



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

Nota Técnica nº 1/2017– PROURB/PRODEMA/PDDC

Assunto: Medida Provisória nº 759/2016

O Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT, por intermédio da **Promotoria de Justiça de Defesa da Ordem Urbanística – PROURB**, da **Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente e do Patrimônio Cultural – PRODEMA** e da **Procuradoria Distrital dos Direitos do Cidadão – PDDC**, elaborou a presente Nota Técnica com o propósito de contribuir para o debate acerca das alterações legislativas introduzidas pela Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016 (publicada no DOU de 23/12/2016), que *“Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências”*.

I – Introdução

A presente Nota Técnica não tem o propósito de discutir todas as modificações levadas a efeito pela MP nº 759/2016, mas apenas aqueles aspectos que, em uma análise preliminar, promovem profundos impactos nas políticas de desenvolvimento urbano e rural e de proteção ao meio ambiente inauguradas pela Constituição Federal de 1988.

Não se pretende, igualmente, abordar os dispositivos que tratam especificamente da liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária, da regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal e da alienação de imóveis da União, cabendo salientar que a ausência de menção expressa a determinados artigos da MP não importa concordância dos subscritores deste documento em relação ao conteúdo da norma.



A referida Medida Provisória, que tramita em regime de urgência, sob a relatoria do **Senador Romero Jucá**, teve seu prazo de vigência prorrogado até o dia 1º/06/2017, nos termos do art. 62 da CF/88 e do art. 9º da Res. 1/2002-CN, e já recebeu **732 (setecentos e trinta e duas) emendas**, das mais variadas naturezas, segundo consta da página do Senado Federal na Internet.

II – Da ausência do requisito da urgência para edição de medida provisória

O art. 62 da Constituição da República estabelece que “*Em caso de **relevância e urgência**, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional*” (grifou-se).

Ainda que se reconheça a relevância da matéria regulada pela Medida Provisória nº 759/2016, tem-se claramente que não restou preenchido o requisito da urgência, ao menos no que diz respeito a alguns dos temas tratados no referido diploma.

Extrai-se da Exposição de Motivos da aludida medida provisória que a vigência de normas de hierarquia diferente versando sobre a regularização fundiária e às vezes tratando de forma contraditória da mesma política estaria mitigando a concretização do direito social à moradia, a ponto de o Tribunal de Contas da União determinar a suspensão liminar de alguns desses atos e, assim, inviabilizar o processo de titulações (Acórdãos nº 775/2016, nº 1.086/2016 e nº 2.451/2016, proferidos pelo Plenário do TCU no processo de Tomada de Contas nº 000.517/2016-0). Tal circunstância, aliada à explosão demográfica verificada no Brasil nos últimos tempos e aos problemas estruturais causados pelo crescimento desordenado dos grandes centros urbanos, decorrentes da falta de regramento jurídico específico sobre determinados temas ou mesmo da desconformidade entre as normas existentes e a realidade fática atual, evidenciaria a relevância e a urgência da medida.

Convém esclarecer, no entanto, que o mencionado processo de Tomada de Contas apurava possíveis irregularidades na seleção de beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária, a cargo do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, consoante se observa na ementa do Acórdão nº 775/2016, a seguir transcrita:



Sumário: REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES NA SELEÇÃO DE BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES NA SITUAÇÃO OCUPACIONAL DOS LOTES DE REFORMA AGRÁRIA. OITIVA PRÉVIA. NÃO AFASTAMENTO DOS REQUISITOS ENSEJADORES DA CAUTELAR PLEITEADA. SUSPENSÃO CAUTELAR DOS PROCESSOS DE SELEÇÃO E ASSENTAMENTO DE NOVOS BENEFICIÁRIOS. SUSPENSÃO DE NOVOS PAGAMENTOS E REMISSÕES DOS CRÉDITOS DE REFORMA AGRÁRIA. SUSPENSÃO DO ACESSO A OUTROS BENEFÍCIOS E POLÍTICAS PÚBLICAS ATRELADOS AOS BENEFÍCIOS DA REFORMA AGRÁRIA. ESCOPO DA CAUTELAR COM ATINGIMENTO UNICAMENTE DOS BENEFICIÁRIOS APONTADOS COMO IRREGULARES. POSSIBILIDADE DE REVERSÃO DA CAUTELAR PELO PRÓPRIO BENEFICIÁRIO JUNTO AO INCRA, MEDIANTE COMPROVAÇÃO DA REGULARIDADE DE SUA SITUAÇÃO OCUPACIONAL. (Relator: AUGUSTO SHERMAN ATA 11/2016 PLENÁRIO - 06/04/2016).

Dessa forma, a suposta urgência decorrente desse julgado não se aplica aos dispositivos da MP nº 759/2016 que dispõem sobre a regularização fundiária urbana, na medida em que o Plano Nacional de Reforma Agrária diz respeito a imóveis com características rurais.

Ademais, a regularização de assentamentos urbanos consolidados havia sido inteiramente disciplinada pela Lei Federal nº 11.977, de 7 de julho de 2009, a partir da conversão da Medida Provisória nº 459, de 25 de março de 2009. A lei em questão promoveu sensíveis alterações na legislação pátria com o intuito de viabilizar a regularização desses assentamentos, tendo como principais inovações os institutos da legitimação de posse e da demarcação urbanística.

Posteriormente, a Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012 (Código Florestal), trouxe novos parâmetros para a regularização fundiária de assentamentos consolidados inseridos em Áreas de Preservação Permanente – APP, inclusive para ocupações não classificadas como de interesse social.

Muitos municípios e o Distrito Federal já vinham adaptando suas legislações e conduzindo as políticas locais de regularização fundiária em conformidade com os



procedimentos instituídos por essas normas, o que revela a fragilidade do argumento utilizado acerca da deficiência do regramento jurídico então vigente sobre o tema, ante a inexistência do apontado vácuo legislativo.

Nesse contexto, **o modelo proposto pela MP nº 759/2016 pode, ao contrário do que se apregoa, provocar um enorme atraso no processo de regularização fundiária iniciado em todo o País sob a égide da Lei nº 11.977/2009**, seja em virtude dos novos institutos e procedimentos por ela criados, seja em razão da necessidade de regulamentação de muitos de seus dispositivos por ato do Poder Executivo Federal.

Não bastasse isso, chama a atenção o fato de matéria de tal envergadura e complexidade, que altera significativamente o arcabouço jurídico construído ao longo de décadas no País acerca do tema, ser tratado em sede de medida provisória sem nenhum debate prévio com a sociedade, a despeito dos efeitos nefastos que uma política inadequada de ocupação do solo pode provocar em relação ao meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável das cidades, em prejuízo da qualidade de vida de toda a população.

Basta observar o número de propostas de emenda que o texto original da MP nº 759/2016 recebeu, o que evidencia ser o processo legislativo ordinário o ambiente adequado para a promoção de eventuais ajustes na legislação de regência, ante a necessidade de ampla discussão da matéria.

Nem se diga que a Lei nº 11.977/2016 também foi fruto de conversão de uma medida provisória e que, dessa forma, estaria justificada a edição de uma nova MP sobre o tema, pois a primeira, de fato, veio para suprir lacuna então existente no ordenamento jurídico brasileiro.

Conclui-se, assim, que **ao menos as alterações legislativas referentes à regularização fundiária urbana não poderiam ser instituídas por meio de medida provisória, em virtude da ausência do requisito constitucional da urgência.**

III – Da ampliação do alcance da regularização fundiária urbana



O art. 46 da Lei nº 11.977/2009 trazia o conceito de regularização fundiária como o *“conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”* (grifou-se).

Referido estatuto também restringia a regularização fundiária aos assentamentos localizados em **áreas classificadas como urbanas pelo Plano Diretor de Ordenamento Territorial ou por lei municipal específica, e utilizadas predominantemente para fins de moradia¹.**

Além disso, os arts. 48 e 51 do mesmo diploma legal estabeleciam o seguinte:

Art. 48. **Respeitadas as diretrizes gerais da política urbana estabelecidas na Lei no 10.257**, de 10 de julho de 2001, a regularização fundiária observará os seguintes princípios:

....

II – articulação com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas à integração social e à geração de emprego e renda;

[...]. (grifou-se).

Art. 51. O projeto de regularização fundiária deverá definir, no mínimo, os seguintes elementos:

I – as áreas ou lotes a serem regularizados e, se houver necessidade, as edificações que serão relocadas;

II – as vias de circulação existentes ou projetadas e, se possível, as outras áreas destinadas a uso público;

III – as medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei;

IV - as condições para promover a segurança da população em situações de risco, considerado o disposto no parágrafo único do art. 3º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011)

V – as medidas previstas para adequação da infraestrutura básica. (grifou-se).

¹ Lei Federal nº 11.977/2009, art. 47, incisos I e VI.



Até mesmo em relação às áreas de regularização de interesse social, a Lei 11.977/2009 exigia que o projeto respectivo considerasse as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público.²

Depreende-se desses dispositivos a preocupação do legislador em evidenciar que **a titulação constitui apenas um dos aspectos da regularização fundiária**, a ser alcançada mediante a adoção de medidas urbanísticas, ambientais e sociais que assegurem o desenvolvimento sustentável das cidades e a proteção do meio ambiente, a partir da ponderação dos diversos interesses em conflito.

Embora a MP nº 759/2016 também estabeleça, em seu art. 8º, *caput*, que a **Regularização Fundiária Urbana – Reurb** abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de núcleos urbanos informais, percebe-se que **o novo estatuto atribui primazia à titulação**, em detrimento dos demais objetivos da regularização fundiária, conforme se passa a demonstrar.³

Em linhas gerais, a medida provisória prevê em seu artigo 33, § 5º, que “*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*”.

Ainda de acordo com o novo estatuto, o projeto de Regularização Fundiária de Interesse Específico (Reurb-E) deverá prever⁴: a) a implantação dos sistemas viários; b) a

2 Lei Federal nº 11.977/2009, art. 54.

3 É o que se depreende da Exposição de Motivos da MP 759/2016: “87. [...] convém ressaltar importante aspecto econômico que, também, serve à legitimação desta proposta de Medida Provisória. 88. É que o reconhecimento, pelo Poder Público, dos direitos reais titularizados por aqueles que informalmente ocupam imóveis urbanos, permite que estes imóveis sirvam de base para investimento do capital produtivo brasileiro, à medida que poderão ser oferecidos em garantia de operações financeiras, reduzindo custos de crédito, por exemplo. 89. Também, a regularização fundiária urbana contribui para o aumento do patrimônio imobiliário do País e representa a inserção de capital na economia, à medida que agrega valor aos imóveis regularizados, os quais, inclusive, tornam-se alvo de tributação (IPTU, ITR, ITBI) ou de cobrança de preços públicos (foros e laudêmos). 90. Insista-se, ainda, no particular ora tratado, que referida identificação dos núcleos urbanos informais, passíveis de regularização, insere-os no radar dos investimentos públicos federais. Isto facilita a realização de obras de habitação popular, de saneamento e de mobilidade urbana. A regularização fundiária urbana serve, destarte, como fator indutor para o alcance das metas estabelecidas para aplicação dos recursos destinados a estas ações de desenvolvimento urbano. 91. Como é sabido, a terra constitui a base para o desenvolvimento econômico e social de um País. É nela que se desenvolvem a moradia, a indústria e o comércio. Quando a terra – urbana ou rural – não está registrada em Cartório de Registro de Imóveis, para além de situar fora da economia, restam mitigados direitos que garantem cidadania aos seus ocupantes. Viabilizar a regularização fundiária, assim, mais do que assegurar a função social das cidades, a segurança e a dignidade de moradia, dinamiza a economia brasileira”.

4 Medida Provisória nº 759/2016, art. 32.



implantação da infraestrutura essencial, dos equipamentos públicos ou comunitários, **quando for o caso**; e c) a implementação das medidas de mitigação e compensação urbanística e ambiental, e dos estudos técnicos exigidos em casos de ocupações situadas em áreas de risco.

Em primeiro lugar, o novo diploma não esclarece o que deve ser entendido como infraestrutura essencial, ao mesmo tempo em que veda a aplicação subsidiária dos dispositivos da Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, cujo art. 2º estabelece:

“§ 5o A infraestrutura básica dos parcelamentos é constituída pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação. (Redação dada pela Lei nº 11.445, de 2007).

§ 6o A infraestrutura básica dos parcelamentos situados nas zonas habitacionais declaradas por lei como de interesse social (ZHIS) consistirá, no mínimo, de: (Incluído pela Lei nº 9.785, de 1999)

I - vias de circulação; (Incluído pela Lei nº 9.785, de 1999)

II - escoamento das águas pluviais; (Incluído pela Lei nº 9.785, de 1999)

III - rede para o abastecimento de água potável; e (Incluído pela Lei nº 9.785, de 1999)

IV - soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar. (Incluído pela Lei nº 9.785, de 1999)”

É crucial que eventual norma que pretenda estabelecer normas gerais sobre regularização fundiária urbana para todo o País **seja explícita em relação aos requisitos do projeto de regularização, seja ele de interesse social ou de interesse específico, e que seja adotada a mesma definição da Lei nº 6.766/79 acerca dos elementos da infraestrutura básica, que, de fato, são indispensáveis em qualquer núcleo urbano.**

Note-se, ainda, que a Lei nº 11.977/2009 teve o cuidado de classificar como passíveis de regularização apenas os **assentamentos urbanos consolidados**, assim entendidos aqueles com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implantada e que tivessem, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados: a) drenagem de águas pluviais urbanas; b) esgotamento sanitário; c) abastecimento de água potável; d) distribuição de energia elétrica; ou e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos. Isto, para assegurar que somente aquelas ocupações irregulares realmente irreversíveis fossem objeto de regularização.



Diferentemente, a MP nº 759/2016 considera **núcleos urbanos informais** passíveis de regularização os **adensamentos com usos e características urbanas, ainda que situados em áreas qualificadas como rurais, sejam eles privados, públicos ou em comunhão com ente público ou privado**, inclusive “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 parcelamentos do solo, de conjuntos habitacionais ou condomínios, horizontais, verticais ou mistos”⁵.

Ademais, **o que se destinava apenas às ocupações para fins de moradia, agora pode ser aplicado também em relação a imóveis destinados a atividades profissionais ou comerciais.**⁶

Verifica-se, pois, que, **além de ampliar significativamente as hipóteses de regularização, a MP nº 759/2016 permitiu a redução ou eliminação das exigências urbanísticas e ambientais aplicáveis aos denominados núcleos urbanos informais, correndo-se o risco de o processo de regularização fundiária transformar-se em mera oficialização das situações de fato existentes, sem as contrapartidas necessárias à promoção do equilíbrio ambiental e ao cumprimento da função social da propriedade urbana.**

IV – Da anistia geral às ocupações clandestinas e irregulares

A MP 759/2016 considera beneficiários da regularização fundiária todos aqueles que detenham área pública ou que possuam área privada, **a qualquer título**, em unidades imobiliárias situadas em núcleos urbanos informais⁷. Significa dizer que a MP não exclui a **posse violenta, clandestina, precária ou de má-fé** para fins de aplicação da Reurb, limitando-se a estabelecer que a regularização não eximirá os proprietários, loteadores e incorporadores que tenham dado causa à formação de núcleos urbanos informais, ou seus

5 Medida Provisória nº 759/2016, art. 9º.

6 De acordo com a Exposição de Motivos, o texto proposto estabelece o instituto do núcleo urbano informal como adensamento populacional que autoriza a aplicação das novas modalidades de regularização fundiária. Nele, restam compreendidas situações de ocupação ordenada, desordenada, clandestina, irregular, que tenham sido implantadas sem observância da legislação (caso típico dos loteamentos, condomínios e incorporações ilegais), assim como demais situações em que não tenha se revelado possível a titulação ou o registro da titulação dos ocupantes. São objeto de regularização fundiária não só as habitações, mas também imóveis destinados a outras atividades típicas de qualquer cidade, a exemplo de atividades profissionais ou comerciais.

7 Medida Provisória nº 759/2016, Art. 9º, inciso III.



sucessores, de responsabilidades administrativa, civil ou criminal e que os beneficiários da Reurb terão direito de regresso contra os responsáveis pela implantação dos núcleos urbanos informais⁸. Assim, **quanto à pessoa do ocupante, a MP não previu nenhuma restrição, promovendo verdadeira anistia de quem ocupou o solo ilegalmente até 23/12/2016.**

Cumprido observar, por outro lado, que a legislação pátria sempre se valeu do tempo como parâmetro de estabilização social. Na usucapião extraordinária, por exemplo, a exigência de justo título e boa fé somente é dispensada após o decurso do prazo de 15 (quinze) anos, podendo este ser reduzido para 10 (dez) anos se o possuidor houver estabelecido no imóvel a sua moradia habitual, ou nele realizado obras ou serviços de caráter produtivo⁹. Mesmo na usucapião especial urbana, que tem por finalidade a concretização do direito fundamental à moradia e diz respeito a imóveis com área de até 250 m², a prescrição aquisitiva ocorre depois de 5 (cinco) anos de posse ininterrupta e sem oposição, não podendo o interessado ser proprietário de outro imóvel urbano ou rural ou ser beneficiado pelo instituto mais de uma vez¹⁰.

Entretanto, ao fixar a data de sua publicação (**23/12/2016**) como novo marco temporal para a regularização fundiária urbana, **a MP nº 759/2016 não apenas dispensou a exigência de um tempo mínimo de posse ou de detenção para a aquisição da propriedade, como acabou por premiar aquelas pessoas que continuaram infringindo a legislação mesmo após a edição das Leis nº 11.977/2009 e 12.651/2012.**

A cada vez que isto acontece, a população se sente estimulada a ocupar outras áreas, realimentando-se a chamada “cultura da regularização”, que não apenas tolera, mas às vezes incentiva o surgimento de situações contrárias ao ordenamento jurídico, na expectativa de que um dia venha a ser aplicada mais uma vez a política do fato consumado, com a expiação de todas as transgressões até então praticadas. Com isso, em vez de sinalizarem que ocupações irregulares não serão mais toleradas, as sucessivas oportunidades de regularização acabam se transformando em incentivo oficial à proliferação de invasões e de edificações irregulares ou clandestinas.

Dessa forma, ao permitir a regularização de ocupações recém implantadas, a

8 Medida Provisória nº 759/2016, art. 20, §§ 1º e 2º.

9 Lei Federal nº 10.406/2002 (Código Civil), art. 1238.

10 Constituição Federal de 1988, art. 183.



qualquer título, mesmo que não sejam para fins de moradia, a MP nº 759/2016 acaba conferindo tratamento absolutamente desproporcional em relação a outros direitos e interesses igualmente protegidos pela Constituição, como o patrimônio público, a propriedade privada, o meio ambiente ecologicamente equilibrado e o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.

Impõe-se, assim, **o estabelecimento de marco temporal razoável e compatível com o interesse público para fins de acesso aos benefícios da Reurb**, ainda que seja o mesmo da Lei Federal nº 11.977/2009, inclusive em homenagem ao princípio da moralidade e em respeito àquela parcela da população que, mesmo com dificuldades, optou pelo cumprimento das normas que dispõem sobre o uso e a ocupação do solo. São situações que intensificam a revolta daqueles que cumprem a legislação, pois quem a descumpre flagrantemente é premiado com a flexibilização das leis, ganhos patrimoniais, dispensa de exigências, isenções etc. A percepção entre os agricultores do DF em situação regular, por exemplo, é de que teria valido a pena parcelar as terras que ocupam e de que, no Brasil, prejudicado é quem cumpre as leis, pois somente sobre eles seus rigores incidem.

De outra parte, afigura-se necessária a **definição de regras capazes de impedir que criminosos, grileiros, invasores profissionais, usurpadores de terras públicas e privadas, desmatadores contumazes e exploradores do trabalho escravo tenham acesso aos benefícios da Reurb** e, assim, continuem se locupletando à custa dessa atividade ilícita.

Entende-se, por fim, que a MP nº 759/2016 poderia ter instituído **medidas de prevenção e de combate a novos parcelamentos e ocupações irregulares, inclusive em relação a atos comissivos e omissivos praticados por agentes públicos**, a fim de que, no futuro, não seja necessária a concessão de nova oportunidade de regularização.

V – Da Regularização Fundiária de Interesse Social (Reurb-S) e da Regularização Fundiária de Interesse Específico (Reurb-E)

De forma acertada, a Lei nº 11.977/2009 estabelecia um regime diferenciado entre a **regularização fundiária de interesse social**, concernente a assentamentos irregulares



ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, e a **regularização fundiária de interesse específico**.

Os institutos da demarcação urbanística e da legitimação de posse, por exemplo, somente eram aplicáveis à regularização fundiária de interesse social, cabendo ao poder público, a implantação do sistema viário e da infraestrutura básica, **cujas obras podiam ser realizadas mesmo antes de concluída a regularização jurídica das situações dominiais dos imóveis¹¹**.

Por sua vez, na regularização fundiária de interesse específico, isto é, que não dissesse respeito a ocupações de baixa renda, o projeto deveria observar as restrições previstas na legislação ambiental, com a possibilidade de se exigir contrapartidas e compensações urbanísticas e ambientais, na forma da legislação vigente. Além disso, ao contrário da regularização de interesse social, o registro do parcelamento resultante do projeto de regularização fundiária de interesse específico dependia do atendimento dos requisitos exigidos pela Lei Federal nº 6.766/1979¹².

De modo diverso, a MP nº 759/2016 **estendeu benefícios antes aplicáveis somente à regularização fundiária de interesse social à denominada regularização fundiária de interesse específico**, alcançando ocupações de médio e alto poder aquisitivo.

Ressalvada, no caso da Reurb-S, a gratuidade quanto aos atos registrares e a responsabilidade do Poder Público pelo custeio da implementação e manutenção da infraestrutura essencial, dos equipamentos comunitários e das melhorias habitacionais, em conformidade com o projeto de regularização, o novo estatuto praticamente equiparou as duas modalidades de regularização fundiária. E o que é pior, permitiu que a implementação das obras a cargo do Estado seja realizada durante ou **depois de concluída a Reurb**, elevando-se consideravelmente o risco de que as medidas necessárias à melhoria da qualidade de vida da população, que deveriam ser o objetivo principal da regularização, deixem de ser efetivamente adotadas.

A drenagem pluvial, por exemplo, integra o saneamento ambiental, sendo que os maiores danos causados pelas centenas de condomínios irregulares implantados no DF são os

¹¹ Lei Federal nº 11.977/2009, art. 55.

¹² Lei Federal nº 11.977/2009, art. 61, 64 e 65.



que atingiram os recursos hídricos justamente pela ausência de disciplinamento das águas pluviais das áreas impermeabilizadas, causando erosões e assoreamentos dos corpos hídricos.

Esse passivo ambiental, que contribuiu para a crise hídrica atual, não pode ser ignorado, nem deixado para depois. A regularização precisa ser efetiva não só no âmbito cartorário, mas também para fazer a propriedade cumprir sua função socioambiental, em benefício da qualidade de vida de todos.

Especialmente os cidadãos de baixa renda não podem permanecer por tempo indeterminado à mercê de situações insalubres, sem água, sem esgoto, sem assistência à saúde, sem segurança, sem que haja acesso a ambulâncias e bombeiros. São situações que, além de violarem os direitos humanos, oneram o Estado, pois a falta de saneamento ambiental provoca um grande número de doenças e internações hospitalares.

Evidentemente que, no caso da Reurb-E, a regularização fundiária deverá ser contratada e custeada por seus potenciais beneficiários ou requerentes privados, e, em se tratando de imóvel público, a aquisição de direitos reais pelo particular ficará condicionada ao pagamento do justo valor da unidade imobiliária regularizada, a ser apurado na forma estabelecida em ato do Poder Executivo federal. **Trata-se de mais uma vantagem aos ocupantes irregulares de imóveis públicos, que deveria tornar ainda mais restritivo o acesso a tal benefício: a possibilidade de aquisição de bens públicos de forma direta, ou seja, sem a necessidade de licitação.**

VI – Da mitigação das diretrizes das Políticas Nacionais de Desenvolvimento Urbano, de Mobilidade e de Proteção e Defesa Civil

A Constituição Federal de 1988 definiu o plano diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana para as cidades com mais de vinte mil habitantes¹³.

As diretrizes gerais dessa política foram fixadas pelo Estatuto da Cidade¹⁴,

¹³ Constituição Federal, art. 182.

¹⁴ Lei Federal nº 10.257/2001 Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à



que estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, assim como do equilíbrio ambiental¹⁵, com o propósito de assegurar o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas.¹⁶

Não obstante, a pretexto de fomentar o desenvolvimento econômico e a concretização do direito de moradia, a MP n° 759/2016 promove a mitigação de muitas dessas diretrizes, colocando em risco o projeto constitucional concernente às Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

O § 2º do artigo 9º do referido estatuto, por exemplo, permite a **regularização fundiária de ocupações com características urbanas situadas em áreas classificadas como rurais pelo Plano Diretor de Ordenamento Territorial**, ao tempo em que o *caput* do mesmo dispositivo autoriza os Municípios a **dispensar as exigências relativas ao percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso público ou ao tamanho dos lotes regularizados, assim como outros parâmetros urbanísticos e edílios.**

terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social; IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais; VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos; b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana; d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente; e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; f) a deterioração das áreas urbanizadas; g) a poluição e a degradação ambiental; h) a exposição da população a riscos de desastres (Incluído dada pela Lei n° 12.608, de 2012); VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência; VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência; IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais; XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos; XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico; XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população; XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais; XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais; XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social. XVII - estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais (Incluído pela Lei n° 12.836, de 2013); XVIII - tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura de energia, telecomunicações, abastecimento de água e saneamento (Incluído pela Lei n° 13.116, de 2015).

15 Lei Federal n° 10.257/2001, art. 1º, parágrafo único.

16 Lei Federal n° 10.257/2001, art. 39.



O § 4º do art. 11 **autoriza os municípios e o Distrito Federal a admitirem o uso misto de atividades** como forma de promover a integração social e a geração de emprego e renda no núcleo urbano informal regularizado.

Os arts. 39 e 42, a seu turno, preveem a **possibilidade de regularização da ocupação como condomínio, hipótese em que as vias públicas, as áreas destinadas ao uso comum do povo, os prédios públicos e os equipamentos urbanos deixariam de ser incorporados ao patrimônio público.**

Por fim, o art. 58 da medida provisória **dispensa a desafetação e as exigências previstas no inciso I do caput do art. 17 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para fins de regularização.**

É necessário esclarecer, no entanto, que a competência da União para legislar sobre direito urbanístico e ambiental limita-se ao estabelecimento de normas gerais¹⁷. Compete aos municípios e ao Distrito Federal dispor sobre assuntos de interesse local e promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, desde que o façam em conformidade com as diretrizes fixadas pela União, no exercício de sua competência concorrente¹⁸.

São os próprios municípios e o Distrito Federal, portanto, que devem definir quais parcelas de seus territórios poderão ser utilizadas para fins urbanos e quais deverão permanecer como rurais, assim como que tipos de atividades poderão ser exploradas nessas áreas. **E isto só poderá ocorrer mediante a alteração das respectivas legislações locais, com a observância das garantias previstas no Estatuto da Cidade no que concerne à elaboração do plano diretor, dentre elas a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; e o acesso de qualquer interessado a tais documentos e informações.**¹⁹

Destarte, se a regularização de áreas urbanas situadas em zonas classificadas

17 Constituição Federal de 1988, arts. 24, inciso I e respectivo § 1º.

18 Constituição Federal de 1988, arts. 30, incisos I e VIII.

19 Lei Federal nº 10.257/2001:Art. 40, § 4º.



como rurais pela legislação local depende da prévia modificação do PDOT ou, nas cidades em que este não é obrigatório, das normas que disciplinam a matéria, é possível afirmar que a redação do § 2º do art. 9º da MP nº 759/2016 possui, no mínimo, uma imprecisão terminológica, na medida em que o município não pode regularizar ocupações com características urbanas em áreas rurais, embora possa, eventualmente, alterar o zoneamento de seu território, na forma e nos casos admitidos pela legislação.

Independentemente disto, o mais importante é garantir que a ocupação do solo ocorra de acordo com a vocação de cada área, em conformidade com o zoneamento ecológico econômico, com os planos de manejo das unidades de conservação de uso sustentável e com os demais instrumentos de ordenação da cidade, na medida em que a concretização do direito fundamental à moradia deve ser alcançada mediante ponderação de outros direitos igualmente protegidos pela Constituição.

Da mesma forma, somente os municípios e o Distrito Federal podem legislar sobre o percentual e as dimensões de áreas destinadas ao uso público, sobre os tamanhos mínimo e máximo dos lotes e sobre outros parâmetros urbanísticos e edílios aplicáveis em seus territórios. Ainda assim, a dispensa pura e simples das exigências locais dessa natureza, para fins de regularização, além de ir de encontro às diretrizes da política de desenvolvimento urbano, resguardadas pela Constituição Federal, revela mais uma vez que a MP nº 759/2016 atribuiu importância desproporcional à titulação dos ocupantes de áreas irregulares, em detrimento dos demais objetivos da regularização fundiária.

Não se desconhece que a Lei nº 11.977/2009 já continha autorização para que os municípios **reduzissem** o percentual de áreas destinadas ao uso público e a área mínima dos lotes definidos na legislação de parcelamento do solo urbano, para fins de regularização de áreas consolidadas. Não obstante, a possibilidade de dispensa total dessas exigências, assim como de outros parâmetros urbanísticos e edílios, conforme previsto no art. 9º, *caput*, da medida provisória ora analisada, provoca a subversão de todo o arcabouço normativo vigente acerca da Política de Desenvolvimento Urbano no País.

De outro giro, o Brasil conta agora com uma Política Nacional de Mobilidade Urbana, instituída pela Lei Federal nº 12.587, de 03 de janeiro de 2012, a qual se encontra alicerçada nos princípios da acessibilidade universal; do desenvolvimento sustentável das



idades, nas dimensões socioeconômicas e ambientais; da equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo; da equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros; e da eficiência, eficácia e efetividade na circulação urbana, entre outros²⁰.

Dentre os objetivos expressamente definidos pelo legislador ao instituir a referida política, pelo menos quatro guardam estreita relação com o tema ora analisado. São eles: a) reduzir as desigualdades e promover a inclusão social; b) promover o acesso aos serviços básicos e equipamentos sociais; c) proporcionar melhoria nas condições urbanas da população no que se refere à acessibilidade e à mobilidade; d) promover o desenvolvimento sustentável com a mitigação dos custos ambientais e socioeconômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas nas cidades²¹.

Aliás, uma das diretrizes para se alcançar esses objetivos é justamente a integração com a política de desenvolvimento urbano e respectivas políticas setoriais de habitação, saneamento básico, planejamento e gestão do uso do solo no âmbito dos entes federativos.

Vale lembrar igualmente que a Lei Federal nº 12.608/2012, que instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC, prevê entre seus objetivos: a) incorporar a redução do risco de desastre e as ações de proteção e defesa civil entre os elementos da gestão territorial e do planejamento das políticas setoriais; b) estimular o desenvolvimento de cidades resilientes e os processos sustentáveis de urbanização; c) promover a identificação e avaliação das ameaças, suscetibilidades e vulnerabilidades a desastres, de modo a evitar ou reduzir sua ocorrência; d) estimular o ordenamento da ocupação do solo urbano e rural, tendo em vista sua conservação e a proteção da vegetação nativa, dos recursos hídricos e da vida humana; e) combater a ocupação de áreas ambientalmente vulneráveis e de risco e promover a realocação da população residente nessas áreas; e f) estimular iniciativas que resultem na destinação de moradia em local seguro.

Sendo assim, o projeto de regularização fundiária deve ser elaborado em consonância com esses princípios e objetivos, a partir da adoção de medidas concretas para a solução dos problemas decorrentes da ocupação desordenada do solo para fins urbanos.

²⁰ Lei Federal nº 12.587/2012, art. 5º.

²¹ Lei Federal nº 12.587/2012, art. 7º.



Não obstante, tais objetivos também são relativizados pela MP nº 759/2016, ao se dispensar áreas destinadas a equipamentos públicos, essenciais à implementação de soluções de transporte coletivo, sobretudo para atendimento à população de baixa renda; e ao se admitir a possibilidade de regularização de núcleos urbanos informais situados em áreas de riscos geotécnicos, de inundações ou de outros riscos especificados em lei, desde que estudos técnicos demonstrem a viabilidade da eliminação, correção ou administração do risco na parcela por ele afetada.

Destarte, é imperioso que a nova política de regularização fundiária esteja em sintonia com as diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Cidade e pelas Políticas Nacionais de Mobilidade Urbana e de Proteção e Defesa Civil.

VII – Do retrocesso em relação à proteção ao meio ambiente

Não se pode olvidar que o ordenamento jurídico, em especial no âmbito do Direito Constitucional, Administrativo, Urbanístico e Ambiental, é composto não apenas por regras, mas também por princípios dotados de força coercitiva, que devem ser igualmente observados pelos representantes do Poder Legislativo, pelos magistrados e pelos administradores públicos.

Dessa forma, a observância do princípio da legalidade (juridicidade) exsurge da compatibilização, no caso concreto, dos direitos e garantias fundamentais envolvidos, à luz de outros princípios igualmente consagrados pela ordem constitucional vigente, tais como os princípios da precaução, da prevenção, do usuário-pagador, do poluidor-pagador, da solidariedade intergeracional, da dignidade da pessoa humana, da utilização racional dos recursos naturais, da proibição do retrocesso, do *in dubio pro natura*, da vedação de proteção insuficiente e da função social da propriedade urbana.

Assim, a análise dos dispositivos da MP nº 759/2016 há de ser feita sob a perspectiva do Estado socioambiental de direito, consagrado pela Constituição Federal de 1988, e sob o influxo dos princípios reconhecidos pela Lei Fundamental ou em tratados internacionais subscritos pelo Brasil, de forma a garantir o respeito aos direitos fundamentais, entre os quais o direito (dever) fundamental a um ambiente ecologicamente equilibrado, com



a responsabilidade de proteger e melhorar o meio ambiente para a presente e as futuras gerações.

Registre-se, inicialmente, que a Lei nº 11.977/2009 somente permitia a regularização em Áreas de Preservação Permanente - APP nos casos de interesse social, desde que ocupadas até 31 de dezembro de 2007 e inseridas em área urbana consolidada.²²

Agora, a MP nº 759/2016, a exemplo do Novo Código Florestal, não faz mais essa distinção, **admitindo-se a regularização tanto de interesse social quanto de interesse específico em área de APP**, desde que estudos técnicos justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso.

Prevê ainda que as normas e os procedimentos concernentes à Reurb poderão ser aplicados nas regularizações fundiárias urbanas em andamento, situadas total ou parcialmente em unidade de uso sustentável, em área de preservação permanente e no entorno dos reservatórios de água artificiais, observadas, neste último caso, as normas previstas no art. 4º, caput, inciso III e § 1º, da Lei nº 12.651/2012.

No caso de ocupações inseridas em unidades de conservação de uso sustentável que, nos termos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, admitam a regularização, manteve-se a obrigatoriedade da 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.

Porém, à exceção dos casos de ocupação de APP, de unidade de conservação de uso sustentável ou de área de risco, em que se exige a realização de estudos técnicos específicos, **a MP nº 759/2016 não prevê a necessidade de licenciamento ambiental do projeto de regularização fundiária, nem mesmo na modalidade corretiva.**

Como é cediço, o artigo 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, preceitua que, em todo o território nacional, o prévio licenciamento ambiental é obrigatório para a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais,

²² Lei Federal nº 11.977/2009, art. 54.



considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, consistente na alteração adversa das características do meio ambiente (artigo 3º, inciso II). Já a Resolução CONAMA nº 237/97, no artigo 2º, §1º e no Anexo I, enumera as atividades ou empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental, dentre os quais consta o parcelamento do solo.

Nessas circunstâncias, **a dispensa do licenciamento ambiental do projeto de regularização fundiária configura inegável retrocesso em termos de proteção ao meio ambiente.**

Por fim, somente a autoridade ambiental competente, integrante do SISNAMA, tem competência para medidas de mitigação e de compensação ambiental em áreas de APP e em unidades de conservação. Tais medidas, aliás, costumam ser definidas no bojo do licenciamento ambiental. Ainda que se admita que sejam definidas em procedimentos mais simplificados, se a aprovação pelo órgão ambiental competente não for definida na Lei e depois vier a prevalecer a interpretação de que não caberia aos órgãos ambientais defini-las porque a Lei assim não o dispõe, sem a menor sombra de dúvida os processos de regularização serão travados por conflitos e ações judiciais.

Nesse particular aspecto, ressalta-se, mais uma vez, que a regularização fundiária se faz necessária também como forma de mitigar o passivo ambiental deixado pela ocupação desordenada, medida fundamental para a melhoria de vida de todos e proteção dos recursos hídricos, tanto em termos de quantidade quanto de qualidade das águas necessárias ao abastecimento público, bem como de manutenção dos ecossistemas.

Releva notar, por fim, que somente após o registro do projeto da Reurb o oficial do cartório de registro de imóveis estará obrigado a notificar o Incra, o Ministério do Meio Ambiente e a Receita Federal do Brasil para que esses órgãos **cancelem, parcial ou totalmente, os seus respectivos registros existentes no Cadastro Ambiental Rural - CAR** e nos demais cadastros relacionados a imóvel rural. Embora possa parecer mera questão burocrática, acredita-se que tal postergação poderá prejudicar o controle realizado por esses órgãos no que concerne ao uso do solo rural no País, diante do tempo necessário à tramitação do processo de regularização fundiária, mesmo com as facilidades instituídas pela MP nº 759/2016.



VIII – Da legitimação fundiária

De acordo com o art. 21 da MP nº 759/2016, a **legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade**, conferido por **ato discricionário do Poder Público** àquele que **detiver área pública** ou **possuir área privada**, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, **integrante de núcleo urbano informal consolidado**.

Segundo se extrai da Exposição de Motivos, o objetivo foi substituir o processo tradicional de regularização fundiária, título a título, para cada uma das unidades imobiliárias regularizadas, pelo reconhecimento global da aquisição originária de propriedade pelos beneficiários da REURB, a partir de cadastro elaborado pelo Poder Público, constante em Certidão de Regularização Fundiária expedida pelo Município processante, a qual pode ser registrada no Registro de Imóveis por ato único, juntamente com o Projeto de Regularização Fundiária aprovado.

Assim, nos termos do § 6º do art. 21, o ente público encaminhará o projeto de regularização fundiária, a listagem dos ocupantes com a devida qualificação e a relação das áreas que ocupam para registro imediato da aquisição de propriedade, dispensada a apresentação de título individualizado.

Observa-se que, diferentemente dos demais dispositivos da MP nº 759/2016, o instituto da legitimação fundiária somente é aplicável em relação aos **núcleos urbanos informais consolidados**, os quais foram definidos pelo § 3º do art. 21 como: I - aqueles existentes na data de publicação desta Medida Provisória; e II - aqueles 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.

Verifica-se, de início, que a técnica legislativa empregada nesse dispositivo dá a entender que basta o preenchimento de um desses requisitos, isoladamente, para se fazer jus ao benefício, o que **permite a interpretação de que a legitimação fundiária seria aplicável inclusive aos núcleos urbanos informais que venham a ser implantados após a publicação da MP, desde que sejam considerados de difícil reversão** – algo que seria mais



um incentivo à continuidade da cultura das ocupações irregulares.

Ademais, conforme já ressaltado, **a legitimação fundiária abrange não apenas as áreas ocupadas para fins de moradia, mas também os imóveis destinados a atividades profissionais ou comerciais**, desde que seja reconhecido o interesse social de sua ocupação pelo Poder Público. Nesses casos, entende-se que a verificação do interesse social da ocupação, para efeito de aplicação do instituto, **não deveria ficar exclusivamente a critério da discricionariedade do Administrador Público. No mínimo, deveria ser restringida a concessão do benefício às atividades comerciais ou profissionais exploradas por população de baixa renda, sob pena de violação do princípio constitucional da isonomia, e desde que estejam de acordo com a legislação local de uso e ocupação do solo.**

Interessante notar, ainda, que a medida provisória estabelece condições para a obtenção do benefício apenas para a **regularização fundiária de interesse social**, dentre elas, que o beneficiário não seja concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural e que 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.

Pela atual redação do dispositivo, o ocupante poderá, em tese, fazer jus ao benefício mesmo que já tenha sido contemplado **uma vez** pelos institutos da legitimação de posse e da legitimação fundiária, bem assim, quando a finalidade dos benefícios anteriores tiver sido diversa, admitindo-se, por exemplo, que o mesmo ocupante seja beneficiado duas vezes para fins de moradia e ser novamente contemplado para uma finalidade comercial, solução que não se mostra consentânea com os fins sociais anunciados pela norma.

A norma também não esclarece qual a natureza jurídica da assunção da propriedade particular pelo Poder Público, para fins de concessão da legitimação fundiária aos ocupantes, o que certamente gerará dúvidas acerca de eventual direito de indenização por parte do proprietário original; das consequências para outros titulares de direitos reais sobre o imóvel ou beneficiários de ônus, gravames ou inscrições que recaiam sobre o bem, ante a previsão do § 1º do art. 21; e da materialização do disposto no § 2º do art. 21, segundo o qual os ônus, os direitos reais, os gravames ou as inscrições eventualmente existentes na matrícula de origem permanecerão gravando o titular original.



Destarte, **a par da necessidade de se estabelecer um tempo mínimo de posse ou detenção para a obtenção do benefício, como mecanismo de estabilização social, impõe-se a definição de critérios mais rígidos para a aplicação da legitimação fundiária, sobretudo em favor de população que não se enquadre como de baixa renda, dada a excepcionalidade da medida.**

Cumpra registrar, ainda, que a despeito da previsão do § 5º do art. 21, a **destinação de imóveis públicos para fins de regularização fundiária de interesse social dependerá sempre da observância das normas estaduais, distritais ou municipais concernentes à desafetação e alienação desses bens**, não podendo a norma federal se sobrepôr à legislação dos demais entes federativos.

IX – Da legitimação de posse

A legitimação de posse, por sua vez, é o ato pelo qual o **Poder Público reconhece a posse de imóvel objeto da Reurb, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse, sendo aplicável somente em relação a imóveis particulares**²³. Nesse caso, a medida provisória não faz nenhuma distinção entre a Reurb-S e a Reurb-E.

O título de legitimação de posse pode ser concedido aos ocupantes cadastrados pelo Poder Público que satisfaçam as seguintes condições, sem prejuízo de outras que venham a ser estipuladas em ato do Poder Executivo federal: I - não sejam concessionários, foreiros ou proprietários de imóvel urbano ou rural; II - não tenham sido beneficiários de **mais de uma** legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com mesma finalidade; e III - 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.

Invoca-se, aqui, o que foi dito anteriormente em relação à possibilidade de o ocupante que já tenha sido beneficiado **uma vez** pelos institutos da legitimação de posse ou da legitimação, ou que tenha sido beneficiado várias vezes, mas com finalidades diversas, ser

23 Medida Provisória nº 759/2016, art. 22, *caput*, e § 3º.



novamente contemplado, haja vista a redação do inciso II do § 1º do art. 22 da medida provisória.

Outro ponto que merece destaque é a possibilidade de a legitimação de posse ser transferida por *causa mortis* ou por ato *inter vivos*, o que, em tese, permitirá que uma mesma pessoa, **independentemente de sua condição social**, venha a possuir vários títulos de legitimação de posse, o que não deixa de ser um contrassenso quando o objetivo declarado da MP nº 759/2016 é a concretização do direito à moradia. A menos que se entenda que o eventual herdeiro ou adquirente da legitimação de posse também deva preencher as condições do § 1º do art. 22, em face do disposto no artigo 24 do mesmo Estatuto²⁴, o que, na prática, seria algo de difícil fiscalização.

Decorridos 5 (cinco) anos do registro da legitimação de posse, esta poderá ser convertida em direito de propriedade, desde que preenchidos os requisitos do art. 183 da Constituição²⁵. Caso contrário, essa conversão poderá ocorrer nos prazos e condições previstas na legislação que dispõe sobre as demais modalidades de usucapião. Em ambas as hipóteses, a conversão constituirá forma originária da propriedade, com as mesmas consequências da legitimação fundiária²⁶.

Conquanto a legitimação de posse tenha surgido inicialmente com a edição da Lei nº 11.977/2009, a MP nº 759/2016 dispensou a etapa prévia da demarcação urbanística, que tinha por finalidade levantar a situação da área a ser regularizada e proceder à caracterização da ocupação. Dessa forma, **entende-se necessário deixar claro no texto que a aplicação do instituto pressupõe a existência de um projeto de regularização aprovado pelo Poder Público. Caso contrário, a conversão da posse em propriedade estaria permitindo o parcelamento do solo para fins urbanos sem as contrapartidas urbanísticas e ambientais exigidas pela legislação.**

X – Do procedimento extrajudicial de regularização fundiária

A Medida Provisória nº 759/2016 criou um procedimento extrajudicial para

24 Medida Provisória nº 759/2016, Art. 24. O título de legitimação de posse poderá ser cancelado pelo Poder Público emitente, quando constatado que o beneficiário não satisfazia ou deixou de satisfazer as condições estipuladas nesta Medida Provisória e em ato do Poder Executivo federal.

25 A redação do art. 23 da MP nº 759/2016 não é clara quanto à exigência de posse mansa e pacífica para a obtenção da legitimação de posse.

26 Medida Provisória nº 759/2016, art. 23, §§ 2º e 3º.



regularização das chamadas ocupações urbanas informais, pelo qual compete aos municípios e ao Distrito Federal processar, analisar e aprovar os projetos de regularização fundiária, assim como notificar os proprietários, os loteadores, os incorporadores, os confinantes, os terceiros eventualmente interessados ou aqueles que constem em registro de imóveis como titulares dos núcleos urbanos informais, objeto da Reurb, para, querendo, apresentar **impugnação no prazo de quinze dias**, contado da data de recebimento da notificação.

De acordo com o texto da medida provisória, a ausência de impugnação será interpretada como concordância com a Reurb. Caso haja impugnação, deverá ser instaurado procedimento extrajudicial para resolução consensual de conflitos, com a consequente suspensão do prazo prescricional. Após a decisão da autoridade competente, será expedida a Certidão de Regularização Fundiária - CRF pelo Município ou pelo Distrito Federal, a qual será registrada perante o oficial do cartório de registro de imóveis em que se situa a unidade imobiliária regularizada, conferindo direitos reais aos beneficiários da Reurb. Registrado o projeto de regularização fundiária, será aberta matrícula para cada uma das unidades imobiliárias regularizadas.

Sem adentrar a questão dos prazos e formas estabelecidos pela norma – **cuja exiguidade e excessivo informalismo pode se transformar em fonte de insegurança jurídica, inclusive para o sistema registral de imóveis** – é de se observar que a MP nº 759/2016 não diz o que deve ser feito na hipótese de não ser obtida a conciliação, o que, dada a complexidade das questões e a quantidade de interesses envolvidos nessas situações, pode não ser algo tão incomum. Com isso, restaria frustrado todo o esforço despendido pelo Poder Público e pelas partes interessadas na busca da regularização. Também não há previsão de possíveis consequências jurídicas para os proprietários ou ocupantes que não colaborarem para a regularização do imóvel.

Outro ponto que merece destaque é a **ausência de previsão de notificação de entes públicos (União, Estados e Municípios), entidades autárquicas ligadas ao tema (Incra, Terracap, autoridades ambientais etc.) e do próprio Ministério Público para que manifestem eventual interesse no processo de regularização**, a exemplo do que ocorre nas ações de usucapião, de modo que esses atores são relegados pela norma à condição de “terceiros interessados”, a serem comunicados da instauração da Reurb por meio de edital.

Além disso, o § 7º do art. 28 estabelece que “*Durante o processamento da Reurb,*



garante-se aos ocupantes dos núcleos urbanos informais situados em áreas públicas a serem regularizados a permanência em suas respectivas unidades imobiliárias já existentes”. Nesse ponto, é necessário observar que, em tese, nem todas as edificações existentes serão passíveis de regularização, de sorte que **uma lei federal, em princípio, não pode obstar o exercício regular do Poder de Polícia por parte do município ou do Distrito Federal, no cumprimento da legislação local.**

XI – Conclusão

Parece óbvio, mas é necessário repetir que a simples distribuição de escrituras aos atuais ocupantes de áreas irregulares, sem a definição de responsabilidades e cronogramas para a implementação de medidas efetivas voltadas à integração desses espaços à malha urbana e à mitigação e compensação dos impactos ambientais decorrentes da ocupação desordenada do solo, importa violação de diversos dispositivos da Constituição Federal.

A política de regularização de parcelamentos de forma isolada e sem a elaboração de projetos urbanísticos integrados, que indiquem as medidas necessárias e os respectivos responsáveis por sua implementação para a solução de problemas como a drenagem pluvial, a integração do sistema viário e a definição de espaços para equipamentos públicos, por exemplo, favorece a perpetuação dos erros cometidos no passado ou, no mínimo, deixa para a posteridade a eventual solução desses problemas.

O Ministério Público do Distrito Federal e Territórios está convicto sobre a necessidade de uma solução definitiva para a questão do uso e da ocupação irregular do solo em todo o País, em que se busque a compatibilização do direito à moradia com outros direitos e interesses igualmente protegidos pela Lei Fundamental.

Acredita-se, contudo, que a legislação que mais se aproximou desse objetivo foi a Lei Federal nº 11.977/2009, cujo capítulo III, que dispunha sobre a regularização fundiária de assentamentos urbanos, foi integralmente revogado pela MP nº 759/2016. **Espera-se, assim, que o Congresso Nacional rejeite a referida medida provisória e que os aperfeiçoamentos porventura reclamados pela norma anterior sejam conduzidos no**



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

âmbito do processo legislativo ordinário, a partir de ampla discussão com a sociedade. Caso contrário, a situação exige que sejam feitos os ajustes apontados na presente nota técnica, sob pena de vários dos dispositivos da MP nº 759/2016 virem a ser considerados inconstitucionais, o que certamente tornará ainda mais complexo o processo de regularização fundiária no País.

Brasília, 20 de abril de 2017.