

AS INOVAÇÕES DA LEI 13.465/2017 NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E SEUS IMPACTOS NO REGISTRO DE IMÓVEIS

Resumo: O presente artigo tem como objetivo tratar de forma breve sobre as principais mudanças que a Lei 13.465/2017 trouxe no tema Regularização Fundiária Urbana, tema grande importância no que diz respeito ao direito de moradia e desenvolvimento econômico das cidades.

Palavras-chave: Regularização Fundiária Urbana – Lei 13.465/17 – Demarcação Urbanística – Certidão de Regularização Fundiária – Legitimação Fundiária – Legitimação de Posse – Registro de Imóveis

Sumário

INTRODUÇÃO.....	3
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA	4
MUDANÇAS TRAZIDAS PELA LEI 13.465/17 E RELEXOS NA Reurb	6
CONCLUSÃO.....	9
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	10

INTRODUÇÃO

A moradia é um direito fundamental previsto na Constituição Federal de 1988, bem como na Declaração Universal dos Direitos Humanos. É dever do Estado propiciar condições dignas de existência, nelas incluindo o direito à moradia.

Sendo assim, o reconhecimento da moradia não se dá de modo estático, havendo sempre o atrelamento a uma finalidade relacionada com a dignidade humana¹. A competência para promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico é comum de todos os entes federativos.

Além disso, a propriedade deve observar a função social, nos termos dos arts. 182, § 2º, e 186 da CF/88. A inobservância desse dever pode ensejar a aplicação de sanções estatais visando promover a justiça social e a distribuição equitativa de acesso à terra; como também, no caso de posse que cumpra a sua função social, mesmo contrária ao título de propriedade alheio, haverá proteção ao direito e obrigará o Estado a tomar medidas para promover a regularização fundiária. A função social da propriedade urbana irá ser observada a partir das peculiaridades locais, por isso o Município é o ente que tem melhores condições para promover a regularização fundiária.

A Lei 13.464/17, resultante de conversão da Medida Provisória 759/16, revogou por completo a matéria de regularização fundiária prevista na Lei 11.977/09, instituindo novas medidas que serão tratadas de forma breve no presente trabalho, que tem como objetivo desburocratizar o procedimento da Reurb.

¹ BARROS, Felipe Maciel Pinheiro. Regularização Fundiária e Direito à Moradia: instrumentos jurídicos e o papel dos Municípios. Curitiba: Juruá Editora, 2014. p.39.

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

1) Conceito

Em conceito amplo, a regularização fundiária consiste no conjunto de ações que envolve o trabalho jurídico, ambiental e social. Em conceito estrito, regularização fundiária se confunde com a regularização jurídica dos lotes, mediante a entrega de título de propriedade ou de outro instrumento jurídico que garanta a segurança da posse contra despejos forçados, inclusive em face do poder público².

A Lei 13.465/17 definiu a regularização fundiária da seguinte forma:

Art. 9º Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

E adiante trouxe as modalidades de regularização urbana social e de interesse específico:

Art. 13. A Reurb compreende duas modalidades:

I - Reurb de Interesse Social (Reurb-S) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; e

II - Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo.

A regularização fundiária pode ser promovida conforme o art.14 da Lei 13.465/17 pela(o): União, Estados, Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública, pelos beneficiários, individual ou coletivamente, cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organização de sociedade civil de interesse público, outras associações que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária, proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores, Defensoria Pública e o Ministério Público.

A regularização fundiária é ainda um instrumento jurídico da política urbana, previsto no art. 4º, inciso V, q, do Estatuto da Cidade, que visa o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar dos habitantes.

² BARROS, Felipe Maciel Pinheiro. Regularização Fundiária e Direito à Moradia: instrumentos jurídicos e o papel dos Municípios. Curitiba: Juruá Editora, 2014. p.107.

Logo, a Reurb é um conjunto de medidas que visam à regularização civil do imóvel, garantindo o direito à propriedade, materializado pelo registro na matrícula no Ofício de Registro de Imóveis.

2) Objetivo

O principal objetivo da Reurb é identificar os núcleos urbanos informais e formalizá-los, por meio de mecanismos jurídicos, urbanísticos e ambientais.

Há dois objetivos imediatos com a Reurb, o primeiro é a adoção de medidas que irão regularizar o assentamento, ou seja, um conjunto de ações que visam implementar os equipamentos públicos previstos na Lei de Parcelamento do Solo Urbano, que contém elementos essenciais à dignidade humana, sendo importante passo para a concretização do direito à moradia adequada. O segundo objetivo visa regularizar o empreendimento, atribuindo o título de proprietário aos seus ocupantes.

Dessa forma, a regularização fundiária consiste no conjunto de medidas e titularização de seus ocupantes, garantindo o direito à moradia adequada no sentido da segurança legal da ocupação e a criação de deveres ao poder público de forma próxima e à sociedade como um todo³.

3) Importância da Reurb

Além de conceder justo de título de propriedade aos menos favorecidos, a regularização fundiária é também instrumento fundamental para o desenvolvimento econômico do País e de combate à pobreza.

Como consequência da Reurb há investimentos na melhoria dos imóveis e viabiliza o acesso a financiamentos menos custosos para investimentos em pequenos negócios e na melhoria da qualidade de vida do cidadão.

O Estatuto da Cidade prevê no artigo 39 que: *A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.* Assim, pode-se dizer que a propriedade imobiliária deve sempre observada a partir da sua função social, que entre outros objetivos, está o desenvolvimento econômico.

³BENACCHIO, Marcelo; CASSETTARI, Denis. Regularização fundiária. Rio de Janeiro. Forense. p.69.

MUDANÇAS TRAZIDAS PELA LEI 13.465/17 E RELEXOS NA Reurb

1) Demarcação urbanística

A demarcação urbanística foi importante inovação da Lei 11.977/09, definida no art.47, III, daquela lei como: *“procedimento administrativo pelo qual o poder público, no âmbito da regularização fundiária de interesse social, demarca imóvel de domínio público ou privado, definindo seus limites, área, localização e confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses; (...)”*. A lei 13.465/17 alterou a definição, passando a ser a demarcação urbanística como: *“procedimento destinado a identificar os imóveis públicos e privados abrangidos pelo núcleo urbano informal e a obter a anuência dos respectivos titulares de direitos inscritos na matrícula dos imóveis ocupados, culminando com a averbação na matrícula destes imóveis da viabilidade da regularização fundiária, a ser promovida a critério do Município”* (art.11, inciso IV).

Agora cabe ao próprio poder público a notificação dos titulares de domínio e confrontantes da área demarcada, pessoalmente ou via postal, com aviso de recebimento, no endereço que constar da matrícula ou da transcrição, para que estes, querendo, apresentem impugnação à demarcação urbanística, no prazo comum de 30 dias (art.20, Lei 13.465/17). Antes essa notificação era feita pelos Cartórios de Registro de Imóveis, tal mudança tem como objetivo dar mais independência aos entes públicos e tornar o procedimento mais célere, sem prejudicar sua lisura e a proteção dos direitos de terceiros.

Outra mudança trazida pela nova lei diz respeito à dispensa do procedimento de retificação administrativa e de apuração da área remanescente, que ficará sob a responsabilidade do proprietário do imóvel atingido, nos casos em que o auto de demarcação urbanística incidir sobre imóveis ainda não matriculados, previamente à averbação, hipótese em que será aberta matrícula, que deverá refletir a situação registrada do imóvel.

Ainda prevê o art, 22, §§5º e 6º, que a demarcação urbanística será averbada ainda que a área abrangida pelo auto de demarcação supere a área disponível nos registros anteriores.

As mudanças apresentadas têm como objetivo afastar os entraves para a regularização, tornando o procedimento mais célere e menos burocrático.

2) Certidão de Regularização Fundiária

A nova lei criou o instituto da Certidão de Regularização Fundiária, que é o documento expedido pelo Município ao final do procedimento da Reurb, que contém o projeto de regularização fundiária aprovado, o termo de compromisso relativo à sua execução e, na legitimação fundiária e na legitimação de posse, conterà também a listagem dos ocupantes do

núcleo informal regularizado, a devida qualificação destes e os direitos reais que lhes foram conferidos, conforme o art.11, inciso V, da nova lei.

A CRF é o ato final do processo de aprovação do projeto de regularização fundiária, que conforme o art. 35 conterà, no mínimo: I) levantamento planialtimétrico e cadastral, com georreferenciamento, subscrito por profissional competente, acompanhado de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT), que demonstrará as unidades, as construções, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e os demais elementos caracterizadores do núcleo a ser regularizado; II) planta do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou transcrições atingidas, quando for possível; III) estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental; IV) projeto urbanístico; V) memoriais descritivos; VI) proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso; VII) estudo técnico para situação de risco, quando for o caso; VIII) estudo técnico ambiental, para os fins previstos nesta lei, quando for o caso; IX) cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, quando houver, definidas por ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária; e X) termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma físico.

O artigo 35 da Lei 13.465/17 traz aos envolvidos no processo uma maior segurança, o que não existiu na Lei 11.977/09, pois estabelece um cronograma de obras e o termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, permitindo que a Reurb seja realizada por etapas, sem que haja prejuízo de eventuais medidas de ordem social e ambiental.

Além disso, prevê o art. 42 que o registro da Certidão de Regularização Fundiária e o projeto de regularização fundiária aprovado, será requerido diretamente ao oficial do cartório de registro de imóveis, independentemente de determinação judicial ou do Ministério Público.

3) Legitimação fundiária e legitimação de posse

A nova lei criou um novo direito real, a legitimação fundiária, que é o mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da Reurb. Tal instrumento, previsto no art. 23 da lei, confere a aquisição originária de direito real de propriedade de bem que o beneficiário detenha com destinação urbana em área pública ou privada, integrante de núcleo informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.

Ainda segundo o art.23, §1º da lei, somente na Reurb- S a legitimação fundiária poderá ser concedida, e desde que atendidas as seguintes condições: I) o beneficiário não seja concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural; II) o beneficiário não tenha sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto; e III) em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação.

O ocupante irá adquirir a unidade imobiliária com destinação urbana livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio legitimado em regularização fundiária.

Em se tratando de área pública, o poder público encaminhará a CRF para registro imediato da aquisição de propriedade, dispensados a apresentação de título individualizado e as cópias da documentação referente à qualificação do beneficiário, o projeto de regularização fundiária aprovado, a listagem dos ocupantes e sua devida qualificação e a identificação das áreas que ocupam, sendo este também importante instrumento de desburocratização.

Quanto à legitimação de posse, prevista no art. 25 e seguintes, sua aplicação é feita nas áreas de domínio privado, sendo conceituada como: “o instrumento de uso exclusivo para fins de regularização fundiária, constitui o poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, com a identificação de seus ocupantes, do tempo de ocupação e da natureza da posse, o qual é conversível em direito real de propriedade.”

Ainda na legitimação de posse, temos que, com o transcurso do prazo quinquenal de seu registro, ocorrerá a conversão automática dele em título de propriedade, desde que atendidos os termos e condições da usucapião especial urbana, independentemente de prévia provocação ou prática do ato registral.

Logo, pode-se concluir que a legitimação de posse, somente se mostra viável quando não for possível a legitimação fundiária, pois através desta é possível a aquisição originária do direito real de propriedade, ainda que em área privada, bastando que tenha sido devidamente instituída a Reurb.

CONCLUSÃO

A regularização fundiária é um processo que envolve a atuação de múltiplos autores, cada um com uma visão e um dever nesse complexo instituto. Não se limitando a questões jurídicas, mas também, com a intervenção política, urbanística, ambiental e social, para que sejam atingidos os objetivos de regularização do assentamento e de titulação dos ocupantes.

Pode-se dizer que o principal objetivo da Lei 13.463/17 é a desburocratização dos procedimentos, prova disso é a redução das responsabilidades dos Cartórios de Registro de Imóveis e o aumento da participação dos entes públicos, principalmente os Municípios, nas etapas de regularização fundiária.

Apesar da mudança nas responsabilidades da atividade registral, continuam os Cartórios de Registro de Imóveis como importantes atores no plano da regularização fundiária, pois deve-se levar em consideração os princípios estabelecidos na legislação urbanística e registral em vigor, em especial o caráter excepcional das regularizações fundiárias e a simplificação dos procedimentos, respeitando a segurança jurídica e procedendo-se a materialização do direito de moradia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROS, Felipe Maciel Pinheiro. **Regularização Fundiária e Direito à Moradia: Instrumentos Jurídicos e o Papel dos Municípios**. Curitiba: Editora Juruá, 2014.

NALINI, José Renato, e LEVY, Wilson. **Regularização Fundiária**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2014.

BARROS, Felipe Maciel Pinheiro. **Novo marco legal impulsionará regularização fundiária urbana**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-jul-17/felipe-maciel-marco-legal-impulsiona-regularizacao-fundiaria-urbana>. Acesso em: 16 de agosto de 2018.