Oficial irá efetuar o registro do parcelamento e a titulação dos ocupantes, de acordo com os documentos enviados, averbando, assim, a propriedade de cada ocupante na respectiva matrícula individualizada, para posterior entrega à população – certamente, o momento mais aguardado pelos moradores de cada núcleo urbano ainda irregular: ter a matrícula de propriedade em mãos.



No procedimento de registro da CRF e seus anexos, o município pode formalizar a incorporação das vias e lotes/imóveis de uso público ao seu domínio. A Reurb abrange, portanto, a regularização das unidades habitacionais como também das áreas de uso comum do povo, fazendo com que aquele núcleo seja devidamente integrado à cidade.

A Reurb traz, portanto, melhorias comunitárias e individuais. Com a matrícula em mãos, os moradores possuem a segurança jurídica de ter a propriedade da sua residência, seus sucessores terão direitos sobre este imóvel e se tornam aptos a fianças/pedidos de créditos e demais institutos da vida civil que exigem um título de propriedade em garantia.

Do ponto de vista comunitário, a regularidade da área permite o investimento em melhorias no bairro, pelos mais diversos entes federativos, e a formalização do lançamento de tributos e taxas, revertidos em proveito local. A complementação da infraestrutura, para os núcleos dela carentes, traz não só melhoramentos no dia-a-dia da população, que irá usufruir de benfeitorias e mais serviços públicos ofertados *in loco*, mas reflete até mesmo em diminuição de internamentos e



atendimentos emergenciais de saúde básica pela implementação de questões de saneamento na comunidade.

A regularização fundiária é, portanto, uma relação de ganha-ganha: ganha o município, ao incorporar estes bairros à vida da cidade; ganha o Estado, ao promover a autonomia e o crescimento local; e, principalmente, ganha o cidadão, residente em imóvel irregular – ganha segurança, fruindo do seu direito real à moradia, e dignidade.

Desde 2007, o Programa Cidade Legal é desenvolvido por meio de parceria firmada entre o Estado de São Paulo, por intermédio da Secretaria da Habitação do Estado e a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo – CDHU, que recebe recursos financeiros para a realização de trabalhos técnicos nos municípios conveniados.

Para o desenvolvimento dos trabalhos do programa Cidade Legal foi efetivado, por meio da Concorrência Pública nº 029/2015 da CDHU, a licitação na modalidade Concorrência do tipo Técnica e Preço, cujo objeto foi a contratação de empresas para prestação de serviços técnicos especializados, destinados à execução das ordens de serviços delegadas pelo Programa Estadual de Regularização de Núcleos Habitacionais - Cidade Legal. Nessa contratação, cada empresa recebeu um “lote” de regiões específicas do Estado, cujos municípios conveniados receberam seus técnicos para o desenvolvimento de ações de regularização de parcelamento do solo.

Cumprido ressaltar que os consórcios vencedores da concorrência acima mencionada estão com as contratações vigentes, uma vez que seus respectivos contratos foram assinados em 05 de janeiro de 2018 com prazo de 60 meses, restando seu vencimento em 2023.

Atualmente, o Programa Cidade Legal atende por meio de convênios de cooperação técnica 543 (quinhentos e quarenta e três) municípios, com a inclusão de 10.971 núcleos habitacionais cadastrados, envolvendo mais de 1.862.099 lotes/famílias que necessitam da regularização fundiária.

E por se tratar de uma das mais importantes políticas públicas oferecidas pelo Estado, a procura por parte dos municípios paulistas é contínua e crescente.

O Programa Cidade Legal tornou-se uma ferramenta única no país, oferecendo fundamental apoio do Estado aos municípios no processo de regularização de núcleos habitacionais. Os resultados assim comprovam: somente no exercício de 2019 o Programa Cidade Legal realizou 755 atendimentos presenciais a municípios, participou de diversos seminários e eventos pertinentes ao tema da regularização, alcançando ao final deste ano 18.988 domicílios beneficiados por regularização, ou seja, foram 75.952 pessoas beneficiadas, além de 45.655 títulos em processo de cartório, para finalização da regularização fundiária e entrega de títulos aos moradores.

Em que pese o extenso trabalho já realizado, muito há que se realizar, sendo que, atualmente, contamos com técnicos auxiliando os municípios conveniados em todas as regiões do Estado de São Paulo, trabalhando lado a lado com as Prefeituras, nos núcleos habitacionais a serem regularizados.

Hoje o Programa Cidade legal



#### LEGISLAÇÃO INDICADA:

- Lei Federal nº 13.465, de 2017 – Lei nacional da Reurb ;
- Lei Federal nº 11.977, de 2009 – Lei anterior que tratava da regularização;
- Lei Federal nº 14.118, de 2021 – Lei da Casa Verde e Amarela (trouxe alterações pontuais à Lei da Reurb);
- Provimento CGJ/SP<sup>3</sup> nº 56 de 2019 – Capítulo XX – Do item 267 ao 461.1;
- Lei Federal nº 6.015, de 1973 – LRP: Lei de Registros Públicos – do artigo 167 até o final;
- Lei Federal nº 6.766, de 1979 – Lei de Parcelamento do Solo;
- Lei Federal nº 12.651, de 2012 – Código Florestal – artigos 4º, 61-A, 62, 63, 64, 65 e 66;
- Lei Estadual nº 7.438, de 1991 – Definição de APA (Área de Proteção Ambiental).

#### LEGENDAS:

1 - CETESB, SABESP, DAEE e CLOCT: Companhia Ambiental do Estado de São Paulo, Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo, Departamento de Águas e Energias e Controladoria de Licenciamento, de Operações e de Controle Tecnológico, respectivamente.

2 – CGJ/SP: Corregedoria Geral de Justiça do Estado de São Paulo – normatiza as atividades extrajudiciais, dentre elas, os procedimentos cartoriais referentes à Reurb.