



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 759

CARTILHA DE ESCLARECIMENTOS
- regularização fundiária urbana e rural -

MINISTÉRIO DAS
CIDADES

CASA CIVIL

MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO,
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO

SECRETARIA ESPECIAL DE
AGRICULTURA FAMILIAR E DO
DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO



SUMÁRIO

I - APRESENTAÇÃO.....	05
II - DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL.....	08
a) Reforma Agrária. Atuação do Incra.....	08
b) Alterações pontuais na obtenção de imóveis rurais e providências de desburocratização	09
c) Seleção de beneficiários de parcelas em projeto de assentamento. Definição de critérios objetivos	10
d) Titulação de beneficiários de parcelas em projeto de assentamento.....	14
e) Regularização de beneficiários de parcelas em projeto de assentamento. Exceção. art. 26-b.....	16
f) Alteração de dispositivos da Lei nº 13.001/2014. Atuação do Incra.....	18
g) Regularização fundiária rural fora da Amazônia Legal. Atuação do Incra.....	18
h) Outros pontos relevantes.....	21
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA AMAZÔNIA.....	22
a) Parâmetros para fixação do preço da terra fixados em lei.....	22
b) Simplificação das cláusulas resolutivas e modernização dos instrumentos de fiscalização.....	22
c) Previsão de TAC e liberação antecipada das condições resolutivas.....	23
d) Possibilidade de renegociação de títulos.....	23
e) Pós titulação em áreas doadas a municípios	24
f) Venda direta	24
g) Agente executor do Programa Terra Legal.....	24
PERGUNTAS E RESPOSTAS	25
III - DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA.....	31

a) A REURB - Regularização Fundiária Urbana	31
a.1) Objetivos da REURB.....	31
a.2) Modalidades de REURB.....	32
a.3) Gratuidade do Registro.....	32
a.4) Legitimados para requerer a REURB.....	33
a.5) Áreas de risco e de preservação permanente.....	34
b) Legitimação Fundiária.....	34
c) Legitimação de Posse.....	35
d) Outros instrumentos.....	36
e) Direito de Laje.....	36
f) Do Processo Administrativo	37
g) Arrecadação de imóveis abandonados.....	39
h) Disposições gerais.....	39
<i>PERGUNTAS E RESPOSTAS</i>	39
IV - DOS PROCEDIMENTOS DE ALIENAÇÃO DE IMÓVEIS DA UNIÃO.....	45
a) Disposições referentes a processos e procedimentos arrecadatários e de cobrança.....	45
a.1) Desconto para pagamento à vista.....	45
a.2) Desconto de 50% na multa sobre débitos inadimplidos.....	45
a.3) Contratação de instituições financeiras oficiais.....	46
a.4) Multa incidente sobre a não realização da transferência de titularidade.....	46
a.5) Definição da responsabilidade pelo pagamento do laudêmio.....	47
a.6) Sistemática de correção de valores a restituir, reembolsar ou compensar.....	47
b) Avaliação e alienação dos imóveis da União.....	47

c) REURB em imóveis da União.....	48
d) Autorização de Uso Sustentável.....	50
e) Gratuidade no saneamento básico.....	50
f) Incentivo à regularização de estruturas náuticas.....	51
g) <i>PERGUNTAS E RESPOSTAS</i>	51

I. APRESENTAÇÃO

1. A Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016, dispõe sobre a regularização fundiária urbana e rural, inclusive no âmbito da Amazônia Legal, objetivando a simplificação e a desburocratização dos procedimentos que se mostram ineficientes e insuficientes, bem como institui mecanismos para aprimorar a administração patrimonial imobiliária da União, modernizando a gestão de suas receitas patrimoniais e aprimorando o processo de avaliação e alienação de imóveis públicos da União.

2. Na **perspectiva urbana**, o crescimento desordenado dos grandes centros urbanos e a explosão demográfica brasileira em curto espaço de tempo causou diversos problemas estruturais que, por falta de regramento jurídico específico sobre determinados temas, ou mesmo por desconformidade entre as normas existentes e a realidade fática dos tempos hodiernos, não apenas impedem a concretização do direito social à moradia, como ainda produzem efeitos reflexos negativos em matéria de ordenamento territorial, mobilidade, meio ambiente e até mesmo saúde pública.

3. Estima-se que mais de 50% dos domicílios urbanos brasileiros possuam alguma espécie de irregularidade de natureza fundiária e registral, cenário que não se pode assistir passivamente. A Medida Provisória nº 759/2016 simplifica e agiliza o processo, aumenta a segurança jurídica e viabiliza a correção de distorções e irregularidades.

4. Nesse sentido, uma nova forma de registrar a propriedade foi criada, substituindo-se o processo tradicional de regularização título a título pelo reconhecimento coletivo, o que garante maior celeridade e economicidade no enquadramento e na regularização, em especial das ocupações de interesse social das pessoas de baixa renda, que receberão gratuitamente o registro do imóvel e toda a infraestrutura básica por conta do poder público.

5. O novo marco legal também traz inovações com o conceito de informalidade, tratado como núcleo urbano informal, a legitimação fundiária, a desburocratização dos procedimentos de aprovação e registro, além da criação do direito de laje. No conceito de núcleo urbano informal enquadram-se ocupações ordenadas, desordenadas, clandestinas, irregulares, como, por exemplo, condomínios, loteamentos e incorporações ilegais.

6. Verifica-se, em âmbito habitacional, que as demandas por políticas públicas do Governo Federal há muito concentraram-se na correção do déficit

habitacional quantitativo, alcançado pelo Programa Minha Casa, Minha Vida. Mais recentemente, com o Programa Cartão Reforma, os problemas associados à correção do déficit habitacional qualitativo entraram no foco de atenção do Governo Federal. Faltava, então, robustecer o terceiro suporte do tripé em que se apoia a questão urbana no país: a segurança jurídica e o reconhecimento formal das ocupações que padecessem de alguma espécie de informalidade.

7. Numa **perspectiva rural**, a Medida Provisória nº 759/2016 visa assegurar mais transparência, agilidade e desburocratizar as políticas de reforma agrária e de regularização fundiária, a partir da modernização da legislação agrária, criada em sua maioria há mais de 20 anos, adequando-a à realidade atual do Brasil e assegurando mais efetividade à política pública.

8. O novo marco aperfeiçoa os instrumentos adotados pelo Incra para obtenção e destinação de terras, cadastro e seleção de candidatos ao Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), critérios de permanência dos beneficiários e, principalmente, simplifica a titulação de lotes em assentamentos e de posses em áreas rurais e urbanas da União em todo o País.

9. A medida provisória também busca corrigir distorções apontadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que havia determinado a suspensão Programa Nacional de Reforma Agrária, em especial dos processos de seleção de novos beneficiários para a reforma agrária e de assentamento daqueles já selecionados, em razão de ter identificado 686 mil indícios de irregularidades na execução da política, atingindo quase 50% de toda a base de beneficiários cadastrados no programa. A atualização da legislação, também por essa ótica, mostra-se necessária.

10. Os critérios de seleção de assentados, um dos pontos apontados pela auditoria do TCU, passarão a ser definidos em editais e publicados para cada projeto de assentamento. A seleção será feita com base em parâmetros concretos, tais como o tipo de vínculo com a parcela de terra a ser distribuída, ou o número de integrantes na família. O candidato não ficará mais sujeito a escolhas subjetivas, realizadas por intermediadores.

11. Um dos principais objetivos da medida é aumentar a titulação de terras aos trabalhadores rurais assentados. Atualmente, 85% dos assentados ainda não têm o título da terra. Dessa forma, esses trabalhadores rurais não podem acessar políticas públicas do setor, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e o serviço de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater).

12. Finalmente, a medida provisória ainda traz disposições relativas à gestão patrimonial imobiliária da União, com a instituição de mecanismos para aperfeiçoar procedimentos de arrecadação de receitas patrimoniais, como concessão de desconto de 10% para pagamento das taxas de ocupação e foro à vista, redução em 50% do valor da multa devida em função de inadimplência no pagamento das taxas patrimoniais, atualização da multa em caso de não realização da transferência das propriedades nos prazos estabelecidos pela legislação, definição clara sobre a responsabilidade pelo pagamento de laudêmio e outras questões que, por não se encontrarem devidamente clarificadas na legislação, acabavam gerando controvérsias em âmbito administrativo e judicial.

13. Também está se buscando a desburocratização dos processos de avaliação dos imóveis da União, de forma a facilitar a alienação de parte da carteira imobiliária, por meio de remição de enfiteuses e a venda do domínio pleno, além da alienação de imóveis funcionais da União.

14. O direito à moradia, conforme art. 6º da Constituição Federal, foi alçado a um direito constitucional de natureza social. É certo que a regularização das moradias é uma medida condutora da dignidade das pessoas, tanto no meio urbano como rural. Esse é um dos objetivos dessa nova legislação, cujo escopo será detalhado nos próximos capítulos, divididos em:

- a) DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL;
- b) DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA; e
- c) DOS PROCEDIMENTOS DE ALIENAÇÃO DE IMÓVEIS DA UNIÃO.

II. DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL

15. A medida provisória em análise implementou disposições para modernizar a regularização fundiária federal rural sob dois aspectos: i) promoção e desenvolvimento da reforma agrária, a cargo do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra e ii) aprimoramento do programa de regularização fundiária federal rural – Terra Legal, executado diretamente pela União (hoje pela Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária da Amazônia Legal, integrada à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário).

16. Cumpre, assim, em breves linhas destacar os pontos mais relevantes da medida provisória.

a) REFORMA AGRÁRIA. ATUAÇÃO DO INCRA.

17. O conceito de reforma agrária, concebido como conjunto de medidas de promoção de distribuição da terra mediante modificações no regime de posse e uso, com foco na justiça social e produtividade foi estabelecido pelo Estatuto da Terra, Lei nº 4.504, de 1964.

18. No atual regime constitucional, a Constituição Federal de 1988, em seu Título VII, Capítulo III, trata especificamente da política agrícola e fundiária e da reforma agrária, com foco na redistribuição da propriedade descumpridora da sua função social. Duas são as principais leis que tratam da efetivação da reforma agrária concebida constitucionalmente: a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que contempla dispositivos de regulamentação material, referente à identificação do descumprimento da função social da propriedade rural, condições da desapropriação para fins de reforma agrária e criação de projeto de assentamento e distribuição das parcelas a beneficiários, e a Lei complementar nº 76, sobre regulamento do processo judicial contraditório especial, de rito sumário, da desapropriação para fins de reforma agrária.

19. O Incra é responsável pela criação e gestão de projetos de assentamento para fins de reforma agrária. Hoje, há sob sua gestão **mais de 9.300 projetos de assentamento em todo o território nacional, sendo mais de 8.700 com mais de 05 anos de criação**. Além das atividades específicas de obtenção dos imóveis rurais para reforma agrária o Incra é responsável por toda a implantação do projeto, desde a seleção das famílias, definição do modelo de assentamento, gestão de infraestrutura e assistência técnica, diretamente ou por parceiros conveniados ou contratados.

20. Consoante dados levantados pelo Incra, mesmo com alterações mais recentes na Lei nº 8.629, de 1993, feitas pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24 de agosto de 2001, e pela Medida Provisória nº 636, de 26 de dezembro de 2013, convertida na Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014, identificaram-se alguns gargalos à atuação administrativa de seleção de beneficiários dos projetos de reforma agrária e de titulação dos assentados, sendo que muitas vezes as famílias estão há anos nas parcelas sem titulação, provisória ou definitiva, em ambiente de indefinição jurídica, que causa transtornos no campo e também ao planejamento da Autarquia.

21. Nesse contexto, e para tornar mais efetiva a atuação administrativa do Incra, alterações pontuais à Lei nº 8.629, de 1993, estão sendo promovidas.

b) ALTERAÇÕES PONTUAIS NA OBTENÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS E PROVIDÊNCIAS DE DESBUROCRATIZAÇÃO.

22. A primeira alteração proposta refere-se ao art. 5º da Lei nº 8.629/93 com vistas a adequar modalidades de pagamentos nas efetivações de acordos administrativos, dispensando a proposição de ação judicial e garantindo a redução do prazo de resgate dos Títulos da Dívida Agrária – TDAs, bem como nos casos de compra e venda para assegurar pagamento em dinheiro e, assim, adequar-se ao mercado imobiliário, garantindo competitividade da proposta de aquisição do Incra.

23. A redação anterior do § 4º do art. 5º da Lei nº 8.629/93 mencionava a concessão dos benefícios de redução de prazos e majoração de juros de TDAs apenas nos casos “acordo judicial”, que deveria ser realizado em processo judicial de desapropriação próprio, o que malfeire a efetividade administrativa e impunha desnecessária judicialização de situações em que já há ajuste entre Incra e proprietário.

24. Outra importante alteração refere-se à possibilidade de pagamento de compra e venda de imóveis (Decreto nº 433 de 1992) totalmente em dinheiro, afastando-se a dupla modalidade TDAs para terra nua e dinheiro para benfeitorias. Conforme levantamento administrativo, o pagamento em dinheiro, integral e não escalonado como ocorre com os TDAs permite ao Incra concorrer em iguais condições no mercado de terras, possibilitando aquisição de terras em melhores condições.

25. Por fim, com a inclusão do § 8º ao art. 5º da Lei nº 8.629/93, nos casos de condenação judicial em valor superior ao da oferta inicial, a complementação do pagamento deverá ser realizada por precatório judicial, tanto com relação aos valores referentes à terra nua do imóvel quanto aos referentes às benfeitorias avaliadas. Tal medida colabora para desonerar o orçamento específico

do Incra para obtenção de imóveis, e coaduna-se à necessária anualidade e previsibilidade orçamentária para realização de pagamentos. Essa alteração corrige uma distorção até então existente: tratando-se de condenação judicial é de ser seguido o procedimento constitucionalmente previsto dos precatórios, cujo orçamento caracteriza-se como despesa obrigatória. Tal providência assegura a efetividade do cumprimento das decisões judiciais e afasta juízo discricionário administrativo.

26. Além da inserção do § 8º do art. 5º da Lei nº 8.629/93, inseriu-se dispositivo específico de revogação dos arts. 14 e 15 da LC nº 76/93, restritos a modalidade de pagamento, porquanto sua aplicação estrita revela-se incompatível com a sistemática própria do art.100 da Constituição Federal. Reforce-se que o objeto relacionado à forma que se dá o pagamento derivado da sentença definitiva, não representaria matéria reservada a lei complementar e poderia ser disciplinada por lei ordinária posterior.

c) SELEÇÃO DE BENEFICIÁRIOS DE PARCELAS EM PROJETO DE ASSENTAMENTO. DEFINIÇÃO DE CRITÉRIOS OBJETIVOS.

27. Recentemente, após um trabalho de cruzamento de dados e fiscalização promovido pelo Tribunal de Contas da União, foi prolatado o Acórdão nº 775/2016-TCU-Plenário, de abril/2016, complementado pelo Acórdão nº 1.086/2016-TCU-Plenário, identificando **mais de 700 mil “indícios de irregularidades” na seleção e permanência de beneficiários da reforma agrária**. Nesse contexto, o TCU determinou a suspensão de seleção de novos beneficiários bem como o bloqueio ao acesso às políticas públicas derivadas do programa de reforma agrária àqueles identificados nos “indícios de irregularidades”. Após defesa apresentada pelo Incra e comprovada a adoção de medidas administrativas internas, o TCU concordou em suspender parcialmente, por até 120 dias, os bloqueios efetuados.

28. Nesse cenário, que também foi identificado pela Controladoria-Geral da união, há imperiosa necessidade de revisão do procedimento de seleção de beneficiário por parte do INCRA, de modo a corrigir todas as distorções apresentadas pelos órgãos de controle. E, nesse sentido, um dos principais entraves verificados era a insuficiência prática das vedações legais do art. 20 da Lei nº 8.629/93 e da ordem de classificação prevista no art. 19, que não contemplavam o essencial público-alvo do programa de reforma agrária e propiciava distorções fáticas e dificuldade no controle administrativo.

29. Nesse sentido, a MP nº 759/2016 vem estabelecer novos marcos normativos no processo de seleção de famílias beneficiárias da reforma agrária.

30. O art. 20 da Lei nº 8.629/93 estabelece as vedações legais – quem **não** pode ser beneficiário da reforma agrária – e as reanalisa para incorporar num texto legal contemporâneo as vedações aplicáveis que estavam esparsas em normativos antigos (arts. 24 e 25 da Lei nº 4.504/1964, Decreto nº 59.428/1966 e na anterior redação do mesmo art. 20). Com essas alterações, objetiva-se também reduzir questionamentos administrativos e judiciais quanto a estabelecimento das vedações.

31. Restam, assim, estabelecidas as seguintes vedações legais ao acesso ao programa de reforma agrária:

- a) Ocupante de cargo, emprego ou função pública *remunerada*: afastando vedação a exercício gratuito e em órgãos paraestatais;
- b) Anterior beneficiário do programa de reforma agrária, ou de regularização fundiária ou de crédito fundiário: exceto se afastado com anuência do órgão executor;
- c) Proprietários rurais: exceto o que teve seu bem desapropriado ou aquele cuja propriedade seja insuficiente;
- d) Empresário: proprietário, cotista ou acionista de empresa *em atividade*;
- e) Menor de 18 anos não emancipado;
- f) Detentor de renda superior a 3 salários-mínimos ou 0,5 salário mínimo *per capita*.

32. Consoante nova redação proposta para o caput do art. 20, resta claro que tais critérios voltam-se a vedar a **seleção** de beneficiário para ingresso no programa, mas não a sua permanência no programa de reforma agrária. Nesse sentido é introduzido na Lei o § 4º ao art. 20 a reiterar que “não perderá a condição de beneficiário aquele que passe a se enquadrar nos incisos I, III, IV e VI do caput, desde que a atividade assumida seja compatível com a exploração da parcela pelo indivíduo ou pelo núcleo familiar beneficiado”. Também o inciso IV do art. 17 teve sua redação revista para afastar definitivamente interpretações que conduzissem a ideia de que a “clientela” beneficiada pela reforma agrária deve se enquadrar, indefinidamente no tempo, nas restrições dos arts. 19 e 20 – redação anterior.

33. Em termos práticos, o esclarecimento legal evita a penalização de um beneficiário da reforma agrária que, após regular seleção e ingresso no programa, passa em um concurso público, ou que passa a auferir renda superior a 3 salários mínimos, proveniente do esforço próprio. **Ao revés de ser fator de eliminação do beneficiário do programa, tais ascensões econômicas e sociais são almejada e, porque não, constituem o próprio cerne da distribuição de renda e promoção da dignidade.** Não fosse assim, haveria um estímulo à

estagnação e a não tentativa de crescimento pessoal e profissional do beneficiário. A vinculação passa a ser, apenas, à continuidade de exploração do lote, cláusula firmada no instrumento próprio entre o Incra e os beneficiários, conforme arts. 21 e 22 da Lei nº 8.629/93.

34. A dicotomia critério de seleção de beneficiário x critério de permanência é um dos aspectos em discussão pelo TCU no Acórdão nº 775/2016, pois o órgão de controle entendeu que as vedações da redação anterior do art. 20 aplicavam-se indistintamente antes ou depois da seleção, em razão de não previsão legal esclarecendo o ponto.

35. Outras distorções na vedação à seleção são pontualmente saneadas nos § 2º e 3º inseridos, que trazem exceção e delimitam possibilidade de seleção à reforma agrária de servidores públicos que exercem “serviços de interesse comunitário à comunidade rural ou à vizinhança do projeto de assentamento”, como os referentes à saúde, educação, transporte e assistência técnica e social e desde que haja compatibilidade do exercício do cargo com a exploração rural da parcela. São as situações vivenciadas por professores municipais, agentes de saúde, prestadores de assistência técnica rural que têm atuação próxima ao meio rural, tem interesse e condições de explorar um lote de reforma agrária, prestam serviços capazes de contribuir com o desenvolvimento do projeto de assentamento, mas que restavam alijados da seleção. O estabelecimento da exceção legal vem, assim, propiciar medida de justiça social.

36. Paralelamente às vedações legais de acesso, estabelece-se novo critério de classificação, sob duplo prisma: ordem de preferência do art. 19 e ordem de classificação do art. 19-A.

37. O art. 19 da Lei nº 8.629/93 foi revisto para adequar-se à realidade social atual, inserindo em ordenação socialmente relevante potenciais beneficiários da reforma agrária que não eram formalmente admitidos ao programa, e não constavam do rol expresso de classificação, como os trabalhadores rurais desintrusados de terras indígenas e trabalhadores em vulnerabilidade social como os sem-terra. A ordem de classificação, assim, passou a ser:

- a) Desapropriado do imóvel rural em que será criado o projeto de assentamento;
- b) Trabalhadores – posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários – do imóvel rural em que será criado o projeto de assentamento, conforme tenham sido identificado no momento da vistoria anterior à desapropriação;

- c) Trabalhador rural vítima de trabalho em condição análoga à escravo, conforme dados a serem obtidos junto ao Ministério do Trabalho e Emprego e demais órgãos envolvidos no combate ao trabalho escravo;
- d) Trabalhadores rurais desintrusados de outras áreas, em virtude de demarcação de terra indígena, titulação de comunidade quilombola ou de outras ações de interesse público, como inundação por barragens de hidrelétricas;
- e) Trabalhador rural em situação de vulnerabilidade social que não se enquadre nas hipóteses anteriores
- f) Trabalhadores, posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários em outros imóveis rurais.

38. Além da ordem de classificação, o art. 19-A traça critérios administrativos de priorização dentro de cada categoria, que deverão ser pontuados por cada pretendente à seleção, conforme suas características pessoais, e sob regulamento a ser editado pelo Incra:

- a) Maior número de integrantes da unidade familiar;
- b) Maior tempo de residência no município;
- c) Mulheres chefes de família;
- d) Acampamento no município;
- e) Ser jovem, entre 18 e 29 anos, filho de assentados no projeto de assentamento: em estímulo ao desenvolvimento das relações locais com a terra.

39. É facultado ao Incra, ainda, a definição administrativa de “outros critérios sociais, econômicos e ambientais” conforme as peculiaridades da área objeto de assentamento.

40. Ainda sobre seleção de beneficiários, a MP nº 759 delinea um procedimento de seleção com começo, meio e fim, em atenção a preceitos da publicidade, objetividade e do devido processo legal. Assim, é delimitado que a seleção dar-se-á “por projeto de assentamento” (caput do art. 19), por editais públicos de ampla divulgação municipal (§ 1º do art. 1º), com elaboração de lista classificatória de candidatos contemplados e de excedentes (§ 2º do art. 19). A lista de excedentes terá validade temporal de dois anos para a lista de excedentes, consentânea às possíveis alterações nas condições e interesse pessoal dos candidatos. Findo o prazo, em caso de surgimento de vagas em projetos de assentamento, por desistência, abandono ou reintegração de posse, deve ser aberto processo seletivo específico para aquela vaga (§ 3º do art. 19).

41. O sistema de seleção de beneficiários proposto foca-se, portanto, no fortalecimento da atuação administrativa do Incra, **evitando procedimentos indesejados que vulnerem a impessoalidade, a subjetividade a falta de transparência**. Não há vedação à integração do postulante à seleção a movimentos sociais, mas se assegura a primazia da atuação administrativa na seleção dos beneficiários.

d) TITULAÇÃO DE BENEFICIÁRIOS DE PARCELAS EM PROJETO DE ASSENTAMENTO.

42. Alinhadas às novas diretrizes administrativas de seleção de beneficiários da reforma agrária, o sistema de efetivação da titulação aos beneficiários também foi revisto pela MP nº 759. **O ritmo administrativo de titulações foi significativamente reduzido nos últimos anos:**

- a) 2000 a 2002: emitidos **62.196 títulos** de domínio e 9.128 contratos de concessão de uso (CCU);
- b) 2003 a 2010: emitidos **17.843 títulos** de domínio, 101.761 CCUs e 326 CCDRUs;
- c) 2011 a 2015: emitidos **4.926 títulos** de domínio, 145.108 CCUs e 12.605 CCDRUs.

43. Nos últimos 30 anos, apenas 15% dos assentados pelo Incra receberam seus títulos de domínio. Mais de 700 mil famílias não possuem título e se veem, hoje, desamparadas ao acesso às políticas públicas. Apenas 25% dos assentados recebem o serviço de Ater e existe, ainda, um passivo de R\$ 25 bilhões em infraestrutura (água, esgoto, luz, etc). As leis são incompatíveis com a realidade social, especialmente no que diz respeito ao critério de seleção e permanência nos programas (tanto da reforma agrária, quanto da regularização fundiária na Amazônia Legal).

44. Assim, visou-se sanear algumas distorções identificadas com as seguintes mudanças:

- a) Contagem do prazo de inegociabilidade da parcela desde a celebração do Contrato de Concessão de Uso – CCU, ou instrumento equivalente entre Incra e beneficiário;
- b) Possibilidade de delimitação administrativa pelo Incra das situações de titulação por meio de concessão de direito real de uso.

45. A titulação – entendida como formalização da transferência de um imóvel do programa de reforma agrária a um particular legítimo beneficiário, dá-se em dois momentos: provisória, pela concessão de uso - CCU, instrumento precário, de prazo indefinido, e *definitiva*, pelo título de domínio - TD, de alienação plena de propriedade, e da concessão de direito real de uso – CDRU, ambos regidos por cláusulas resolutivas. A titulação inicial, em regra, é pelo CCU, pelo qual se transfere apenas a posse (posse direta, mantendo-se o Incra na posse indireta, própria do regime dos bens públicos). Com a consolidação da propriedade do imóvel em nome do Incra (o que, em casos de desapropriação, somente é possível após transito em julgado das ações judiciais), e atendidas outras condicionantes jurídicas próprias (como o georreferenciamento exigido pela Lei nº 10.267/20001) é cabível a expedição de títulos definitivos – TD ou CDRU conforme o caso.

46. A Constituição Federal, no art. 189, apenas disciplina que a “distribuição” dos imóveis da reforma agrária dar-se-á por títulos de domínio *ou* concessão de uso, prevendo uma vedação geral à negociação por 10 anos. Cabe assim à regulamentação infraconstitucional disciplinar o alcance e objetivos de tais títulos. E assim é feito pela Lei nº 8.629/93, com várias alterações no regime de titulação implementadas pela Lei nº 13.001/2014. Quando da operacionalização da Lei nº 13.001/2014 vislumbrou-se dois entraves, que a presente MP nº 759/2016 busca solucionar. Retoma-se a ideia de que a contagem do prazo de inegociabilidade de 10 anos previsto constitucionalmente tenha como termo inicial o contrato de concessão de uso inicialmente firmado, e não o próprio título de domínio ou concessão de direito real de uso, consoante § 1º do art. 18 da Lei nº 8.629/93 reformado.

47. Aproveita-se, com isso, o período de exploração da parcela sob o regime provisório, mas se mantém a preocupação com as condições de aproveitamento do lote, durante o período de 10 anos fixado na Constituição. Evita-se, com isso, que o beneficiário de um CCU (às vezes já por longo prazo) tenha que aguardar mais 10 anos após o recebimento do TD ou CDRU para poder negociar a parcela. Diz-se que se retoma a ideia porquanto tal previsão constava de redação anterior da Lei nº 8.629/93 dada pela MP nº 2.183-56/2001, mas fora alterada pela Lei nº 13.001/2014. De todo modo, reitera-se, é mantida a garantia constitucional de inalienabilidade do lote de reforma agrária por 10 anos, consoante estatuído pelo art. 189 da Constituição, garantido esse prazo como período para a estabilização mínima da família beneficiária no lote.

48. Outro aspecto alterado refere-se à concessão de direito real de uso. Legalmente, a previsão de concessão de direito real de uso para regularização de interesse social constava do Decreto-Lei nº 271/1967, com redação de seu art. 7º dada pela Lei nº 11.481/2007. Considerando características peculiares de

inalienabilidade ou de coletividade dos projetos de reforma agrária, a titulação definitiva por meio da Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) foi incorporada à prática administrativa do Incra. No entanto, a Lei nº 13.001/2014 conferiu ao beneficiário discricionariedade da escolha da modalidade de título definitivo a ser concedido (TD ou CDRU), e não do Incra, órgão gestor.

49. Com a medida provisória, a definição da modalidade passa a ficar a cargo do Incra, diante das proposições administrativas para implantação e desenvolvimento do projeto de assentamento, evitando-se situação de difícil gestão administrativa em que parte do assentamento passe a titularidade privada sob domínio pleno e parte permanece sob regime da concessão de direito real de uso.

50. Também é feita alteração pontual ao inciso III do § 1º do art. 18-A para possibilitar a expedição de TD ou CDRU diretamente nas situações de desmembramento ou remembramento de lotes por beneficiários ocorridos até 22/12/2014 (dois anos da MP nº 759).

51. As mudanças legislativas sobre a titulação, conjugadas àquelas propostas para seleção e regularização de ocupações, visam saneamento de um grande passivo administrativo do Incra na titulação, no que se estima possibilidade de concessão de mais títulos. Com as medidas propostas quanto ao tema, estima-se ser possível a emissão de **mais de 130.000 TDs e mais de 327.000 CCUs e CDRUs**.

*e) REGULARIZAÇÃO DE BENEFICIÁRIOS DE PARCELAS EM PROJETO DE
ASSENTAMENTO. EXCEÇÃO. ART. 26-B [SIC]*

52. Como medida excepcional, é prevista a possibilidade de regularização de ocupantes de lotes em projetos de assentamento que não passaram por anterior processo coletivo de seleção mas que hoje estejam ocupando e explorando área da reforma agrária.

53. A Lei nº 8.629/93, na versão anterior, pelo art. 22, limitava-se a prever as condições da relação contratual a ser estabelecida entre o Incra e o selecionado beneficiário da reforma agrária, de modo que, descumpridas condições do contrato ou título firmado, prevê-se a reintegração de posse à autarquia agrária, para nova destinação, a seguir todo o rito de seleção. Não havia, no entanto, nenhum dispositivo legal que possibilitasse o estabelecimento de uma nova relação jurídica entre o Incra e um ocupante identificado, ou que previsse uma substituição do beneficiário original.

54. Ora, a dinâmica de ocupação do meio rural fatalmente leva a situações em que, na prática, exigem a ponderação jurídica entre a reintegração do poder público na posse de uma área rural e a possibilidade de regularização de uma família potencial beneficiária da mesma política pública de reforma agrária. Assim, insere-se dispositivo específico a admitir a excepcional regularização de ocupantes sem autorização do Incra. Mantém-se, portanto, as regras de não alienação das parcelas a terceiros, sem a anuência do Incra, enquanto vigentes as cláusulas contratuais. Contudo, identificada situação de terceiro que ocupe e explore o lote, cabe investigar seu enquadramento nas excepcionais situações a permitirem uma regularização dessa ocupação.

55. Foram conjugados critérios objetivos e subjetivos para essa regularização:

- a) tempo do projeto de assentamento: mais de dois anos (criação anterior a 22/12/2014);
- b) tempo pessoal de ocupação do interessado: mais de um ano (no mínimo desde 22/12/2015);
- c) enquadramento do interessado nos critérios de elegibilidade do programa de reforma agrária: não pode se enquadrar nas vedações legais do art. 20 da Lei nº 8.629/93;
- d) ausência de candidatos excedentes ao projeto de assentamento.

56. Vale ressaltar que a regularização apenas poderá ocorrer caso o ocupante atenda os critérios de elegibilidade do programa de reforma agrária, ou seja, que reúna os requisitos para ser beneficiário da política.

57. Levantamentos administrativos indicam que tal possibilidade de regularização atinja um quantitativo entre **120 mil a 150 mil lotes**, possibilitando regularizações pautadas por critérios legais amparados em razoabilidade e eficiência e, por outro lado, quando necessária, a reintegração na posse do Incra, viabilizando, assim, o incremento no número de titulação de lotes da reforma agrária e redestinação dos lotes reintegrados a novos beneficiários.

58. A medida aqui proposta resguarda a atuação administrativa, facilita e melhor direciona a execução do controle interno e externo e evita desproporcional atuação, dando resposta eficaz à sociedade e alinhada aos princípios da eficiência, legalidade e impessoalidade. A regularização será feita pela formalização da seleção daquele ocupante e celebração do instrumento de titulação provisória, o Contrato de Concessão de Uso, a partir do qual o ocupante passa à condição de efetivo beneficiário do programa de reforma agrária e assume as condições jurídicas previstas.

f) *ALTERAÇÃO DE DISPOSITIVOS DA LEI Nº 13.001/2014. ATUAÇÃO DO INCRA*

59. A proposição de alteração da redação do art. 4º tem como objetivo ampliar o prazo de 30 de junho de 2014 para 31 de abril de 2016 para a transferência dos valores financeiros concedidos para a construção, ampliação ou reforma de habitação, efetivados por meio de crédito de instalação, haja vista que o período compreendido entre a data da publicação da referida lei (23/06/2014) até a data limite para transferência (30/06/2014), foi muito exíguo, não permitindo que o Incra efetuassem todas as transferências possíveis.

60. A medida permite a regularização da situação de milhares de beneficiários e associações de beneficiários que foram autorizados pelo Incra, na condição de beneficiário do antigo Programa de Crédito Instalação, a realizarem despesas para reforma/construção de moradias, no entanto, tiveram os recursos financeiros retirados das contas antes do pagamento sem retorno dos recursos em função do término do prazo previsto na Lei. Com a medida, o Incra poderá retornar às contas dos beneficiários, cerca de R\$ 30 milhões, para pagamento de despesas realizadas ainda em 2012 e 2013, corrigindo um problema histórico e muito demandado pelos assentados e movimentos sociais.

g) *REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL FORA DA AMAZÔNIA LEGAL. ATUAÇÃO DO INCRA*

61. Concomitantemente ao reforço nas diretrizes e critérios do Programa Terra Legal, referente à Amazônia Legal, passa a ser facultada ao Incra a promoção de regularização fundiária fora da Amazônia Legal. Nesse sentido, a inserção do art. 40-A à Lei nº 11.952/2009, bem como nova redação ao art. 17, § 2º, II, da Lei nº 8.666/93, estendendo os critérios da Lei à regularização a ser promovida em áreas rurais federais fora da Amazônia Legal.

62. É importante precisar que o contexto normativo anteriormente vigente a possibilitar a regularização fundiária de áreas rurais de propriedade federal não afetada à reforma agrária era extremamente limitado, causando, assim, instabilidade jurídica. De fato, a destinação de terras públicas por meio da política de Regularização Fundiária difere significativamente da política de reforma agrária, para qual a base é a destinação de terras públicas por meio da criação de projetos de assentamento.

63. Na reforma agrária, modifica-se o regime de posse e de uso da terra, em razão da intervenção direta do poder público no regime de propriedade. Já na regularização fundiária, não há modificação no regime de posse e uso da

terra e sim o reconhecimento da boa-fé do ocupante e do seu vínculo com a terra. Na regularização fundiária, reconhece-se que o imóvel vem cumprindo sua função social e, desta forma, outorga-se a propriedade ao seu ocupante a título de justiça. Na reforma agrária ocorre o oposto, o imóvel que descumpriu a função social tem retirada do titular a propriedade, possibilitando sua destinação a agricultores sem-terra, para que estes a tornem produtiva.

64. Do mesmo modo que na Amazônia Legal, também fora da Amazônia há terras de titularidade federal, registradas em nome do Incra ou da União, sob gestão da autarquia agrária (art. 6º da Lei nº 4.947/66) e que, ao longo dos anos foram objeto de diversas formas de alienação e titulação, especialmente por programas federais de colonização amparados no Estatuto da Terra.

65. No entanto, considerando a diversidade de cláusulas resolutórias apostas em tais títulos, dificuldades administrativas na fiscalização das ocupações e acompanhamento das condições de pagamento, incerteza jurídica quanto a condições de renegociação e as sucessões no tempo características das ocupações de imóveis trouxeram diversas dificuldades na distribuição de tais imóveis rurais federais.

66. O Incra via-se limitado à atuação de regularização fundiária rural pelas restrições da legislação existente, especialmente da Lei nº 6.383, de 1976, que, paralelamente aos procedimentos de discriminação, previu a legitimação de posse de ocupantes, limitada a 100 hectares (art. 29), que prevê: “o ocupante de terras públicas, que as tenha tornado produtivas com o seu trabalho e o de sua família, fará jus à legitimação da posse de área contínua até 100 hectares, desde que não seja proprietário de imóvel rural e comprove morada permanente e cultura efetiva, pelo prazo mínimo de 01 (um) ano.”

67. Ainda conforme a Lei 6.383 de 1976, a legitimação da posse consistirá no fornecimento da Licença de Ocupação, pelo prazo mínimo de 04 (quatro) anos, findo o qual o ocupante terá preferência para a aquisição do lote, pelo valor histórico da terra nua, satisfeitos os requisitos de moradia permanente e cultura efetiva e comprovada a capacidade para desenvolver a área ocupada. Apenas após o prazo da Licença de Ocupação, instrumento precário, é possível formalizar um título definitivo ao ocupante.

68. Tal situação, por vezes, tem causado insegurança jurídica, especialmente em situações em que foram expedidos títulos de domínio, sob cláusulas e condições diversas, mas que de alguma forma não foram cumpridos ao longo dos anos. Aqui a fria previsão de “retomada” da área pelo Incra enfrenta graves limitações, jurídicas e administrativas.

69. Por um lado, há a fundada expectativa do ocupante em, de algum modo, ser regularizado na terra que vem historicamente explorando. Além disso, os custos de adoção de medidas de reintegração são elevados e, por vezes, se afiguram imprudentes. Tais áreas rurais que se pretende atingir não estão formalmente inseridas num contexto administrativo de um projeto de assentamento, constituem ocupações rurais de exploração privada ao longo dos anos, de modo que retirar um ocupante, para selecionar e inserir um potencial beneficiário da reforma agrária afigura-se administrativamente inviável, porquanto a área estaria dissociada das políticas públicas próprias para projetos de assentamento (assistência técnica, créditos instalação, linhas específicas do PRONAF).

70. Por outro lado, ainda que fosse possível vislumbrar a alienação do imóvel, por modalidades licitatórias regulares, os custos operacionais seriam desproporcionais. Assim, a promoção de medidas de regularização fundiária rural, também fora da Amazônia Legal, coaduna-se ao espírito pacificador proposto na MP nº 759.

71. Foi necessário, assim, alinhar a regularização fora da Amazônia Legal aos seguintes critérios:

- a) Possibilidade de regularização de ocupação rural, com exploração direta mansa e pacífica, por si ou antecessores, anterior a 01/12/2004;
- b) Limitação a 15 módulos fiscais ou 1.500 ha;
- c) Dirigida a brasileiros, vedado ter sido beneficiário anterior de programa de regularização rural e ser servidor público de órgãos vinculados ao tema;
- d) Admissão de renegociação de títulos e contratos anteriores a 22/12/2016.

72. No entanto, faz-se exceção a dois critérios inseridos pela medida provisória:

- a) Estabelecimento de referencial de preços próprio para a regularização fora da Amazônia Legal, variando 30% a 70% da Planilha de Preços Referencial – PPR/Incra, sem gratuidade até 1 módulo fiscal, consideradas as características de tais áreas: acesso a mercados de consumo, melhores condições de infraestrutura (estradas, energias elétrica) e outros benefícios que impactam no bem-estar da família;
- b) Vedação à alienação direta quando não preenchidas as condições de regularização.

73. Conforme levantamento administrativos, a previsão expressa de uma regularização de títulos antigos expedidos pelo Incra pode **atingir em torno de 100 mil famílias em todo o país**. As alterações previstas na MP 759

possibilitam ainda a emissão de 37 mil novos títulos para regularização de ocupantes em áreas públicas federais fora da Amazônia Legal.

h) *OUTROS PONTOS RELEVANTES.*

74. Diferentemente do que pode-se imaginar numa leitura apressada, a medida provisória não facilita, em absoluto, o surgimento de novos latifúndios ou a reconcentração de terra.

75. A titulação de terras é um direito garantido pela Constituição para todos os beneficiários da reforma agrária. No passado, o processo da reforma agrária parava na distribuição de terra, deixando o assentado em situação de precariedade jurídica. A entrega dos títulos de domínio permitirá que o beneficiário produza com mais segurança sobre sua terra e tenha acesso facilitado ao crédito. Não se trata de privatização, porque as terras já eram privadas, e de acordo com a Constituição, só são tornadas públicas para a distribuição e para, posteriormente, se tornarem de uso privado do assentado.

76. Além disso, o processo foi desenhado para coibir nova concentração de terras. O assentado só terá direito a revendê-la, de acordo com o artigo 185 da Constituição, depois de 10 anos utilizando a propriedade. Mesmo nesses casos, ele não poderá vender, sob nenhuma hipótese, para formação de um novo imóvel rural maior que dois módulos fiscais, o que pode variar de 10 a 220 ha, em função das características da região do País e do município. Ou seja, ela não volta a ser latifúndio nunca.

77. Além disso, é importante que se reafirme que o novo modelo não esvazia os movimentos sociais. Na verdade, a medida provisória garante transparência e critérios objetivos para selecionar os beneficiários. Até hoje, uma vez definido novo assentamento, a seleção das famílias beneficiadas se dava por indicação dos movimentos sociais. Dessa maneira, os sem-terra na fila de espera ficavam suscetíveis às preferências de quem coordena esses movimentos em cada localidade. Não havia critérios claros definidos. Esse ponto foi questionado pelo Tribunal de Contas da União.

78. Para dar mais transparência e garantir a isenção, a escolha será feita por meio de editais, divulgados no âmbito de cada município mas organizando a seleção para cada projeto de assentamento. No edital, serão publicizados os critérios para participar da seleção, e a maneira como eles serão hierarquizados, de forma a garantir a transparência.

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA AMAZÔNIA

79. A seguir serão detalhados os principais pontos de atualização da Lei nº 11.952/2009, que trata da política de regularização fundiária de terras da União na Amazônia Legal.

a) PARÂMETROS PARA FIXAÇÃO DO PREÇO DA TERRA FIXADOS EM LEI

80. A proposta de alteração visa adequar os preços cobrados no processo de regularização fundiária na Amazônia Legal. Com a alteração proposta, houve simplificação e maior transparência na definição do valor a ser cobrado. A fixação em lei dos parâmetros para definição de preço dos imóveis passíveis de regularização atende a recomendação do Tribunal de Contas da União.

81. Será mantida a **gratuidade para áreas até um módulo fiscal** e definido um valor escalonado progressivo a depender da dimensão do imóvel, para áreas de 2 a 15 módulos fiscais. O preço do imóvel terá como base o valor mínimo da terra nua da Planilha de Preços Referenciais - PPR, elaborada pelo Incra, conforme tabela abaixo:

DIMENSÃO DO IMÓVEL	PERCENTUAL EM RELAÇÃO A PPR
De 01 a 02 módulos fiscais	10% do valor mínimo da PPR
De 02 a 03 módulos fiscais	20% do valor mínimo da PPR
De 03 a 04 módulos fiscais	30% do valor mínimo da PPR
De 04 a 06 módulos fiscais	40% do valor mínimo da PPR
De 06 a 08 módulos fiscais	50% do valor mínimo da PPR
De 08 a 10 módulos fiscais	60% do valor mínimo da PPR
De 10 a 12 módulos fiscais	70% do valor mínimo da PPR
De 12 a 15 módulos fiscais	80% do valor mínimo da PPR

b) SIMPLIFICAÇÃO DAS CLÁUSULAS RESOLUTIVAS E MODERNIZAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE FISCALIZAÇÃO

82. A simplificação das cláusulas resolutivas permitirá a efetividade da política de regularização fundiária na Amazônia Legal, na medida em que torna-se

mais objetivo o processo de acompanhamento e liberação das condições resolutivas de títulos expedidos. Somente após a verificação dessas cláusulas é que a propriedade torna-se plena.

83. Outra mudança importante foi a alteração dos termos do art. 15 da Lei nº 11.952/2009, possibilitando a utilização de mecanismos de verificação remota das condições resolutivas, com a exclusão da obrigatoriedade de realização de vistoria *in loco* para comprovação do cumprimento das condições resolutivas. A regra agora é a verificação remota, ficando facultada a vistoria.

c) PREVISÃO DE TAC E LIBERAÇÃO ANTECIPADA DAS CONDIÇÕES RESOLUTIVAS

84. O art. 15 da Lei também traz a previsão expressa da possibilidade de se firmar Termo de Ajustamento de Conduta – TAC com vistas à reparação do dano, para casos de danos ambientais, evitando, assim, a rescisão do título.

85. Há, ainda, outra inovação importante que é a possibilidade de liberação das condições resolutivas a partir do terceiro ano do título, mediante pagamento de 100% do valor médio da Planilha de Preços Referenciais do INCRA (PPR).

d) POSSIBILIDADE DE RENEGOCIAÇÃO DE TÍTULOS

86. Há milhares de títulos expedidos pela União em situação de inadimplência, impossibilitados de se adimplir em razão dos termos do antigo art. 19 da Lei nº 11.952/2009, ora revogado. Com a possibilidade de nova renegociação, será viável regularizar a situação de milhares de títulos antigos, garantindo-se a efetividade da política de regularização fundiária e permitindo-se o atendimento das duas finalidades precípuas da política de regularização fundiária, quais sejam: titulação e liberação das condições efetivamente cumpridas.

87. A renegociação será feita nos mesmos termos dos títulos novos, o que permitirá a padronização na verificação das cláusulas resolutivas, tendo em vista que, ao longo da história fundiária da Amazônia, a União expediu diferentes títulos com condições resolutivas as mais diversas.

88. Destaca-se que a renegociação somente será permitida em situações onde não há interesse social ou de utilidade pública incidente sobre a área.

e) PÓS TITULAÇÃO EM ÁREAS DOADAS A MUNICÍPIOS

89. A proposta em questão é permitir maior autonomia aos municípios no processo de destinação das áreas doadas pela União. O programa Terra Legal atua até a expedição do título de doação ao município, ficando a cargo do ente municipal promover a regularização final dessas áreas, observando a legislação federal específica de regularização fundiária urbana. A ideia é que os municípios da Amazônia Legal contemplados com áreas da União sigam as mesmas regras de regularização urbana dos municípios das demais regiões do País.

90. Desde 2009, foram expedidos 419 títulos urbanos a 121 municípios na Amazônia Legal. A estimativa é que nestas áreas exista uma população aproximada de um milhão de pessoas.

f) VENDA DIRETA

91. Com a proposta de venda direta em áreas rurais haverá a ampliação das áreas passíveis de regularização fundiária. Há situações consolidadas que não se enquadram nos requisitos de dispensa de licitação e que permanecem em situação irregular. A proposta prevê a venda direta aos ocupantes que não consigam provar a ocupação anterior a dezembro de 2004 e a proprietários de outro imóvel, desde que a área a ser regularizada seja contígua e o somatório das áreas não ultrapasse o limite legal (1.500ha).

92. Nestes casos, o pagamento pela área será diferenciado, cobrando-se 100% do valor máximo da Planilha de Preços Referenciais do INCRA.

g) AGENTE EXECUTOR DO PROGRAMA TERRA LEGAL

93. A proposta prevê que a política de regularização fundiária na Amazônia Legal seja conduzida pela Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário. Antes estava previsto o término do programa Terra Legal para junho de 2017. Agora, além de tornar *permanente* a política anteriormente definida como *extraordinária*, o programa passa para a administração definitiva da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário.

94. Define de forma permanente o agente executor da política de regularização fundiária em terras da União na Amazônia Legal.

PERGUNTAS E RESPOSTAS

REFORMA AGRÁRIA, TITULAÇÃO E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL

1) O que é a reforma agrária?

R: Reforma agrária é o conjunto de medidas para promover a melhor distribuição da terra mediante modificações no regime de posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social, desenvolvimento rural sustentável e aumento de produção. O Incra é responsável por executar a reforma agrária.

A aquisição de terras para a reforma agrária pode ser feita de diversas maneiras. A mais utilizada e conhecida é a desapropriação, por descumprimento da função social da propriedade, mas outras modalidades podem ser utilizadas, como a compra e venda. Nestes dois casos, imóveis de particulares são incorporados à reforma agrária. Também é cabível a destinação de terras que já sejam públicas ao programa de reforma agrária, quando por sua natureza e condições interessam ao programa.

2) O que é titulação de terras?

R: A Constituição Federal de 1988 estabelece que os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária receberão títulos de domínio ou de concessão de uso, instrumentos que asseguram o acesso à terra.

O Contrato de Concessão de Uso (CCU) transfere o imóvel rural ao beneficiário da reforma agrária em caráter provisório e assegura aos assentados o acesso à terra, aos créditos disponibilizados pelo Incra e a outros programas do governo federal.

O título de domínio é o instrumento que transfere o imóvel rural ao beneficiário da reforma agrária em caráter definitivo. É garantido pela Lei 8.629/93, quando verificado que foram cumpridas as cláusulas do contrato de concessão de uso e o assentado têm condições de cultivar a terra e de pagar o título de domínio em 20 (vinte) parcelas anuais.

3) Qual é a diferença entre título rural, título urbano, título de regularização fundiária e título em assentamento?

R: Todos são títulos de regularização fundiária em sentido amplo.

Os títulos rurais são documentos que têm força de escritura pública e expedidos para uma pessoa física. Com esse documento, ela pode ir a cartório e transferir a propriedade para seu nome.

Os títulos urbanos são decorrentes de doação da União ao município. A União transfere a área e o município então registra em seu nome. A partir dali a prefeitura pode fazer a regularização fundiária das pessoas físicas que ocupam as suas áreas urbanas. Nas áreas urbanas, não se trabalha com as titulações individuais, que ficam a cargo das prefeituras.

No caso de projetos de assentamento, os títulos regularizam a situação fundiária do cidadão, com a diferença de que está dentro de um projeto de assentamento e ali quem trabalha com a titulação é o Incra. Há duas modalidades de títulos: provisório, que é o Contrato de Concessão de Uso, firmado logo que o beneficiário é selecionado para ingressar numa parcela, de caráter transitório, e os definitivos, Títulos de Domínio ou Concessões de Direito Real de Uso, conforme o caso, de acordo com as peculiaridades dos projetos de reforma agrária e que garantem efetivos direitos reais e são passíveis de registro imobiliário.

Na Amazônia Legal, quem faz a regularização fundiária com títulos rurais e urbanos é o Programa Terra Legal.

4) Qual a necessidade da medida provisória? Por que fazer essas mudanças?

R: Essas alterações surgem da necessidade de atualizações das leis (uma é de 1993 e outra é de 2009) e também em razão de distorções apontadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) que, a partir da identificação de possíveis irregularidades na seleção e manutenção de beneficiários da reforma agrária, bloqueou o acesso de mais de 600 mil famílias aos programas e medidas decorrentes da reforma agrária.

Além disso, o atual modelo de reforma agrária e regularização fundiária no Brasil está travado. Estamos tratando de leis antigas que não se aplicam mais a realidade do país e de uma estrutura ineficiente para atender as demandas. Entre 2000 e 2002, foram emitidos 62.196 títulos de domínio; no período de 2003 a 2010, foram 17.843 títulos de domínio; e de 2011 a 2015, foram 4.926 títulos de domínio. Nos últimos 30 anos, apenas 15% dos assentados pelo Incra receberam seus títulos de domínio. Estamos falando de um cenário em que existem 9.300 assentamentos no Brasil, sendo 8.700 com mais de cinco anos de existência. Mais de 700 mil famílias não possuem TD ou CCU e se veem, hoje, desamparadas ao acesso às políticas públicas.

Apenas 25% dos assentados recebem o serviço de Ater e existe, ainda, um passivo de R\$ 25 bilhões em infraestrutura (água, esgoto, luz, etc). As leis são

incompatíveis com a nossa realidade social, especialmente no que diz respeito ao critério de seleção e permanência nos programas (tanto da reforma agrária, quanto da regularização fundiária na Amazônia Legal).

5) Quais são os benefícios gerados pela regularização pretendida na MP 759?

R: Segurança jurídica da propriedade, desenvolvimento econômico da região, geração de emprego, geração de renda para pequenos e médios agricultores, aumento da capacidade arrecadatória, acesso a políticas públicas (como crédito, assistência técnica), diminuição do desmatamento, diminuição dos conflitos agrários.

Na Regularização Fundiária na Amazônia Legal ainda se pode acrescentar o levantamento da malha fundiária e a implementação da governança fundiária.

6) Quais as principais mudanças referentes aos projetos de reforma agrária propostas na MP 759?

R: As principais mudanças referem-se à organização do sistema de seleção de beneficiários da reforma agrária, adequando os critérios de classificação e as vedações à realidade atual, ao aprimoramento da titulação, à regularização de ocupações e à obtenção de imóveis rurais para reforma agrária.

Além disso, para áreas de propriedade do Incra e da União fora da Amazônia Legal mas que não são mais destinadas a projetos de assentamento insere-se nova previsão legal de regularização fundiária de ocupantes, garantindo-lhes títulos em condições similares ao do Programa Terra Legal, mas a preços mais próximos à realidade do mercado fora da Amazônia, o que garantirá segurança jurídica também a essa parcela da população.

7) Quais são os critérios de escolha dos beneficiários hoje? E quais serão os requisitos para estar apto a ingressar no programa de reforma agrária?

R: Podem participar do Programa Nacional de Reforma Agrária agricultores adultos ou emancipados (com idade entre 16 e 18 anos) que não sejam proprietários de terra, nem ocupante de cargo público remunerado, nem empresário, nem que possuam renda superior a três salários mínimos (ou meio *per capita*). Todos os dados dos candidatos são checados por meio de dos bancos de dados da Receita Federal, Polícia Civil, INSS, junta comercial, secretarias de segurança pública, prefeituras, entre outros. Entre os critérios para classificação das famílias cadastradas, estão: tamanho da família; força de trabalho da família; idade do candidato; tempo de atividade agrícola; moradia no imóvel desapropriado; moradia no município; tempo de residência no imóvel e a renda anual familiar.

Já o programa Terra Legal beneficia posseiros que ocupam imóveis rurais de até 15 módulos fiscais em áreas da União, cujas posses sejam anteriores a 1º de dezembro de 2004. (Um módulo fiscal tem em média 76 ha na Amazônia Legal).

Os critérios de seleção foram alterados pela MP 759, com o estabelecimento de uma nova ordem de classificação a ser seguida na seleção das famílias, com respaldo na realidade social.

A classificação seguirá, nesta ordem: os desapropriados, (ficando-lhes garantido a parcela na qual se situa a sede do imóvel); os trabalhadores posseiros, assalariados ou arrendatários daquele imóvel rural; trabalhadores rurais vítimas de trabalho em condição análoga à escravidão; trabalhadores rurais desintrusados de outras áreas; trabalhadores rurais em situação de vulnerabilidade que não se encaixem nas hipóteses anteriores; e posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários, em outros imóveis. O reconhecimento da situação de vulnerabilidade social a garantir o acesso do trabalhador rural ao programa de reforma agrária é inovação legal expressa, e poderá ser comprovada pelos cadastros sociais próprios.

A partir da ordem de classificação são previstos, ainda, critérios de classificação no qual devem ter prioridades as famílias mais numerosas, famílias ou indivíduos que residam há mais tempo no município onde fica o assentamento; famílias chefiadas por mulheres; integrantes de acampamento no município; filhos de pais assentados, entre 18 e 29 anos, que residam no mesmo projeto; familiares de trabalhadores rurais que residam no mesmo projeto de assentamento; e outros critérios sociais, econômicos e ambientais estabelecidos pelo Incra para cada seleção.

8) Haverá interrupção na criação de novos assentamentos?

R: Não existe esta previsão. O TCU apontou algumas irregularidades na seleção de famílias para Projetos de Assentamentos e suspendeu, cautelarmente, a seleção de novas famílias ao programa de reforma agrária. Tais irregularidades estão sendo sanadas pelo órgão e a medida provisória possibilita sanar os gargalos e possibilitar a retomada do programa, ou seja, a continuidade na criação de novos projetos de assentamentos, haja vista a diretriz de emancipar os projetos que já receberam as políticas previstas.

9) O novo modelo prevê novas desapropriações de terra?

R: A medida provisória irá desburocratizar o processo de aquisição de terras. Permite aquisição de imóveis por compra e venda com pagamento em dinheiro. Este ponto possibilita a aquisição de terras com maior qualidade para produção.

Estabelece, ainda, que eventual pagamento nos processos judiciais de desapropriação para reforma agrária de complementação da oferta em virtude de condenação seja feito em precatório, como ocorre com demais processos judiciais. Tal medida libera o orçamento do Incra referente aos títulos da dívida agrária – TDAs para novas desapropriações.

10) Quantos títulos de terra foram entregues em governos anteriores?

R: Entre 2000 e 2002, foram emitidos 62.196 títulos de domínio e 9.128 contratos de concessão de uso (CCU). No período de 2003 a 2010, foram 17.843 títulos definitivos, 101.761 CCUs e 326 CCDRUs. De 2011 a 2015, foram 4.926 títulos definitivos, 145.108 CCUs e 12.605 CCDRUs.

11) Haverá um afrouxamento nas regras para concessão do título nas áreas de projeto de assentamento?

R: Não há um afrouxamento algum. A medida provisória corrige questões sobre ingresso no programa de reforma agrária e permanência, reforçando que os beneficiários da propriedade titulada mantenham-se na terra, explorando-a e produzindo.

12) A possibilidade de regularização de ocupantes em projetos de assentamento incentiva a negociação irregular de lotes?

R: A regularização de ocupantes de lotes de reforma agrária é prevista como medida excepcional e sob marcos temporais específicos: o projeto de assentamento tem que ser anterior a 22 de dezembro de 2014 e o interessado tem que comprovar que estava explorando o lote antes de 22 de dezembro de 2015, ou seja, 01 ano antes da edição da medida provisória.

Além disso só é possível a regularização se o interessado tiver os requisitos para ser selecionado à reforma agrária e se não houver outros candidatos originais ao projeto de assentamento em lista de excedentes.

Assim, não se pode dizer que a possibilidade legal e excepcional de tal regularização abra margem para negociações de lotes.

Ao contrário, o estabelecimento de uma política consistente de regularização de quem efetivamente já vem explorando os lotes, e que se enquadra no perfil previsto para ser beneficiário da reforma agrária, possibilita segurança jurídica às famílias desenvolvimento da atividade produtiva e maior eficiência na atuação administrativa do Incra.

13) Ao conceder o título de domínio, é possível que o assentado venda suas terras e surjam novos latifúndios?

R: A titulação de terras é um direito garantido pela Constituição para todos os beneficiários da reforma agrária. Em gestões anteriores, o processo da reforma agrária parava na distribuição de terra, deixando o assentado em situação de precariedade jurídica. A entrega dos títulos de domínio permitirá que o beneficiário produza com mais segurança sobre sua terra e tenha acesso facilitado ao crédito. Não se trata de privatização, porque as terras já eram privadas, e de acordo com a Constituição, só são tornadas públicas para a distribuição e para, posteriormente, se tornarem de uso privado do assentado.

Além disso, o processo foi desenhado para coibir nova concentração de terras. O assentado só terá direito a revendê-la, de acordo com o artigo 185 da Constituição, depois de 10 anos utilizando a propriedade. Mesmo nesses casos, ele não poderá vender, sob nenhuma hipótese, para formação de um novo imóvel rural maior que dois módulos fiscais, o que pode variar de 10 a 220 ha, em função das características da região do País e do município. Ou seja, ela não volta a ser latifúndio nunca.

14) O novo modelo esvazia os movimentos sociais?

R: Não, ele garante transparência e critérios objetivos para selecionar os beneficiários.

Até hoje, uma vez definido novo assentamento, a seleção das famílias beneficiadas se dava por indicação dos movimentos sociais. Dessa maneira, os sem-terra na fila de espera ficavam suscetíveis às preferências de quem coordena esses movimentos em cada localidade. Não havia critérios claros definidos. Esse ponto foi questionado pelo Tribunal de Contas da União.

Para dar mais transparência e garantir a isenção, a escolha será feita por meio de editais, divulgados no âmbito de cada município mas organizando a seleção para cada projeto de assentamento. No edital, serão publicizados os critérios para participar da seleção, e a maneira como eles serão hierarquizados, de forma a garantir a transparência.

III. DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

95. O presente capítulo explicará as razões e detalhará as disposições trazidas na medida provisória relativas à regularização fundiária urbana e seus desdobramentos.

a) A REURB - REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

96. A Medida Provisória institui normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana - REURB, que consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de núcleos urbanos informais. A nova legislação muda, portanto, os conceitos de regularização fundiária urbana, especialmente no que toca a definição de área urbana para fins de regularização fundiária.

97. Amplia-se o alcance das ações de regularização fundiária ao considerar todos os núcleos informais com usos e características urbanas, ainda que situados em áreas qualificadas como rurais. Diversos núcleos, vilas e povoados não estão dentro do perímetro urbano ou de expansão urbana, dificultando e muitas vezes impedindo a regularização fundiária. A medida permite que milhares de domicílios, principalmente aqueles situados na Amazônia Legal, possam ser trazidos para a formalidade, garantindo o direito à moradia e à cidade.

98. Altera-se o conceito de assentamento irregular para **núcleo urbano informal**, contemplando os núcleos 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, sob a forma de parcelamentos do solo, de conjuntos habitacionais ou condomínios, horizontais, verticais ou mistos. O conceito de informalidade urbana ficou mais amplo e contemplou explicitamente os conjuntos habitacionais.

99. São núcleos urbanos informais consolidados os existentes na data de publicação da Medida Provisória e de difícil reversão, considerados o tempo da 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.

a.1) Objetivos da REURB

100. O objetivo central da REURB é assegurar condições para acesso à terra urbanizada e os direitos sociais à moradia e à cidade, estabelecendo como objetivos específicos:

- a) identificar os núcleos urbanos informais, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar sua qualidade de vida;
- b) ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais, a serem regularizados;
- c) promover a integração social e a geração de emprego e renda;
- d) estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade;
- e) conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher;
- f) garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas;
- g) ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes; e
- h) concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo.

a.2) Modalidades de REURB

101. A REURB tem duas modalidades: a de **interesse social** (REURB-S) e a de **interesse específico** (REURB-E). A REURB-S é aplicável a núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, sendo que esta classificação será feita pelo Município ou pelo Distrito Federal. Todos os casos que não se enquadrarem como REURB-S serão considerados como REURB-E.

102. Esta classificação é essencial, considerando que na REURB-S os atos de registro são isentos de custas e emolumentos e caberá ao Poder Público implementar a infraestrutura essencial, os equipamentos comunitários e as melhorias habitacionais. Na REURB-E, por sua vez, não há gratuidade dos atos de registro e o Distrito Federal ou os Municípios definirão as responsabilidades quanto à implantação de infraestrutura essencial.

103. Outra diferença é que na REURB-E promovida sobre bem público, havendo solução consensual, a aquisição de direitos reais pelo particular ficará condicionada ao pagamento do justo valor da unidade imobiliária regularizada.

a.3) Gratuidade do Registro

104. A MP detalha um rol exemplificativo de atos que são gratuitos na REURB-S:

- a) O primeiro registro da REURB-S, o qual confere direitos reais aos seus beneficiários;
- b) A emissão e o primeiro registro da legitimação fundiária;
- c) A emissão, o primeiro registro do título de legitimação de posse e a sua conversão em título de propriedade;
- d) O registro do projeto de regularização fundiária, com abertura de matrícula para cada unidade imobiliária urbana regularizada;
- e) A primeira averbação de construção residencial, desde que respeitado o limite de até setenta metros quadrados;
- f) A aquisição de direito real prevista no art. 14;
- g) O primeiro registro do direito real de laje no âmbito da REURB-S; e
- h) O fornecimento de certidões de registro para os atos previstos neste artigo.

105. Importante frisar que a gratuidade também se aplica aos conjuntos habitacionais de interesse social, construídos pelo Poder Público, diretamente ou por meio da administração pública indireta, que já se encontrem implantados na data de publicação da Medida Provisória.

106. Para garantir a efetividade da gratuidade, a medida provisória 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 qual será administrado por entidade integrada por registradores imobiliários, indicada, regulada e fiscalizada pela Corregedoria Nacional do Conselho Nacional de Justiça. O fundo viabiliza a REURB-S, possibilitando que a gratuidade continue para os moradores, poder público e demais agentes promotores da REURB-S.

a.4) Legitimados para requerer a REURB

107. O rol de pessoas, associações, entidades e órgãos públicos aptos a requerer a REURB foi definido pela Medida Provisória, sendo eles:

- a) a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta;
- b) os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público

- ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana;
- c) os proprietários, loteadores ou incorporadores;
 - d) a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes;
 - e) o Ministério Público.

108. O requerimento de instauração da REURB por proprietários, loteadores e incorporadores que tenham dado causa à formação de núcleos urbanos informais, ou os seus sucessores, não os eximirá de responsabilidades administrativa, civil ou criminal.

a.5) Áreas de risco e de preservação permanente

109. A REURB em áreas de risco e em áreas de preservação permanente dependerá de estudos técnicos que apontem a viabilidade da regularização.

110. Em áreas de risco, o núcleo deverá ser avaliado por meio de estudos técnicos, verificando a possibilidade de equacionamento do risco identificado. Importante informar que se somente parte do núcleo for afetado por riscos geotécnicos, a parcela que não apresenta risco terá o trâmite normal da REURB. Nas hipóteses de áreas de riscos que não comportem eliminação, correção ou administração, na REURB-S, o Município ou o Distrito Federal procederá à realocação dos ocupantes do núcleo urbano informal e na REURB-E aos responsáveis pela implantação do núcleo informal.

111. Nas ocupações em áreas de preservação permanente, a REURB observará, também, o disposto nos arts. 64 e 65 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 (Código Florestal), hipótese para a qual se torna obrigatória a elaboração de estudos técnicos que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso.

112. No caso de o projeto abranger área de unidade de conservação de uso sustentável que, nos termos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, admita a regularização, será exigida também a anuência do órgão gestor da unidade, desde que estudo técnico comprove que essa intervenção implique na melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior.

b) LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA

113. A legitimação fundiária é uma nova forma de aquisição originária de propriedade para aquele que detiver área pública ou possuir área privada, como sua, unidade imobiliária, integrante de núcleo urbano informal consolidado.

114. Aquisição originária significa que o beneficiário adquire a unidade imobiliária 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.

115. São condições para que a legitimação fundiária seja concedida:

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

116. O Poder Público poderá utilizar a legitimação fundiária nos núcleos urbanos informais situados em áreas públicas, sendo o registro da propriedade feito diretamente no nome do beneficiário.

117. Outra inovação é a dispensa do título individual para o registro da propriedade na legitimação fundiária. O ente público encaminhará para registro, junto ao projeto de regularização fundiária aprovado, a listagem dos ocupantes e a sua devida qualificação, dispensada a apresentação de título individualizado.

c) LEGITIMAÇÃO DE POSSE

118. A legitimação de posse é um dos instrumentos de regularização fundiária que possibilita um reconhecimento administrativo da usucapião. Consiste em título emitido pelo Poder Público, 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 beneficiário deve cumprir as seguintes condições:

- 1. não sejam concessionários, foreiros ou proprietários de imóvel urbano ou rural;
- 2. não tenham sido beneficiários de mais de uma legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com mesma finalidade; e

3. em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido o interesse social de sua ocupação pelo Poder Público emitente do título de legitimação de posse.

119. A legitimação de posse não se confunde com a legitimação fundiária. A legitimação fundiária proporciona a aquisição imediata da propriedade, enquanto a legitimação de posse está condicionada ao cumprimento de prazo e requisitos estabelecidos pela legislação da usucapião.

120. A medida provisória trouxe algumas alterações na legitimação de posse: até então o instrumento estava atrelado a um procedimento prévio de demarcação urbanística, agora não se utiliza mais o instrumento da demarcação urbanística e a titulação é feita diretamente pelo município, caso o beneficiário cumpra os requisitos previstos. Além disto, a legitimação de posse só se converte 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.

121. 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.

122. Explicitou-se, ainda, que a legitimação de posse poderá ser vendida ou transferida por herança, e deixa claro a impossibilidade de uso deste instrumento para imóveis públicos.

d) OUTROS INSTRUMENTOS

123. Para fins de REURB, também poderão ser utilizados como instrumentos para conferir direitos reais, entre outros, a concessão de direito real de uso, a concessão de uso especial para fins de moradia, de doação e de compra e venda.

e) DIREITO DE LAJE

124. A medida provisória também instituiu o **direito real de laje**, permitindo que, na existência de duas casas sobrepostas com acesso independente, cada unidade tenha o direito de propriedade individual com matrícula

própria. O direito real de laje somente se aplica quando se constatar a impossibilidade de individualização de lotes.

125. O titular do direito real de laje responderá pelos encargos e tributos que incidirem sobre a sua unidade imobiliária autônoma. As unidades autônomas constituídas em matrícula própria poderão ser alienadas e gravadas livremente por seus titulares.

126. Importante pontuar que a instituição do direito real de laje não implica atribuição de fração ideal de terreno ao beneficiário ou participação proporcional em áreas já edificadas.

127. O novo direito real de laje poderá ser utilizado para viabilização da REURB, sempre que se constatar a impossibilidade de individualização de lotes, a sobreposição ou a solidariedade de edificações ou terrenos.

f) DO PROCESSO ADMINISTRATIVO

128. O requerimento da REURB, feito por qualquer dos legitimados, é direcionado ao Distrito Federal ou ao Município, conforme o caso. O Município classificará a modalidade de REURB, se de interesse social ou específico, notificará o proprietário, confinantes e terceiros interessados constante no cadastro municipal ou registro de imóveis e analisará o projeto de regularização fundiária.

129. A inexistência de lei municipal ou distrital que disponha sobre medidas ou posturas relativas à regularização fundiária urbana não constitui fator impeditivo à instauração da REURB, hipótese em que se aplicam as disposições da Medida Provisória.

130. Feita a notificação e sendo apresentada impugnação, será iniciado um procedimento extrajudicial de composição de conflitos.

131. A ausência de impugnação será interpretada como concordância, devendo o Município avaliar o projeto de regularização fundiária que deverá, no mínimo, indicar as unidades imobiliárias a serem regularizadas, as vias de circulação existentes ou projetadas e as medidas previstas para adequação da infraestrutura essencial, por meio de desenhos, memoriais descritivos e cronograma físico de obras e serviços a serem realizados.

132. Quanto à responsabilidade pela elaboração e o custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial, há procedimentos diferenciados para REURB-S e REURB-E. Na REURB-S de áreas

públicas ou privadas, caberá ao ente público promotor a responsabilidade de elaborar o projeto de regularização fundiária e realizar as obras e serviços de implantação da infraestrutura essencial, enquanto que na REURB-E, a regularização fundiária será contratada e custeada por seus potenciais beneficiários ou demais legitimados privados.

133. Aprovado o projeto de regularização fundiária, será emitida a Certidão de Regularização Fundiária – CRF que será levada a registro. O registro da CRF poderá conferir direitos reais aos beneficiários.

134. 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. Neste caso e na legitimação fundiária, a CRF deverá identificar os ocupantes, devidamente qualificados, de cada unidade imobiliária.

135. Recebida a CRF com o projeto de regularização aprovado e não havendo exigências nem impedimentos, o oficial do cartório de registro de imóveis efetuará o registro da REURB na matrícula dos imóveis cujas áreas tenham sido atingidas, total ou parcialmente.

136. No registro da REURB, o oficial do cartório de registro de imóveis adotará o memorial descritivo da gleba apresentado com o projeto de regularização fundiária e deverá averbá-lo na matrícula existente, anteriormente ao registro do projeto, dispensado o requerimento e o procedimento autônomos de retificação e notificação de confrontantes.

137. Havendo dúvida quanto à extensão da gleba matriculada, em razão da precariedade da descrição tabular, o oficial do cartório de registro de imóveis abrirá nova matrícula para a área destacada e averbará o referido destaque na matrícula matriz. Não identificadas às transcrições ou as matrículas da área regularizada, o oficial do cartório de registro abrirá nova matrícula com a descrição do perímetro do núcleo urbano informal que constar do projeto aprovado e nela efetuará o registro.

138. Para fins da REURB -S, o registro do projeto aprovado dispensa a comprovação do pagamento de tributos ou penalidades tributárias de responsabilidade dos legitimados.

139. Registrado o projeto de regularização fundiária, será aberta matrícula para cada uma das unidades imobiliárias regularizadas.

140. Concluída a REURB, serão incorporadas automaticamente ao patrimônio público as vias públicas, as áreas destinadas ao uso comum do povo, os prédios públicos e os equipamentos urbanos, na forma indicada no projeto de regularização fundiária aprovado, exceto nos casos de regularização fundiária de condomínios.

g) ARRECADAÇÃO DE IMÓVEIS ABANDONADOS

141. O município, nos termos dos arts. 52 e 53, poderá arrecadar e transferir para seu patrimônio os imóveis urbanos privados abandonados cujos proprietários não possuem a intenção de conservá-lo em seu patrimônio. O instrumento proporciona que o município dê uma destinação para aqueles prédios abandonados e terrenos baldios que, muitas vezes, causam problemas de segurança pública e saúde.

142. Os imóveis arrecadados pelos Municípios ou pelo Distrito Federal, com fundamento no disposto nesta Medida Provisória, serão destinados prioritariamente aos programas habitacionais, à prestação de serviços públicos, ao fomento da REURB-S ou serão objeto de concessão de direito real de uso a entidades civis que comprovadamente tenham fins filantrópicos, assistenciais, educativos, esportivos ou outros, a interesse do Município ou do Distrito Federal.

h) DISPOSIÇÕES GERAIS

143. 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.

144. 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.

PERGUNTAS E RESPOSTAS
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

1) O que muda com a Medida Provisória em relação à regularização fundiária urbana?

R: A medida provisória reestrutura o processo de regularização fundiária com fins a desburocratizar, dar maior eficiência e criar novos instrumentos de regularização. São as principais mudanças: a ampliação do conceito de informalidade urbana, criação da legitimação fundiária, mudanças nos procedimentos de registro e o direito real de laje.

2) Quais são as áreas que poderão ser objeto da Regularização Fundiária Urbana - REURB?

R: Amplia-se o alcance da REURB ao se considerar como objeto da Medida Provisória todos os núcleos informais com usos e características urbanas, ainda que situados em áreas rurais. Consideram-se núcleos urbanos informais os 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, sob a forma de loteamento, desmembramento, de conjuntos habitacionais ou condomínios, horizontais, verticais ou mistos.

3) Áreas de risco poderão ser regularizadas?

R: O núcleo que contiver áreas de risco deverá ser avaliado por meio de estudos técnicos, verificando a possibilidade de equacionamento do risco identificado. Importante informar que se somente parte do núcleo for afetado por riscos geotécnicos, a parcela que não apresenta risco terá o trâmite normal da REURB. Nas hipóteses de áreas de riscos que não comportem eliminação, correção ou administração, na REURB-S, o Município ou o Distrito Federal procederá à realocação dos ocupantes do núcleo urbano informal, na REURB-E a realocação dos ocupantes caberá aos responsáveis pela implantação do núcleo urbano informal.

4) Qual a diferença entre REURB-S e REURB-E?

R: A REURB-S é aplicável a núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, sendo que esta classificação será feita pelo Município ou pelo Distrito Federal. Todos os casos que não se enquadrarem como REURB-S serão considerados como REURB-E. Esta classificação importa pois a REURB-S isenta de custas e emolumentos os atos de registro e caberá ao Poder Público implementar a infraestrutura essencial, os equipamentos comunitários e as melhorias habitacionais. Na REURB-E não há gratuidade dos atos de registro e o Distrito Federal ou os Municípios definirão as responsabilidades quanto à implantação de infraestrutura essencial.

5) Quais os atos de regularização fundiária são gratuitos?

R: Somente para a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social – REURB-S, são isentos de custas e emolumentos os seguintes atos registrais entre outros:

- o primeiro registro, o qual confere direitos reais aos seus beneficiários;
- a emissão e o primeiro registro da legitimação fundiária;
- a emissão, o primeiro registro do título de legitimação de posse e a sua conversão em título de propriedade;
- o registro do projeto de regularização fundiária e da CRF, com abertura de matrícula para cada unidade imobiliária urbana regularizada;
- a primeira averbação de construção residencial, desde que respeitado o limite de até setenta metros quadrados;
- a aquisição de direito real de imóveis da União, ocupados regularmente por população de baixa renda e que sejam isentas do pagamento de qualquer valor pela utilização, prevista no art. 14;
- o primeiro registro do direito real de laje no âmbito da REURB-S; e
- o fornecimento de certidões de registro para os atos de registro da REURB-S.

6) O que é legitimação fundiária e como se aplica?

R: A legitimação fundiária é uma nova forma de aquisição originária de propriedade para aquele que possui área pública ou privada integrante de núcleo urbano informal consolidado existente na data de publicação da MP.

7) O que é aquisição originária de propriedade?

R: Aquisição originária significa que o beneficiário, da REURB, adquire a unidade imobiliária 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 beneficiado.

8) Qual a diferença entre legitimação fundiária e legitimação de posse?

R A legitimação fundiária proporciona a aquisição imediata da propriedade, a legitimação de posse está condicionada ao cumprimento de prazo estabelecido pela legislação de usucapião.

9) O que muda na legitimação de posse?

R: A legitimação de posse até então estava atrelada a um procedimento prévio de demarcação urbanística e para terrenos de até 250m², agora não se utiliza mais o instrumento da demarcação urbanística e a titulação é feita diretamente pelo Município ou Distrito Federal caso o beneficiário cumpra os requisitos previstos na MP.

10) É possível a aplicação da legitimação de posse para áreas superiores a 250m²?

R: Antes, 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 o beneficiário poderá ter a propriedade convertida se cumprir os requisitos de qualquer das modalidades de usucapião, ou seja, possuir imóvel com área superior a 250m² independentemente do tipo de uso, sendo o prazo de posse, para estes casos, aquele estabelecido na legislação da usucapião

11) Quem pode requerer a REURB?

R: O rol de pessoas, associações, entidades e órgãos públicos aptos a requerer a REURB foi ampliado pela Medida Provisória, sendo eles:

- a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta;
- os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana;
- os proprietários, loteadores ou incorporadores;
- a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e
- o Ministério Público.

12) O loteador clandestino que promover a REURB está isento de penalidades?

R: O requerimento de instauração da REURB por proprietários, loteadores e incorporadores que tenham dado causa à formação de núcleos urbanos informais, ou os seus sucessores, não os eximirá de responsabilidades administrativa, civil ou criminal.

13) Como se inicia a REURB?

R: A REURB se inicia com o protocolo do pedido de regularização feito pelos legitimados junto ao Município ou ao Distrito Federal. Os proprietários constantes no cadastro municipal e cartório de imóveis serão notificados (para apresentarem impugnação se devida). A REURB será classificada como de interesse social ou específico e será analisado e aprovado o projeto de regularização fundiária, sendo ao final emitida Certidão de Regularização Fundiária – CRF.

14) De quem é a competência para aprovar a REURB?

R: O Município e o Distrito Federal são os entes competentes para aprovar a REURB. A Certidão de Regularização Fundiária – CRF trará o projeto de regularização fundiária aprovado bem como identificar e declarar os ocupantes de cada unidade imobiliária com destinação urbana regularizada, e os seus direitos reais.

15) O que deverá conter no projeto de regularização fundiária?

R: O projeto de regularização fundiária deverá, no mínimo, indicar as unidades imobiliárias a serem regularizadas, as vias de circulação existentes ou projetadas e as medidas previstas para adequação da infraestrutura essencial, por meio de desenhos, memoriais descritivos e cronograma físico de obras e serviços a serem realizados.

16) Como é feito o registro da REURB?

R: A certidão de regularização fundiária, acompanhada do projeto de regularização aprovado, é levada a registro pelo legitimado, devendo o oficial do cartório de registro de imóveis adotar o memorial descritivo da gleba apresentado com o projeto. Havendo dúvidas quanto à descrição gleba, será aberta nova matrícula para a área regularizada.

17) O que é o Direito de Laje?

R: É um direito real novo que viabiliza a titulação de duas ou mais famílias residentes em unidades habitacionais sobrepostas, no mesmo lote, de forma que cada uma tenha seu título de propriedade. Possibilita que os moradores destas unidades familiares adquiram o direito real da laje, desvinculado do terreno. Nestes casos a matrícula decorrente do direito real de laje não implica atribuição de fração ideal de terreno ao beneficiário ou participação proporcional em áreas já edificadas.

18) O que é a arrecadação de imóvel abandonado?

R: O município poderá arrecadar e transferir para seu patrimônio os imóveis urbanos privados abandonados cujos proprietários não possuam a intenção de conservá-lo em seu patrimônio. O instrumento proporciona que o município dê uma destinação para aqueles prédios abandonados e terrenos baldios que, muitas vezes, causam problemas de segurança pública e saúde.

19) É preciso fazer a desafetação de imóveis públicos na REURB?

R: Não, uma das alterações previstas na MP que causa grande impacto é a previsão expressa da dispensa de desafetação, da autorização legislativa, avaliação prévia e de licitação para regularização fundiária.

IV. DOS PROCEDIMENTOS DE ALIENAÇÃO DE IMÓVEIS DA UNIÃO

145. O presente capítulo explicará as razões e detalhará as disposições trazidas na medida provisória relativas à gestão patrimonial imobiliária da União.

a) DISPOSIÇÕES REFERENTES A PROCESSOS E PROCEDIMENTOS ARRECADATÓRIOS E DE COBRANÇA:

a.1) Desconto para pagamento à vista

146. Por meio da inclusão do art. 6º-D no Decreto-Lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, busca-se conceder desconto para pagamento à vista das taxas de foro e ocupação, como forma de agregar mecanismo que estimule o usuário a recolher as receitas patrimoniais devidas pela utilização de imóveis da União, em uma única parcela, visto que um contingente expressivo da população prefere a liquidação de suas obrigações à vista quando as condições lhes são favoráveis.

147. Essa medida guarda semelhança com os procedimentos adotados por entidades encarregadas de gerir a arrecadação de diversos entes públicos, notadamente no que concerne aos valores de IPTU e IPVA, em que a liquidação do débito à vista favorece o adimplemento e contribui para o incremento imediato da arrecadação, numa notória conjuntura de desequilíbrio financeiro.

148. Além da possibilidade de antecipação das receitas, essa medida permitirá redução nas despesas administrativas com o processo de cobrança das taxas patrimoniais, tanto pela emissão de um único DARF para pagamento quanto pela redução do consumo de estrutura para o processamento dos lançamentos necessários à gestão do processo, além de proporcionar maior comodidade aos usuários, que não precisarão emitir mensalmente o documento de arrecadação para pagamento das taxas devidas.

a.2) Desconto de 50% na multa sobre débitos inadimplidos

149. Uma alteração promovida na Lei nº 13.139, de 2015, permitirá a concessão de desconto de 50% na incidência de multa de mora para os débitos patrimoniais não inscritos em dívida ativa da União e vencidos até 31 de dezembro de 2016, desde que os débitos do interessado perante SPU venham a ser liquidados integralmente em parcela única até o dia 28 de dezembro de 2017.

150. Essa medida visa proporcionar condições que estimulem os usuários a regularizar débitos vencidos, de forma a minimizar os impactos da inadimplência na arrecadação e reduzir os custos com cobranças judiciais e extrajudiciais, contribuindo para a elevação das receitas auferidas com taxas patrimoniais cobradas pelo uso de imóveis da União. Com a aplicação do desconto, estima-se, preliminarmente, um incremento na arrecadação em torno de 90 milhões de reais, considerando a inadimplência verificada no pagamento das taxas patrimoniais.

a.3) Contratação de instituições financeiras oficiais

151. Como forma de otimizar a arrecadação e cobrança das taxas patrimoniais, identificou-se a necessidade de ampliação e modernização das ações de cobrança administrativa atualmente realizadas pela SPU, a partir da inserção do art. 6º-E no Decreto-Lei nº 2.398, de 1987.

152. A alternativa que melhor se adequaria ao processo seria a contratação de instituições financeiras oficiais, para realização das atividades de cobrança administrativa antes do envio para inscrição em dívida ativa. Com essa medida, a SPU conferirá maior ganho de eficiência, de economia e de racionalidade ao processo de gestão do patrimônio, contribuindo para a redução da inadimplência, melhorando a performance da arrecadação e reduzindo o consumo de estrutura dos entes atualmente encarregados de conduzir o processo de cobrança administrativa das obrigações inadimplidas.

153. Para enquadramento dos débitos inadimplidos a serem cobrados ao amparo da contratação retro citada, somente poderão ser incluídas no processo de cobrança as dívidas patrimoniais cujo montante encontre-se dentro do limite fixado para a dispensa de ajuizamento de execuções fiscais de débitos da Fazenda Nacional, atualmente estabelecido em R\$ 20.000,00.

a.4) Multa incidente sobre a não realização da transferência de titularidade

154. No que concerne à alteração do percentual de multa de 0,05% para 0,50% ao mês ou fração em razão do atraso na transferência do imóvel, tal como previsto no § 5º do art. 3º do Decreto-Lei nº 2.398, de 1987, tal ajuste tem por objetivo estabelecer um percentual com o mínimo de razoabilidade, compatível com a obrigação devida, que contribua para a redução da inadimplência e agilize as transferências de titularidade, desestimulando os "contratos de gaveta".

155. Na redação atual da legislação, o impacto para os adquirentes mostra-se irrelevante, em virtude da insignificância do percentual da multa devida

pela inobservância do prazo previsto na legislação (0,05% sobre o valor do terreno). Com isso, são diversos os casos em que o adquirente não comunica à SPU acerca da transação, o que gera uma cadeia de irregularidades, dentre elas a desatualização do cadastro, a cobrança de receitas patrimoniais de sujeitos passivos ilegítimos, inscrição indevida das dívidas em DAU, ações judiciais em desfavor da União, entre outras.

156. Com a alteração, a expectativa é de que os adquirentes promovam a transferência dos imóveis dentro dos prazos previstos na legislação, e que sejam regularizadas as transferências ainda pendentes de formalização, gerando uma expectativa arrecadatória de aproximadamente R\$ 14,5 milhões de reais com o pagamento de multas, já considerando o novo percentual incidente sobre o descumprimento do prazo definido pela legislação.

a.5) Definição da responsabilidade pelo pagamento do laudêmio

157. Ainda relacionado ao processo de transferência de titularidade, outra medida importante que se propõe é definir que é de responsabilidade do vendedor o ônus pelo pagamento do laudêmio, o que foi feito com uma modificação no art. 3º do Decreto-Lei nº 2.398, de 1987. Essa medida mostra-se extremamente necessária, tendo em vista diversos questionamentos administrativos encaminhados rotineiramente e ainda elevação de demandas judiciais, em função de não haver dispositivo de ordem legal que clarifique de quem é a responsabilidade pelo pagamento dessa taxa patrimonial.

a.6) Sistemática de correção de valores a restituir, reembolsar ou compensar

158. Outro foco de divergência administrativa e judicial foi resolvido com a inserção do art. 6º-C no Decreto-Lei nº 2.398, de 1987, clarificando o entendimento sobre os critérios de atualização de eventuais créditos a serem restituídos, reembolsados ou compensados aos usuários.

159. A mudança encontra-se alinhada à sistemática adotada atualmente pela Receita Federal do Brasil, tanto em relação aos critérios de atualização dos valores quanto às questões relacionadas a prazos e demais condições para a condução desses casos. Tal procedimento faz-se necessário em virtude da inexistência de regulamentação legal para a condução de casos da espécie, o que tem gerado inúmeros questionamentos administrativos e judiciais.

b) AVALIAÇÃO E ALIENAÇÃO DOS IMÓVEIS DA UNIÃO

160. A proposta de conceituação e atribuição da atividade de avaliação de imóveis da União, feito por meio de alteração da Lei 9.636, de 1998, objetiva padronizar o tema de modo a neutralizar as interpretações técnicas equivocadas, além de esclarecer o alcance das avaliações realizadas pela União a todas as classificações de imóveis (bens de uso comum, dominiais e especiais).

161. A atualização dos imóveis para fins de cobranças ordinárias, como taxa de ocupação, aforamento e laudêmio, deixarão de ser realizadas por pesquisa mercadológicas da SPU e passarão a ser baseados aos valores venais, quando urbanos, ou valor de terra nua, quando rurais. Considerando que os municípios são partícipes em 20% dessas receitas, tal medida proporcionará maior clareza da sociedade, diminuindo a litigiosidade em processos administrativos e judiciais.

162. Para otimizar o processo de alienação onerosa em larga escala, identificou-se a necessidade de ampliação da inteligência de negócios na área de avaliação de imóveis da União, no sentido de alavancar a alienação de parte considerável de sua carteira, precisamente nos casos de bens já ocupados por pessoas que possuem vínculo patrimonial estabelecido com a SPU, sobre as quais, inclusive, já se realiza algum tipo de exação. Dessa forma, as avaliações poderão ser realizadas por trecho ou região através de pesquisas mercadológicas, garantindo maior economia e alcance no cumprimento de tais serviços.

163. Essas alterações trarão maior segurança aos particulares no que tange aos direitos que ostentam sobre os seus imóveis, desvinculando essas propriedades da União, contribuindo ainda para o aquecimento do mercado imobiliário. O intuito é acelerar o processo de alienação para ocupantes ou foreiros regulares de imóveis da União, através de procedimento simplificado de avaliação (por trecho ou região), visando à remição de enfiteuses e a venda do domínio pleno a particulares já cadastrados como ocupantes. Considerando a quantidade de imóveis que poderiam ser abrangidos pela medida, pode-se inferir que a medida geraria uma expectativa de arrecadação em torno de R\$ 50 bilhões de reais.

164. Finalmente, também houve atualização da redação do art. 24 da Lei nº 9.636, de 1998, para esclarecer que, quando os ocupantes regulares de imóveis funcionais da União adquirirem o respectivo imóvel, por meio do direito de preferência, o farão em condições de igualdade com o vencedor da concorrência ou leilão público, evitando qualquer espécie de favorecimento.

c) REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA – REURB EM IMÓVEIS DA UNIÃO

165. A Regularização Fundiária Urbana – REURB, conforme analisado anteriormente, é mais um instrumento que possibilitará a SPU destinar imóveis da União, especialmente para atividades de interesse social com o objetivo de

assegurar o direito à moradia, em harmonia com as políticas públicas encampadas pelo Governo Federal, adotando-se procedimentos e rotinas administrativas simplificados.

166. Preenchidos os requisitos previstos no § 5º do art. 31 da Lei nº 9.636, de 1998, a União, por intermédio da SPU, poderá transferir o domínio do imóvel residencial ao beneficiário, utilizando-se de procedimento simplificado. Hoje a União possui procedimento complexo e burocrático para transferir áreas a pessoas de baixa renda, o que retarda a concessão de títulos substantivos que protejam essa parcela da população.

167. Os dispositivos da medida provisória não só irão conferir o cumprimento do princípio da função social da propriedade, como devem desonerar a SPU de realizar constantes e periódicos procedimentos de análise de isenção, uma vez que o vínculo público com a terra transferida será desfeito. Portanto, ganha-se com o saneamento cadastral (diminuição dos custos administrativos) e permite-se a efetividade da política de regularização fundiária de interesse social à parcela mais carente da sociedade, que deixa de ser mero ocupante, inscrito de forma precária, e passa a ter títulos de domínio sobre o imóvel.

168. Com a proposta, atendidos os requisitos da lei, que poderão ser comprovados por consulta ao cadastro da SPU, poderá ser expedida certidão de transferência à pessoa de baixa renda, possibilitando a obtenção do título de propriedade do imóvel ocupado. Cabe ressaltar, ainda, que para facilitar o acesso à moradia por parte desse contingente da população será disponibilizada a gratuidade na transferência do imóvel, benefício concedido uma vez por beneficiário.

169. Quanto ao procedimento simplificado, propõe-se estabelecer exceção à obrigatoriedade da avaliação prévia, condição geral para alienação de imóveis públicos segundo o art. 17 da Lei 8.666, de 1993, em razão de as alienações para fins de REURB-S serem não onerosas, ou seja, a União transferirá gratuitamente o domínio do imóvel. Se mantivesse o requisito da avaliação prévia, isso significaria a continuidade da burocracia do processo de transferência a pessoas de baixa renda.

170. Ainda na linha da desburocratização, a medida provisória possibilita procedimento simplificado para a abertura de matrícula de imóveis da União, ocupados para fins de moradia por família de baixa renda. Em se tratando de imóveis destinados à REURB-S, cuja propriedade da União ainda não se encontre regularizada no Cartório de Registro de Imóveis competente, poderá ser realizada a abertura de matrícula por meio de requerimento da SPU, dirigido ao oficial do Cartório, acompanhado dos documentos básicos que possibilitam esse procedimento.

171. Os oficiais de registros de imóveis deverão informar à SPU a efetivação das transferências de propriedade para fins de baixa cadastral ou, quando for mantido vínculo público, para possibilitar o acompanhamento, atualização e controle dos sistemas de cadastro dos imóveis.

d) AUTORIZAÇÃO DE USO SUSTENTÁVEL

172. Quanto ao uso de áreas da União por comunidades tradicionais, mesmo antes da vigência da atual legislação (Decreto-Lei 9.760, de 1946, Lei 9.636, de 1998, e outros), o Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934 – Código de Águas -, no § 2º do art. 11, já assegurava que *"Será tolerado o uso desses terrenos pelos ribeirinhos, principalmente os pequenos proprietários, que os cultivem, sempre que o mesmo não colidir por qualquer forma com o interesse público."*

173. Em que pese a falta de clareza na legislação patrimonial em vigor, com base em interpretação da Lei nº 9.636, de 1998, a SPU disciplinou por portaria a Autorização de Uso Sustentável, popularmente conhecida como TAUS, concedendo-a por ato administrativo excepcional, transitório e precário, individual ou coletivamente a comunidades tradicionais com o objetivo de preservar seus modos de vida, assegurar-lhes meio de sustento, e minimizar conflitos agrários entre ribeirinhos e terceiros que se dizem donos desses terrenos.

174. Apesar disso, mostra-se oportuna a sua previsão expressa em lei, de modo a afastar questionamentos administrativos e judiciais em face dessas autorizações, sob o argumento de ser um instrumento de caráter precário, dando maior segurança jurídica aos atos da espécie.

175. Nesse contexto, foi incluído o art. 10-A na Lei nº 9.636, de 1998, deixando claro que a Autorização de Uso Sustentável, apesar de concedida por ato administrativo excepcional, transitório e precário, visa a possibilitar a ordenação do uso racional e sustentável dos recursos naturais disponíveis na orla marítima e fluvial, voltados à subsistência da população tradicional, iniciando o processo de regularização fundiária que poderá culminar a concessão de um título definitivo, quando cabível.

e) GRATUIDADE NO SANEAMENTO BÁSICO

176. Como medida necessária para redução dos custos de implantação de saneamento básico, considerado serviço essencial, foram incluídos dispositivos que estabelecerão a gratuidade das cessões de áreas da União feitas aos entes públicos ou privados concessionários ou autorizatários da prestação de serviços de

coleta, tratamento e distribuição de água potável e esgoto sanitário, nos termos § 8º, incluído ao art. 18 da Lei nº 9.636, de 1998.

f) INCENTIVO À REGULARIZAÇÃO DE ESTRUTURAS NÁUTICAS

177. A Medida provisória, finalmente, com a inclusão do art. 18-A na Lei nº 9.636, de 1998, concedeu desconto de 50% (cinquenta por cento) no valor do recolhimento do preço público pelo uso privativo de área da União, relativamente ao período que antecedeu a publicação da legislação, desde que requerida a regularização até 31 de dezembro de 2018.

178. A busca de regularização pelos interessados é refreada quando o responsável toma ciência da cobrança pelo uso pretérito dessas áreas, e a lei vigente não os isenta dessa cobrança pelo uso irregular de áreas da União. Assim, resulta ser mais econômico permanecer na irregularidade arriscando-se à fiscalização da SPU do que providenciar a adequação.

179. Como os valores a serem recolhidos anualmente pelo uso desses espaços são pequenos (em grande maioria), há a possibilidade de ampliar a arrecadação alargando a escala de regularização, mesmo que desconsiderando as receitas pelo uso irregular. Ao final, cada regularização traz à União um contrato que garantirá receitas patrimoniais pelos próximos 20 anos.

PERGUNTAS E RESPOSTAS
GESTÃO PATRIMONIAL IMOBILIÁRIA DA UNIÃO

RECEITAS PATRIMONIAIS

1) O que muda no pagamento das taxas patrimoniais?

R: Atualmente, o pagamento das taxas de foro e ocupação pode ser realizado em cota única, à vista, ou em até sete cotas vencíveis até o final do exercício. A mudança aprovada concede desconto de 10% para o pagamento à vista, mantido sempre o parcelamento em cotas quando do interesse do cidadão. Nestes casos, sem o desconto dos 10%.

2) A concessão de desconto para pagamento à vista já é feita por outros entes públicos?

R: A concessão de desconto para pagamento à vista tem como base processos já utilizados por diversos entes públicos para gestão da arrecadação. O contribuinte que optar por débito à vista das taxas de IPTU e IPVA, por exemplo, recebe um desconto para incentivar essa forma de pagamento.

3) Qual o objetivo de conceder desconto para pagamento à vista das taxas patrimoniais?

R: O desconto para liquidação de débitos à vista não só permite a antecipação da arrecadação de receitas patrimoniais, que a priori seriam parceladas pelos usuários em até sete cotas vencíveis até o final do exercício, como também tem efeitos de redução da inadimplência, em função do incentivo dado ao cidadão para o pagamento.

4) Qual o efeito da concessão de desconto para pagamento à vista em termos de arrecadação?

R: Projeções preliminares apontam que os ganhos auferidos com o pagamento antecipado dos cidadãos compensariam possíveis perdas com a concessão do desconto. Estima-se que a concessão do desconto de 10% resultaria numa redução da ordem de R\$ 15 milhões na arrecadação anual da SPU.

No entanto, considerando-se as projeções do mercado, que apontam para uma taxa SELIC de 10,50% ao final de 2017, esse impacto seria compensado pelo recebimento antecipado das receitas patrimoniais. Além disso, o incentivo para pagamento à vista das taxas patrimoniais traz a perspectiva de redução da inadimplência, impactando positivamente a arrecadação.

5) Qual a mudança na multa de mora dos débitos inadimplidos?

R: Será concedido desconto de 50% na incidência de multa de mora para os débitos patrimoniais não inscritos em dívida ativa da União e vencidos até 31 de dezembro de 2016. O cidadão que se interessar em regularizar sua situação financeira junto à SPU poderá pagar esses débitos até 28 de dezembro de 2017, de forma integral e em parcela única, pagando apenas 50% da multa de mora devida.

6) Qual o efeito da concessão de desconto de 50% na multa em termos de arrecadação?

R: Considerando que um percentual de 20% dos inadimplentes, em função da concessão do desconto, regularizem suas pendências financeiras com a SPU prevê-se a possibilidade de recuperação de R\$ 90 milhões em receitas referentes ao exercício de 2016.

7) O que justifica a contratação de instituição financeira oficial para cobrança administrativa dos créditos patrimoniais?

R: A expertise dos bancos oficiais poderá contribuir no aprimoramento dos processos de cobrança administrativa, melhorando a arrecadação. Cabe ressaltar, ainda, a maior capilaridade dessas instituições, que se encontram presentes na maioria das cidades brasileiras.

8) Qual a proposta de alteração da multa de transferência?

R: A legislação atualmente em vigor (Decreto-Lei 9760/46) determina que o comprador do imóvel está sujeito a uma multa de 0,05%, por mês ou fração, sobre o valor do terreno, se não requerer a transferência do imóvel dentro do prazo de 60 dias. Devido à não efetividade desse percentual em coibir atrasos, propõe-se que esse percentual seja alterado para 0,5%, conferindo maior segurança para o vendedor, que com a transferência deixará de ser responsável por quaisquer débitos relativos ao imóvel e ainda maior segurança jurídica para o comprador, em função da garantia imediata da propriedade do imóvel após a transferência

9) Qual o objetivo do aumento da multa de transferência?

R: Existe hoje contingente expressivo de transferências de titularidade que se encontram pendentes de formalização por parte dos adquirentes dos imóveis da União. Essa situação é observada, principalmente, em função da não efetividade da penalidade atual de apenas 0,05% sobre o comprador que não observa o prazo legal.

Essa pendência prejudica o vendedor do imóvel, que, até a finalização do processo de transferência, continua responsável por eventual inadimplência das taxas devidas pela utilização do patrimônio da União, incorrendo em negativação em órgãos de proteção ao crédito, cobranças judiciais e envio dos débitos para dívida ativa. Em função dessas ações de cobrança indevida de taxas patrimoniais e demais consequências inerentes à respectiva inadimplência, muitas vezes, a União é acionada juridicamente em ações impetradas pelos vendedores dos imóveis.

Dessa forma, o aumento da penalidade diminuiria os riscos de imagem e as despesas com custas processuais e eventuais indenizações em função de despachos desfavoráveis ao Estado exarados pelo Judiciário.

10) Qual o impacto do aumento da multa de transferência em termos de arrecadação?

R: Considerando-se valores passíveis de arrecadação no exercício de 2016, a alteração da multa de transferência possibilitaria um incremento na arrecadação da ordem de R\$ 14,5 milhões.

11) Qual a importância de se definir a responsabilidade do pagamento do laudêmio?

R: Essa medida mostra-se extremamente necessária, tendo em vista não haver dispositivo de ordem legal que clarifique de quem é a responsabilidade pelo pagamento dessa taxa patrimonial, o que resulta em (i) grande número de questionamentos administrativos encaminhados rotineiramente; (ii) insegurança jurídica no processo de transferência, o que prejudica toda a cadeia de negócios no mercado mobiliário; e (iii) aumento de custos operacionais relacionados a processos de transferência para a SPU.

AVALIAÇÃO E ALIENAÇÃO

12) Qual o objetivo de remeter o tema da avaliação de imóvel da União em Lei Federal?

R: Considerando as referências esparsas sobre o tema em outros diplomas legais e diante das comprovadas margens de interpretações diversas relacionada aos serviços de avaliação de imóveis da União, tal proposta objetiva a padronização de sua conceituação, bem como investir na SPU na função de pormenorizar os critérios técnicos que a Lei disporá em sentido geral.

13) Qual o efeito dos procedimentos das avaliações de imóvel realizadas pelas Unidades Gestoras da União?

R: Terão plena legitimidade para todos os fins, sejam para registro contábil e cadastral, sejam para sua aquisição ou alienação, sem a necessidade da SPU homologá-las, garantindo, assim, maior celeridade e racionalização de recursos humanos e financeiros em todo o processo.

14) O que muda na base de cálculo do valor de domínio pleno do terreno da União para cobrança das taxas patrimoniais?

R: Atualmente, o valor de domínio pleno é definido por três metodologia distintas: pesquisa mercadológica realizada pela SPU; adoção de índice oficial; e aderência aos valores venais praticados pelos municípios. A mudança estabelece como critério para a definição dos valores das taxas patrimoniais os valores venais dos municípios, quando urbanos, ou valor de terra nua fornecido pelo INCRA, quando rurais.

15) E se o município/INCRA não enviar ou for inexistente suas respectivas plantas de valores?

R: Nos termos do texto proposto, será adotada a média dos respectivos valores da região mais próxima a localidade do imóvel, na forma a ser normatizada pela SPU.

16) Qual a proposta de metodologia avaliatória para as alienações por região?

R: Além das avaliações individualizadas estabelecidas por laudos de avaliação, o texto proposto possibilita a União à realização de avaliações por trecho ou região, desburocratizando e dinamizando o processo de venda de imóveis federais.

17) O que justifica tais avaliações por região?

R: Considerando a complexidade envolvida nas avaliações individualizadas diante da quantidade de imóveis a serem alienados, haja visto os recursos humanos, financeiros e prazo para sua execução, a implementação de uma inteligência de avaliação, por trecho/regiões a ser implementada pela SPU possibilitará ganhos em escala e otimização de todo processo.

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

18) Com a adoção das medidas de REURB, a SPU está abrindo mão de patrimônio em benefício de interesses particulares?

R: As ações da SPU voltadas à Regularização Fundiária são destinadas ao reconhecimento e à garantia de permanência das famílias que ocupam com fins residenciais áreas da União. Estão diretamente ligadas ao reconhecimento do direito social à moradia e a garantia da função social da propriedade.

A Seção da Medida Provisória voltada especificamente às áreas da União trabalha no recorte de atendimento gratuito para famílias de baixa renda inscritas junto a SPU, ou seja, aquelas que já possuem vínculo com o órgão patrimonial. Nesses casos, por se tratarem de imóveis ocupados por famílias de baixa renda, não geram receitas à União, uma vez que o vínculo entre o ocupante e a SPU é gratuito. Portanto, a transferência dos mesmos para os atuais ocupantes não trará prejuízo à União principalmente quando comparada aos benefícios sociais gerados.

Já nos casos de Regularização Fundiária de Interesse Específico – REURB-E, que é aquela aplicável a núcleos urbanos ocupados por população que não se enquadra nos critérios de baixa renda, a regularização, ainda que possível, não se dará de forma gratuita.

19) Os procedimentos de regularização fundiária só serão possíveis para aqueles que estão regularmente inscritos junto a SPU?

R: Não. A partir da MP os regularmente inscritos para fins residências junto à SPU, e enquadrados como baixa renda, terão um procedimento mais célere de regularização, uma vez que serão dispensados parte dos atuais ritos administrativos de transferência de imóveis como por exemplo a análise e assinatura de contratos de doação que exigem a participação de agentes do órgão patrimonial e da assessoria jurídica do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Para aqueles que ocupam áreas da União e não estão regularmente inscritos junto à SPU, a regularização é possível pois valem os demais dispositivos criados pela MP.

20) Essas medidas irão beneficiar invasores de imóveis públicos? Não é um incentivo a novas ocupações?

R: O direito à moradia é previsto constitucionalmente, o problema do déficit habitacional e da falta de imóveis disponíveis para habitação, fez com que a irregularidade fundiária se tornasse uma realidade no país, assim fechar os olhos para esse quadro não é uma solução. A regularidade jurídica é uma necessidade indiscutível. A MP amplia o leque de instrumentos disponíveis para a solução desse problema.

Não existe incentivo a novas ocupações uma vez que o marco legal para a regularização está limitado à data da publicação da MP.

21) A regularização fundiária direta já não era uma medida possível? Quais as mudanças trazidas pela MP?

R: As ações de regularização fundiária já eram possíveis antes da MP, porém foram facilitados alguns procedimentos administrativos, como no caso dos ocupantes de baixa renda já inscritos para fins residenciais junto ao órgão patrimonial. Foram simplificados os procedimentos de abertura de matrículas de imóveis da União, ocupados para fins de moradia por famílias de baixa renda, medidas que devem acelerar a titulação dos beneficiários.

22) A MP prevê que a regularização fundiária em imóveis da União será regulamentada por ato específico, sendo assim a MP não tem aplicação imediata?

R: Os procedimentos relativos à REURB em áreas da União serão regulamentados por ato específico da SPU sem, no entanto, que haja prejuízo da adoção dos demais procedimentos previstos para a REURB. A SPU irá trabalhar para que o ato específico seja lançado no início de 2017.

23) Qualquer um poderá receber de forma gratuita os imóveis da União?

R: A regularização fundiária gratuita de imóveis da União só será possível para os beneficiários que se enquadrem nos requisitos de baixa renda e não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

24) A regularização fundiária de interesse específico será possível em imóveis da União?

R: Sim, porém como o interessado não é de baixa renda, não será gratuita.

25) A SPU irá conduzir os processos de regularização fundiária sem a participação dos Municípios?

R: A regularização fundiária indireta é aquela feita por agente intermediário, normalmente Municípios, Estados e o Distrito Federal. A MP possibilita a transferência dos imóveis ocupados da União, suas autarquias e fundações para que outros entes possam promover a REURB.

26) A SPU não está incentivando a ocupação de áreas públicas?

R: Uma vez que o marco temporal estipula que a data da publicação da MP é o limite para a aplicação do dispositivo, não existe incentivo às novas ocupações.

27) Com essas medidas a SPU não estará contribuindo para a especulação imobiliária e possível expulsão das famílias das áreas que atualmente ocupam?

R: Não, pois o instrumento ideal para controle e gestão do território é o Plano Diretor Municipal. O zoneamento municipal é o instrumento que possui maior força no combate à especulação e disciplinamento do tipo de ocupação desejada para determinadas áreas da cidade.

28) A Autorização de uso sustentável perderá o seu caráter precário?

R: Não. Continuará sendo um instrumento precário, porém, apesar disso, mostra-se oportuna a sua previsão expressa em lei, de modo a afastar questionamentos administrativos e judiciais em face dessas autorizações, dando maior segurança jurídica aos atos da espécie.

A Autorização de Uso Sustentável, apesar de concedida por ato administrativo excepcional, transitório e precário, visa a possibilitar a ordenação do uso racional e sustentável dos recursos naturais disponíveis na orla marítima e fluvial, voltados à subsistência da população tradicional, iniciando o processo de regularização fundiária que poderá culminar a concessão de um título definitivo, quando cabível.

GRATUIDADE NO SANEAMENTO BÁSICO

29) Todas as empresas de saneamento eram obrigadas a arrendar áreas da União para utilizá-las?

R: Anteriormente sim. A legislação patrimonial vigente até então não concedia nenhum benefício de gratuidade nem de dispensa de licitação a empresas de saneamento. Tinham o mesmo tratamento – na questão patrimonial – que outras empresas que utilizassem áreas da União para se instalar e explorar o mercado. A questão da cobrança era muito clara na legislação anterior: a cessão, quando destinada à execução de empreendimento de fim lucrativo, seria onerosa e, sempre que houver condições de competitividade, deveriam ser observados os procedimentos licitatórios previstos em lei (art. 18, § 5º, da Lei 9.636, de 1998).

30) Qual motivação para essa exceção à regra?

R: As principais motivações são a social e a econômica. Num contexto em que se lança uma MP com soluções inovadoras para a regularização fundiária ganhar escala, temos que garantir que os serviços essenciais também alcancem essas áreas. Pelo viés da economia sabemos que o investimento em saneamento básico reflete nos indicadores de saúde e de qualidade de vida.

31) As concessionárias de energia não serão beneficiadas se também prestam serviço essencial?

R: As concessionárias de energia já têm previsão em legislação específica de gratuidade para implantação de redes de distribuição em áreas da União.

INCENTIVO À REGULARIZAÇÃO DE ESTRUTURAS NÁUTICAS

32) Porque a União cobra pelo uso dos espelhos d'água?

R: É preciso lembrar que, segundo a Constituição Federal de 1988, os espelhos d'água – o mar territorial, os rios e lagos federais – são bens de uso comum do povo que pertencem à União, assim como as praias, e a gestão patrimonial incumbe à SPU. Por serem bens de uso comum do povo, não é dado a ninguém o direito de usá-los privativamente, em caráter particular ou com exploração econômica, sem remunerar o conjunto da população. Assim a arrecadação vai para a conta única do Tesouro.

33) Por que abrir mão de parte da cobrança retroativa pelo uso dos espelhos d'água?

R: A proposta de dispensa de parte da cobrança retroativa está vinculada ao alargamento das ações de regularização fundiária que se pretende dinamizar com esta MP. A questão da regularização dos embarcadouros e trapiches das comunidades tradicionais deve ser acompanhada pela regularização daqueles equipamentos utilizados para garantir o sustento dessas comunidades.

A SPU vem, desde 2008, implementando esforços e recursos para regularização de estruturas náuticas por todo o país. São centenas de estruturas passíveis de regularização. Em grande parte delas incidirá cobrança de receitas patrimoniais pelo uso privativo e/ou exploração econômica em imóvel público, bem de uso comum do povo, no mar territorial, rios e lagos federais.

Entretanto, a busca de regularização pelos interessados é refreada quando o responsável toma ciência da cobrança pelo uso pretérito dessas áreas, e a lei vigente não os isenta dessa cobrança pelo uso irregular de áreas da União. Dessa forma, para os usuários é muito mais econômico permanecer na irregularidade arriscando-se à fiscalização da SPU, do que providenciar a adequação.

O texto aprovado pela MP 759 busca corrigir essa distorção. Como os valores a serem recolhidos anualmente pelo uso desses espaços são relativamente baixos ou em alguns casos até irrisórios, há a possibilidade de ampliar a arrecadação alargando a escala de regularização, mesmo que desconsiderando as receitas pelo uso irregular.

34) Quem paga e quem não paga pelo uso dos espelhos d'água?

R: A legislação (art. 18 da Lei 9.636, de 1998) determina quem são esses usuários e o tratamento dado a eles. Resumidamente: (i) são gratuitas as cessões de interesse público e social aos órgãos das administrações públicas das três esferas, comunidades tradicionais etc.; (ii) são onerosas as cessões de interesse econômico ou particular; e (iii) aquelas que mesclam as duas anteriores, têm cobrança apenas nas áreas de interesse econômico e/ou particular e gratuidade nas áreas de uso público, franco e gratuito.

35) E como ficarão os portos?

R: Os portos organizados têm legislação própria e nesse caso não incide a cobrança (pela SPU) pelo uso da área. As áreas são destinadas às Autoridades Portuárias que são os responsáveis pela gestão dessas áreas, os terrenos e espelhos d'água.

Os portos privados, fora da poligonal dos portos organizados, se enquadram na cessão onerosa e também estarão isentos da cobrança pelo uso pretérito de áreas públicas.

36) Então os portos privados também têm que recolher a “taxa da SPU” pelo uso do espelho d’água?

R: Não se trata de taxa, é um arrendamento pelo uso privado de bem público que pertence ao conjunto da população. A legislação não os diferencia das demais atividades. Há exploração econômica e condições de competitividade, não há como isentar. (art. 18, § 5º, da Lei 9.636, de 1998).

A SPU e a Secretaria de Desenvolvimento de Infraestrutura (SDI) do Ministério do Planejamento vêm trabalhando lado a lado com a ANTAQ e o Ministério dos Transportes para encontrar alternativas para simplificar os procedimentos e permitir a instalação e regularização de terminais portuários de maneira rápida e de forma a dar maior segurança aos empreendedores.

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 759
CARTILHA DE ESCLARECIMENTOS

MINISTÉRIO DAS
CIDADES

CASA CIVIL

MINISTÉRIO DO
**PLANEJAMENTO,
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO**

SECRETARIA ESPECIAL DE
**AGRICULTURA FAMILIAR E DO
DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO**

