

A Regularização Fundiária Urbana na Lei 13.465/2017

Victor Carvalho Pinto
Consultor Legislativo do Senado Federal

Texto retirado do link: <https://www.linkedin.com/pulse/regulariza%C3%A7%C3%A3o-fundi%C3%A1ria-urbana-plv-122017-decorrente-carvalho-pinto?trk=mp-reader-card>

Resumo da lei

Originada do Projeto de Lei de Conversão (PLV) 12/2017, elaborado em substituição à Medida Provisória (MPV) 759, de 22/12/2016, a Lei 13.465, de 11 de julho de 2017, estabeleceu um novo regime jurídico para a regularização fundiária urbana.

A Medida Provisória foi duramente criticada por entidades da sociedade civil como favorecedora da grilagem de terras e defendida pelo governo como instrumento de desenvolvimento econômico. Comentamos essa polêmica em no artigo "Mitos e Verdades sobre a nova Lei da Regularização Fundiária Urbana".

O presente artigo limita-se a resumir o procedimento de regularização instituído e a apontar algumas deficiências.

A legislação anterior, qual seja, o Capítulo III da Lei nº 11.977, de 2009, foi integralmente revogada. Apesar disso, sua base foi mantida: a regularização envolve (i) levantamento da situação fundiária dos imóveis ocupados, (ii) negociação entre os proprietários, os ocupantes e o poder público; (iii) elaboração e aprovação de um projeto urbanístico; e (iv) registro do projeto e dos títulos atribuídos a cada ocupante.

A regularização abrange duas dimensões essenciais: a criação de unidades imobiliárias compatíveis com o urbanismo municipal e a constituição de direitos reais em favor dos seus ocupantes (art. 10, II). A primeira se dá pela aprovação pelo município de um projeto urbanístico e pelo seu subsequente registro no cartório de registro de imóveis. A segunda, pelo reconhecimento de alguma modalidade de aquisição originária da propriedade ou pela transmissão de direitos reais por parte do proprietário.

A Reurb inicia-se pelo requerimento de algum dos legitimados, quais sejam, os entes da Federação, os ocupantes, os proprietários ou empreendedores, a Defensoria Pública ou o Ministério Público.

Em seguida, promove-se um levantamento e uma consulta aos proprietários e confrontantes da área ocupada quanto à sua regularização. Na ausência de oposição, elabora-se o projeto urbanístico. Se houver oposição, procede-se a uma etapa de negociação. Caso não se chegue a um acordo entre as partes, não se prossegue com a Reurb. Na Lei nº 11.977, de 2009, esse processo se denominava “demarcação urbanística”, era realizado pelo cartório de registro de imóveis e encerrava-se com a averbação do auto de demarcação na matrícula dos imóveis abrangidos. A MPV passou essa competência para o município, eliminou a necessidade de averbação e deixou de adotar qualquer denominação específica para o procedimento. A Lei facultou ao município optar entre o regime da lei anterior, com algumas alterações destinadas a desburocratizá-la, e o da MPV.

O projeto urbanístico promoverá o parcelamento do solo, ou seja, constituirá lotes particulares e áreas públicas. Deverá considerar os aspectos ambientais, urbanísticos e de defesa civil, adotando como critério básico a melhoria da situação em que o assentamento se encontra. No caso de áreas de risco ou de preservação permanente, a Lei prevê a realização de estudos específicos, que deverão orientar a elaboração do projeto.

A elaboração do projeto de regularização e a execução das obras e medidas nele previstas serão de responsabilidade do município, se a regularização for de interesse social (Reurb-S), e dos proprietários e beneficiários, se for de interesse específico (Reurb-E). Tendo em vista, no entanto, que os beneficiários e proprietários podem não dispor de organização ou recursos suficientes para tanto, a Lei procedeu a uma alteração na Lei nº 10.257, de 2001 (Estatuto da Cidade), para facultar o estabelecimento de consórcio imobiliário entre estes e o município (art. 79). Nesse caso, caberia ao poder

público adotar todas as providências, ressarcindo-se dos gastos pela incorporação ao patrimônio público de parte dos lotes produzidos.

No caso de bens públicos, a Lei estabelece regimes distintos para cada modalidade de Reurb. Na Reurb-E, a alienação de direitos reais será feita pelo valor de mercado, descontando-se o valor de benfeitorias promovidas pelo ocupante e da valorização delas decorrente. Na Reurb-S, a constituição de direitos reais é gratuita e promovida diretamente pelo ente público perante o registro de imóveis.

No caso da Reurb-S, a Lei manteve a gratuidade dos atos de registro instituída pela Lei nº 11.977, de 2009. Para viabilizar esse benefício, em lugar de um fundo federal a ser instituído pelo Conselho Nacional de Justiça, como estabelecera originalmente a MPV, atribuiu a cada Estado e ao Distrito Federal a responsabilidade de criar seus próprios fundos, que poderão receber recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS).

A principal inovação da MPV, mantida na Lei, é a legitimação fundiária, que consiste na atribuição da propriedade dos lotes aos seus ocupantes, como modalidade de aquisição originária, independentemente do tempo e da natureza da posse (art. 23). Tal instituto será aplicado tanto em áreas privadas quanto em áreas públicas e em ambas as modalidades de Reurb, mas limita-se à regularização de núcleos informais consolidados existentes em 22 de dezembro de 2016, que é a data de publicação da MPV.

No regime da Lei nº 11.977, de 2009, a regularização concluía-se com o registro do título de legitimação de posse, pelo qual o município reconhecia a posse do ocupante, para fins de usucapião, a ser realizado depois de cinco anos perante o registro de imóveis. A Lei mantém a legitimação de posse para os casos não abrangidos pela legitimação fundiária.

A fim de simplificar a regularização, a MPV criou e a Lei manteve a certidão de regularização fundiária (CRF), que é o documento final da Reurb, emitido pelo município, constituído do projeto de regularização aprovado, do termo de compromisso

relativo a sua execução e da listagem dos ocupantes beneficiários de legitimação fundiária e de posse. A constituição de direitos reais em favor dos beneficiários será feita mediante o registro desse conjunto de documentos, dispensando-se procedimentos individuais.

Os lotes decorrentes do projeto de regularização que não tenham sido comercializados nem ocupados serão registrados em nome do proprietário original da área.

A Lei atrai, ainda, para o regime da Reurb outros institutos jurídicos dispersos no ordenamento jurídico, que poderão ser empregados na composição de interesses entre proprietários, ocupantes e poder público (art. 15). Destacam-se, nesse sentido, a usucapião, a arrecadação de bem vago, a desapropriação em favor dos possuidores, o consórcio imobiliário, a requisição, a transferência do direito de construir e a intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular. Caberá ao município, no âmbito do procedimento de mediação instituído pela Lei, fazer uso desses institutos, de modo a afastar a possível oposição dos proprietários.

A Lei estende a Reurb também aos conjuntos habitacionais, constituídos de unidades já edificadas, que poderão ser regularizados independentemente de habite-se, mediante atribuição das unidades aos seus ocupantes reconhecidos, salvo quando houver obrigações pendentes junto ao ente público promotor do programa habitacional.

A Lei manteve as mudanças promovidas pela MPV na Lei nº 11.952, de 2009, que dispõe sobre a regularização fundiária sobre terras federais na Amazônia Legal, entre as quais se destaca a possibilidade de doação ao município de bens federais, independentemente de sua qualificação como zona urbana, de expansão urbana ou de urbanização específica, caso haja “equipamentos públicos a serem implantados”. A Lei acrescenta, ainda, a proibição de que os bens recebidos sejam alienados pelo município por valor superior ao cobrado pela União.

Nas disposições finais, a Lei institui um regime mais simplificado para a regularização dos assentamentos anteriores à edição da Lei nº 6.766, de 1979; amplia os dispositivos

desta lei aplicáveis à Reurb e dispensa de desafetação, avaliação prévia e autorização legislativa as alienação de bens públicos objeto de Reurb. Faculta, ainda, aos municípios aplicar a legislação revogada aos procedimentos iniciados sob a sua vigência.

Visando a facilitar a aplicação da usucapião e da concessão de uso especial para moradia, a Lei altera a redação das respectivas normas, para que a modalidade coletiva possa ser adotada sempre que a divisão da área ocupada pelo número de moradores resultar em fração ideal inferior a 250 metros quadrados por habitante (art. 79).

A Lei também institui novos institutos jurídicos, aplicáveis não apenas no âmbito da regularização fundiária, mas também no mercado formal. O direito de laje (art. 55) permitirá a constituição de unidades imobiliárias autônomas sobre edificações preexistentes; o condomínio urbano simples (arts. 61 e 62) viabilizará a aplicação das regras do condomínio edilício a situações de pequena escala, com formalização mais simplificada; o condomínio de lotes (arts. 58 e 78) facultará ao município admitir a agregação de lotes em condomínios com áreas de uso comum aos condôminos, sem prejuízo dos ônus exigíveis nos loteamentos e acompanhados de servidões de passagem em benefício dos não moradores e de limitações à construção de muros.

A Lei altera a Lei nº 11.977, de 2009, para autorizar o Ministério das Cidades a renegociar as condições de pagamento e os prazos de conclusão das unidades habitacionais contratadas no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida em municípios com população inferior a 50 mil habitantes.

Seguindo o disposto na MPV, a Lei altera os artigos do Código Florestal relativos à regularização fundiária em áreas de preservação permanente, para suprimir a remissão à Lei nº 11.977, de 2009, que está sendo revogada nessa matéria.

Deficiências da Lei

A **legitimação fundiária** (art. 23), que é a principal inovação trazida pela MPV e mantida na Lei, é uma grave violação do direito de propriedade, constitucionalmente

assegurado, pois faculta ao prefeito conferir a terceiros a propriedade de imóveis por eles ocupados, sem indenização aos proprietários e independentemente do tempo e da natureza da posse. No caso de áreas públicas, a legitimação fundiária viola, ainda, a vedação expressa da Constituição à usucapião de bens públicos. Em conjugação com dispositivos que dispensam a alienação de bens públicos em geral e da União em particular de desafetação, licitação, autorização legislativa e avaliação prévia, a Lei compromete a defesa do patrimônio público, as prerrogativas do Poder Legislativo, a transparência da gestão pública e a responsabilidade fiscal.

Ao reintroduzir a demarcação urbanística no processo de regularização (arts. 19 a 22), a Lei acabou por **duplicar procedimentos** que já constavam da MPV, relativos à consulta aos proprietários e à eventual negociação com os impugnantes (arts. 31 e 34). Além disso, a notificação e eventual impugnação de proprietários e confrontantes volta a ser mencionada na etapa de registro da Reurb (art. 46, § 2º). O correto seria equacionar a viabilidade fundiária da regularização mediante demarcação urbanística obrigatória e impedindo-se qualquer contestação posterior do resultado alcançado. Na forma da Lei, corre-se o risco de deixar de averbar o acordo obtido com os proprietários e ver todo o trabalho de regularização contestado ao final do procedimento.

Devem ser regularizados apenas os assentamentos consolidados e não todos os assentamentos irregulares, como parece indicar a Lei (art. 9º). Os **assentamentos não consolidados** devem, via de regra, ser desconstituídos, sob pena de se criar verdadeiro incentivo à indústria da invasão e à grilagem de terras. Mesmo no caso dos assentamentos consolidados, deve-se prever uma **etapa prévia de avaliação de viabilidade e conveniência**, em que o município decidirá se o assentamento deve ou não ser regularizado, levando em consideração os aspectos ambientais, urbanísticos, financeiros e sociais envolvidos. Apesar de a Lei limitar-se a mencionar a não regularização de áreas de risco (art. 39) ele não obriga (nem poderia, por inconstitucionalidade) o município a regularizar todos os núcleos urbanos irregulares (art. 32, parágrafo único).

Ao contrário do Capítulo III da Lei 11.977/09 que revogou, a Lei não deixa claro se a regularização de cada assentamento deve ou não ser objeto de **licenciamento ambiental**. A Lei emprega a expressão "aprovação", em lugar de "licenciamento" (art. 12). Embora o governo tenha afirmado que estaria dispensado o licenciamento ambiental, não há nada expresso nesse sentido, o que provavelmente resultará em insegurança jurídica e disputas com o Ministério Público. O correto seria interpretar esse dispositivo em harmonia com a Lei Complementar 140/2011, que prevê o licenciamento ambiental estadual, com possibilidade de delegação ao município nos termos de resolução do conselho estadual de meio ambiente (art. 9º, XIV, "a").

A **gratuidade do registro imobiliário** (art. 13, § 1º) no caso da Reurb-S não conta com uma fonte de financiamento, o que compromete o equilíbrio econômico-financeiro dos cartórios de registro de imóveis e oferece risco para a responsabilidade fiscal, tendo em vista que a União poderá ter que indenizar esses agentes econômicos no futuro.

A Lei **dispensa de habite-se** (arts. 60 e 63) o registro de conjuntos habitacionais e edificações regularizadas em Reurb-S. Trata-se de medida temerária, pois tais estruturas podem oferecer perigo para seus usuários e terceiros.

A Lei menciona, mas não disciplina adequadamente o **loteamento de acesso controlado** (art. 78), pelo qual uma associação de moradores poderá, mediante autorização do município, sem impedir a circulação, identificar pedestres e condutores de veículos não residentes. Trata-se de medida que viola os direitos de ir e vir e de privacidade e que não guarda relação com a regularização fundiária. Além disso, a Lei procura legalizar a cobrança de moradores não associados, o que viola a liberdade de associação constitucionalmente assegurada.