

GT 08 – Direito à Moradia, ATHIS e Regularização Fundiária em Disputa

EXPERIÊNCIA LOCAL: ENTRAVES NA APLICAÇÃO DA LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA NO MUNICÍPIO DE OSASCO - SP

Mariana Eugênio de Campos¹
Joana da Costa Manso Ramos Alves Rios²

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo explorar os entraves encontrados pelo Município de Osasco na aplicação da legitimação fundiária, previsto na Lei Federal nº 13.465/2017, principalmente no que se refere à compreensão da responsabilidade municipal na utilização dos instrumentos de titulação no âmbito da regularização fundiária de interesse social.

O Município de Osasco, localizado na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), assim como várias cidades brasileiras e latino-americanas, enfrenta os desafios decorrentes do processo de urbanização desigual, que repercute em diversos tipos de irregularidade: social, urbanística, edilícia, fundiária e ambiental.

Até meados dos anos 2000, Osasco atuava em favelas com a finalidade de reorganizar o tecido construído, aproximando esses territórios, quanto ao desenho urbano, dos loteamentos populares de seu entorno. Nesse sentido, lotes, quadras e viários eram redefinidos e, aos beneficiários, era entregue uma permissão de uso à título precário, o que não representava a segurança na posse efetiva (RIOS, 2025).

Buscando superar as condições de desigualdade sócio-espacial, desde 2005 o Município tem implementado uma política habitacional voltada à inserção dos assentamentos precários na malha urbana formal, por meio da urbanização de favelas e da regularização fundiária de interesse social, conforme as diretrizes do Estatuto da Cidade, promulgado em 2001 pela Lei Federal nº 10.257/2001.

Nesse contexto, o poder público municipal elencou o assentamento precário denominado de “AE-Veloso”, localizado na zona sul da cidade, entre os núcleos com prioridade para regularização fundiária. O núcleo passou, no final dos anos 1980, pela reurbanização (BUENO, 2000), quando

¹ Advogada, pós-graduada em Direito Público pela Escola Paulista de Direito Público, Diretora de Regularização Fundiária da Secretaria de Habitação do Município de Osasco, marianaeugenio.adv@gmail.com;

² Arquiteta e urbanista, graduada e Mestre pela FAUUSP, atua no Departamento de Regularização Fundiária da Secretaria de Habitação do Município de Osasco, joana.cmanso@alumni.usp.br



teve seu desenho urbano redefinido, porém os moradores ainda careciam da segurança jurídica da posse.

Por meio de convênio com o Governo Federal, a regularização fundiária foi alcançada em 2008, com o registro da concessão especial para fins de moradia (CUEM) para os moradores que atendiam aos critérios legais, enquanto os demais receberam concessões de direito real de uso (CDRU), também registradas.

Apesar do registro da CUEM e da CDRU representarem a segurança jurídica da posse dos moradores do núcleo “AE-Veloso”, em 2009 o município optou por incluir a mesma área em novo programa federal, denominado Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH), com previsão de melhorias habitacionais e a alienação dos imóveis aos moradores, uma vez que as concessões mantêm a propriedade pública.

Tal decisão acabou por enfraquecer o papel das concessões como instrumentos de regularização fundiária (RIOS, 2025) e, como reflexo, o núcleo foi classificado como irregular no Plano Local de Habitação de Interesse Social do Município de Osasco (PLHIS), datado de 2012.

Cabe destacar que, no momento do registro das concessões, o núcleo não possuía infraestrutura essencial completa, especialmente no que se refere à coleta de esgoto, cuja rede foi complementada apenas em meados de 2022 pela concessionária responsável.

Com a conclusão dessa etapa, a municipalidade retomou as ações de regularização fundiária nos termos da Lei Federal nº 13.465/2017, considerando que a utilização do instrumento da legitimação fundiária estaria em conformidade com as diretrizes do PSH quanto à transferência da propriedade aos moradores.

Devido ao lapso temporal, foi necessário realizar novo cadastro físico e socioeconômico para identificar e regularizar possíveis transferências informais das concessões. De um total de 458 lotes, foram cadastrados 341 imóveis, dos quais 59 apresentaram alterações de titularidade ou estavam integralmente alugados. Isso representa que cerca de 16% das concessões emitidas haviam sido transferidas informalmente a terceiros.

Assim, passados mais de vinte anos desde as primeiras intervenções em busca da regularização urbanística e fundiária para o núcleo “AE-Veloso”, o Município de Osasco retomou o processo com base nos instrumentos introduzidos pela Lei Federal nº 13.465/2017, entretanto busca resistência do cartório de registro de imóveis e demais instâncias jurídicas quanto a validade e a natureza dos títulos emitidos pelo poder público municipal, o que será exposto a seguir. Propõe-se refletir sobre os desafios enfrentados na efetivação desse novo ciclo de regularização, com foco nas limitações impostas à sua consolidação registral.



2 ENTRAVES NA APLICAÇÃO DA LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA COMO INSTRUMENTO DE TITULAÇÃO DOS MORADORES DA ÁREA AE-VELOSO

Conforme exposto, a instituição do instrumento da Legitimação Fundiária pela Lei Federal nº 13.465/2017 veio de encontro à política habitacional colocada em prática pelo Município de Osasco a partir do PSH.

A aplicação desse instrumento implica na aquisição originária do direito à propriedade sobre o imóvel objeto da REURB, o que contempla a transferência trazida pelo programa federal.

Iniciado o procedimento perante o Oficial de Registro de Imóveis, o Município requereu o cancelamento do registro dos instrumentos de concessão e, concomitantemente, o registro dos beneficiários pelo instrumento da legitimação fundiária. Na emissão da primeira nota de devolução, o Oficial requereu:

A análise do presente título depende de:
Solicito esclarecimento quanto as pessoas que adquiriram o direito real de uso dos imóveis indicados, tendo em vista que não serão legitimados aos imóveis, bem como não foram realocados à outros, nos termos do art. 71-A, §1 e §2, da Lei nº 12.424/11. (Nota Devolutiva 408.496 - 1º Oficial de Registro de Imóveis, Títulos e Documentos e Civil de Pessoa Jurídica de Osasco)

O Município esclareceu que no citado dispositivo legal não há o referido art. 71-A, o qual teve a finalidade de alterar a Lei Federal nº11.977/2009, entre outras legislações.

Após diversas tratativas entre Cartório e Município, o Oficial de Registro de Imóveis suscitou dúvida, a qual foi julgada procedente, para negar o registro requerido pelo Município. O Oficial de Registro de Imóveis, o Ministério Público e o Judiciário, fundamentaram suas alegações e decisões no mesmo Art. 71-A da Lei nº 12.424/2011, o qual é inexistente.

Em seu relatório, resumidamente, o Ministério Público do Estado de São Paulo analisa da seguinte forma:

Verifica-se, contudo o acerto na classificação realizada pelo i. Oficial em relação ao direito discutido: concessão de uso especial para fins de moradia.
Tal instituto tem por objetivo, promover a utilização de bem público, levando em consideração a função social e o direito de moradia.
Válido destacar que o ocupante não adquire a propriedade do imóvel, já que os imóveis públicos não podem ser usucapidos, conforme preceitua o art. 183. “caput” e § 3º da Constituição Federal. De qualquer maneira, mesmo que o ocupante beneficiário descumprisse as obrigações decorrentes do benefício concedido – o que não se discute no caso em comento – não seria possível atender ao requerimento formulado pela suscitada pela via administrativa, restando o socorro ao Poder Judiciário para alcançar tal intento.

[...]

Enfim, pelos motivos acima apresentados, opina o Ministério Público pela procedência da DÚVIDA. (Processo Judicial nº 1018536-88.2023.8.26.0405 - 11ª Promotoria de Justiça de Osasco)



Já a sentença apresenta as seguintes alegações:

Compulsando os autos, observo que a suscitada pretende a revogação e o cancelamento de 95 matrículas aberta sob a égide da Medida Provisória 2.220, referentes a registros de concessão de direito real de uso especial para fins de moradia.

Todavia, os registros foram realizados a partir da solicitação da própria suscitada, tornando-se direito real e irrevogável de modo unilateral e imotivado, não se podendo realizar a revogação pela via administrativa, sem observância do contraditório e do devido processo legal na seara judicial.

Nesse sentido, o art. 8º da Medida Provisória nº 2.220/01 dispõe que: “Art. 8º O direito à concessão de uso especial para fins de moradia extingue-se no caso de:

I - o concessionário dar ao imóvel destinação diversa da moradia para si ou para sua família; ou

II - o concessionário adquirir a propriedade ou a concessão de uso de outro imóvel urbano ou rural.

Parágrafo único. A extinção de que trata este artigo será averbada no cartório de registro de imóveis, por meio de declaração do Poder Público concedente”.

Ademais, o art. 71-A da Lei nº 12.424/2011 estabelece que:

“Art. 71-A. O poder público concedente poderá extinguir, por ato unilateral, com o objetivo de viabilizar obras de urbanização em assentamentos irregulares de baixa renda e em benefício da população moradora, contratos de concessão de uso especial para fins de moradia e de concessão de direito real de uso firmados anteriormente à intervenção na área” (destacou-se).

Cabe salientar que a Medida Provisória nº 2.220/2001 e a Lei nº 12.424/2011 foram alteradas pela Lei nº 13.465/2017, mas os registros em questão ocorreram em 2008, configurando ato jurídico perfeito, sendo certo que a referida alteração legislativa não tem o condão de retroagir, anular, revogar ou cancelar atos pretéritos destinados à concessão de direito real de uso para fins de moradia.

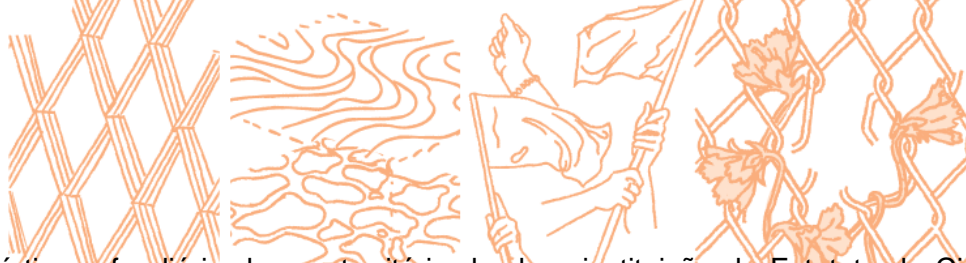
Assim, conclui-se que o requerimento não se enquadra na Lei supramencionada, não podendo ser realizado administrativamente, sendo a procedência da dúvida de rigor, na esteira, aliás, do bem fundamentado parecer ministerial. (Processo Judicial nº 1018536-88.2023.8.26.0405 - 6ª Vara Civil do Foro da Comarca de Osasco)

Vale destacar que a intenção do Município foi de transferir a propriedade aos beneficiários que tiveram a posse garantida por meio das concessões, sejam elas de direito real de uso ou fins de uso especial para fins de moradia, bem como assegurar o direito àqueles que adquiriram a posse, ainda que sem a devida anuência do Município, por meio oneroso, através de contratos de gaveta de compra e venda.

Nitidamente, nesse caso, verifica-se que o fundamento adotado pelo Oficial de Registro de Imóveis está deturpado, ao pretender adentrar na seara da análise dos atos administrativos, que são de competência do Município.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A regularização fundiária urbana constitui uma das principais políticas habitacionais nas agendas municipais. Têm como objetivo garantir a segurança jurídica dos moradores de núcleos urbanos informais. O Município de Osasco tem concentrado esforços para a efetivação da



regularidade urbanística e fundiária de seu território desde a instituição da Estatuto da Cidade, adaptando-se aos novos instrumentos trazidos pela Lei Federal nº 13.465/2017.

Entretanto, o Município tem enfrentado interpretações equivocadas que entravam a efetivação do procedimento, ocasionando o distanciamento da municipalidade devido a morosidade e o não atendimento das expectativas dos moradores. Além disso, há a manutenção da situação irregular pela falta de controle nas transferências das concessões.

Torna-se imprescindível a aproximação dos oficiais de registros de imóveis e do judiciário junto aos municípios para que se reconheça a realidade e necessidades locais, reconhecendo a legitimidade municipal na aplicação dos instrumentos de regularização fundiária.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2220**, de 4 de setembro de 2001. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001.

BRASIL. **Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011**. Altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, as Leis nºs 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 8.212, de 24 de julho de 1991, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2011.

BUENO, Laura Machado de Mello. **Projeto e favela: metodologia para projetos de urbanização**. 2000. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.
doi:10.11606/T.16.2000.tde-07022024-164609.

RIOS, Joana da Costa Manso Ramos Alves. **Reconhecimento e inserção da favela na cidade: urbanização e regularização de favelas em Osasco-SP**. 2024. Dissertação (Mestrado em Habitat) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2025.
doi:10.11606/D.16.2025.tde-06052025-165347.