

COLÉGIO REGISTRAL IMOBILIÁRIO DE MINAS GERAIS – CORI-MG

PARECER Nº 002/2019

ASSUNTO: Regularização Fundiária. Admissão de realização de procedimento de regularização fundiária por fases e por etapas.

Trata-se de parecer do Colégio Registral Imobiliário de Minas Gerais, por meio de sua Diretoria de Regularização Fundiária, com o intuito de pacificar entendimentos e padronizar procedimentos de aprovação e de registro da Reurb, com vistas à difusão e conhecimento da Lei 13.465/17 e do decreto 9.310/18 para viabilização da regularização fundiária no estado de Minas Gerais.

O CORI-MG alterou recentemente seu estatuto para inserir entre os seus objetivos a atuação como entidade de fomento à regularização fundiária urbana, por entender que a legalização da propriedade imobiliária é pressuposto fundamental para o desenvolvimento econômico e social do país.

Desde então o CORI-MG vem procedendo à realização de treinamentos voltados à preparação técnica, tanto dos registradores imobiliários de Minas Gerais, como de profissionais autônomos que atuam na área da regularização fundiária e, principalmente, das equipes técnicas dos Municípios mineiros, a fim de promover a Reurb enquanto instrumento de desenvolvimento local e possibilitar a sua aplicabilidade prática por pelos operadores da lei.

Neste contexto, o CORI-MG entendeu necessária a emissão do presente parecer, que contém orientações específicas quanto a questões que vem sendo objeto de frequentes dúvidas

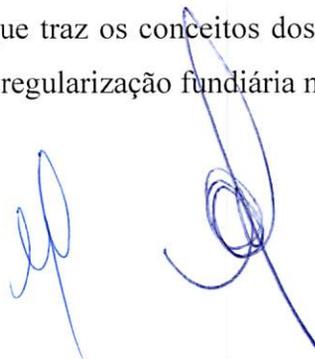
recebidas na Diretoria de Regularização Fundiária, cuja compreensão inadequada pode vir a inviabilizar a Reurb no país, como se faz a seguir:

O procedimento de regularização fundiária criado pela Lei 13.465/17 e denominado de REURB, pode se realizar por fases e/ou por etapas, tendo em vista o grau de irregularidade do núcleo urbano informal a ser regularizado e a discricionariedade do Município.

Isso significa que o Município poderá dividir o núcleo maior em núcleos menores de regularização (REURB por quadra, lote a lote, por conjunto habitacional ou por condomínio informal) ou, ainda, que o procedimento referente àquele núcleo (maior ou menor) será feito por partes, ou seja, precedida ou não de demarcação urbanística, incluindo ou não parcelas que necessitem de estudos técnicos ambientais ou de áreas de risco; ou ainda que serão concluídos em primeiro lugar os núcleos consolidados que já tenham infraestrutura mínima, para depois regularizar os núcleos dotados de pouca ou nenhuma infraestrutura essencial; ou que o Município fará regularização jurídica apenas outorgando a titulação final ou, por fim, que **fará apenas a regularização das construções**, tendo em vista que o parcelamento já está regularizado.

Convém mencionar que a Reurb lote a lote é excepcional e pressupõe o registro do parcelamento do solo ou da regularização do condomínio edifício/conjunto habitacional para atender os critérios mínimos exigidos na elaboração do Projeto de Regularização Fundiária, hipótese em que a titulação final ou a eventual regularização da construção seja feita de forma individualizada.

Tal entendimento é extraído do artigo 11 da Lei 13.465/17 que traz os conceitos dos novos institutos jurídicos criados com a finalidade de viabilização da regularização fundiária no país,



num “verdadeiro esforço de reurbanização do país”, nos termos da exposição de motivos da MP 759/16.

Dentre tais conceitos, constam os de núcleo urbano, núcleo urbano informal e núcleo urbano informal consolidado, que criam critérios objetivos de delimitação dos assentamentos que poderão vir a ser objeto de regularização fundiária. Vejamos:

Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se:

I - núcleo urbano: assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1.972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural;

II - núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização;

III - núcleo urbano informal consolidado: aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município;(...)

A Lei 13.465/17 inova ao adotar o termo “núcleo urbano” para definir os potenciais objetos de Reurb, em substituição a outros termos muitas vezes confusos e sobrepostos, adotados pela legislação anterior, tais como: assentamentos informais, loteamentos clandestinos e irregulares, dentre outros.

Conhecedor dos problemas reais que impediam a regularização de inúmeros núcleos Brasil afora, determinou o legislador que podem ser objeto de Reurb núcleos localizados fora dos perímetros urbano e de expansão urbana dos municípios, desde que suas unidades possuam características e usos urbanos e que sua área seja inferior à fração mínima de parcelamento do solo rural prevista na Lei 5.868/72.

Da mesma forma, compreendeu o legislador que os graus de informalidade dos assentamentos variavam bastante, sendo necessário desenvolver conceitos e instrumentos legais que pudessem alcançar todas as situações fáticas que viessem a impedir o ingresso de determinada propriedade no sistema jurídico registral e no mercado formal de transações imobiliárias.

O legislador definiu que núcleo urbano informal é, além daquele reconhecido como clandestino ou irregular, também aquele no qual não seja possível realizar a titulação de seus ocupantes, seja por razões jurídicas, urbanísticas ou ambientais.

Além disso, no conceito de “núcleo urbano informal” está incluída a possibilidade de fracionamento do objeto da Reurb, outorgando ao gestor municipal a conveniência e oportunidade de regularizar a unidade mínima de uma quadra ou de um condomínio edilício, sem que haja prejuízo de natureza urbanística ou ambiental.

A adoção deste conceito inovador ampliou consideravelmente o rol de situações abarcadas pela Reurb, incluindo agora situações anteriormente não previstas (apesar de bastante comuns), tais como loteamentos regulares, aprovados e registrados, cuja titulação dos ocupantes não é possível, por exemplo, porque a empresa loteadora veio a falir ou porque o loteador pessoa física veio a falecer e sua família não procede ao seu inventário ou, ainda, a possibilidade de regularizar quadra a quadra ou por condomínio edilício.

Finalmente, para poder ser objeto de uma Reurb, um núcleo urbano informal precisa também ser caracterizado como consolidado, ou seja, ser de difícil reversão, classificação que se faz tendo em vista as circunstâncias que o caracterizam: tempo da ocupação, existência de vias públicas e edificações, presença de equipamentos públicos, *etc.*

Mais uma vez a lei muda para resolver gargalos cujas soluções não eram contempladas na legislação anterior – Lei 11.977/09 – que adotava critérios menos flexíveis, como densidade habitacional e tempo mínimo de existência da ocupação. Aqueles núcleos que não se encaixassem em tais parâmetros, não poderiam ser objeto de regularização fundiária, ainda que a ocupação fosse claramente irreversível.

O critério de consolidação também poderá ser analisado no núcleo para separar as quadras que podem ser objeto de Reurb daquelas que seguirão o regramento jurídico tradicional através da Lei 6.766/79 ou Lei 4.591/64, permitindo que o Município faça distinção do regime jurídico aplicável dentro do mesmo núcleo urbano irregular, preservando critérios urbanísticos e ambientais.

Mas a inovação desta legislação não se limita aos conceitos aqui colocados. Para se alcançar a mudança de paradigma proposta pela lei, que possibilitará a potencialização da regularização fundiária no país, é preciso compreender a “mens legis”, a vontade do legislador que inspirou a criação do dispositivo legal, num exercício de hermenêutica constante e fundamental para a aplicação da lei.

A partir da interpretação sistêmica dos preceitos contidos na Lei 13.465/17, é de se concluir que a ousadia neles contida, reside na ampliação da visão da finalidade e dos benefícios gerados pela regularização fundiária. Pela primeira vez no sistema jurídico pátrio, uma legislação que trata do tema apresenta soluções que vão além da concessão do direito social à moradia, reconhecendo, de maneira arrojada, a importância do conteúdo econômico do direito de propriedade.

E esta vontade legislativa de inserção dos núcleos irregulares no mercado formal de transações imobiliárias se expressa no texto legal, em vários de seus dispositivos, mas também aparece na exposição de motivos da MP 759/16, conforme trecho copiado a seguir:

88. *É que o reconhecimento, pelo Poder Público, dos direitos reais titularizados por aqueles que informalmente ocupam imóveis urbanos, permite que estes imóveis sirvam de base para investimento do capital produtivo brasileiro, à medida que poderão ser oferecidos em garantia de operações financeiras, reduzindo custos de crédito, por exemplo.*

89. *Também, a regularização fundiária urbana contribui para o aumento do patrimônio imobiliário do País e representa a inserção de capital na economia, à medida que agrega valor aos imóveis regularizados, os quais, inclusive, tornam-se alvo de tributação (IPTU, ITR, ITBI) ou de cobrança de preços públicos (foros e laudêmios).*

90. *Insista-se, ainda, no particular ora tratado, que referida identificação dos núcleos urbanos informais, passíveis de regularização, insere-os no radar dos investimentos públicos federais. Isto faculta a realização de obras de habitação popular, de saneamento e de mobilidade urbana. A regularização fundiária urbana serve, destarte, como fator indutor para o alcance das metas estabelecidas para aplicação dos recursos destinados a estas ações de desenvolvimento urbano.*

91. *Como é sabido, a terra constitui a base para o desenvolvimento econômico e social de um País. É nela que se desenvolvem a moradia, a indústria e o comércio. Quando a terra - urbana ou rural - não está registrada em Cartório de Registro de Imóveis, para além de situar fora da economia, restam mitigados direitos que garantem cidadania aos seus ocupantes. Viabilizar a regularização fundiária, assim, mais do que assegurar a função social das cidades, a segurança e a dignidade de moradia, dinamiza a economia brasileira.*

É de se concluir, portanto, que para além da regularização urbanística e ambiental de assentamentos informais de várias naturezas, pretendeu, o legislador, propiciar uma **regularização jurídica que permita que os imóveis legalizados promovam o desenvolvimento econômico do país**, o que se obtém principalmente pela inclusão de tais imóveis no mercado imobiliário e em especial no mercado formal de crédito.

Destarte, para que a lei alcance os objetivos planejados pelo legislador, é fundamental que a regularização fundiária ultrapasse os limites do parcelamento do solo, mas objetive e atinja a **regularização das construções edificadas**, tendo em vista que, somente então, os imóveis poderão ser oferecidos em garantia de operações financeiras, acessando, assim, os financiamentos do sistema bancário.

Neste sentido, é forçoso reconhecer que a interpretação sistemática da lei nos conduz à conclusão de que um núcleo urbano informal **só atinge a regularização plena quando se encontram soluções para as áreas edificadas**.

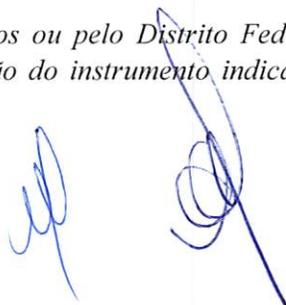
Assim, ainda que se trate de parcelamento do solo aprovado, registrado e cujos lotes tenham sido regularmente transmitidos aos ocupantes, **não havendo a regularização das edificações neles existentes, não se há que falar em regularização plena**, posto que não se atingiu o objetivo final visado pelo legislador.

Esta sem dúvida é a orientação contida no texto legal que permite, em vários de seus dispositivos, que a Reurb pode se dar por fases ou por etapas, a fim de viabilizar o seu processamento de acordo com a conveniência do poder público, inclusive autorizando a postergação de alguns de seus estágios. Senão vejamos alguns dispositivos contidos no decreto 9.310/18:

Art. 10. Na Reurb-S, promovida sobre bem público, o registro projeto de regularização fundiária e a constituição de direito real em nome dos beneficiários poderão ser feitas em ato único, a critério do Poder Público promovente (...)

*§ 5º A listagem dos ocupantes e o instrumento indicativo do direito real constituído, previstos no § 1º, **poderão ser encaminhados ao cartório de registro de imóveis em momento posterior ao registro da CRF.***

§ 6º Na Reurb-S promovida pela União, pelos Estados ou pelo Distrito Federal em áreas de suas propriedades, caberá a estes a definição do instrumento indicativo do



direito real constituído e a listagem dos ocupantes a serem beneficiados, que poderão ser encaminhados ao cartório de registro de imóveis juntamente com a CRF ou em momento posterior, conforme previsto no § 5º.

...

Art. 31. O projeto urbanístico de regularização fundiária indicará, no mínimo(...)

§ 2º A Reurb poderá ser implementada por etapas e abranger o núcleo urbano informal de forma total ou parcial

§ 3º Na Reurb de parcelamentos do solo, as edificações já existentes nos lotes poderão ser regularizadas, a critério do Poder Público municipal ou distrital, em momento posterior, de forma coletiva ou individual.

...

Art. 42. Recebida a CRF, cumprirá ao oficial do cartório do registro de imóveis prenotá-la, autuá-la, instaurar o procedimento registral e, no prazo de quinze dias, emitir a nota de exigência ou praticar os atos tendentes ao registro (...)

§ 3º Na falta de indicação dos beneficiários e dos direitos reais na CRF, será feito o registro do projeto de regularização fundiária com abertura de matrícula para cada unidade imobiliária e o direito real será registrado posteriormente, por meio de título individual ou conforme o disposto no art. 10.

...

Art. 71. O registro da instituição do condomínio urbano simples será efetivado mediante a apresentação pelo requerente ao oficial de do cartório de registro de imóveis do que segue (...)

§ 3º Na Reurb, o registro da instituição do condomínio urbano simples poderá ser requerido posteriormente ao registro do núcleo urbano informal, hipótese em que será suficiente a apresentação dos documentos mencionados no inciso II do caput com visto do órgão competente pela aprovação do projeto de regularização.

Observe-se que em todos os preceitos colacionados acima, o legislador deixa ao promovente da regularização fundiária a possibilidade de “fracionamento” do procedimento ou do núcleo objeto da Reurb, deixando ao alvedrio do operador a opção pela forma mais adequada, de acordo com o caso concreto enfrentado.

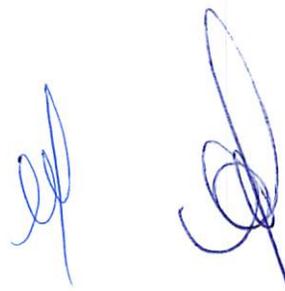
Note-se ainda que esta “postergação de momentos” não descaracteriza uma Reurb e, muito menos, pode impedir que se atinja o objetivo final da lei, que é a regularização das edificações existentes no núcleo urbano informal.

Da mesma maneira, se determinado núcleo urbano encontra-se regular sob o ponto de vista do parcelamento do solo e da titulação de seus ocupantes, porém, pendente da regularização de suas edificações, não se pode dizer que tal assentamento tenha atingido sua regularização plena.

Por esta razão e tendo sempre a vontade do legislador como norte, entende este Colégio Registral Imobiliário que **é perfeitamente possível a realização de procedimento de Reurb – em qualquer de suas modalidades – exclusivamente para a regularização de edificações que eventualmente se encontrem pendentes**, hipótese em que a CRF se constituirá apenas da descrição das construções existentes, o que poderá se dar, inclusive, mediante a apresentação dos **projetos originais das edificações**, sendo dispensada a sua atualização quando se tratar de conjuntos habitacionais promovidos pelo poder público.

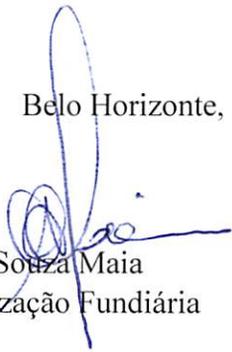
Tal entendimento encontra-se perfeitamente alinhado com a essência da nova legislação, tendo em vista o fato de que tal atualização exige recursos de alta monta, nem sempre disponíveis para o poder público nos tempos atuais, o que, por si só, inviabilizaria a regularização das áreas construídas, impedindo o acesso do imóvel ao mercado formal de crédito. Nestes casos, recomenda-se aos registradores mineiros que procedam à averbação das construções nas matrículas já existentes conforme projeto originalmente aprovado, ficando a cargo do beneficiário final a sua atualização, a se realizar após a conclusão do procedimento de Reurb.

Ressalte-se ainda que estando o parcelamento do solo ou conjunto habitacional já regularizado, é perfeitamente possível a regularização individual das construções, por não ser necessária a apresentação de Projeto de Regularização Fundiária.



Concluindo, é o parecer para AUTORIZAR a realização de procedimento de regularização fundiária que tenha por objetivo apenas a legalização das construções existentes, seja individual ou coletivamente - seja por mera notícia, por meio de expedição do Habite-se ou nos termos da Lei 13.865/19 - quando o parcelamento já se encontrar regularizado e ainda que os ocupantes já tenham sido titulados, diante da permissão legal de se concluir a Reurb por fases ou etapas.

Belo Horizonte, 18 de novembro de 2019.



Ana Cristina de Souza Maia
Diretoria de Regularização Fundiária



Michely Freire Fonseca Cunha
Diretoria de Regularização Fundiária