

Felipe Maciel: Marco legal impulsiona regularização fundiária urbana

A Lei 13.465/17, resultante da conversão legal da Medida Provisória 759/16 e sancionada pelo presidente da República, instituiu novo marco legal em matéria de regularização fundiária, revogando por completo a Lei 11.977/09^[1], que até então cumpria tal papel.

Apesar de bastante criticada por alguns seguimentos sociais, especialmente pela forma como se deu seu processo de discussão, a nova lei derruba algumas amarras procedimentais verificadas pela experiência do marco legal anterior e representa um importante passo para o avanço da regularização fundiária urbana no Brasil.

A seguir, de forma sintetizada, serão apresentadas quatro das principais mudanças estabelecidas pelo novo marco legal, destacando-se a regularização fundiária urbana, com a ressalva de que as inovações vão bem além do que será exposto.

Conceito de Reurb

O marco legal cria o termo “Reurb” para conceituar a regularização fundiária urbana como o conjunto de “medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes” (art. 9º), estabelecendo-se novos objetivos em relação à legislação anterior, elencados no art. 10.

Destacam-se entre eles: criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes (inciso II); concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo (inciso IX); prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais (inciso X); e franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária (inciso XII).

A Reurb compreende, por outro lado, duas modalidades: a Reurb de Interesse Social (Reurb-S), que corresponde à regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal, e a Reurb de Interesse Específico (Reurb-E), aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na primeira modalidade (art. 13, incisos I e II).

Segundo a lei, a classificação do interesse visa exclusivamente identificar responsáveis pela implantação ou adequação das obras de infraestrutura essencial e reconhecer o direito à gratuidade das custas e emolumentos notariais e registrais em favor daqueles a quem for atribuído o domínio das unidades imobiliárias regularizadas. Essa diferenciação não existia dessa forma na legislação revogada.

Demarcação urbanística

A demarcação urbanística, importante inovação da Lei 11.977/09, ganhou novos contornos e maior aplicabilidade prática, ao ser definida como o “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 averbação na matrícula destes

imóveis da viabilidade da regularização fundiária, a ser promovida a critério do município” (art. 11, inciso IV).

Quanto ao procedimento em si, caberá agora ao próprio poder público – e não mais aos cartórios de registro de imóveis – a notificação dos titulares de domínio e os confrontantes da área demarcada, pessoalmente ou por 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 trinta dias (Art. 20). Tal modificação dará mais independência aos entes públicos e tornará o procedimento mais célere, sem prejuízo de sua lisura e da proteção dos direitos reais de terceiros.

Decorrido o prazo sem impugnação ou caso superada a oposição ao procedimento, o auto de demarcação urbanística será encaminhado ao registro de imóveis e averbado nas matrículas por ele alcançadas, devendo a averbação informar: I – a área total e o perímetro correspondente ao núcleo urbano informal a ser regularizado; II – as matrículas alcançadas pelo auto de demarcação urbanística e, quando possível, a área abrangida em cada uma delas; e III – a existência de áreas cuja origem não tenha sido identificada em razão de imprecisões dos registros anteriores (art. 22).

Outra importante inovação 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.

Ademais, a demarcação urbanística será averbada ainda que a área abrangida pelo auto de demarcação urbanística supere a área disponível nos registros anteriores (Art. 22 e §§).

Tais mudanças afastarão boa parte dos entraves para a regularização da base imobiliária, importante etapa do processo de regularização fundiária que compreende o conjunto de medidas que visam à preparação da matrícula da área objeto da intervenção para que, posteriormente, nela seja registrado o projeto de parcelamento licenciado.

Projeto e certidão de regularização fundiária

Mantendo-se a necessidade de que o projeto de regularização fundiária seja licenciado pelo órgão ambiental competente, a nova lei cria o instituto da “Certidão de Regularização Fundiária”, que compreende o “documento expedido pelo município ao final do procedimento da Reurb, constituído do projeto de regularização fundiária aprovado, do termo de compromisso relativo à sua execução e, no caso da legitimação fundiária e da legitimação de posse, da listagem dos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado, da devida qualificação destes e dos direitos reais que lhes foram conferidos” (art. 11, inciso V).

Trata-se, portanto, do produto final do processo de aprovação do projeto de regularização fundiária, cujo conteúdo mínimo também foi atualizado, conforme art. 35: 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.

A experiência da vigência da Lei 11.977/09 demonstrou um ambiente de insegurança jurídica por parte dos órgãos municipais licenciadores quanto ao conteúdo do projeto de regularização fundiária, especialmente pelo tratamento diferenciado que se impõe estabelecer a ele em comparação a um projeto de parcelamento comum.

Nesse sentido, o novo art. 35 deve ser aplaudido, pois responde às indefinições mais comuns, entre as quais se destacam o estabelecimento de um cronograma de obras e o termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, o que permite que a regularização fundiária seja realizada por etapas, mas sem prejuízo de eventuais medidas de ordem social e ambiental que se mostrem necessárias.

Legitimação fundiária e legitimação de posse

Assim como fez a Lei 11.977/09 ao criar a figura da legitimação de posse, a Lei 13.465/17 consagrou o surgimento de novo direito real, a legitimação fundiária, conceituada como o mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da Reurb.

Trata-se de instrumento revolucionário, uma vez que 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 urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.

Segundo a lei, apenas na Reurb-S a legitimação fundiária poderá ser concedida e desde que sejam 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.

Por meio da legitimação fundiária, o ocupante adquire 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.

Quando se tratar de área pública, o poder público encaminhará a Certidão de Regularização Fundiária 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.

A legitimação de posse, por sua vez, tem seu âmbito de aplicação balizado para as áreas de domínio privado, sendo conceituada como o “instrumento de uso exclusivo para fins de regularização fundiária, constitui ato do 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 da ocupação e da natureza da posse, o qual é conversível em direito real de propriedade” (art. 25).

Ademais, seguindo a ótica da legislação revogada, aquele em cujo favor for expedido título de legitimação de posse, decorrido o prazo de cinco anos de seu registro, terá a conversão automática dele em título de propriedade, desde que atendidos os termos e as condições da usucapião especial urbana (art. 183 da Constituição Federal), independentemente de prévia provocação ou prática de ato registral.

Da análise de ambos os institutos se conclui que a legitimação de posse, que exige o transcurso do prazo quinquenal para conversão em propriedade, somente se mostra como viável quando não for possível a legitimação fundiária, eis que, através desta última, é possível a aquisição originária do direito real de propriedade, ainda que em área privada, desde que tenha sido devidamente instituída a Reurb.

Nesse sentido, como a instauração da Reurb exige a notificação dos titulares de domínio, dos responsáveis pela implantação do núcleo urbano informal, dos confinantes e dos terceiros eventualmente interessados, para, querendo, apresentarem impugnação, tais atos já se mostram como suficientes para legitimar, posteriormente, a concessão do direito real de propriedade, através da legitimação fundiária, aos ocupantes de áreas privadas.

Em linhas gerais, portanto, a nova lei aponta para o caminho da desburocratização dos procedimentos, sendo notória a redução das responsabilidades cartoriais e o incremento da participação dos entes públicos, especialmente dos municípios, nas etapas da regularização fundiária.

Todavia, como tudo o que é novo tende a ser, num primeiro momento, objeto de resistência, será essencial a participação dos diversos agentes envolvidos, especialmente os cartórios de registro de imóveis e as corregedorias de tribunais estaduais e do Conselho Nacional de Justiça, a fim de que os novos institutos e procedimentos possam ser colocados em prática de forma célere, efetiva e juridicamente segura.

[1] Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm