



**MEDIDA PROVISÓRIA
Nº 759, DE 2016**

NOTA DESCRITIVA

FEVEREIRO/2017

© 2017 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) o(a) autor(a). São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu(sua) autor(a), não representando necessariamente a opinião da Consultoria Legislativa, caracterizando-se, nos termos do art. 13, parágrafo único da Resolução nº 48, de 1993, como produção de cunho pessoal de consultor(a).

SUMÁRIO

I - MATÉRIA	4
1. DOS PROCEDIMENTOS DE REGULARIZAÇÃO RURAL E OUTRAS DISPOSIÇÕES	4
1.1. Promoção e Desenvolvimento da Reforma Agrária	5
1.2. Regularização Fundiária Federal Rural.....	8
2. DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA.....	10
2.1. Das Modificações Conceituais	11
2.2. Da modificação e criação de mecanismos e instrumentos	14
2.3. Da modificação do processo de regularização fundiária.....	21
3. DO DIREITO REAL DE LAJE.....	25
4. DOS PROCEDIMENTOS DE ALIENAÇÃO DE IMÓVEIS DA UNIÃO....	26
4.1. Dos processos e procedimentos arrecadatários de cobranças.....	26
4.2. Da avaliação e alienação dos imóveis da União.....	27
II - EMENDAS PARLAMENTARES.....	28
III - OUTRAS INFORMAÇÕES.....	29

I - MATÉRIA

Trata a presente Nota Descritiva de esclarecer as disposições contidas na Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016, que “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”.

Na Exposição de Motivos são apresentados como fundamentos que justificam a relevância e urgência da matéria os Acórdãos nº 775/2016; 1.086/2016 e 2.451/2016, proferidos pelo Plenário do TCU na TC 000.517/2016-0 e os problemas estruturais causados pelo descompasso existente entre as normas em vigor e a dinâmica demográfica que impedem a concretização do direito social à moradia, e produzem efeitos deletérios em matéria de ordenamento territorial, mobilidade, meio ambiente e saúde pública.

O trabalho está estruturado respeitando a forma adotada pelo texto normativo proposto, delimitando os temas em capítulos da seguinte forma:

1. Dos Procedimentos de Regularização Rural e Outras Disposições.
2. Da Regularização Fundiária Urbana.
3. Do Direito Real de Laje.
3. Dos Procedimentos de Alienação de Imóveis da União e Outras Disposições.

1. DOS PROCEDIMENTOS DE REGULARIZAÇÃO RURAL E OUTRAS DISPOSIÇÕES

No tocante à Regularização Fundiária Rural, buscou-se modernizar tanto a promoção e desenvolvimento da reforma agrária, a cargo do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, quanto a regularização fundiária federal rural na Amazônia, que foi expandida para todo o

país e fica, atualmente, a cargo da Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária da Amazônia Legal, incorporada pela Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário.

Além das alterações às leis específicas que tratam dos temas abrangidos, abaixo citadas à exaustão, nas Leis nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, foram promovidos ajustes decorrentes das demais mudanças propostas na MP 759/2016.

1.1. Promoção e Desenvolvimento da Reforma Agrária

Segundo a Cartilha de Esclarecimentos¹, elaborada pelo Poder Executivo, mesmo com as alterações mais recentes à Lei nº 8.629, de 1993, feitas pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24 de agosto de 2001, e pela Lei nº 13.001, de 2014, alguns gargalos à atuação administrativa de seleção de beneficiários e de titulação dos assentados ainda são identificados, acontecendo de, muitas vezes, as famílias ficarem longos períodos nas parcelas sem titulação, mesmo a provisória, em ambiente de indefinição jurídica.

Nesse sentido, as modificações instituídas pela MP 759/2016, referentes ao Programa Nacional de Reforma Agrária, estão calcadas em alterações nas Leis nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993; nº 13.001, de 20 de junho de 2014, e nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, e objetivam tornar mais efetiva a atuação administrativa do Incra. Senão, vejamos as alterações propostas agrupadas por tema:

- Obtenção de imóveis rurais

O art. 5º da Lei nº 8.629/93 foi alterado visando adequar as modalidades de pagamento, reduzindo os prazos do resgate dos Títulos da Dívida Agrária -TDAs, tanto nos casos de acordos administrativos como nos acordos realizados no âmbito do procedimento previsto na Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993. Altera também o pagamento dos imóveis adquiridos

¹ MEDIDA PROVISÓRIA Nº 759: Cartilha de Esclarecimentos – regularização fundiária urbana e rural. Presidência da República. 2016.

na modalidade de compra e venda ou arrematação judicial que passa a ser feito em dinheiro. E, nos casos de indenização judicial, o valor que superar a oferta do expropriante será paga por meio de precatórios, conforme prevê o art. 100 da Constituição e não pelo lançamento de TDAs, como é feito hoje.

O art. 22-A inova ao prever que as benfeitorias existentes no imóvel destinado para reforma agrária possam ser cedidas aos beneficiários, na forma do regulamento.

- Seleção de Beneficiários

O art. 17 adequou a redação no tocante aos requisitos necessários para integrar a clientela interessada no assentamento em projetos da reforma agrária. Já os art. 19, 19-A e 20 trazem para o texto legal o processo de seleção das famílias candidatas ao PNRA, atualizando a ordem de preferência na distribuição dos lotes, retirando a garantia de prioridade aos chefes de famílias mais numerosas (revogando o parágrafo único do art. 19) e tornando o processo de seleção mais transparente, com divulgação em edital de convocação e na internet.

Institui a obrigatoriedade de observância da lista de candidatos excedentes para substituir os beneficiários originários dos lotes, em caso de desistência, abandono ou reintegração de posse. Atribui ao Incra a classificação dos candidatos a beneficiários, especificando os critérios a serem utilizados, no art. 19-A.

Ademais, atualiza os critérios que inviabilizam a seleção como beneficiário, resguardando os candidatos que prestam serviços comunitários à comunidade rural e que assumem a condição de impedimento após serem selecionados como beneficiários do PNRA.

- Titulação dos Beneficiários em Projetos de Assentamento

A alteração do art. 18 visa a explicitar que os títulos de domínio e a Concessão de Direito Real de Uso – CDRU são inegociáveis pelo prazo de

dez anos, contado da data de celebração do contrato de concessão de uso ou de outro instrumento equivalente.

As mudanças no art. 18-A buscam trazer para a situação de legalidade as ocupações já consolidadas, observados alguns recortes temporais para tanto. Nesse sentido, autorizam o Incra, nos assentamentos com data de criação anterior ao período de dois anos, contado retroativamente a partir de 22 de dezembro de 2016, a conferir o título de domínio ou a CDRU relativos às áreas em que ocorreram desmembramentos ou remembramentos após a concessão de uso.

Para essa mesma data limite de criação do assentamento, dois anos antes de 22 de dezembro de 2016, o art. 26-B introduz a permissão de se regularizar a ocupação de lotes sem autorização do Incra, desde que cumpridos os requisitos de ocupação e exploração da parcela por pelo menos um ano; inexistência de candidatos, elencados na lista de selecionados, interessados na parcela; o interessado seja elegível para ser beneficiário, e responsabilização pelas dívidas preexistentes, vinculadas à parcela.

O art. 18-B, criado pela MP, prevê a notificação para desocupação da área, caso seja identificada ocupação ou exploração, em projeto de assentamento, por indivíduo que não se enquadra como beneficiário do Programa Nacional de Reforma Agrária - PNRA.

- Crédito Instalação – dilatação do prazo

As alterações constam no art. 3º da Medida Provisória nº 759, de 2016.

A mudança proposta no art. 4º da Lei nº 13.001, de 2014, amplia, de 30 de junho de 2014 para 31 de abril de 2017, o prazo para a transferência dos valores financeiros referentes aos créditos concedidos aos assentados até 26 de dezembro de 2013, para a construção, ampliação ou reforma de habitação a serem efetivados por meio do crédito instalação.

Já o art. 22 tem como principal motivação a inclusão do § 2º, que submete a doação de áreas remanescentes de projetos de assentamentos do Incra, localizados em faixa de fronteira, ao assentimento prévio do Conselho de Defesa Nacional.

- Programa de Aquisição de Alimentos

O art. 7º da MP nº 759, de 2016, faz mudanças no Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, Lei nº 12.512/2011, para incluir entre as exigências para a participação no Programa (art. 17), que os alimentos adquiridos sejam de produção própria dos beneficiários e cumpram os requisitos de controle de qualidade dispostos nas normas vigentes. Também no art. 18 estabelece que os alimentos adquiridos no PAA poderão ser destinados ao atendimento das demandas de gêneros alimentícios e materiais propagativos por parte da administração pública, direta ou indireta, federal, estadual, distrital ou municipal.

1.2. Regularização Fundiária Federal Rural

A principal alteração aqui proposta diz respeito à possibilidade do Incra promover a regularização fundiária fora da Amazônia Legal, nos moldes da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009. Novamente, de acordo com a Cartilha de Esclarecimentos, elaborada pelo Poder Executivo, o contexto normativo para tratar de regularização fundiária federal rural de áreas não afetadas à reforma agrária, vigente até então, era extremamente limitado. As alterações previstas na MP 759/2016 possibilitam a emissão de 37 mil novos títulos para regularização de ocupantes em áreas públicas federais fora da Amazônia Legal.

Ademais, a insegurança jurídica causada pelas situações em que foram expedidos títulos de domínio sob cláusulas e condições resolutivas diversas, que de alguma forma não foram cumpridas é grande, já que a previsão de reintegração das áreas esbarra em graves limitações jurídicas e administrativas. Conforme levantamentos administrativos, a previsão de

regularização de títulos antigos expedidos pelo Incra pode atingir em torno de 100 mil famílias em todo o país.

Enfim, a exposição de motivos que acompanha a Medida Provisória expressa a necessidade de alteração do quadro normativo não somente para alcançar a meta de titulação pretendida com segurança jurídica, mas também para a análise dos títulos já emitidos pelo Incra anteriormente à Lei nº 11.952, de 2009. Também faz ajustes redacionais e pequenas adaptações destinadas a desburocratizar a regularização fundiária. As principais alterações foram:

No art. 5º da Lei atualiza-se o rol dos agentes públicos impedidos de serem beneficiados por regulação fundiária.

No art. 12 fixa parâmetros de cobrança de valores para a regularização de ocupações proporcionalmente ao tamanho da área. Também foram adaptadas as cláusulas resolutivas dos títulos, que mantêm a vinculação com o cumprimento da legislação ambiental, trabalhista e agrária (art.15) e passam a ser verificados por meio de análise documental (art. 16), tornando mais ágil e factível sua realização.

O § 5º do art. 15 prevê a possibilidade de que um Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta Ambiental-TAC reverta a resolução do título, em casos de desmatamento irregular em áreas de preservação permanente e reserva legal.

As condições de pagamento para os imóveis também sofreram alterações, tornando possível efetuar o pagamento integral do título com base no valor médio da Planilha Referencial de Preços se pago até o final do período de carência de três anos (15, § 2º).

No § 4º do art. 17 há a previsão de enquadramento nesta Lei dos títulos emitidos pelo Incra entre 1º de maio de 2008 e 10 de fevereiro de 2009, para ocupantes de áreas na Amazônia Legal.

O art. 19 cria a possibilidade de renegociação de títulos inadimplidos, emitidos antes de 22 de dezembro de 2016, desde que o beneficiário originário continue explorando a área segundo os requisitos estipulados e não exista interesse social ou de utilidade pública no imóvel.

O art. 40-A expande as disposições da lei para a realização de regularização fundiária em todo o País, com valores diferentes dos praticados na Amazônia Legal, inclusive nas áreas remanescentes de colonizações oficiais, e nas áreas urbanas do Incra. Também afirma que o disposto no art. 18 da Lei nº 12.024, de 27 de agosto de 2009, não se aplica à regularização fundiária de imóveis rurais da União e do Incra situados no Distrito Federal.

2. DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

Em conformidade com a Cartilha de Esclarecimentos², elaborada pelo Poder Executivo Federal, o grande objetivo da MP nº 759, de 2016, é simplificar e desburocratizar procedimentos que se mostram ineficientes e insuficientes para atender as demandas de regularização fundiária urbana. Adicionalmente, a norma traz inovações, por meio do estabelecimento de novos institutos jurídicos e novos mecanismos a fim de dar resposta rápida e segura às necessidades existentes no meio urbano informal.

Ainda conforme a Cartilha, estima-se que mais de 50% dos domicílios urbanos brasileiros possuam alguma espécie de irregularidade de natureza fundiária e registral, situação essa que a MP tem a intenção de corrigir, com a eficiência e segurança jurídica adequadas.

Os dispositivos da MP nº 759, 2016, podem ser categorizados, sinteticamente, nos seguintes tópicos temáticos:

- a) modificações conceituais;

² MEDIDA PROVISÓRIA Nº 759: Cartilha de Esclarecimentos – regularização fundiária urbana e rural. Presidência da República. 2016.

b) modificação de mecanismos e instrumentos para regularização fundiária; e

c) modificação do processo de regularização fundiária.

2.1. Das Modificações Conceituais

As modificações de conceitos realizadas pela MP nº 759/2016 objetivaram, essencialmente, ampliar o alcance de possibilidades de regularização fundiária urbana no País. Nesse passo, modificou conceitos de base, que delimitam a noção do “urbano”, do “informal” e do “consolidado”.

A Lei nº 11.977, de 2009, cujos dispositivos relacionados a regularização fundiária urbana foram todos revogados pela medida provisória em estudo, conceituava **área urbana** como a parcela do território, contínua ou não, incluída no perímetro urbano pelo plano diretor ou lei municipal específica. Ou seja, a definição antiga vinculava o urbano a uma noção espacial, qual seja, a área. Ademais, para que a área pudesse ser efetivamente qualificada como urbana, trazia a necessidade de delimitação legal por parte do município.

A nova definição, registrada no inciso I do art. 9º da MP, vincula o urbano não mais a noções espaciais ou delimitações legais, mas sim a aspectos funcionais. Nessa linha, conceitua não mais **área urbana**, mas **núcleo urbano**, como o conjunto de adensamentos com usos e características urbanas, ainda que localizados em áreas qualificadas como rurais.

Em resumo, deixa-se de vincular a qualificação urbana a sua delimitação espacial definida em lei, para vinculá-la à existência de características e funções factuais que, consoante consensos pré-estabelecidos, permitam defini-la como tal. Tem-se, assim, um caráter essencialmente subjetivo do novo conceito, já que deixa de acolher critérios objetivos anteriormente vigentes para a qualificação urbana.

A mesma subjetivação alcançou a noção de “consolidado”, de grande importância, pois tende a apontar as ocupações que, em tese, já estabeleceram vínculos e modificações de difícil reversão no meio, tornando

aconselhável, portanto, a regularização com conseqüente titulação dos ocupantes.

O conceito antigo de **área urbana consolidada**, constante do revogado inciso II do art. 47 da Lei 11.977, de 2009, trazia critérios técnicos objetivos, tais como densidade demográfica mínima e existência de determinados equipamentos de infraestrutura essencial, a fim de caracterizar o *status* consolidado da ocupação. Mais especificamente, qualificava a área urbana consolidada como aquela com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare, com malha viária implantada e, pelo menos, dois dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana:

- a) drenagem de águas pluviais;
- b) esgotamento sanitário;
- c) abastecimento de água potável; distribuição de energia elétrica; ou
- d) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos.

A MP em tela, no § 3º de seu art. 21, traz o novo conceito de **núcleo urbano informal consolidado**. Aqui também a MP desvincula o conceito de questões espaciais e lhe imprime caráter essencialmente subjetivo ao qualificar como informal consolidado todo núcleo urbano existente na data de publicação da MP e, ao mesmo tempo, de difícil reversão, considerados o tempo de ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelos Municípios ou pelo Distrito Federal (DF).

Observa-se, desse modo, que o novo conceito não integra requisitos objetivos materializados por números, áreas e tipos certos e determinados de infraestrutura essencial, tal como fazia o conceito revogado de **área urbana consolidada**. Pela nova definição, ficará a critério dos entes municipais e do DF avaliar, caso a caso, o que será ou não considerado de difícil

reversão. A margem para diferentes entendimentos fica, portanto, consideravelmente alargada.

Importante ressaltar que o conceito de **núcleo urbano informal consolidado** foi criado pela MP nº 759/2016 para dar completude ao novo instrumento de aquisição de direito real de propriedade, qual seja, a **legitimação fundiária**. As características e aplicações desse instrumento serão melhor detalhadas mais adiante neste trabalho. Por ora, importa adiantar que a MP condicionou a possibilidade de aplicação da legitimação fundiária às unidades imobiliárias, em área pública ou privada, integrantes de núcleo informal consolidado.

A ideia de informalidade no meio urbano também restou ampliada pela MP. Isso porque todo e qualquer tipo de ocupação não regularizada passou a integrar o novo conceito de **núcleo urbano informal**. Assim, consoante inciso II do art. 9º da MP, passam a ser informais os núcleos urbanos clandestinos, irregulares ou aqueles nos quais, atendendo à legislação vigente à época da implantação ou regularização, não foi possível realizar a titulação de seus ocupantes. O dispositivo destaca ainda que tais núcleos urbanos informais podem se apresentar na forma de parcelamentos do solo, de conjuntos habitacionais ou condomínios horizontais, condomínios verticais ou condomínios mistos.

Interessante ressaltar que o revogado inciso VI do art. 47 da Lei nº 11.977/2006 trazia o conceito de **assentamentos irregulares**, definindo-os como aquelas ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizados em áreas urbanas ou privadas, utilizadas predominantemente para fins de moradia.

A MP nº 759/2016 trouxe também novo conceito para a **Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S)**, que passou a ser entendida como uma modalidade da Regularização Fundiária Urbana (Reurb), aplicável a núcleos urbanos informais ocupados predominantemente

por população de baixa renda, observado o disposto em ato do Poder Executivo Federal.

O conceito revogado de regularização fundiária de interesse social condicionava a aplicação do procedimento não apenas à faixa de renda dos ocupantes, mas também a determinadas formas de ocupação. Nessa linha, poderia ser aplicada a regularização fundiária de interesse social em áreas ocupadas de forma mansa e pacífica há, pelo menos, cinco anos, em imóveis situados em Zona Especial de Interesse Social (Zeis) ou em áreas da União, dos Estados, do DF e dos Municípios declaradas de interesse para implantação do processo de regularização.

A segunda e última modalidade de Reurb foi definida pela MP como **Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específica (Reurb-E)**, entendida como tipo de regularização aplicável a núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada como de baixa renda. O novo conceito não difere substancialmente do conceito revogado, haja vista que a Lei nº 11.977/2009 definia regularização fundiária de interesse específico como aquela em que não estava caracterizado o interesse social.

Por fim, a MP revogou por completo os conceitos de **Zona Especial de Interesse Social** e **Demarcação Urbanística**, os quais instituíam instrumentos aptos a delimitar áreas e demarcar imóveis pelo Poder Público, onde seria aplicável a regularização fundiária de interesse social. Tais instrumentos, pelas novas definições vigentes, tornam-se, de fato, desnecessários à implantação da Reurb.

2.2. Da modificação e criação de mecanismos e instrumentos

Além da modificação de conceitos, a busca pela desburocratização e pela maior efetividade da regularização fundiária envolveu a modificação de mecanismos e instrumentos já existentes, bem como a criação de novos pela MP nº 759/2016.

No que se refere à modificação de mecanismos, tem-se a **ampliação do rol de legitimados a requerer a regularização fundiária**. As regras anteriormente vigentes, constantes do revogado art. 50 da Lei nº 11.977/2009, permitiam a deflagração do processo de regularização fundiária pelos entes federativos e também pelos beneficiários da regularização, cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público e outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária.

A MP nº 759/2016 acrescentou aos legitimados anteriormente mencionados os proprietários, loteadores ou incorporadores, a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes, e o Ministério Público.

A nova norma ampliou também as possibilidades de regularização de ocupações em áreas de risco e em Áreas de Preservação Permanente (APP). Com relação às áreas de risco, a Lei nº 6.766/1979, que dispõe sobre parcelamento do solo urbano, determina, em seu art. 3º, parágrafo único, que não será permitido o parcelamento do solo em:

- a) terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas;
- b) terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados;
- c) terrenos com declividade igual ou superior a 30%, salvo se atendidas exigências específicas de autoridades competentes;
- d) terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação;
- e) áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção

A Lei nº 11.977/2009, ao tratar dos elementos mínimos do projeto de regularização fundiária, determinava, em seu art. 51, a necessidade

de estabelecer condições para promover a segurança da população em situações de risco, considerando, para tanto, as regras da Lei nº 6.766/1979 supramencionadas.

Com as novas regras da MP nº 759/2016, deixam de ser aplicáveis, no âmbito da regularização fundiária, as disposições da Lei nº 6.766/1979 mencionadas. Não obstante a MP traga regra geral, em seu art. 12, de não aplicação da Reurb aos núcleos urbanos informais localizados em áreas de riscos geotécnicos, de inundações ou outros, traz ressalva com a possibilidade de realização de estudos técnicos a fim de examinar a possibilidade de eliminação, correção ou administração do risco na parcela em que afeta a ocupação. Em caso de impossibilidade de eliminação, correção ou administração dos riscos, os ocupantes deverão ser realocados.

No que respeita à ampliação de possibilidades de regularização fundiária em APP, a MP nº 759/2016 modificou os arts. 64 e 65 da Lei nº 12.651/2012 (Nova Lei Florestal), os quais estabeleciam que a regularização fundiária, seja ela de interesse social ou específico, de assentamentos inseridos em **área urbana de ocupação consolidada que ocupam APP** seria admitida por meio da aprovação de projeto na forma da Lei nº 11.977/2009.

Ocorre que a Lei 11.977/2009, ao tratar da regularização fundiária de ocupações em APP, trazia regras apenas para os casos de interesse social. Nesse passo, estabelecia, nos §§ 1º, 2º e 3º do revogado art. 55:

*§ 1º O Município poderá, por decisão motivada, admitir a regularização fundiária de interesse social em Áreas de Preservação Permanente, **ocupadas até 31 de dezembro de 2007 e inseridas em área urbana consolidada**, desde que estudo técnico comprove que esta intervenção implica a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior.*

§ 2º O estudo técnico referido no § 1º deverá ser elaborado por profissional legalmente habilitado, compatibilizar-se com o projeto de regularização fundiária e conter, no mínimo, os seguintes elementos:

I – caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada;

II – especificação dos sistemas de saneamento básico;

III – proposição de intervenções para o controle de riscos geotécnicos e de inundações;

IV – recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;

V – comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso;

VI – comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e

VII – garantia de acesso público às praias e aos corpos d'água, quando for o caso.

§ 3º A regularização fundiária de interesse social em áreas de preservação permanente poderá ser admitida pelos Estados, na forma estabelecida nos §§ 1º e 2º deste artigo, na hipótese de o Município não ser competente para o licenciamento ambiental correspondente, mantida a exigência de licenciamento urbanístico pelo Município.

Como resultado, mesmo que os requisitos de projeto fossem igualmente aplicados para regularizações fundiárias de interesse social e de interesse específico em APP, restava um patente desequilíbrio: para os casos de interesse social, exigia-se que a ocupação tivesse sido implantada até **31 de dezembro de 2007**. Para os casos de interesse específico, não existia qualquer marco temporal exigível, ou seja, ocupações implantadas em qualquer data poderiam ser regularizadas. Tratava-se de grave desequilíbrio, haja vista a imposição de restrições mais rígidas exatamente para a classe, em tese, mais necessitada.

Com as novas regras trazidas pela MP nº 759/2016, há possibilidade de regularização fundiária de interesse social e de interesse específico para núcleos urbanos informais inseridos em área urbana consolidada e que ocupem APP **implantados até a data de publicação da MP**. Ou seja, não vigora mais o desequilíbrio antes existente, que trazia marco temporal para os casos de interesse social, sem realizar o mesmo para os casos de interesse específico.

No entanto, as novas regras da MP ainda trazem algumas diferenças entre a Reurb-S e a Reurb-E, quando localizadas em APP. Em suma, são realizadas maiores exigências para o projeto de regularização ambiental da Reurb-E e, diferentemente da Reurb-S, exige-se para a Reurb-E que as APP ocupadas não sejam identificadas como áreas de risco.

Importa destacar, por fim, aparente lacuna existente no novo texto dos arts. 64 e 65 da Lei nº 12.651/2012. A MP nº 759/2016, ao revogar as disposições sobre regularização fundiária da Lei nº 11.977/2009, revogou com eles a conceituação do termo “**área urbana consolidada**”, antes presente no inciso II do revogado art. 47 da Lei nº 11.977/2009. Não obstante a revogação, a MP nº 759/2016 não trouxe nova definição para o termo e o manteve como um dos elementos condicionantes para a regularização fundiária de ocupações em APP. Aqui cabe lembrar que, conforme os novos arts. 64 e 65 da Lei nº 12.651/2012, os núcleos urbanos informais que ocupem APP só poderão ser regularizados se estiverem inseridos em **área urbana de ocupação consolidada**. Área essa que, como mencionado, não possui mais conceito definido.

No que tange à modificação e criação de instrumentos, a MP nº 759/2016 clarificou a aplicação do instrumento **Legitimação de Posse**, um dos instrumentos da regularização fundiária que possibilita o reconhecimento administrativo da usucapião. Esse instrumento tem agora aplicação restrita às áreas privadas. As revogadas disposições da Lei nº 11.977/2009 permitiam interpretação pela possibilidade de aplicação da legitimação de posse em áreas públicas. Tal fato provocava diversas discussões, haja vista a contraposição existente entre a legitimação de posse em área pública e a proibição constitucional de usucapião de áreas públicas. Com a redação do § 3º do art. 22 da MP, restam espancadas as dúvidas até então existentes.

A **legitimação de posse** foi modificada também em seu processo de aplicação. As regras anteriormente vigentes atrelavam a concessão do título de legitimação de posse ao registro do parcelamento, o qual estava

condicionado, por sua vez, à averbação do **auto de demarcação urbanística**. A demarcação urbanística era definida no inciso III do art. 47 da Lei nº 11.977/2009 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.

Com as novas regras da medida provisória, extingue-se o instrumento da demarcação urbanística, de modo que a titulação dos ocupantes poderá ser feita diretamente pelo Município. Ademais, foram ampliadas as possibilidades de conversão do título de legitimação de posse em propriedade. Acerca desse assunto, a Cartilha de Esclarecimentos elaborada pelo Poder Executivo Federal traz a seguinte explicação:

A legitimação de posse só se convertia em propriedade caso fossem cumpridos os requisitos da usucapião urbana prevista no art. 183 da Constituição Federal, ou seja, possuir por mais de cinco anos imóveis com área de até 250m² para fins de moradia.

A partir da Medida Provisória, além da usucapião urbana prevista no art. 183 da Constituição Federal, o beneficiário poderá ter a propriedade convertida se cumprir os requisitos de qualquer das modalidades de usucapião, ou seja, possuir área superior a 250m², independentemente do tipo de uso, sendo o prazo de posse aquele estabelecido na legislação da usucapião.

Em acréscimo às modificações no instrumento da legitimação de posse, a MP inovou por meio da criação do instrumento da **Legitimação Fundiária**. Consoante o art. 21 da MP nº 759/2016, 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.

O § 1º do mesmo artigo especifica que, na legitimação fundiária, o beneficiário adquire a unidade imobiliária com destinação urbana devidamente regularizada livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando esses disserem respeito ao próprio legitimado.

Para ser beneficiário tanto da legitimação da posse quanto da legitimação fundiária, as seguintes condições devem ser atendidas:

- a) não ser concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural;
- b) não ter sido beneficiado por mais de uma legitimação de posse ou fundiário de imóvel urbano com mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto; e
- c) em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido o interesse social de sua ocupação pelo Poder Público.

Importante destacar ainda, a modificação empreendida no instituto da Concessão de Uso Especial para fins de Moradia, regulado pela MP nº 2.220/2001. Até a entrada em vigência da MP nº 759/2016, o instituto, que integra o rol de instrumentos aptos a legitimar a situação de ocupantes de imóveis públicos, concedia direito real àqueles que, até 30 de junho de 2001, possuísem como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, e desde que não fossem proprietários ou concessionários, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

Para os casos em que a área pública ocupada por população de baixa renda excedesse 250 m² e não fosse possível individualizar os terrenos ocupados por possuidor, a MP 2.220/2001 estabelecia que a concessão do uso especial para fins de moradia seria conferida de forma coletiva, desde que a ocupação tivesse ocorrido até 30 de junho de 2001.

A MP nº 759/2016 manteve a essência do instituto, que permanece como instrumento de concessão de direito real, ou seja, direito oponível erga omnes, inclusive à própria Administração Pública, que só pode extinguí-lo se o beneficiário deixar de atender aos requisitos legalmente previstos (utilizar o bem para moradia e não ser concessionário ou proprietário de outro imóvel). O direito permanece, assim, com caráter perpétuo e de concessão obrigatória pelo Poder Público, caso sejam preenchidos os requisitos.

Em síntese, as modificações da MP nº 759/2016 tiveram o condão de ampliar a aplicação do instrumento. Mais especificamente, a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (individual e a coletiva) se aplica agora a ocupações estabelecidas até 22 de dezembro de 2016 (e não mais 30 de junho de 2001). A ampliação da aplicação é caracterizada também pela substituição do termo “imóvel público situado em área urbana” pelo termo “imóvel público situado em **área com características e finalidade urbana**”, no art. 1º da MP nº 2.220/2001. O novo texto torna possível caracterizar como urbanas e, conseqüentemente, aplicar o instrumento, em áreas que, mesmo não formalmente reconhecidas como urbanas, tenham finalidades e características que lhe permitam reconhecê-la como tal.

2.3. Da modificação do processo de regularização fundiária

Uma comparação expedita entre o processo de regularização fundiária antes vigente e o recentemente instituído pela MP nº 759/2016 revela que, em geral, o processo administrativo da Reurb tende a ser mais célere, mais objetivo e, ao mesmo tempo, flexível. Contribui para essa conclusão os seguintes aspectos:

- simplificação dos procedimentos cartoriais

Os entes municipais e o DF são os maiores responsáveis pelos atos da Reurb, haja vista possuírem competências constitucionalmente estabelecidas de promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Com vistas a organizar e dar objetividade ao processo administrativo da Reurb, a MP nº 759/2016 definiu, em seu art. 28, competências que deverão ser exercidas por esses entes. *In verbis*:

Art. 28. Compete ao Distrito Federal ou aos Municípios nos quais estejam situados os núcleos urbanos informais a serem regularizados: I - classificar, caso a caso, as modalidades da Reurb, definidas nos incisos I e II do caput do art. 11;

II - processar, analisar e aprovar os projetos de regularização fundiária, visando à consecução das medidas previstas no caput do art. 8º; e

III - notificar os proprietários, os loteadores, os incorporadores, os confinantes, os terceiros eventualmente interessados ou aqueles que constem em registro de imóveis como titulares dos núcleos urbanos informais, objeto da Reurb, para, querendo, apresentar impugnação no prazo de quinze dias, contado da data de recebimento da notificação.

Desse estabelecimento de competências, nasce a primeira significativa diferença entre o processo atual e aquele revogado. Pela Lei nº 11.977/2009, cabia ao oficial de registro dos cartórios proceder às buscas para identificação dos proprietários da área a ser regularizada e das matrículas ou transcrições que a tivessem por objeto. Ao Poder Público cabia notificar apenas órgãos responsáveis pela administração patrimonial dos demais entes federados, caso a área a ser regularizada incluísse área pública ou com ela fosse confrontante.

Pelas novas regras anteriormente transcritas, fica o Poder Público municipal ou distrital responsável por todas as notificações, aliviando, assim, a carga de atribuições dos cartórios em matéria de Reurb.

Em caso de oposição de proprietário ou de confrontantes à regularização da área ocupada, também cabia ao oficial de registro de imóveis a tarefa de promover tentativa de acordo entre impugnantes e o Poder Público. A MP nº 759/2016 modifica esse procedimento e prevê a possibilidade de criação, pelos municípios e DF, de **câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos**, no âmbito de seus órgãos de advocacia pública,

com competência para dirimir conflitos relacionados à Reurb, mediante solução consensual, promovendo, quando couber, a celebração e TAC. Há também previsão para que os municípios e o DF instaurem, de ofício ou mediante provocação, procedimento de mediação coletiva de conflitos relacionados à Reurb. São medidas que também aliviam a carga de atividades dos cartórios de registro de imóveis.

Há que se registrar ainda o fato de a MP nº 759/2016 ter dispensado os cartórios da obrigação de averbar o cancelamento do cadastro de imóvel rural junto ao Incra para, então, realizar o registro da Reurb. De acordo com o § 4º art. 33 da MP, o oficial do cartório, **após o registro do projeto da Reurb, notificará** o Incra, o Ministério do Meio Ambiente e a Receita Federal do Brasil para que esses órgãos cancelem, parcial ou totalmente, os seus respectivos registros.

Também se inclui entre as modificações que simplificam os procedimentos cartoriais a dispensa de título individual para registro da propriedade de beneficiários da legitimação fundiária. O ente público poderá encaminhar para registro, junto ao projeto aprovado, a listagem de ocupantes e sua devida qualificação.

Adicionalmente, a MP nº 759/2016 dispensa requerimentos e procedimentos autônomos de retificação e notificação de confrontantes, estabelecendo que o oficial de registro deverá adotar o memorial descritivo da gleba apresentado com o projeto de regularização, devendo averbá-lo na matrícula existente previamente ao registro do projeto.

- Extinção do procedimento de demarcação urbanística

De acordo com as regras anteriormente vigentes na Lei nº 11.977/2009, a concessão do título de legitimação de posse aos ocupantes de uma área em regularização deveria ser precedida de elaboração de auto de demarcação urbanística pelo Poder Público, averbação do auto nas matrículas

por ele alcançadas, elaboração de projeto de regularização fundiária e submissão do parcelamento dele decorrente a registro.

Ao modificar o instrumento da **legitimação de posse**, a MP nº 759/2016 extinguiu o procedimento da demarcação urbanística, permitindo que o Poder Público titule o beneficiário diretamente, caso sejam satisfeitos os requisitos previstos e após aprovado o projeto definitivo de regularização fundiária.

- Criação do Certidão de Regularização Fundiária (CRF)

Como uma das últimas fases da Reurb, a MP nº 759/2016 estabeleceu, no inciso VI do art. 33, a expedição da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) pelo município. Consoante a MP, a CRF consiste em título executivo extrajudicial e, após seu registro, confere direitos reais aos beneficiários da Reurb.

A CRF contribui para a simplificação do processo administrativo da Reurb, pois reúne em um só ato informações para registro e titulação de beneficiários. A Cartilha de Esclarecimentos do Poder Executivo, sobre a CRF, destaca que:

Tratando-se de Reurb-S em áreas públicas, o registro do projeto de regularização fundiária e a constituição de direito real em nome dos beneficiários poderão ser feitas em ato único, a critério do ente público. Nesse caso, e na legitimação fundiária, a CRF deverá identificar os ocupantes, devidamente qualificados, de cada unidade imobiliária.

- Criação do Fundo destinado a compensação de atos registrais da Reurb-S

O art. 59 da MP nº 759/2016 autoriza o Conselho Nacional de Justiça a criar e regulamentar um fundo destinado à compensação, total ou parcial, dos atos registrais da Reurb-S. O fundo deverá ser administrado por entidade integrada por registradores imobiliários, indicada, regulada e fiscalizada pela Corregedoria Nacional do Conselho Nacional de Justiça.

O fundo constitui medida positiva, na medida em que procura possibilitar que a gratuidade dos atos registrais tenha permanência e consistência, tanto para os moradores, quanto para o Poder Público e demais agentes promotores da Reurb-S.

- Simplificação de processos administrativos gerais

Conforme bem sintetiza a Cartilha de Esclarecimentos do Poder Executivo:

A medida provisória, com o objetivo de desburocratizar e simplificar procedimentos, trata ainda do sistema de registro de imóveis eletrônico, avançando em sua regulamentação. Explicita que as disposições da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, não se aplicam à Reurb, questão que causava confusão no processo de aprovação do projeto de regularização fundiária, travando a Reurb.

A mesma Cartilha, explicando o art. 58 da MP 759/2016, que dispensa a desafetação e das exigências previstas no inciso I do caput do art. 17 da Lei nº 8.666, de 1993, acrescenta:

Uma alteração que causa grande impacto é a previsão expressa da dispensa de desafetação, da autorização legislativa, avaliação prévia e de licitação para regularização fundiária. Estes procedimentos prévios dificultavam as ações de regularização fundiária de núcleos urbanos consolidados há anos.

3. DO DIREITO REAL DE LAJE

A MP altera o Código Civil, Lei nº 10.406/02, para incluir, no rol dos direitos reais, art. 1.225, a concessão de direito real de uso e a laje.

O direito real de laje, a ser definido pelo novo art. 1.510-A do Código, consistirá na possibilidade de coexistência de unidades imobiliárias autônomas de titularidades distintas situadas em uma mesma área, de maneira a permitir que o proprietário ceda a superfície de sua construção a fim de que terceiro edifique unidade distinta daquela originalmente construída sobre o solo.

Na Reurb, as unidades imobiliárias autônomas situadas em uma mesma área, sempre que se constatar a impossibilidade de individualização de lotes, a sobreposição ou a solidariedade de edificações ou terrenos, poderão ser regularizadas por meio da instituição do direito real de laje.

4. DOS PROCEDIMENTOS DE ALIENAÇÃO DE IMÓVEIS DA UNIÃO

O terceiro e último Título da Medida Provisória promove modificações na gestão patrimonial imobiliária da União, mediante alteração das seguintes normas:

- Decreto-Lei nº 9.760, de 1946;
- Decreto-Lei nº 2.398, de 1987;
- Lei nº 9.636, de 1998;
- Lei 13.139, de 2015;
- Lei nº 13.240, de 2015.

4.1. Dos processos e procedimentos arrecadatários de cobranças

Quanto aos processos e procedimentos arrecadatários de cobrança, destacam-se o desconto de 10% (dez por cento) para pagamento à vista e em uma única parcela das taxas de foro e ocupação (art. 6-D do Decreto-Lei nº 2.398, de 1987), bem como o desconto de 50% (cinquenta por cento) na multa de mora para os débitos patrimoniais não inscritos em dívida ativa e vencidos até 31/12/2016, desde que liquidados até 28/12/2017 (art. 11 da Lei nº 13.139, de 2015). Essas medidas visam a estimular e antecipar o recolhimento de receitas patrimoniais para a União, favorecer o adimplemento, contribuir para o incremento imediato de arrecadação e reduzir custos com cobranças judiciais e extrajudiciais.

A fim de otimizar a cobrança e arrecadação de receitas patrimoniais da União, o Poder Executivo foi autorizado a contratar, independentemente de processo licitatório, instituições financeiras oficiais para

a prestação de serviços de cobrança administrativa antes do envio do débito para inscrição em dívida ativa (art. 6º-E da Decreto-Lei nº 2.398, de 1987).

Os Decretos-Lei nºs 9.760, de 1946, e 2.398, de 1987, estabelecem a obrigatoriedade de transferência dos registros cadastrais da SPU para o nome do adquirente nos casos de transferência do aforamento, do domínio útil, da inscrição de ocupação ou cessão de direitos e fixam multa pela inobservância da obrigação. Referida multa revelou-se ineficaz e foi majorada pela Medida Provisória de 0,05% para 0,50%, por mês ou fração, sobre o valor do terreno (art. 116, § 2º, do Decreto-Lei nº 9.760, de 1946, e art. 3º, § 5º, Decreto-Lei nº 2.398, de 1987). Ainda sobre o processo de transferência de titularidade, a MP estabeleceu a responsabilidade do vendedor pelo pagamento do laudêmio (art. 3º, caput, Decreto-Lei nº 2.398, de 1987).

Por fim, fixou-se a aplicação da legislação específica referente aos tributos administrados pela Receita Federal do Brasil na sistemática de correção de valores a restituir, compensar ou reembolsar aos usuários (art. 6º-C, Decreto-Lei nº 2.398, de 1987).

4.2. Da avaliação e alienação dos imóveis da União

A Lei 9.636, de 1998, foi alterada para inclusão de uma seção específica na norma sobre a avaliação dos imóveis da União. Além de conceituar a atividade, estabeleceram-se os parâmetros da avaliação (valor de mercado, valor da terra nua, valor venal ou valor de referência) e os seus objetos (bens de uso comum do povo, de uso especiais e dominicais) – (art. 11-A da Lei nº 9.636, de 1998). Objetivou-se padronizar o tema e neutralizar interpretações técnicas equivocadas.

No que tange à atualização do valor de imóveis para fins de cobranças em geral, tais como taxa de ocupação, aforamento e laudêmio, a pesquisa mercadológica deixará de ser realizada pela SPU e a atualização passará a se basear nos valores venais dos imóveis urbanos ou no valor da terra nua dos imóveis rurais, consoante disposto no art. 11-B da Lei nº 9.636, de 1998.

Buscando a otimização do processo de alienação onerosa em larga escala, foi autorizada, nos casos de remição do aforamento ou venda do domínio pleno ou útil, a avaliação por trecho ou região com base em pesquisa mercadológica (art. 11-C, § 2º, da Lei nº 9.636, de 1998).

Acrescentou-se o § 3-A ao art. 24 da Lei nº 9.636, de 1998, para esclarecer que, na aquisição de imóveis funcionais da União, será assegurado o direito de preferência aos seus ocupantes regulares, os quais poderão adquiri-los em igualdade de condições com o vencedor da licitação.

Como medida de redução dos custos de implantação de saneamento básico, considerado “serviço essencial”, foram incluídos os §§ 8º e 9º no art. 18 da Lei, para estabelecer a gratuidade das cessões feitas aos entes públicos ou privados cessionários ou autorizatários da prestação de serviços de coleta, tratamento e distribuição de água potável e esgoto sanitário, dispensando-se, inclusive, a licitação.

A Lei nº 9.636, de 1998, foi alterada, ainda, para incentivar a regularização de estruturas náuticas instaladas no mar territorial, mediante a concessão de 50% (cinquenta por cento) de desconto no valor do recolhimento do preço público pelo uso privativo de áreas da União (art. 18-A).

Finalmente, acrescentou-se o art. 10-A à Lei nº 9.636, de 1998, para disciplinar a autorização de uso sustentável de áreas da União por comunidades tradicionais, por meio de ato administrativo excepcional, transitório e precário. A autorização visa a possibilitar a ordenação do uso racional e sustentável dos recursos naturais disponíveis na orla marítima e fluvial, de modo a possibilitar o início do processo de regularização fundiária que culminará na concessão de título definitivo, quando cabível.

II - EMENDAS PARLAMENTARES

Foram apresentadas setecentos e trinta e duas emendas à Medida Provisória nº 759, de 2016, disponíveis no site do Senado, em: [emendas MP 759/2016](#).

Em 23 de fevereiro de 2017, foram retiradas as emendas de nºs 701 a 713 pelo seu autor, Senador Vicentinho Alves.

O quadro resumo das emendas apresentadas encontra-se em construção.

III - OUTRAS INFORMAÇÕES

A Medida Provisória nº 759, de 2016, foi publicada no Diário Oficial da União de 23 de dezembro de 2016 e entrou em vigor na mesma data.

Se aprovada pela Comissão Mista do Congresso Nacional, mas pendente de aprovação pelos Plenários das Casas, obstruirá a pauta de deliberações a partir de 19 de março (46º dia de sua tramitação, conforme art. 62, §2º, CF e art. 9º da Res. nº 1/2002 do Congresso Nacional).

O prazo de sessenta dias para apreciação pelo Congresso Nacional terminará em 02/04/2017 e poderá ser prorrogado uma única vez, por igual período, encerrando-se em 1º/06/2017.

ALESSANDRA TORRES e

LUÍS ANTÔNIO G C SILVA

Consultores Legislativos da Área VI
Direito Agrário e Política Fundiária

DÉBORA VELOSO MAFFIA

Consultora Legislativa da Área VIII
Administração Pública e Direito
Administrativo

FÁBIO VAISMAN

Consultor Legislativo da Área II
Direito Civil, Processual Civil e
Internacional Privado

LÍVIA DE SOUZA VIANA e

ROSE MIRIAN HOFMANN

Consultoras Legislativas da Área XI
Meio Ambiente e Direito Ambiental,
Organização Territorial,
Desenvolvimento Urbano e
Regional