

Sumário Executivo de Medida Provisória

Medida Provisória nº 759, de 2016.

Publicação: DOU de 23 de dezembro de 2016.

Ementa: 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.

Resumo das Disposições

A Medida Provisória (MPV) nº 759, de 2016, distribui-se em três Títulos, relativos à Regularização Fundiária Rural, à Regularização Fundiária Urbana, e aos Procedimentos de Avaliação e Alienação de Imóveis da União.

São revogados dispositivos de sete leis distintas, inclusive o Capítulo III da Lei nº 11.977, de 2009, que dispunha sobre a regularização fundiária de assentamentos urbanos.

A Exposição de Motivos aponta como fundamentos de relevância e urgência da matéria os problemas estruturais decorrentes da desconformidade entre as normas existentes e a realidade fática, que impedem a concretização do direito à moradia e produzem efeitos negativos em matéria de ordenamento territorial, mobilidade, meio ambiente e saúde pública, assim como os Acórdãos nº 775, 1.086 e 2.451, de 2016, do Plenário do TCU.

1. Regularização Fundiária Rural

O **Título I**, que trata da **Regularização Fundiária Rural**, altera seis leis distintas.

No art. 2º e no art. 73, II, a MPV nº 759, de 2016, promove diversas mudanças na Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 2003 (que regulamenta as normas

constitucionais sobre reforma agrária) e revoga os arts. 14 e 15 da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993 (que versa o processo de desapropriação por interesse social). Em suma, a MPV:

- a) concede maior liberdade no pagamento da indenização ao desapropriado, de modo a dinamizar a desapropriação para reforma agrária (alterações dos §§ 4º e 7º do art. 5º da Lei nº 8.629, de 2003);
- b) sujeita ao regime de precatório o pagamento de valores judicialmente reconhecidos como devidos ao desapropriado como suplemento aos valores de indenização pela terra nua e pelas benfeitorias oferecidos pelo ente público na desapropriação, pois, até o advento da presente MPV, o orçamento era atingido com a emissão de Títulos da Dívida Agrária – TDA complementares, surpreendendo a adequada execução orçamentária (acréscimo do § 8º ao art. 5º da Lei nº 8.629, de 2003, e revogação dos arts. 14 e 15 da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993);
- c) esclarece que o prazo de dez anos de inegociabilidade dos títulos de domínio e das concessões de direito real de uso (CDRU), previsto no parágrafo único do art. 189 da Constituição Federal (CF), levará em conta o tempo já transcorrido antes da MPV, durante o qual o beneficiário havia recebido um outro título – como uma concessão de uso, por exemplo – com inegociabilidade (art. 18, § 1º, da Lei nº 8.629, de 2003);
- d) deixa para regulamento a disciplina das condições de outorga de títulos de domínio ou de CDRU aos beneficiários de assentamento fruto de reforma agrária, afastando a anterior faculdade de estes escolherem a CDRU (art. 18, § 4º, da Lei nº 8.629, de 2003);
- e) outorga o direito ao recebimento de título de domínio ou de CDRU nos atuais assentamentos criados até 22 de dezembro de 2014 (dois anos antes da edição da MPV) em áreas onde já tenham sido feitos desmembramentos e remembramentos após a concessão de uso, com previsão de inegociabilidade por dez anos e com determinação de adoção de medidas para desalojar ocupantes que não se enquadrem



nos requisitos de beneficiário do Programa Nacional de Reforma Agrária (arts. 18-A, § 1º, inciso IV, e 18-B da Lei nº 8.629, de 2003);

- f) atualiza e aprofunda a disciplina dos critérios de seleção dos beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária e dos critérios de desempate entre eles (arts. 19, 19-A e 20 da Lei nº 8.629, de 2003);
- g) contempla a cessão de benfeitorias para exploração pelos beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária (art. 22-A da Lei nº 8.629, de 2003); e
- h) autoriza a regularização de ocupações iniciadas antes de 22 de dezembro de 2014 (dois anos antes da edição da MPV) em lotes frutos de projetos de assentamentos já criados (art. 26-B da Lei nº 8.629, de 2003).

No art. 3º, a MPV modifica dispositivos da Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014, que trata de liquidação de créditos concedidos aos assentados em reforma agrária e que concede remissão em alguns casos, além de dar outras providências. Em suma, a MPV busca:

- a) dilatar o prazo para que o Incra possa transferir valores aos assentados em financiamentos destinados à construção, à ampliação e à reforma de habitação (art. 4º da Lei nº 13.001, de 2014); e
- b) contempla os entes da administração indireta como beneficiários de doações de áreas remanescentes de projetos de assentamento, sem necessidade de licitação e com consulta prévia aos assentados e, no caso de áreas em faixa de fronteira, com assentimento prévio do Conselho de Defesa Nacional (art. 22 da Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014).

No art. 4º, a MPV retoca a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, que versa sobre regularização fundiária em áreas federais na Amazônia Legal. Em síntese, a MPV:



- a) atualiza o rol dos agentes públicos impedidos de serem beneficiados por regularização fundiária (art. 5º, parágrafo único, da Lei nº 11.952, de 2009);
- b) aprimora regras de regularização sobre: o tamanho dos lotes, a situação dos lotes *sub judice*, as cláusulas do título de domínio ou da concessão de direito real de uso, as condições de pagamento dos imóveis, a resolução do contrato por descumprimento de condições resolutivas e a comprovação de ocupação do imóvel (arts. 6, §§ 1º e 3º, 15, 17, 18 e 20 da Lei nº 11.952, de 2009);
- c) faz ajustes redacionais e pequenas adaptações destinadas a desburocratizar a regularização fundiária e a consolidar competências administrativas (arts. 11, 22, §§ 2º e 4º, 23, § 3º, 30 e 33 da Lei nº 11.952, de 2009);
- d) fixa parâmetro de cobrança de valores para a regularização de ocupações proporcionalmente ao tamanho da área (art. 12 da Lei nº 11.952, de 2009);
- e) desburocratiza os procedimentos para a verificação do cumprimento das condições dos títulos de regularização fundiária (art. 16 da Lei nº 11.952, de 2009);
- f) autoriza renegociações em favor de ocupantes inadimplentes até 22 de dezembro de 2016 e aprimora regras pertinentes (art. 19 da Lei nº 11.952, de 2009);
- g) prevê cancelamento automático de títulos precários quando o imóvel for alienado pelo ocupante (art. 19-A da Lei nº 11.952, de 2009);
- h) acrescenta condicionantes à venda de imóveis públicos federais residenciais a quem os ocupe há mais de 5 anos (art. 38, parágrafo único, da Lei nº 11.952, de 2009);
- i) estende as regras da Lei de Regularização Fundiária na Amazônica Legal (Lei nº 11.952, de 2009) para outras regularizações fundiárias em áreas rurais da União e do Incra (art. 40-A da Lei nº 11.952, de 2009);



Os arts. 5º e 6º da MPV promovem ajustes na Lei de Licitações (Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993) e na Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973), como desdobramentos necessários das mudanças acima noticiadas.

O art. 7º da MP altera os arts. 17 e 18 da Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, para promover ajustes em participação de agricultores familiares como fornecedores no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

2. Regularização Fundiária Urbana

A **Regularização Fundiária Urbana** é objeto do **Título II** da MPV; que se divide em oito Capítulos: “Disposições Gerais”; “Da Legitimação Fundiária”; “Da Legitimação de Posse”; “Do Direito Real de Laje”; “Do Processo Administrativo”; “Da Arrecadação de Imóveis Abandonados”; “Do Sistema de Registro de Imóveis Eletrônico”; e “Disposições Finais da Regularização Fundiária Urbana”. Além das disposições constantes da própria Medida Provisória, são alteradas cinco leis distintas.

O Capítulo I, relativo às Disposições Gerais, divide-se em três Seções: “Da Regularização Fundiária Urbana”; “Da Regularização Fundiária Urbana em áreas da União”; e “Dos Legitimados para requerer a Regularização Fundiária Urbana”.

O art. 8º da MPV estabelece que a Regularização Fundiária Urbana, à qual se atribui a sigla “Reurb”, abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de núcleos urbanos informais, segundo os princípios da competitividade, da sustentabilidade econômica, social e ambiental, da ordenação territorial, da eficiência energética, da complexidade funcional, da eficiência na ocupação e do uso funcional do solo.

São definidos os conceitos de “núcleos urbanos”, “núcleos urbanos informais” e “ocupantes”, por meio dos quais se define a abrangência da Reurb (art. 9º). Autoriza-se os municípios a dispensar exigências urbanísticas e edificações, como áreas públicas e tamanho de lotes; facultar-se a regularização de áreas rurais, desde que de área inferior à fração mínima de parcelamento fixada segundo a



legislação agrária; assegura-se a aplicação do Código Florestal quando a regularização abranger área de preservação permanente (APP); reitera-se o disposto no art. 62 do Código Florestal, segundo o qual a faixa de APP no entorno dos reservatórios artificiais de água anteriores a 24 de agosto de 2001 corresponde à distância entre o nível máximo operativo normal e a cota máxima maximorum; e exige-se a anuência do órgão gestor de unidade de conservação de uso sustentável, caso o projeto abranja seu território.

Os objetivos da Reurb (art. 10) são: assegurar a prestação de serviços públicos aos ocupantes de núcleos urbanos informais; assegurar acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda; gerar emprego e renda; estimular a resolução extrajudicial de conflitos; conceder direitos reais, preferencialmente à mulher; garantir moradia digna e condições de vida adequadas; desenvolver as funções sociais da cidade; e promover a eficiência na ocupação e no uso do solo.

São definidas duas modalidades de Reurb: a de interesse social (Reurb-S), relativa aos núcleos ocupados predominantemente por população de baixa renda, e a de interesse específico (Reurb-E), relativa aos demais casos (art. 11). Isenta-se de custas e emolumentos e dispensa-se de comprovação do pagamento de tributos, no caso da Reurb-S, oito atos registrares, ficando os cartórios que descumprirem essa regra sujeitos a multa de cem mil reais. Admite-se, em ambas as modalidades de Reurb, o uso misto de atividades, destinado a promover a integração social e a geração de emprego e renda.

Veda-se a regularização e determina-se a realocação dos ocupantes de núcleos situados em áreas de risco, ressalvada a possibilidade de eliminação, correção ou administração do risco, comprovada por estudo técnico (art. 12).

São legitimados para requerer a Reurb os entes da Federação, os beneficiários (individual ou coletivamente), organizações da sociedade civil, proprietários, loteadores, incorporadores, a Defensoria Pública e o Ministério Público (art. 20). No caso de empreendimento particular, o requerimento de Reurb feito por seus promotores não os exime das responsabilidades administrativa, civil e criminal, e assegura-se direito de regresso em favor dos beneficiários.



O Capítulo II dispõe sobre a Legitimação Fundiária, novo instituto jurídico, criado pela MPV, por meio do qual se atribui, por ato discricionário do Poder Público, direito real de propriedade ao ocupante de área pública ou privada em núcleo urbano informal consolidado (art. 21). Eventuais ônus associados à matrícula original são desvinculados do imóvel, exceto nos casos em que digam respeito ao próprio legitimado.

São considerados consolidados todos os núcleos existentes na data de publicação da Medida Provisória e os de difícil reversão, considerados o tempo de ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, conforme avaliação dos municípios.

Exige-se que o beneficiário de legitimação fundiária na Reurb-S não seja concessionário, foreiro ou proprietário, nem tenha sido beneficiado por legitimação de posse ou fundiária anterior. Admite-se a legitimação de imóvel não residencial, mediante reconhecimento do interesse social pelo Poder Público.

No caso de imóveis públicos, caberá ao ente titular do domínio promover a legitimação fundiária.

Caberá ao ente público encaminhar para registro o projeto de regularização fundiária, acompanhado da listagem dos ocupantes e das áreas que ocupam.

O Capítulo III dispõe sobre a Legitimação de Posse, que é o ato do Poder Público pelo qual se reconhece a posse de imóvel ocupado, identificando-se os ocupantes, o tempo de ocupação e a natureza da posse. A legitimação de posse é transferível e não se aplica a áreas públicas.

O título de legitimação de posse deve ser registrado e converte-se em propriedade após o transcurso de prazo correspondente a alguma modalidade de usucapião.

O Capítulo IV introduz no Código Civil o direito real de laje, pelo qual se permite a cessão a terceiro da superfície de uma construção, a fim de que sobre ela se edifique outra unidade imobiliária. Nesse caso, abre-se uma matrícula nova para a nova construção, mas não se institui condomínio.

O Capítulo V dispõe sobre o processo administrativo da Reurb. A responsabilidade pela Reurb é dos municípios, que devem classificar os núcleos a



serem regularizados, analisar os projetos de regularização fundiária e notificar os proprietários dos imóveis ocupados para que se manifestem.

Na hipótese de contestação, poderá ser instaurado um procedimento extrajudicial de composição de conflitos, a ser conduzido por câmaras no âmbito da advocacia pública municipal (art. 36). Os acordos alcançados serão, quando couber, formalizados por meio de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC).

Durante a Reurb, os ocupantes de áreas públicas não poderão ser desalojados, ficando a transferência da propriedade condicionada ao pagamento do justo valor, no caso de Reurb-E. Poderão ser empregados como instrumentos para a constituição de direitos reais a concessão de direito real de uso, a concessão de uso especial para fins de moradia, a doação e a compra e venda (art. 38).

A elaboração do projeto de regularização e a instalação e manutenção da infraestrutura nele prevista é de responsabilidade do Poder Público no caso da Reurb-S (art. 31), e dos beneficiários no caso da Reurb-E (art. 32).

Aprovado o projeto, o município deverá expedir uma Certidão de Regularização Fundiária (CRF), que é um título executivo extrajudicial a ser registrado e que confere direitos reais aos beneficiários (art. 33).

Admite-se a regularização tanto sob a forma de loteamento, hipótese em que são incorporados ao patrimônio público vias públicas, áreas de uso comum do povo, prédios públicos e equipamentos urbanos, quanto sob a forma de condomínio.

Disciplina-se, em seguida, o procedimento adotado no âmbito do Cartório de Registro de Imóveis para a Reurb (arts. 43 a 51).

O Capítulo VI (arts. 52 e 53) dispõe sobre a arrecadação de imóveis abandonados. Reitera-se o disposto no art. 1.276 do Código Civil, que autoriza a apropriação pelo município, independentemente de indenização, dos imóveis abandonados por seus proprietários.

O Capítulo VII (art. 54) regulamenta o Sistema de Registro de Imóveis Eletrônico.



O Capítulo VIII (arts. 55 a 67) contém as disposições finais da regularização fundiária urbana. Autoriza-se a regularização dos loteamentos anteriores à Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979; faculta-se a atribuição de unidades de conjuntos habitacionais aos seus ocupantes; exclui-se a aplicação da Lei nº 6.766, de 1979, à Reurb; dispensa-se de desafetação, autorização legislativa, avaliação prévia e licitação a transferência de imóveis públicos; e veda-se a regularização de áreas objeto de demanda judicial fundada em direitos reais de garantia.

Autoriza-se, ainda, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) a dispor sobre um fundo de compensação aos atos gratuitos praticados pelas serventias extrajudiciais no âmbito do Reurb-S e altera-se a Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015, de 1973) para especificar regras de registro quanto às vias férreas e outras necessárias às regularizações fundiárias.

O Código Florestal (Lei nº 12.651, de 2012) é alterado para disciplinar as condições em que será admitida a regularização de núcleos urbanos informais em áreas de preservação permanente (APP).

A Medida Provisória nº 2.220, de 2001, é alterada para prorrogar a data até a qual se determina a concessão de uso especial de moradia de imóveis públicos, que passa a ser 22 de dezembro de 2016, em lugar de 30 de julho de 2001.

3. Avaliação e Alienação de Imóveis da União

A Seção II do Capítulo I do Título II trata da Regularização Fundiária Urbana em áreas da União. O art. 14 estabelece os procedimentos para que as pessoas físicas de baixa renda que utilizam regularmente imóvel da União para fins de moradia e que sejam isentas de pagamento de qualquer valor por essa utilização requeiram a transferência gratuita da propriedade desse imóvel.

Já o art. 18 prevê a autorização para que a União e suas autarquias e fundações transfiram aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal as áreas públicas federais ocupadas por núcleos urbanos informais para a promoção da Reurb.



O Capítulo VIII do Título II cuida das Disposições Finais das Regularização Fundiária Urbana. O art. 64 acrescenta o art. 10-A à Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, para autorizar o uso de áreas de União por comunidades tradicionais que as ocupam, objetivando a ordenação do uso racional e sustentável dos recursos naturais disponíveis na orla marítima e fluvial, quando destinadas à subsistência dessas populações tradicionais, de maneira a possibilitar o início do processo de regularização fundiária que culminará na concessão de título definitivo, quando cabível.

O **Título III**, relativo aos **Procedimentos de Avaliação e Alienação de Imóveis da União**, altera sete leis distintas.

Estabelece novos critérios quanto aos procedimentos de avaliação e alienação de imóveis da União, fixando o valor de laudêmio nas transferências onerosas, entre vivos, do domínio útil e outras condições contratuais e administrativas.

Também autoriza, para os terrenos da União submetidos ao regime enfiteutico, a remição do foro e a consolidação do domínio pleno com o foreiro mediante o pagamento do valor correspondente ao domínio direto do terreno.

Prevê ainda as condições para a alienação de imóveis da União regularmente inscritos como ocupados e, também, a cessão de imóveis da União que tenha como beneficiários entes públicos ou privados concessionários da prestação de serviços de coleta, tratamento e distribuição de água potável, esgoto sanitário e destinação final de resíduos sólidos, com dispensa de licitação e sob regime gratuito.

Brasília, 10 de janeiro de 2017.

Paulo Henrique Soares
Consultor Legislativo

Carlos Eduardo Elias de Oliveira
Consultor Legislativo

Victor Carvalho Pinto
Consultor Legislativo

