

# REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

Estudo Preliminar da  
Medida Provisória  
759/2016.

*José Celso Ribeiro Vilela de Oliveira*  
*Departamento de Regularização Fundiária*  
*CORI-MG*

# ESCOPO DA MEDIDA PROVISÓRIA 759, DE 22 DE DEZEMBRO DE 2016 :

- ▶ “Dispõe sobre a *regularização fundiária rural e urbana*, sobre a *liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária* e sobre a *regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal*, institui mecanismos para *aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União*, e dá *outras providências\**.”
  - ▶ \*(inclusive Registros Públicos – ex: registro de linhas férreas).

# STATUS ATUAL DA MP 759, DE 22 DE DEZEMBRO DE 2016:

- ▶ Ato normativo transitório (art. 62, CRFB).
- ▶ Tramita em caráter de urgência, em Comissão Mista do Congresso Nacional, não tendo sido ainda convertida em Lei.
- ▶ Votação para conversão em lei até 02/04, (possibilidade de prorrogação por mais 60 dias).
- ▶ Foi objeto de **732 Emendas Parlamentares**.
- ▶ **207** dessas emendas versam apenas sobre **REURB**.

# MEDIDA PROVISÓRIA 759, DE 22 DE DEZEMBRO DE 2016

- ▶ Considerações Preliminares:
  - ▶ Lei 11.977/09 regia integralmente a matéria.
  - ▶ Tempo de maturação natural da Lei 11.977/09.
    - ▶ Ex: Central de Registro Eletrônico de Imóveis - CRI.
  - ▶ Dificuldades específicas de Regularização Fundiária:
    - ▶ Interdisciplinaridade: dificuldade de entendimentos, agendas, recursos, etc.
  - ▶ URGÊNCIA? RELEVÂNCIA?
  - ▶ (art. 62, § 3º, CRFB): **Perda de eficácia**, em caso de não conversão da MP em Lei, se não votada em 60 dias (02/04/17), prorrogáveis uma única vez.
    - ▶ Ex.: MP 700 /15: imissão provisória na posse como direito real.

# OFICIO CIRCULAR 02/2017 (CEPJHU-MP/MG) –

*“A pretexto de simplificar o procedimento de regularização fundiária, a MP contém inúmeras inconsistências e inconstitucionalidades, contribuindo para trazer uma situação de insegurança jurídica para o tema, mormente porque revogou o Capítulo III da Lei Federal 11.977/2009 e deixou grande parte dos seus dispositivos para futura regulamentação pelo Poder Executivo Federal.*

*Acreditamos que o pior retrocesso operado consistiu em divorciar completamente a regularização fundiária do planejamento urbano, de competência dos Municípios (...).*

*A MP praticamente permite regularizar tudo, inclusive loteamentos implantados até **21/12/2016**, na zona rural, o que favorece especialmente empreendedores de má-fé, responsáveis por chacreamentos rurais voltados para classes média e alta, violando os princípios da função social da cidade e das propriedades rural e urbana.*

*Reafirmamos que os procedimentos de regularização fundiária já iniciados com base na Lei 11.977/2009 devem seguir aquele rito, conforme o disposto no art. 73§2º da MP 759/2016.”*

*Dra. Marta Larcher*

# PROCESSOS DE REGULARIZAÇÃO EM ANDAMENTO

- ▶ “Art. 73. Ficam revogados:

VI - o Capítulo III da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009; e  
(...)

§ 2º Os processos de regularização fundiária iniciados até a data de publicação desta Medida Provisória poderão ser regidos, a critério do ente público responsável por sua aprovação, pelos arts. 46 a 71-A da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009”.

- ▶ Interlocução com Executivo Municipal e MP para adoção dos procedimentos da Lei 11.977/09.
- ▶ \*Exemplos de processos iniciados:
  - ▶ Levantamentos de dados;
  - ▶ Organização social;
  - ▶ Edição de legislação municipal;
  - ▶ Licitações de trabalhos visando a regularização;

# EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS DA MP 759:

“86. (...) o modelo da REURB ora proposto em caráter substitutivo, para além de preencher lacunas deixadas pelo legislador, vem **dinamizar e simplificar – inclusive sob uma perspectiva registral** – o processo da regularização fundiária urbana no País, permitindo que este efetivamente alcance os seus fins”.

- ▶ Já existia norma flexibilizante e simplificadora de procedimentos registrares sendo aplicada: a Lei 11.977/09.

# EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS DA MP 759:

- ▶ “93. Apesar da falta de dados oficiais, só o *Ministério das Cidades* recebeu, nos últimos quatro anos, *pedidos de recursos para a regularização fundiária de mais de quatro milhões de unidades imobiliárias em todo o Brasil*. Muitas dessas ocupações originam-se de contratações legítimas. Ocorre que seus ocupantes, quando muito, possuem, apenas, escrituras sem registro ou mesmo documentos particulares inaptos ao ingresso nos registros imobiliários. São localidades, bairros e, eventualmente, municípios inteiros em condição de informalidade; o que desordena as cidades, com vasto leque de consequências negativas para o bem-estar da população e o desenvolvimento local”.
- ▶ Esse expressivo número de imóveis com projetos de regularização apresentados ao MCidades é sinal de fracasso ou êxito da Lei 11.977/09?



# EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS DA MP 759:

- ▶ “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)”.
- ▶ Regularização Fundiária não é só direito social de moradia. É desenvolvimento econômico. Mas isso ficou apenas na Exposição de Motivos. Porque não se incluiu regularização construtiva simplificada

# EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS DA MP 759:

## INOVAÇÕES

95. (...) “o novo marco legal da regularização fundiária urbana, ora proposto, contempla, em suma, as seguintes inovações:

1. Um novo conceito de informalidade, para fins de caracterização do objeto da REURB, denominado núcleo urbano informal;
2. Uma nova forma de aquisição do direito real de propriedade, instrumento de regularização fundiária, denominado legitimação fundiária;
3. A criação de um novo direito real, a ser inserido no rol do art. 1.225 do Código Civil de 2002, denominado Direito de Laje, sobremaneira útil à regularização fundiária de favelas;
4. A criação de um procedimento menos burocratizado, inclusive em âmbito de aprovação e registro cartorial da REURB, o qual se opera, em âmbito extrajudicial, perante os Municípios, inclusive para fins de composição de conflitos por via consensual, como bem apregoou a Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015”.

# 1. NOVO CONCEITO DE “NÚCLEO URBANO INFORMAL”:

“Art. 9º Para fins desta Medida Provisória, consideram-se:

I - núcleos urbanos - os adensamentos com usos e características urbanas, ainda que situados:

a). em áreas qualificadas como rurais”;

- ▶ A Lei 6.766 (artigo 3º) e a Lei 11.977 (art. 47, I) previam a possibilidade de parcelamento e regularização fundiária somente dentro perímetro urbano previsto em Lei municipal.
- ▶ Prevalência inaugural do critério “destinação” sobre o critério “localização” urbana.
- ▶ Supressão da competência constitucional (CF, art. 30, VIII) dos Municípios de promoverem seu adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano.
- ▶ Base do Direito Urbanístico sumariamente desconsiderada.

# 1. NOVO CONCEITO DE “NÚCLEO URBANO INFORMAL”:

“§ 2º Os núcleos urbanos informais situados em áreas qualificadas como rurais poderão ser objeto da Reurb, **desde que** a unidade imobiliária **tenha área inferior** à fração mínima de parcelamento, prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972”.

- ▶ O que antes era expressamente vedado (parcelamento em zona rural abaixo da f.m.p.) passou a ser **requisito** de regularização.
- ▶ Unidades com destinação urbana situadas na zona rural mantêm a qualificação de rural somente se sua área for igual ou superior à f.m.p.
- ▶ Já se for menor que a f.m.p., considera-se urbana para fins de regularização.
- ▶ Ou seja: tem-se um novo recorte distintivo entre imóveis rurais e urbanos para fins de regularização fundiária urbana: **o tamanho.**

## 2. LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA

*Art. 21. A legitimação fundiária constitui **forma originária** de aquisição do direito real de propriedade, conferido por **ato discricionário** do Poder Público àquele que detiver **área pública** ou possuir **área privada**, como sua, unidade imobiliária **com destinação urbana**, integrante de núcleo urbano informal consolidado.*

## 2.1. LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA DE ÁREA PÚBLICA

- ▶ É instrumento adicional de titulação dos possuidores de áreas públicas, ao lado de concessão de direito real de uso, da compra e venda, da doação, da cessão de uso e outros instrumentos previstos na legislação patrimonial dos entes públicos.
- ▶ Inexistência de autorização legislativa para que um ente público realize a legitimação fundiária sobre o patrimônio de outro ente político (competência executiva heterônoma).
- ▶ Não constitui direito subjetivo do beneficiário, mas sim ato discricionário do ente público (art. 21).
- ▶ Pergunta: como pode ser aquisição originária (ausência de consensualidade) se o próprio ente público é quem titula ocupante de seu imóvel?

# 2.1. LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA DE ÁREA PÚBLICA

## ► Restrição a hipóteses de REURB-S?

*“Art. 21 § 4º Na Reurb-S, a legitimação fundiária será concedida ao beneficiário, 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 beneficiado por mais de uma legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto; e*

*III - em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido o interesse social de sua ocupação pelo Poder Público.*

*(§4º faz regulamentação apenas dos requisitos da L.F. em REURB-S). Não há requisitos para REURB-E”.*

## 2.2. LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA DE ÁREA PARTICULAR

- ▶ Modalidade de perda compulsória da propriedade.
- ▶ Independe de relação jurídica entre antigo e novo proprietário.
- ▶ Decorre de ato discricionário do Poder Público (não constitui direito subjetivo do beneficiário).
- ▶ Ente legitima sem indenizar proprietário.
- ▶ Constitui verdadeira desapropriação indireta (Estado se aposse de bem de particular sem indenizá-lo), o que constitui um ilícito da Administração (até mesmo na desapropriação sancionatória – art. 182, §4º, III, CRFB – a Administração tem dever de indenizar).
- ▶ Inconstitucionalidade flagrante.



# 3. DIREITO REAL DE LAJE

- ▶ Exposição de Motivos: pensado para favelas (item 95).
- ▶ Regra: inexistência de averbação de construção após procedimentos de regularização fundiária.
- ▶ Razão: MP não traz qualquer avanço no sentido da simplificação de averbação de construção, nem sugere que Municípios prevejam em legislação municipal (Habite-se Simplificado para REURB-S).
  - ▶ \*Ex.: Plano Diretor de Itabira contempla regularização construtiva simplificada
- ▶ Direito real de laje nasce com registro.
- ▶ Registro da laje pressupõe averbação de construção.
- ▶ Consequência: Registro do direito real prejudicado.
- ▶ (Palestra Dr. Marcelo Couto).

# 4. DESBUROCRATIZAÇÃO DE PROCEDIMENTOS

Art. 33. A Reurb obedecerá as seguintes fases, **a serem regulamentadas em ato do Poder Executivo federal\***:

I - requerimento dos legitimados;

II - elaboração do projeto de regularização fundiária;

III - processamento administrativo do requerimento, no qual será conferido prazo para manifestação do proprietário, dos confrontantes e de terceiros interessados;

IV - saneamento do processo administrativo;

V - decisão da autoridade competente, mediante ato formal, ao qual se dará publicidade;

VI - expedição da **Certidão de Regularização Fundiária - CRF** pelo Município; e

VII - **registro da CRF** pelos legitimados perante o oficial do cartório de registro de imóveis em que se situa a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada.

**\*Há mais de 40 previsões de regulamentação por ato do Executivo Federal, inclusive fixação de valor de referência para alienação de imóvel público e de faixa de renda da REURB-S**

# 4. DESBUROCRATIZAÇÃO DE PROCEDIMENTOS

- ▶ Apresentação da CRF enseja abertura de procedimento para registro **de projeto** de REURB.

*“Art. 43. Recebida a certidão de regularização fundiária, cumprirá ao oficial do cartório do registro de imóveis prenotar e autuar o instrumento, de modo a instaurar o **processo administrativo de registro do projeto da Reurb**”.*

*“Art. 33, § 1º A CRF consiste em título executivo extrajudicial e, após o seu registro, **confere direitos reais aos beneficiários da Reurb.**”*

- ▶ Dúvida quanto ao conteúdo jurídico da CRF.

# 4. DESBUROCRATIZAÇÃO DE PROCEDIMENTOS

- ▶ Certidão de Regularização Fundiária (CRF) antecede ou dispensa a apresentação de outros títulos a registro?

*“Art. 33, §1º: A CRF consiste em título executivo extrajudicial e, após o seu registro, confere direitos reais aos beneficiários da Reurb”.*

X

*“Art. 37. O pronunciamento da autoridade competente que decidir o processamento administrativo da Reurb deverá: (...)*

*III - identificar e declarar os ocupantes de cada unidade imobiliária com destinação urbana regularizada, e os seus direitos reais, em conformidade com as informações constantes da CRF”.*

X

*“Art. 38. Para fins de regularização fundiária urbana, também poderão ser utilizados como instrumentos para conferir direitos reais, entre outros, a concessão de direito real de uso, a concessão de uso especial para fins de moradia, de doação e de compra e venda”.*

# 4. DESBUROCRATIZAÇÃO DE PROCEDIMENTOS

*“Art. 48. Para os atuais ocupantes das unidades imobiliárias objeto de Reurb, os **compromissos de compra e venda, as cessões e as promessas de cessão** valerão como título hábil para a aquisição da propriedade, quando acompanhados da prova de quitação das **obrigações do adquirente**, e serão registrados nas matrículas das unidades imobiliárias correspondentes, resultantes da regularização fundiária.”*

- ▶ Nesse sentido o Provimento 260 – CGJ/MG foi mais ousado (art. 993). Prova da quitação por ausência de ações judiciais nos últimos 5 anos.

# 4. DESBUROCRATIZAÇÃO DE PROCEDIMENTOS

*“Art. 9o, § 1º Para fins de Reurb, os Municípios poderão dispensar as exigências relativas ao percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso público ou ao tamanho dos lotes regularizados, assim como a outros parâmetros urbanísticos e edíficos”.*

- ▶ Novo marco temporal para a anistia que, pelo artigo 52 da Lei 11.977 estava restrita a 2009.
- ▶ Sucessivas anistias em normas já flexibilizantes.
  - ▶ “não cumpra a regra. Aguarde a próxima anistia”.

# 4. DESBUROCRATIZAÇÃO DE PROCEDIMENTOS

- ▶ Adiciona ao antigo rol da Lei 11.977/09:
  - ▶ Administração Indireta: Autarquias, Fundações Públicas, Sociedades de Economia Mista e Empresas Públicas podem promover regularização fundiária.
  - ▶ Ministério Público.
  - ▶ Defensoria Pública.
  - ▶ O próprio loteador irregular.
  
- ▶ Pergunta: Há orçamento para MP e DP promoverem REURB?

# 4. DESBUROCRATIZAÇÃO DE PROCEDIMENTOS

*“Art. 57. As disposições da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, não se aplicam à Reurb, exceto quanto ao disposto nos arts. 50, 51 e 52 da referida Lei”.*

- ▶ Somente disposições sancionatórias ao parcelador irregular.

*“Art. 58. Para fins da **Reurb**, ficam dispensadas a desafetação e as exigências previstas no inciso I do caput do art. 17 da Lei nº 8.666, de 1993”.*

- ▶ Dispensa de desafetação, avaliação prévia, autorização legislativa e licitação.
- ▶ Deveria ter deixado expresso que se trata de REURB-S.



# CONSIDERAÇÕES FINAIS

- ▶ Norma inoportuna, atécnica e, em diversos pontos, inconstitucional.
- ▶ Discricionariade crescente aos Municípios.
- ▶ Normas registraes e de parcelamento são vistas como as grandes vilãs, de maneira acrítica.

# CONSIDERAÇÕES FINAIS

## ▶ Sugestões:

### ▶ Aproveitamento de processos iniciados\*.

- ▶ Interlocução com Executivo Municipal e MP para adoção dos procedimentos da Lei 11.977/09.

### ▶ \*Exemplos:

- ▶ Levantamentos de dados;
  - ▶ Organização social;
  - ▶ Edição de legislação municipal;
  - ▶ Licitações de trabalhos visando a regularização;
  - ▶ Troca de informações entre Prefeitura e CRI para análise jurídica de situações de irregularidade fundiária.
- ▶ Aguardo da conversão ou não da MP em Lei para estudo inicial de novos processos.

▶ Obrigado!

E-mail: [oficial@registroitabira.com.br](mailto:oficial@registroitabira.com.br)