

Reflexões para uma Lei Estadual de Regularização Fundiária

José Celso Vilela
Diretor de Regularização Fundiária
CORI-MG



Para que fazer Regularização Fundiária Urbana?

- A. Dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF);
- B. Direito Social de Moradia (art. 6º, CF);
- C. “Direito à cidade” (Art. 2º, Lei 10.257/01 - Estatuto da Cidade);
- D. Função social da propriedade (art. 5º, XXIII, CF);
- E. Desenvolvimento econômico via acesso a crédito a juros módicos para cidadãos e empresas.

“A irregularidade fundiária está na raiz do subdesenvolvimento sócio- econômico”.

(THE WORLD BANK. Urban Policy and Economic Development – An Agenda for the 1990s. A World Bank policy paper. Washington, 1991).



Imóveis - dupla função:

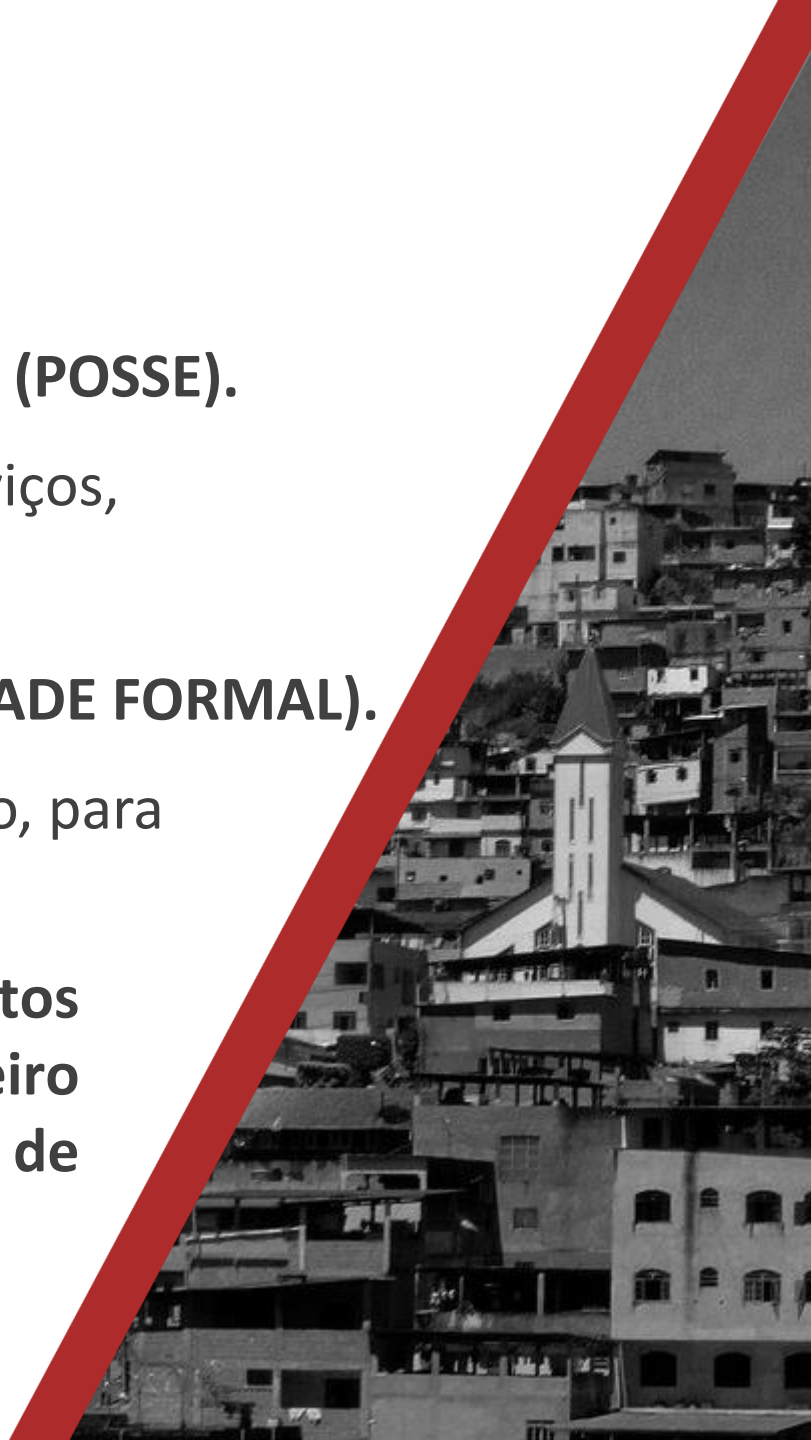
1) Palco imediato da atividade humana (POSSE).

Ex: moradia, indústria, comércio, serviços, agricultura, extrativismo, etc.

2) Alavancagem econômica (PROPRIEDADE FORMAL).

Garantia real em operações de crédito, para cidadãos e empresas.

Imóveis irregulares não são aceitos como garantia pelo sistema financeiro para a redução de taxa de juros de empréstimos!



Raízes legais históricas para o problema fundiário atual brasileiro:



Lei Imperial 556, de 25 de junho de 1850.

Código Comercial Brasileiro.

Hipoteca de imóveis era feita no Registro do Comércio.



Lei Imperial 581, de 04 de setembro de 1850.

“Lei Eusébio de Queiroz - pra inglês ver”

Proibição do tráfico negreiro no Brasil.



Lei Imperial 601, de 18 de setembro de 1850.

Lei de Terras.

Lei de Terras, de 1850:

*“Art. 3º São **terras devolutas**:*

§ 1º As que não se acharem applicadas a algum uso publico nacional, provincial, ou municipal.

*§ 2º As que não se acharem no dominio particular por qualquer **titulo legitimo**, nem forem havidas por **sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial**, não incursas em commisso por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura”.*

§ 3º As que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apesar de incursas em commisso, forem revalidadas por esta Lei.

Lei de Terras, de 1850:

“Art. 3º São terras devolutas:

(...)

§ 4º As que não se acharem ocupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em título legal, forem legitimadas por esta Lei.”

*“Art. 5º Serão legitimadas as posses mansas e pacíficas, adquiridas por ocupação primária, ou havidas do primeiro ocupante, que se acharem **cultivadas**, ou com princípio de cultura, e **morada, habitual do respectivo posseiro**, ou de quem o represente, guardadas as regras seguintes:”*

Lei de Terras, de 1850:

O problema da medição das terras:

“Art. 7º O Governo marcará os prazos dentro dos quaes deverão ser medidas as terras adquiridas por posses ou por sesmarias, ou outras concessões, que estejam por medir, assim como designará e instruirá as pessoas que devam fazer a medição, attendendo ás circumstancias de cada Provincia, comarca e municipio, o podendo prorogar os prazos marcados, quando o julgar conveniente, por medida geral que comprehenda todos os possuidores da mesma Provincia, comarca e municipio, onde a prorogação convier.”

Lei de Terras, de 1850:

Consequência para a falta de medição das propriedades:

“Art. 8º Os possuidores que deixarem de proceder á medição nos prazos marcados pelo Governo serão reputados cahidos em commisso, e perderão por isso o direito que tenham a serem preenchidos das terras concedidas por seus titulos, ou por favor da presente Lei, conservando-o sómente para serem mantidos na posse do terreno que occuparem com effectiva cultura, havendo-se por devoluto o que se achar inculto.”

Lei de Terras, de 1850:

Domínio Público x Domínio Particular:

*“Art. 10. O Governo proverá o modo pratico de extremar o dominio publico do particular, segundo as regras acima estabelecidas, incumbindo a sua execução ás autoridades que julgar mais convenientes, ou a commissarios especiaes, os quaes procederão administrativamente, fazendo decidir por **arbitros** as questões e duvidas de facto, e dando de suas proprias decisões recurso para o Presidente da Provincia, do qual o haverá tambem para o Governo.”*

Lei de Terras, de 1850:

O efeito da falta de título:

“Art. 11. Os posseiros serão obrigados a tirar títulos dos terrenos que lhes ficarem pertencendo por efeito desta Lei, e sem eles não poderão hypothecar os mesmos terrenos, nem aliená-los por qualquer modo.”

Lei de Terras, de 1850:

Registro do Vigário:

“Art. 13. O mesmo Governo fará organizar por freguezias o registro das terras possuidas, sobre as declarações feitas pelos respectivos possuidores, impondo multas e penas áquelles que deixarem de fazer nos prazos marcados as ditas declarações, ou as fizerem inexactas.”

Decreto 1.318, de 1854:

“Art. 97. Os Vigarios de cada huma das Freguezias do Imperio são os encarregados de receber as declarações para o registro das terras, e os incumbidos de proceder á esse registro dentro de suas Freguezias, fazendo-o por si, ou por escreventes, que poderão nomear, e ter sob sua responsabilidade.”

“Art. 99. Estas instruções serão dadas nas Missas conventuaes, publicadas por todos os meios, que parecerem necessarios para o conhecimento dos respectivos fregueses”.

A criação do Registro de Imóveis:

Lei n. 1.237, de 24 de setembro de 1864.

“TITULO I

Disposições Geraes

Art. 1º Não ha outras hypothecas senão as que esta Lei estabelece.

*Art. 2º A hypotheca é regulada sómente pela Lei civil, ainda que algum ou todos os credores sejam commerciantes. Ficção derogadas as disposições do **Codigo Commercial**, relativas á hypotheca de bens de raiz.”*



A criação do Registro de Imóveis:

Lei n. 1.237, de 24 de setembro de 1864.

(...)

§ 1º Só podem ser objecto de hypotheca:

Os immoveis.

Os accessorios dos immoveis com os mesmos immoveis.

Os escravos e animais pertencentes ás propriedades agricolas, que forem especificados no contracto, sendo com as mesmas propriedades.

O dominio directo dos bens emphiteuticos.



Criação do Registro de Imóveis:

A criação dos Ofícios de Registro de Imóveis no Brasil, com a Lei 1.237, de 1864, teve por finalidade acabar com a dualidade de registros (do Comércio e do Vigário) instaurada em 1850, e unificar o sistema de registro de propriedade e registro de garantias reais imobiliárias!

Contexto rural (ainda hoje): crédito rural alcança juros mais baixos, entre outras razões (além dos subsídios) porque imóveis, equipamentos e/ou produção são dados em garantia.



Processo de urbanização no século XX e legislação federal:



Decreto-Lei 58/1937 (Parcelamento Urbano e Rural);



Decreto-Lei 271/63 (transferência de áreas públicas, aprovação);



Lei Federal 6.766/79 (Lei de Parcelamento do Solo Urbano).

Estatísticas populacionais:

- População urbana brasileira: **84,4%***
- População urbana em MG: **85,3%***

**Fonte: Censo IBGE 2010.*

Estatísticas imobiliárias:

- Imóveis urbanos no Brasil:
Aproximadamente **60 milhões***.
- Imóveis urbanos irregulares no Brasil:
Aproximadamente **30 milhões***.
- Imóveis urbanos irregulares em Minas Gerais:
Aproximadamente **3 milhões***.

**(Estimativa do extinto Ministério das Cidades, a partir do Censo IBGE.)*





**IMÓVEL REGULAR COMO
SINÔNIMO DE ACESSO A
CRÉDITO A JUROS MÓDICOS:**

Quer um exemplo?

VALE S/A, EM ITABIRA:

CLÁUSULA SEGUNDA - CARACTERÍSTICAS DAS OBRIGAÇÕES GARANTIDAS

2.1. Características das Obrigações Garantidas: As Partes declaram, para os fins do artigo 1.362 do Código Civil, que as Obrigações Garantidas apresentam as seguintes características:

2.1.1. Características das Obrigações Garantidas:

- a) Valor Nominal: R\$ 700.000.000,00 (setecentos milhões de reais);
- b) Prazo de Pagamento: 2.584 (dois mil quinhentos e oitenta e quatro) dias contados da Data de Emissão;
- c) Remuneração: Taxa Referencial, divulgada pelo Banco Central do Brasil, acrescida de juros remuneratórios correspondentes a 8,80% (oito inteiros e oitenta centésimos por cento) ao ano ("Remuneração");

INSTRUMENTO PARTICULAR DE ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA DE IMÓVEL EM GARANTIA E OUTRAS
AVENÇAS

VIA NÃO NEGOCIÁVEL

I - PARTES

Pelo presente instrumento particular ("Alienação Fiduciária"), firmado nos termos do artigo 38 da Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, conforme posteriormente alterada ("Lei nº 9.514/97"), as partes:

VALE S.A., sociedade por ações com sede na Cidade do Rio de Janeiro, Estado do Rio de Janeiro, na Avenida Graça Aranha, nº 26, Ed. Barão de Mauá, Centro, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 33.592.510/0001-54, representada, neste ato, nos termos de Estatuto Social ("Fiduciante"); e

BANCO [REDACTED]

[REDACTED], neste ato representado nos termos de seu Estatuto Social ("Fiduciário");

(sendo a Fiduciante e o Fiduciário, quando em conjunto, doravante denominados "Partes")

II - CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES:

- a) a Fiduciante é proprietária e legítima possuidora do imóvel localizado na Cidade de Itabira, Estado de Minas Gerais, conforme descrito e caracterizado no Anexo I desta Alienação Fiduciária, objeto da matrícula nº 13.521 do Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Itabira, Estado de Minas Gerais ("Imóvel Total");

Quer outro exemplo?

**ESCUTE O PEDIDO DA
DONA ROSINHA!**





Lei Federal 13.476/17:

- Contrato de abertura de rotativo de crédito com garantia real.
- Registro deste contrato deve ser gratuito para imóveis oriundos de REURB-S:
 - ❖ Até 20% do valor do imóvel.
 - ❖ Até 3 anos para pagamento.



Sugestões Legislativas:

1). Regulamentação art. 10, da Lei 13.465) – desenvolvimento econômico:

Art. 10. Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios:

(...)

II - criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;

III - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados;

IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda;

VII - garantir a efetivação da função social da propriedade;

VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;

X - prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais;

XI - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher;

SUGESTÃO - INSERIR:

“XII promover o desenvolvimento econômico das cidades através da viabilização do acesso a crédito a juros módicos, lastreado em garantia real imobiliária”.

2). Regulamentação art. 13, § 1º da Lei 13.465/17) – extensão da gratuidade em REURB-S:

§ 1º Serão isentos de custas e emolumentos, entre outros, os seguintes atos registrais relacionados à Reurb-S, de que trata a Lei Federal nº 13.465/17:

I - o primeiro registro da Reurb-S, que confere direitos reais aos seus beneficiários;

(...)

V - a primeira averbação de construção residencial de interesse social;

VI - o primeiro registro de direito real de garantia previsto na Lei Federal 13.476/17, sobre unidade imobiliária derivada da Reurb-S, com crédito limitado a 20% do valor do imóvel, e desde que contratado pelo prazo máximo inicial de 3 anos;

(...)

3). Regulamentação art. 13, § 1º da Lei 13.465/17) – desconto de 50% nos 10 anos pós REURB-S:

§ 2º Serão reduzidos em 50% os emolumentos e taxa de fiscalização judiciária para os atos notariais e registrais relativos a imóveis oriundos de processos de regularização fundiária de REURB-S, que comprovadamente mantiverem sua destinação de interesse social, nos dez anos seguintes ao registro da REURB.

4). Termo de Cooperação Técnica para regularização em imóveis do Estado:

Decreto Federal 9.310/18:

“Art. 93-A. Para que o Município promova a Reurb em áreas da União sob a gestão da Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, é necessária a prévia formalização da transferência da área ou a celebração de acordo de cooperação técnica ou de instrumento congênere com a referida Secretaria. (Incluído pelo Decreto nº 9.597, de 2018”.

Estado deve prever possibilidade de Municípios promoverem diretamente regularização fundiária em áreas públicas estaduais.

5). Termo de Cooperação Técnica para regularização em imóveis do Estado - CTM:

Exemplo de redação sugerida:

“Art. XXX. Fica o Estado de Minas Gerais autorizado a celebrar termo de cooperação técnica ou instrumento congênere com os Municípios para a implementação da REURB em imóveis públicos estaduais, hipótese em que farão a titulação em nome do Estado.

Parágrafo único. Para a celebração do instrumento previsto no caput será exigido aos Municípios fazerem constar, dos termos de referência dos trabalhos técnicos em Reurb, a adequação aos requisitos de instalação de um Cadastro Territorial Multifinalitário, a ser por estes iniciado no prazo máximo de três anos, contados da assinatura do convênio”.

6). Inércia dos Municípios: Sugestão – viabilização da Usucapião Plúrima Individual (processamento por quadra):

- Fato jurígeno comum para o parcelamento irregular (origem registral comum ou ausência de matrícula de origem).
- Pluralidade de sujeitos (usucapietes individuais).
- Registro final individual para cada usucapiete.
- ❖ Sugestão do CORI-MG: Alteração da Lei 15.424, Tabela 4, do Registro de Imóveis, **item 8, a**, para permitir um processamento único por quadra com origem comum.
- ❖ Ganho de escala na contratação de serviços técnicos



7). Problema da ausência de lastro registral identificado X “terras devolutas ainda não discriminadas”

STJ – AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 936.508 - PI (2016/0156095-5)

EMENTA: AGRAVO INTERNO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ALEGAÇÃO DE OMISSÃO. INEXISTÊNCIA. USUCAPIÃO. TERRAS SEM REGISTRO. FALTA DE PRESUNÇÃO. TERRAS DEVOLUTAS. CONSTATAÇÃO DOS REQUISITOS AUTORIZADORES DA AQUISIÇÃO DA PROPRIEDADE. REVISÃO. SÚMULA 7/STJ.


Lei 13.465/17 – autoriza abertura de matrícula para área sem origem registral identificada (art. 19, art. 50, art. 51).

Lei Estadual deve conter orientação unívoca: área sem registro não se presume pública. Isso permite a aplicação desembaraçada dos instrumentos titulatórios da Lei 13.465/17 e retira responsabilização atual para gestores públicos na omissão em responder aos processos de Reurb e usucapião extrajudicial.

8). Necessidade de previsão em nível estadual do artigo 195-B, da Lei 6.015, para discriminação simplificada:


Art. 195-B. A União, os Estados e o Distrito Federal poderão solicitar ao registro de imóveis competente a abertura de matrícula de parte ou da totalidade de imóveis urbanos sem registro anterior, cujo domínio lhes tenha sido assegurado pela legislação, por meio de requerimento acompanhado dos documentos previstos nos incisos I, II e III do caput do art. 195-A, inclusive para as terras devolutas, dispensado o procedimento discriminatório administrativo ou judicial.

(Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)



9). Preferência das novas formas de titulação da propriedade exclusiva, definitiva e plena:

- A. Se REURB é para promover desenvolvimento econômico, não faz sentido utilizar titulações mais restritas que a propriedade plena:
- B. Legitimação fundiária;
 - ❖ Marco temporal até 22/12/2016;
- C. Compra e venda simbólica;
- D. Doação;



10). Necessidade de dispensa de pagamento atual em determinados casos:

A saber:

- REURB-S;
- REURB-E em que já houver sido feito pagamento pelo beneficiário (ou seu antecessor na posse) ao ente público.

11). Regularização Rural:

Na regularização rural: art. 247, da CE/MG, impõe 10 anos de inalienabilidade para imóvel após confecção do título.

Mas:

- i. regularização rural não é reforma agrária;
 - ❖ Regularização é para posse consolidada;
 - ❖ Reforma agrária é para plano de assentamentos (*pro futuro*).
- ii. Tempo de ocupação pelos beneficiários, em grande parte, já supera em muito os 10 anos.
- iii. Sugestão: Idealmente, deve haver afetação do imóvel à destinação à pequena produção rural, familiar, pequena indústria rural ou cooperativa rural, pelo prazo de 10 anos. E não um impedimento à alienação.

Resumo das sugestões:

- 1). Reurb = desenvolvimento econômico, pois permite acesso a crédito a juros módicos, com a possibilidade de os imóveis regulares serem oferecidos em garantia;
- 2). Gratuidade de emolumentos para atos cartoriais em Reurb-S deve atingir registro de contrato de garantia, desde que limitado a 20% do valor do imóvel e ao prazo inicial contratado de 3 anos;
- 3). Lei Estadual deve autorizar Estado a fazer convênio com Municípios para promoverem REURB em áreas públicas estaduais. Mas deve-se exigir que Municípios façam obrigatoriamente termo de referência de REURB + CTM (para aproveitamento de trabalhos técnicos) e se comprometam a iniciar implementação CTM no prazo de 2 anos da assinatura do convênio.
- 4). Deve-se driblar a inércia dos Municípios possibilitando alternativas à iniciativa privada para trabalhar com o problema fundiário com economia de escala (Usucapião Plúrima Individual) – para isso, alterar a Lei de Emolumentos para permitir um único processamento de usucapião por quadra.
- 5). Enfrentar o problema da falta de manifestação do Estado em processos de REURB de ocupações em áreas supostamente classificáveis como terras devolutas.



Resumo das sugestões:

6). Reprisar na Lei Estadual o artigo 195-B, da Lei Federal 6.015/73, para dispensar as atuais formas de discriminação de terras públicas (administrativa e judicial).

7). Preferência ao título de legitimação fundiária ou outro título que transmita propriedade plena, definitiva e desembaraçada aos beneficiários (art. 10, parágrafo 6º, do Decreto Federal 9.310/18), seja na Reurb-S ou na Reurb-E (expressamente prever isso).

8). Dispensa de pagamento atual pelo imóvel na Reurb-S e na Reurb-E em que já houver sido feito pagamento anterior, mesmo que por possuidor anterior, ao ente público.

9). Na regularização rural: art. 247, da CE/MG, exige 10 anos de inalienabilidade após confecção do título, mas: i. regularização rural não é reforma agrária; ii. tempo de ocupação já supera 10 anos; iii. deve haver afetação à destinação à pequena produção rural, familiar, pequena indústria rural ou cooperativa rural, pelo prazo de 10 anos.

Muito obrigado!

José Celso Vilela

Contato: oficial@registroitabira.com.br



OFÍCIO DE
REGISTRO
DE IMÓVEIS

ITABIRA-MG

