



PARECER nº 807/2015 – PRCON/PGDF

Folha nº: 2137

Processo nº: 111.001.327/2007

Processo nº: 111.001.327/2007

Interessado: TERRACAP

Rubrica: *Elma* Matrícula: 43182-6

Assunto: Regularização do Setor Habitacional São Bartolomeu

**Ementa:** Inadmissibilidade. Termo de compromisso. TERRACAP. Distrito Federal. Necessidade. Convênio. Disciplina. Regularização fundiária urbana. Interesse específico. Realização. Etapas. Obrigação. Áreas públicas. PDOT. Lei nº 11.977/2009.

1. A disciplina jurídica do processo de regularização fundiária urbana foi concebida para realmente criar exceções ao processo, digamos ordinário, de parcelamento do solo para fins urbanos.
2. O termo de compromisso é um título executivo extrajudicial, cuja finalidade é assegurar a realização das medidas mitigadoras e compensatórias sem impedimento do imediato registro imobiliário desde que concedidas as respectivas licenças urbanísticas e ambiental.

Parecer **APROVADO** pelo Exmo. Sr.  
Procurador-Geral do DF, em 25/09/2015,  
pejo Exmo. Sr. Governador do DF, em  
\_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_/20\_\_\_\_

Senhora Procuradora-Chefe da Procuradoria Especial da Atividade Consultiva,

#### I- RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo encaminhado pela Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação – SEGETH para análise de minuta de termo de compromisso (fls. 2005-2008) a ser celebrado entre Distrito Federal e TERRACAP para fins de regularização fundiária, urbanística e ambiental do Setor Habitacional São Bartolomeu – Trecho 1.

O Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal – CONPLAN já aprovou o projeto de parcelamento do solo para fins de regularização fundiária urbana e ambiental (fls. 2010-2031).

Posteriormente, a Coordenação do Urbanismo da Central de Aprovação de Projeto – CAP da SEGETH solicitou manifestação da AJL da SEGETH sobre a desconstituição de uma edificação para viabilizar uma passagem viária que consta no projeto urbanístico aprovado (fls. 2068-2069).

A AJL da SEGETH proferiu despacho às fls. 2123-2130.

Os autos vieram para análise.

É o relatório.

## II- FUNDAMENTAÇÃO

Folha nº 2139  
Processo nº 111.001.327/2007  
Pábrico: Telma Matrícula 431826

A questão jurídica é relativa ao conteúdo de termo de compromisso a ser celebrado entre TERRACAP e o Distrito Federal a fim de se viabilizar a regularização fundiária urbana dos condomínios Ville de Montagne e parte do Solar de Brasília, situados no Setor Habitacional São Bartolomeu.

No Parecer Técnico nº 279.000.005/2015 da Coordenação de Urbanismo da Central de Aprovação de Projetos, encontra-se a razão que motivou a ideia de um termo de compromisso. Veja-se (fls. 1938):

*“De acordo com o Quadro presente no item 9, o percentual de áreas públicas estão abaixo do permitido pelo PDOT que é de 10%. O déficit percentual será suprido no restante da unidade de planejamento que envolve a poligonal total do Setor Habitacional São Bartolomeu e será regulamentado por um Termo de Compromisso entre o Governo do Distrito Federal e a TERRACAP.”*

Em 26/03/2015, o processo administrativo referente a essa regularização foi submetido ao CONPLAN, tendo o Presidente o retirado de pauta em face da apresentação de objeções pelos conselheiros que deveriam ser sanadas mediante termo de compromisso (fls. 1999).

Consta minuta de termo de compromisso às fls. 2004-2008 elaborada pela TERRACAP da qual se depreende na cláusula primeira o seu objeto e, por seu turno, o impedimento a ser superado para aprovação do parcelamento do solo para fins urbanos pelo Governador mediante decreto. Eis o teor da cláusula:

*“1.1. O presente Termo de Compromisso vem respaldado nos termos do §2º do art. 62 da Lei nº 11.977/2009, e tem por objeto garantir o cumprimento do percentual mínimo de áreas públicas fixadas pela legislação urbanística vigente, para a regularização fundiária, urbanística e ambiental, do Setor Habitacional São Bartolomeu.*

*1.2. É disciplinado por este Termo de Compromisso, visando à aprovação do projeto de urbanismo de parcelamento do Setor Habitacional São Bartolomeu – Trecho 1, às questões relacionadas ao cumprimento do percentual de áreas públicas não atendidas no Trecho 1 do Setor Habitacional São Bartolomeu.*

*1.3. A Terracap como proprietária de 55,07% ou 534,85 há da área do setor habitacional São Bartolomeu, das quais 144,61 há ou 22,44% encontram-se desocupadas, e ainda por possuir projeto de parcelamento, consubstanciado no Projeto de Urbanismo URB 012/11 para a área denominada Trecho 2 Quadra 2, localizada no referido setor habitacional, objeto do processo n° 111.001.722/2011, apresenta as condições de cumprir a legislação urbanística em relação ao déficit de áreas públicas exigidos para a aprovação do projeto de parcelamento do Trecho I do Setor Habitacional São Bartolomeu.”*

No inciso I do art.4° da Lei n° 6766/79<sup>1</sup>, prescreve-se que o plano diretor deverá definir o percentual exigível de áreas públicas destinadas a sistema viário, equipamentos públicos e espaços livres de uso público. No PDOT – Lei Complementar n° 803/2009, estipula para o Setor Habitacional São Bartolomeu um percentual de 10%. A Terracap elaborou projeto para o Trecho 1 do Setor Habitacional São Bartolomeu, no qual está comprovado que não foi atingido o índice de 10%. A aprovação do projeto de regularização foi aceita mediante a condição de que o percentual faltante fosse assegurado em projeto de parcelamento do Trecho 2 do mesmo setor habitacional (conferir pág. 2020 em que consta mapa ilustrativo). O termo de compromisso foi indicado como o instrumento para se garantir a realização desse parcelamento que foi denominado de condicionado que em razão das peculiaridades da área deverá ser precedido de um estudo de sítio arqueológico a fim de se aferir sob qual serão os usos admitidos para a área.

Esse é o quadro fático, porém, antes de analisar a viabilidade do termo de compromisso para se garantir a realização do Parcelamento Condicionado, é importante situar as implicações jurídicas de se estar diante de um projeto de regularização fundiária, ainda que de interesse específico.

O Decreto-Lei n° 58/37 foi o primeiro diploma legal específico para regulamentar o loteamento e a compra e venda em prestações. Nesse diploma legal, não existiam preocupações de ordem urbanística e tampouco

<sup>1</sup> “Art. 4°. Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:  
I - as áreas destinadas a sistemas de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público, serão proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem. (Redação dada pela Lei n° 9.785, de 1999) (...)”

ambientais. O conteúdo era de direito civil<sup>2</sup>. As demais questões eram relegadas aos Municípios.

O processo de urbanização ocorreu de maneira acelerada e desordenada. As causas são múltiplas. Todavia, sem sombra de dúvida, não se pode ignorar o fato de que o marco legal de matriz exclusivamente civilista é um fator relevante para a compreensão da explosão de parcelamentos instituídos à margem da lei.

Não é outro o entendimento de Melo<sup>3</sup>:

“(…)

*Assim, é possível afirmar com relativa segurança que a ausência de sanção ao parcelador irregular, somado ao fato de que somente necessitava de aprovação urbanística e registral os lotes objeto de prestações continuadas, contribuíram muito para a criação desenfreada de ocupações e parcelamentos irregulares nos grandes centros brasileiros. Claro que o grande crescimento populacional somado à baixa oferta de imóveis urbanos foram os fatores mais agressivos para a criação de assentamentos informais, mas é preciso também analisar criticamente a legislação da época para compreensão mais detalhada do fenômeno moderno urbano.*

(…)”.

Em face da rápida e desordenada expansão urbana que se seguiu nas décadas seguintes, foi promulgado o Decreto-Lei nº 271/67, o qual introduziu os conceitos de loteamento urbano, desmembramento e zona urbana, assim como outros aspectos administrativos e urbanísticos.

O Decreto-Lei nº 271/67 foi resultado da descaracterização de um projeto de lei elaborado pelo professor Hely Lopes Meirelles, o que o tornou incompleto e deficiente<sup>4</sup>.

Constata-se, portanto, que até aquele momento, não existia norma federal disciplinando adequadamente o parcelamento do solo para

<sup>2</sup> WALCACER, Fernando. *A nova lei de loteamentos. In Direito do Urbanismo. Uma visão sócio-jurídica.* Org. Álvaro Pessoa. Livros Técnicos e Científicos Editora S.A. Rio de Janeiro: 1981. págs. 151-154.

<sup>3</sup> MELO, Marcelo Augusto Santana de. *O direito à moradia e o papel do Registro de Imóveis na regularização fundiária. In Revista de Direito Imobiliário, Ano 33, n.69, jul.-dez./2010, pág. 35.*

<sup>4</sup> WALCACER, Fernando. *A nova lei de loteamentos. Op. cit., pág.154.*

2144  
111.001.327/0007  
Telma 43182-6

fins urbano sob a ótica do direito público e, tampouco, sobre o procedimento de regularização fundiária.

Em 1979, foi promulgada a Lei federal nº 6.766, a qual representou um enorme avanço na sistemática normativa do parcelamento do solo para fins urbanos, na medida em que não foram apenas resguardados os interesses dos adquirentes, mas conferiu-se amplo poder diretivo aos Municípios na ordenação do solo urbano, assim como foram estipuladas sanções criminais aos loteadores faltosos.

Nesse aspecto, pode-se afirmar seguramente que a Lei nº 6.766/1979 introduziu um regime jurídico de direito público na gestão e planejamento do uso e ocupação do solo urbano. A propósito, confirmam-se os comentários de Walcacer sobre a incidência do regime jurídico de direito público no processo de parcelamento do solo para fins urbanos<sup>5</sup>:

“(...)

*O capítulo III apresenta contornos, pode-se dizer, revolucionários. Ali se reconhece ao poder público a primazia para determinar a maneira pela qual vai se dar o parcelamento do solo urbano. Não se trata do poder de simplesmente aprovar ou rejeitar o projeto de loteamento apresentado à Prefeitura, de acordo com as leis municipais de zoneamento e parcelamento do solo; o novo texto legal vai muito além. A Prefeitura deve, agora, indicar, nas plantas apresentadas pelo interessado, o traçado do sistema viário básico do loteamento, assim como a localização dos terrenos destinados à instalação de equipamentos urbanos e comunitários, e as áreas livres, assim como as faixas destinadas a escoamento pluvial, faixas não edificáveis e zonas de uso predominante da área. Ou seja: é o poder público que estabelece os pontos principais do projeto. Para que seja legal, contudo, essa intervenção da Prefeitura deverá necessariamente estar baseada em diretrizes de planejamento municipal ou estadual, regularmente estabelecidas; se faltarem essas diretrizes, não poderá o município fazer as indicações que julgar convenientes, mesmo que estas estejam baseadas no bom senso e nas melhores intenções urbanísticas: à sua ação faltaria base legal. Daí a necessidade de que os municípios – e, quando for o caso, os estados – estabeleçam as diretrizes de planejamento urbano para o seu território, única maneira de aproveitar todos os poderes que a nova lei de parcelamento do solo lhes reconhece.”*

<sup>5</sup> *Ibid.*, pág. 160

Folha nº

2142

Processo nº

111.001.327/2007

Rubrica

elma

Matricula

431826

(...)"(destaques nossos).

É importante ressaltar que essa mudança paradigmática operada pela Lei nº 6.766/79 com a introdução de um regime jurídico de direito público para a aprovação de loteamentos e desmembramentos pelos Municípios não foi absorvida imediatamente pela doutrina.

Sobre esse aspecto, é interessante conferir a seguinte observação feita por Afrânio Carvalho na sua excelente obra Registro de Imóveis<sup>6</sup>:

"(...)

*Os requisitos de parcelamento se encadeiam, vindo em primeiro lugar os de caráter urbanístico, submetidos ao critério da Prefeitura Municipal, e, em segundo, os de caráter jurídico, subordinados à apreciação do Registro de Imóveis, importando advertir que se o cumprimento dos primeiros não podem os segundos ser examinados. A aprovação do projeto de parcelamento pela Prefeitura é condição essencial para sua aprovação e inscrição pelo Registro de Imóveis.*

(...)"

Conforme se depreende, o entendimento é de que a análise dos requisitos urbanísticos era realizada pelo Município, mas não se tratava propriamente de uma fase jurídica, a qual somente seria aquela realizada pelo registro de imóveis.

Mesmo um texto legal com uma ruptura significativa com o modelo jurídico anterior, demandou tempo para ser devidamente compreendido pelos operadores do direito.

Relativamente ao instituto da regularização fundiária, a Lei nº 6766/79 disciplinou a matéria apenas por meio dos arts.38 à 41. *In verbis*:

*"Art. 38 - Verificado que o loteamento ou desmembramento não se acha registrado ou regularmente executado ou notificado pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, deverá o adquirente do lote suspender o pagamento das prestações restantes e notificar o loteador para suprir a falta.*

*§ 1º - Ocorrendo a suspensão do pagamento das prestações restantes, na forma do caput deste artigo, o adquirente efetuará*

<sup>6</sup> CARVALHO, Afrânio. *Registro de imóveis: comentários ao sistema de registro em face da Lei nº 6.015, de 1973, com as alterações da Lei nº 6.216, de 1975*. Rio de Janeiro, Forense, 1982, págs.81-82.

*o depósito das prestações devidas junto ao Registro de Imóveis competente, que as depositará em estabelecimento de crédito, segundo a ordem prevista no inciso I do art. 666 do Código de Processo Civil, em conta com incidência de juros e correção monetária, cuja movimentação dependerá de prévia autorização judicial.*

*§ 2º - A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, ou o Ministério Público, poderá promover a notificação ao loteador prevista no caput deste artigo.*

*§ 3º - Regularizado o loteamento pelo loteador, este promoverá judicialmente a autorização para levantar as prestações depositadas, com os acréscimos de correção monetária e juros, sendo necessária a citação da Prefeitura, ou do Distrito Federal quando for o caso, para integrar o processo judicial aqui previsto, bem como audiência do Ministério Público.*

*§ 4º - Após o reconhecimento judicial de regularidade do loteamento, o loteador notificará os adquirentes dos lotes, por intermédio do Registro de Imóveis competente, para que passem a pagar diretamente as prestações restantes, a contar da data da notificação.*

*§ 5º - No caso de o loteador deixar de atender à notificação até o vencimento do prazo contratual, ou quando o loteamento ou desmembramento for regularizado pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, nos termos do art. 40 desta Lei, o loteador não poderá, a qualquer título, exigir o recebimento das prestações depositadas.*

*Art. 39 - Será nula de pleno direito a cláusula de rescisão de contrato por inadimplemento do adquirente, quando o loteamento não estiver regularmente inscrito.*

*Art. 40 - A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, se desatendida pelo loteador a notificação, poderá regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença, para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes.*

*§ 1º - A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, que promover a regularização, na forma deste artigo, obterá judicialmente o levantamento das prestações depositadas, com os respectivos acréscimos de correção monetária e juros, nos termos do § 1º do art. 38 desta Lei, a título de ressarcimento das importâncias despendidas com equipamentos urbanos ou expropriações necessárias para regularizar o loteamento ou desmembramento.*

*§ 2º - As importâncias despendidas pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, para regularizar o loteamento ou desmembramento, caso não sejam integralmente ressarcidas conforme o disposto no parágrafo anterior, serão exigidas na parte faltante do loteador, aplicando-se o disposto no art. 47 desta Lei.*

Folha nº 2144  
Processo nº 111.001.327/2007  
Rubrica *Tilma* Matricula 43182-6

§ 3º - No caso de o loteador não cumprir o estabelecido no parágrafo anterior, a Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, poderá receber as prestações dos adquirentes, até o valor devido.

§ 4º - A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, para assegurar a regularização do loteamento ou desmembramento, bem como o ressarcimento integral de importâncias despendidas, ou a despende, poderá promover judicialmente os procedimentos cautelares necessários aos fins colimados.

§ 5º A regularização de um parcelamento pela Prefeitura Municipal, ou Distrito Federal, quando for o caso, não poderá contrariar o disposto nos arts. 3º e 4º desta Lei, ressalvado o disposto no § 1º desse último. (Incluído pela Lei nº 9.785, 29.1.99)

Art. 41 - Regularizado o loteamento ou desmembramento pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, o adquirente do lote, comprovando o depósito de todas as prestações do preço avençado, poderá obter o registro de propriedade do lote adquirido, valendo para tanto o compromisso de venda e compra devidamente firmado. (destaques nossos).

Ao se ler o *caput* do art.40 da Lei nº 6.766/79, a doutrina tradicionalmente tem classificado os parcelamentos ilegais em duas espécies: clandestinos e irregulares. Os clandestinos são aqueles não autorizados pelo poder público. Já os irregulares, são os que têm licença, mas não registrados; ou com licença e registrados, mas não executados ou executados em desconformidade com o licenciamento<sup>7</sup>.

Diógenes Gasparini também adotou essa classificação, concluindo que tanto nas hipóteses de loteamentos clandestinos como irregulares, incide a disciplina jurídica prevista na Lei nº 6.766/79<sup>8</sup>.

Se já representou um avanço a existência de um procedimento próprio para regularização de parcelamentos ilegais, a disciplina prevista na Lei nº 6.766/1979 era objeto de críticas em face de apresentar inúmeras

Folha nº:

2145

Processo nº:

111.001.327/2007

Rubrica:

Ilma Matrícula: 43182-6

<sup>7</sup> RIZZARDO, Arnaldo. *Promessa de compra e venda e parcelamento do solo urbano: Lei 6.766/79 e 9.785/99* - 8ª ed. rev., e atual., - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, pág.261.

<sup>8</sup> GASPARINI, Diógenes. *O Município e o parcelamento do solo*. São Paulo: Saraiva, 1988, 2ª ed., págs.131-158.

exigências incompatíveis com a realidade dos assentamentos urbanos informais. Sobre essa questão<sup>9</sup>:

“(...)

*A Lei em vigor não possibilita a regularização de assentamentos informais. Possui poucos artigos que tratam da regularização de parcelamentos irregulares. Na Lei Federal nº 9.785/99 foram aprovadas mudanças pontuais que alteram algumas exigências urbanísticas para a aprovação de novos parcelamentos, introduzindo mecanismos que visam facilitar o registro imobiliário dos projetos de regularização de parcelamentos. Na verdade, isso não foi suficiente e o registro cartorial continua sendo um dos grandes obstáculos à regularização de favelas e assentamentos informais de baixa renda em todo o país. Para a regularização desses assentamentos, devem ser obedecidos parâmetros urbanísticos considerados ideais relativos às áreas públicas, faixas de preservação permanentes, entre outros, o que é impossível em decorrência da realidade das ocupações informais já consolidadas.*

(...)”.

Em razão dessas dificuldades operativas do processo de regularização parcelamentos ilegais, o Estatuto da Cidade fixou como diretriz geral da política urbana a regularização fundiária de ocupadas por população de baixa renda, por meio de padrões especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação<sup>10</sup>.

O Estatuto da Cidade, embora tenha fixado essa diretriz geral para a política urbana e previsto institutos jurídicos relevantes para a regularização, como, por exemplo, o usucapião coletivo, não conferiu um tratamento sistemático ao processo de regularização de parcelamentos ilegais.

<sup>9</sup> GOUVÊA, Denise de Campos. RIBEIRO, Sandra Bernardes. *A revisão da lei federal de parcelamento do solo urbano e a regularização sustentável: novos conceitos urbano-ambientais. Oficina: revisão da lei federal de parcelamento do solo*, In <http://www.ibdu.org.br/imagens/ArevisaodaLeiFederaldeParcelamentodoSoloUrbano.pdf>, acesso em 09/08/2011, pág.5.

<sup>10</sup> “Art. 2o A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

(...)

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

(...)”.

Folha nº

2146

Processo nº

111001.327/2007

Rubrica

elmc 431826

Esse tratamento sistemático do processo de regularização de parcelamentos ilegais somente foi dado pela Lei nº 11.977/2009 que regulamentou tanto o programa habitacional "Minha Casa, Minha Vida" quanto o instituto da regularização fundiária de assentamentos urbanos (capítulo III da lei), incluindo as hipóteses de regularização de interesse social e de interesse específico, o que é mais abrangente que a diretriz geral do Estatuto da Cidade.

Esse capítulo da Lei nº 11.977/2009 é um retalho do Projeto de Lei nº 3.057/2003 que versa sobre a nova lei de parcelamento do solo para fins urbanos, denominada de lei de responsabilidade territorial<sup>11</sup>.

Se, anteriormente, a Lei nº 6.766/1979 não positivou os conceitos de parcelamentos clandestinos e irregulares, os quais foram elaborados pela doutrina; a Lei nº 11.977/2009 introduziu, no inciso VI do art.47<sup>12</sup>, o conceito de assentamentos informais e irregulares.

Do conceito legal, é importante observar a utilização da palavra assentamento em vez de parcelamento, cujo fundamento tende a serem os documentos normativos da ONU sobre o direito à moradia e segurança jurídica da posse<sup>13</sup>.

Além disso, verifica-se que existe a previsão de parcelamentos informais ou irregulares. A terminologia clandestina foi substituída por informais, o que parece ter como finalidade se evitar alguma espécie de conotação pejorativa; enquanto a nomenclatura irregular permaneceu.

Assim, foi retirada do projeto de lei de responsabilidade territorial a disciplina referente à regularização fundiária de assentamentos

<sup>11</sup> MELO, Lígia. *Direito à moradia no Brasil: política urbana e acesso por meio da regularização fundiária*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010, pág. 180.

<sup>12</sup> "47. Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se:

(...)  
VI - assentamentos irregulares: ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizadas em áreas urbanas, privadas ou públicas, utilizadas predominantemente para fins de moradia.  
(...)"

<sup>13</sup> Conferir SAULE JÚNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2004, págs. 89-139.

urbanos e acoplada ao "Programa Minha Casa, Minha Vida" como parte da estratégia de ampliação do acesso à terra<sup>14</sup>.

Nesse contexto, a Lei nº11.977/2009 é uma grande novidade por representar um avanço significativo ao prever uma disciplina jurídica específica para a regularização fundiária urbana, com a introdução de novos institutos, como, por exemplo, o da licença integrada (§1º do art.53) e o da legitimação de posse (art.58).

Daí ser imprescindível a compreensão de dois aspectos da disciplina jurídica atual do instituto da regularização fundiária de assentamentos urbanos: o da excepcionalidade e o da autonomia.

A disciplina jurídica do processo de regularização fundiária urbana foi concebida para realmente criar exceções ao processo, digamos ordinário, de parcelamento do solo para fins urbanos.

A característica da excepcionalidade do processo de regularização fundiária urbana significa a simplificação das regras, procedimentos e requisitos a fim de integrar à cidade, do ponto de vista legal, situações consolidadas irreversíveis. Nesse sentido<sup>15</sup>:

"(...)

*O caráter excepcional da regularização deve ser entendido e aplicado através de diferentes enfoques. O primeiro e mais relevante é que a irreversibilidade das áreas motivou a criação de regras para formalização e estruturação de situações no aspecto jurídico e urbanístico.*

"(...)"

Ilustrativa desse caráter excepcional em face da irreversibilidade de situações consolidadas é a admissibilidade de, nas hipóteses de interesse social, regularizar-se assentamentos em áreas de

<sup>14</sup> BALBIM, Renato. *Avanços recentes no quadro normativo federal da regularização fundiária. In Planejamento e políticas públicas – PPP*, IPEA, nº 34, jan./jun., 2010, págs. 310-311. Nesse artigo, o autor faz uma reconstrução histórica da legislação federal bastante interessante, considerando também as normas relativas aos imóveis públicos federais, as quais não foram abrangidas nesse momento porque o objetivo é delimitar o âmbito normativo de aplicação da Lei nº 11.977/2009.

<sup>15</sup> MELO, Marcelo Augusto Santana de. *Op. cit.*, pág. 69.

Folha nº

2148

Processo nº

111001.327/2007

Rubrica

Elma Matrícula 43182-6

preservação permanentes – APPs<sup>16</sup>, desde que ocupadas até 31 de dezembro de 2007 e inseridas em áreas urbanas consolidadas.

Consequência importante do caráter excepcional do processo de regularização fundiária é a relativa autonomia que deve guardar a aplicação de suas regras e princípios em relação ao processo ordinário de parcelamento do solo para fins urbanos.

Nesse aspecto, a definição do âmbito de aplicação do regime jurídico ordinário de parcelamento do solo para fins urbanos nas hipóteses de lacunas e omissões será tarefa dos operadores do direito.

Veja-se que o fato de a disciplina jurídica da regularização fundiária ter nascido a partir de um retalho do projeto de lei de revisão da lei de parcelamento do solo para fins urbanos tornará essa tarefa mais problemática, na medida em que a integração normativa se dará a partir da Lei nº 6.766/79 e da Lei nº 11.977/2009.

Assim, é imprescindível considerar que, no caso, se está diante de um projeto de regularização fundiária urbana e, ainda que seja de

---

*16 "Art. 54. O projeto de regularização fundiária de interesse social deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público.*

*§ 1º O Município poderá, por decisão motivada, admitir a regularização fundiária de interesse social em Áreas de Preservação Permanente, ocupadas até 31 de dezembro de 2007 e inseridas em área urbana consolidada, desde que estudo técnico comprove que esta intervenção implica a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior.*

*§ 2º O estudo técnico referido no § 1º deverá ser elaborado por profissional legalmente habilitado, compatibilizar-se com o projeto de regularização fundiária e conter, no mínimo, os seguintes elementos:*

*I – caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada;*

*II – especificação dos sistemas de saneamento básico;*

*III – proposição de intervenções para o controle de riscos geotécnicos e de inundações;*

*IV – recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;*

*V – comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso;*

*VI – comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e*

*VII – garantia de acesso público às praias e aos corpos d'água, quando for o caso.*

*§ 3º A regularização fundiária de interesse social em áreas de preservação permanente poderá ser admitida pelos Estados, na forma estabelecida nos §§ 1º e 2º deste artigo, na hipótese de o Município não ser competente para o licenciamento ambiental correspondente, mantida a exigência de licenciamento urbanístico pelo Município. (Incluído único pela Lei nº 12.424, de 2011)."*

interesse específico, não se trata de um projeto de parcelamento novo que deva atender a toda a sistemática do procedimento ordinário adotado pela Lei nº 6.766/79. Nesse sentido, é significativo observar que o art.51 da Lei nº 11977/2009, ao definir o conteúdo do projeto de regularização, regula tanto a regularização de interesse social quanto de interesse específico<sup>17</sup> e merece destaque o §3º, no qual se prevê que a regularização fundiária urbana poderá ocorrer em etapas. O PDOT estipulou diretriz no mesmo sentido que deve ser lida em conjunto com a diretriz de que a regularização fundiária, sempre que possível, deve ser por agrupamento de áreas. Confira-se:

*Art. 122. São metas, princípios, critérios e ações para a regularização fundiária:*

*I – promover a regularização fundiária por meio do agrupamento dos assentamentos informais, sempre que possível, em áreas com características urbanas e ambientais semelhantes, observada a capacidade de suporte socioeconômico e ambiental;*

*(...)*

*IV – realizar a regularização fundiária em etapas, de acordo com as peculiaridades dos empreendimentos, viabilizando soluções concomitantes, sequenciais ou alternadas para questões urbanísticas, ambientais, fundiárias e cartorárias;*

*(...)”*

O caso é ilustrativo da conjugação dessas duas diretrizes, na medida em que a regularização fundiária está considerando o Setor

<sup>17</sup> “Art. 51. O projeto de regularização fundiária deverá definir, no mínimo, os seguintes elementos:

*I – as áreas ou lotes a serem regularizados e, se houver necessidade, as edificações que serão relocadas;*

*II – as vias de circulação existentes ou projetadas e, se possível, as outras áreas destinadas a uso público;*

*III – as medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei;*

*IV – as condições para promover a segurança da população em situações de risco, considerado o disposto no parágrafo único do art. 3º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011)*

*V – as medidas previstas para adequação da infraestrutura básica.*

*§ 1º O projeto de que trata o caput não será exigido para o registro da sentença de usucapião, da sentença declaratória ou da planta, elaborada para outorga administrativa, de concessão de uso especial para fins de moradia.*

*§ 2º O Município definirá os requisitos para elaboração do projeto de que trata o caput, no que se refere aos desenhos, ao memorial descritivo e ao cronograma físico de obras e serviços a serem realizados.*

*§ 3º A regularização fundiária pode ser implementada por etapas.”*

Folha nº

2150

Processo nº

111.001.327/2007

Rubrica

LMC Matrícula 431826

Habitacional São Bartolomeu como um todo, porém, em face da eventual existência de sítio arqueológico e de obstáculos ambientais, bem como da presença de terras particulares na poligonal do setor, as providências relativas à regularização fundiária devem ser em etapas.

O objeto do termo de compromisso é justamente vincular duas etapas da regularização fundiária do Setor Habitacional São Bartolomeu. Aprovou-se o projeto de regularização fundiária do Trecho 1, cujo cumprimento do percentual de área pública será observado mediante a elaboração e aprovação do projeto de parcelamento condicionado para o Trecho 2. A regularização fundiária em etapas está assentada na perspectiva que se está diante de uma regularização e não da aprovação de um projeto de parcelamento novo e, logo, tem uma dimensão curativa, cuja demora na regularização, ainda que parcial, pode agravar a situação do tecido urbano do Distrito Federal. Não tem sido outro o entendimento da doutrina<sup>18</sup>:

“(...)

*Frequentemente, a regularização fundiária, em razão de sua complexidade, é impossível de ser feita de uma só vez e em todos os seus aspectos, uma vez que as medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais dependem, até mesmo por conveniência e sustentabilidade da regularização, de fechamento ou conclusão de etapas respectivas. Assim, em parcelamentos irregulares cuja regularização seja de interesse específico, ou de loteamentos clandestinamente implantados, a regularização jurídica junto ao Registro Imobiliário deve constituir-se em preocupação primeira, como etapa inicial a estabelecer certa segurança, tanto para o Poder Público como para interessados, diante de inconveniente carreamento de recursos públicos para áreas ainda de propriedade privada enquanto não vislumbrada a viabilidade de trazê-las para situação de legalidade.*

(...)”

Portanto, o objeto do termo de compromisso é viável juridicamente. A questão que se põe antes de examinar o conteúdo das cláusulas é se o termo de compromisso constitui-se no instrumento jurídico

<sup>18</sup> FUKASSAWA, Fernando. *Regularização fundiária urbana: Lei nº 11.977/2009*. – São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

mais adequado para "costurar" as etapas de regularização fundiária do Setor Habitacional São Bartolomeu.

No âmbito da regularização fundiária urbana, o termo compromisso está previsto no §2º do art. 62 da Lei nº 11.977/2009, cujo teor é o seguinte:

*"Art. 62. A autoridade licenciadora deverá definir, nas licenças urbanística e ambiental da regularização fundiária de interesse específico, as responsabilidades relativas à implantação:*

*I – do sistema viário;*

*II – da infraestrutura básica;*

*III – dos equipamentos comunitários definidos no projeto de regularização fundiária; e*

*IV – das medidas de mitigação e de compensação urbanística e ambiental eventualmente exigidas.*

*§ 1º A critério da autoridade licenciadora, as responsabilidades previstas no caput poderão ser compartilhadas com os beneficiários da regularização fundiária de interesse específico, com base na análise de, pelo menos, 2 (dois) aspectos:*

*I – os investimentos em infraestrutura e equipamentos comunitários já realizados pelos moradores; e*

*II – o poder aquisitivo da população a ser beneficiada.*

*§ 2º As medidas de mitigação e de compensação urbanística e ambiental exigidas na forma do inciso IV do caput deverão integrar termo de compromisso, firmado perante as autoridades responsáveis pela emissão das licenças urbanística e ambiental, ao qual se garantirá força de título executivo extrajudicial."*

Dessa maneira, o termo de compromisso é um título executivo extrajudicial, cuja finalidade é assegurar a realização das medidas mitigadoras e compensatórias sem impedimento do imediato registro imobiliário, desde que concedidas as respectivas licenças urbanísticas e ambiental. Contudo, o caso se reveste de uma singularidade, na medida em que o proponente é o Distrito Federal e o compromissário é a TERRACAP.

A supervisão do ente político sobre seus entes integrantes da Administração Indireta ocorre por meio do controle político (nomeação e exoneração dos dirigentes da Administração Indireta), controle

Folha nº

2152

Processo nº

111001.327/2007

Rubrica

Ilma

4382-6

administrativo (relacionado a uma supervisão geral de procedimentos e de gestão) e o controle orçamentário<sup>19</sup>.

Entretanto, a situação da TERRACAP é singular na ordem jurídica distrital, na medida em que se trata de empresa pública sucessora da NOVACAP, cuja finalidade, em linhas gerais, é promover a infraestrutura urbana do Distrito Federal, nos termos do art.2º da Lei Distrital nº 4.586/2011<sup>20</sup>. No caso em especial, a TERRACAP atua como empreendedora ao submeter o projeto de regularização fundiária de interesse específico ao licenciamento urbanístico e ambiental, isto é, tal qual um agente privado. Daí a admissibilidade de utilização do termo de compromisso para se vincular as etapas de regularização de Área de Interesse Específico – ARINE.

A Lei nº 11.977/2009 não disciplina o conteúdo do termo de compromisso. Todavia, a Lei nº 9.605/98, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas ambientais, contem dispositivo que detalha o conteúdo do

<sup>19</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Curso de Direito Administrativo*. 2ª ed. rev., atual. e ampl.. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

<sup>20</sup> "Art. 1º A Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP exercerá, sem prejuízo das atribuições dos demais órgãos da administração direta e indireta, bem como daquelas previstas na Lei federal nº 5.861, de 12 de dezembro de 1972; a função de Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal, por intermédio da proposição, da operacionalização e da implementação de programas e projetos de desenvolvimento econômico e social de interesse do Distrito Federal, podendo, para tanto, executar as seguintes ações:

I – operacionalização das atividades imobiliárias, de modo a gerar recursos para o investimento em infraestrutura econômica e social, bem como assegurar a sustentabilidade de longo prazo de suas receitas;

II – promoção direta ou indireta de investimentos em parcelamentos do solo, infraestrutura e edificações, com vistas à implantação de programas e projetos de:

- a) expansão urbana e habitacional;
- b) desenvolvimento econômico, social, industrial e agrícola;
- c) desenvolvimento do setor de serviços;
- d) desenvolvimento tecnológico e de estímulo à inovação;
- e) construção, manutenção e adequação física e operacional em áreas públicas e bens imóveis destinados à prestação de serviços públicos, incluída a execução de serviços relacionados a implantação e manutenção de drenagem pluvial, pavimentação asfáltica, calçadas, meios-fios, plantio de gramas e árvores e podas de plantas, bem como jardins ornamentais, tendo a NOVACAP a exclusividade para licitar, contratar e fiscalizar a execução de obras e serviços; (Alínea com a redação da Lei nº 5.538, de 8/9/2015.)

III – estabelecimento de parcerias público-privadas, constituição de sociedades de propósito específico e promoção de operações urbanas consorciadas para implantação e desenvolvimento de empreendimentos considerados estratégicos pelo Governo do Distrito Federal;

IV – promoção de estudos e pesquisas, bem como levantamento, consolidação e divulgação de dados, com periodicidade regular, relacionados com o ordenamento urbano, o provimento habitacional e o mercado imobiliário no Distrito Federal.

Parágrafo único. Na promoção direta ou indireta de investimentos de que trata o inciso II deste artigo, será observado o que preceitua o art. 2º, § 1º, da Lei federal nº 5.861, de 12 de dezembro de 1972."

Folha nº

2153

Processo nº

111001.327/2007

Rubrica

Telma

4318-6

termo de compromisso que deve ser aplicado ao caso, naquilo, em que couber. Confira-se:

*"Art. 79-A. Para o cumprimento do disposto nesta Lei, os órgãos ambientais integrantes do SISNAMA, responsáveis pela execução de programas e projetos e pelo controle e fiscalização dos estabelecimentos e das atividades suscetíveis de degradarem a qualidade ambiental, ficam autorizados a celebrar, com força de título executivo extrajudicial, termo de compromisso com pessoas físicas ou jurídicas responsáveis pela construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.163-41, de 2001)*

*§ 1º O termo de compromisso a que se refere este artigo destinar-se-á, exclusivamente, a permitir que as pessoas físicas e jurídicas mencionadas no caput possam promover as necessárias correções de suas atividades, para o atendimento das exigências impostas pelas autoridades ambientais competentes, sendo obrigatório que o respectivo instrumento disponha sobre: (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.163-41, de 2001)*

*I - o nome, a qualificação e o endereço das partes compromissadas e dos respectivos representantes legais; (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.163-41, de 2001)*

*II - o prazo de vigência do compromisso, que, em função da complexidade das obrigações nele fixadas, poderá variar entre o mínimo de noventa dias e o máximo de três anos, com possibilidade de prorrogação por igual período; (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.163-41, de 2001)*

*III - a descrição detalhada de seu objeto, o valor do investimento previsto e o cronograma físico de execução e de implantação das obras e serviços exigidos, com metas trimestrais a serem atingidas; (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.163-41, de 2001)*

*IV - as multas que podem ser aplicadas à pessoa física ou jurídica compromissada e os casos de rescisão, em decorrência do não-cumprimento das obrigações nele pactuadas; (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.163-41, de 2001)*

*V - o valor da multa de que trata o inciso IV não poderá ser superior ao valor do investimento previsto; (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.163-41, de 2001)*

folha nº

2154

Processo nº

111-001/327/2007

Rubrica:

43/82-6

VI - o foro competente para dirimir litígios entre as partes. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.163-41, de 2001)

§ 2º No tocante aos empreendimentos em curso até o dia 30 de março de 1998, envolvendo construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, a assinatura do termo de compromisso deverá ser requerida pelas pessoas físicas e jurídicas interessadas, até o dia 31 de dezembro de 1998, mediante requerimento escrito protocolizado junto aos órgãos competentes do SISNAMA, devendo ser firmado pelo dirigente máximo do estabelecimento. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.163-41, de 2001)

§ 3º Da data da protocolização do requerimento previsto no § 2º e enquanto perdurar a vigência do correspondente termo de compromisso, ficarão suspensas, em relação aos fatos que deram causa à celebração do instrumento, a aplicação de sanções administrativas contra a pessoa física ou jurídica que o houver firmado. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.163-41, de 2001)

§ 4º A celebração do termo de compromisso de que trata este artigo não impede a execução de eventuais multas aplicadas antes da protocolização do requerimento. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.163-41, de 2001)

§ 5º Considera-se rescindido de pleno direito o termo de compromisso, quando descumprida qualquer de suas cláusulas, ressalvado o caso fortuito ou de força maior. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.163-41, de 2001)

§ 6º O termo de compromisso deverá ser firmado em até noventa dias, contados da protocolização do requerimento. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.163-41, de 2001)

§ 7º O requerimento de celebração do termo de compromisso deverá conter as informações necessárias à verificação da sua viabilidade técnica e jurídica, sob pena de indeferimento do plano. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.163-41, de 2001)

§ 8º Sob pena de ineficácia, os termos de compromisso deverão ser publicados no órgão oficial competente, mediante extrato. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.163-41, de 2001)

É certo que uma das peculiaridades do caso é o fato de a TERRACAP ser uma empresa pública que integra a Administração Indireta do Distrito Federal, o que pode indicar uma dificuldade na criação de

Folha nº

2155

Processo nº

111.001.327/2007

Rubrica

43/82-6

mecanismos coercitivos de cumprimento das obrigações assumidas, porquanto o modo tradicional é o de cominação de multas. Dessa maneira, sugere-se a seguinte redação para a cláusula de garantias e penalidades:

***"X. Do cumprimento das áreas públicas da APC pela TERRACAP***

***X.1. Na hipótese de omissão injustificada, será cominada multa pecuniária no valor de R\$100.000,00 por mês, não podendo ultrapassar o valor total a ser despindido pela TERRACAP na execução do parcelamento condicionado.***

***X.2. A TERRACAP estará constituída em mora mediante a notificação da SEGETH.***

***X.3. Independentemente da cominação da multa, a SEGETH adotará as providências necessárias para a apuração da responsabilidade administrativa em face da omissão injustificada mediante encaminhamento de requerimento fundamentado à Contraladoria-Geral do Distrito Federal."***

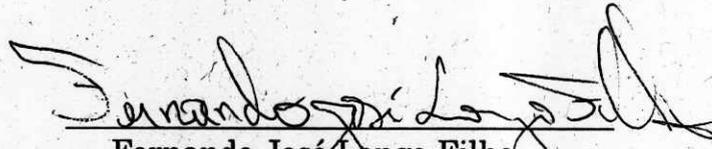
Por fim, verificou-se às fls. 2123-2130 manifestação da AJL da SEGETH a respeito dos procedimentos a serem adotados sobre a decisão judicial proferida no processo nº 2006.08.1.003369-6 em que são litigantes Amorville – Associação de Moradores do Condomínio Ville de Montagne e Condomínio Solar de Brasília. Pela análise do andamento processual, constatou-se a existência de um acordo homologado em Juízo, cujo teor não está disponível. A questão foi suscitada nesse processo administrativo por meio de requerimentos dos interessados e o cerne da controvérsia é se essa ação judicial representaria óbice à execução de um acesso viário, de acordo com o projeto aprovado pela SEGETH. Pode-se afirmar que esse acordo não vincula o Distrito Federal e tampouco a TERRACAP, uma vez que não foram partes no processo. Além disso, o registro do projeto de regularização implicará a transferência das vias e áreas públicas para o Distrito Federal, nos termos do art.22 da Lei nº 6.766. Por esse motivo, no convênio, deverá constar todas as medidas que a TERRACAP adotará para, na qualidade de empreendedor, desobstruir a via a fim de se executar o projeto urbanístico, conforme aprovado pela SEGETH.

Folha nº 2156  
Processo nº 111001-327/2007  
Rubrica *Telma* 213182-6

### III- CONCLUSÃO

Em face do exposto, entende-se o termo de compromisso é o instrumento adequado para disciplinar a relação entre Distrito Federal e a TERRACAP. Assim, sugere-se o encaminhamento do processo administrativo à TERRACAP para reformulação dos termos da minuta apresentada à luz das considerações tecidas acima.

Brasília-DF, 01º de setembro de 2015.

  
Fernando José Longo Filho  
Procurador do Distrito Federal

Folha nº 2157  
Processo nº 111.001.327/2007  
Rubrica: *Telma* Matrícula: 43182-6



**GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL**  
**PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL**  
Gabinete da Procuradora-Geral  
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva



PROCESSO Nº: 111.001.327/2007  
INTERESSADO: TERRACAP  
ASSUNTO: Regularização do Setor Habitacional São Bartolomeu  
  
MATÉRIA: Urbanística

Folha nº: 2158  
Processo nº: 111001.327/2007  
Rubrica: *[assinatura]* Matrícula: 43182-6

**APROVO O PARECER Nº 0807/2015 – PRCON/PGDF**, exarado pelo ilustre Procurador do Distrito Federal Fernando José Longo Filho.

No tocante à cláusula de penalidade sugerida no parecer, faço ressalva ao valor indicado, uma vez que compete ao gestor avaliar quanto deve ser fixado com esse propósito – mais ou menos – dentro das variáveis de que dispõe quanto aos riscos e prejuízos decorrentes de omissão ou atraso no cumprimento das obrigações.

Por fim, registro que a análise da minuta do termo de compromisso por esta Procuradoria-Geral tem caráter formal, uma vez que seu conteúdo deve observar a(s) decisão(ões) do Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal.

Em 25 / 09 / 2015.

*[assinatura]*  
**MARIA JÚLIA FERREIRA CÉSAR**  
Procuradora-Chefe  
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva

De acordo. Restituam-se os autos à Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação do Distrito Federal para ciência e providências pertinentes.

Em 25 / 09 / 2015.

  
**KARLA APARECIDA DE SOUZA MOTTA**  
Procuradora-Geral Adjunta para Assuntos do Consultivo