

PROJETO DE LEI Nº , DE 2020
(Do Sr. Vinicius Poit e outros)

Dispõe sobre alteração da regularização fundiária para ampliar o conjunto de alternativas para a titulação definitiva da propriedade privada e dá outras providências.

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre alteração da regularização fundiária para ampliar o conjunto de alternativas para a titulação definitiva da propriedade privada e dá outras providências.

Art. 2º A Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 13-A. O projeto de regularização fundiária e urbanística, em áreas de propriedade pública ou privada, poderá ser realizado por iniciativa de pessoa natural ou jurídica, associações de moradores, cooperativas de crédito e habitacionais, ou por outros entes do setor privado, e poderá incluir a disponibilidade de equipamentos e a construção da infraestrutura necessária.

§ 1º O poder público não poderá exigir a desapropriação de imóveis para a regularização em áreas já consolidadas até 22 de dezembro de 2016, ressalvadas a desapropriação em áreas de risco.

§ 2º O projeto de regularização fundiária poderá prever a realização de pagamento, à vista ou parcelado, que garanta a sustentabilidade financeira do empreendimento.

Art. 13-B. O ocupante da unidade imobiliária com destinação urbana livre poderá, a seu critério, realizar a alienação fiduciária do imóvel, inclusive para fins de contratação de financiamento dos serviços de regularização fundiária e urbanização, quando estes não forem custeados pelo Poder Público.” (NR)

“Art. 15.

I -

XVI - a alienação fiduciária.” (NR)

“Art. 33.

Parágrafo único.

I - na Reurb-S:

a) operada sobre área de titularidade de ente público, caberá, alternativamente, ao referido ente público, município promotor, Distrito Federal, pessoa natural ou jurídica, associações de moradores, cooperativas de crédito e habitacionais ou por outros entes do setor privado a responsabilidade de elaborar o projeto de regularização fundiária nos termos do ajuste que venha a ser celebrado e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária; e

b) operada sobre área titularizada por particular, caberá, alternativamente, ao referido ente público, município promotor, Distrito Federal, pessoa natural ou jurídica, associações de moradores, cooperativas de crédito e habitacionais ou por outros entes do setor privado a responsabilidade de elaborar e custear, total ou parcialmente, o projeto de regularização fundiária e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária;" (NR)

Art. 6º A Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, passa a vigorar com a seguinte redação.

"Art. 4º

§ 1º A legislação municipal definirá, para cada zona em que se divida o território do Município, os usos permitidos e os índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo.

§ 6º Fica vedado ao poder público fixar área mínima de lotes." (NR)

"Art. 16.

§ 1º

§ 2º

§ 3º O Poder Público Municipal, no recebimento do projeto de loteamento ou desmembramento do lote, após prazo definido por resolução, seguirá aprovação tácita conforme inciso IX do art.3º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019." (NR)

Art. 7º No caso de o município ser responsável pelo licenciamento ambiental do loteamento, desmembramento de lote, condomínio urbanístico ou projeto de regularização fundiária, nos termos da Lei Complementar n. 140, de 8 de dezembro de 2011, a aprovação desses empreendimentos deverá ocorrer mediante licença urbanística e ambiental integrada.

Art. 8º. A Lei nº 10.257, de 10 julho de 2001, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 2º

Parágrafo Único. O ordenamento e controle do uso do solo descrito no inciso VI não poderão sobrepor os direitos dispostos nos incisos I e II do art. 3º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019." (NR)

"Art. 4º.....

III -.....

i) Gestão Compartilhada

§ 4º Gestão Compartilhada poderá subsidiar a implantação dos instrumentos mencionados neste artigo.

§ 5º Os instrumentos mencionados neste artigo deverão considerar os direitos dispostos nos incisos I e II do art. 3º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019.” (NR)

“Art. 5º.....
.....

§ 6º Em programas e projetos habitacionais, lei municipal específica permitirá alterar o espaço público, o parcelamento, edificação e uso do solo, previstos no plano diretor para adaptar especificidades locais.” (NR).

Art. 9º Ficam revogados:

I - o inciso II do art. 4º da Lei nº 6.766, de 1979.

II - o §2º do art. 25 da Lei 13.465, de 2017.

Art. 10. Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICATIVA

Sabe-se que o Brasil carece de uma agenda básica para inclusão efetiva do cidadão a uma sociedade mais justa e com oportunidade para todos. Nesse sentido, mudanças institucionais já ocorridas há muito tempo nos países desenvolvidos ainda buscam o devido respaldo jurídico para poderem atender os brasileiros. É o caso, por exemplo, da titulação de cada cidadão com sua propriedade privada.

Estima-se, atualmente, que mais de 30 milhões de lotes imobiliários encontram-se em situação irregular perante o Registro Geral de Imóveis e todo o ordenamento jurídico brasileiro. Trata-se, pois, de uma gama de imóveis que se encontra em situação de informalidade e insegurança jurídica equivalente a aproximadamente 50% dos lotes imobiliários brasileiros. Somente no estado de São Paulo, por exemplo, são 10 milhões de pessoas diretamente atingidas pela irregularidade dos imóveis, de modo que 83% dos municípios paulistas tenham alguma irregularidade.

Na ausência do título de propriedade privada sobre o lote onde as famílias habitam, uma série de consequências negativas acaba fazendo-se presente. Ou seja, sem um título de propriedade regularizada, o cidadão, em condição informal, não conta com um endereço formal ou qualquer comprovante de residência reconhecido oficialmente. Por consequência, toda a relação do cidadão com sistemas formais é comprometida e o resultado mostra-se

através de estruturas urbanas precárias ou inexistentes e um ambiente marginalizado que se isola do resto da cidade formal.

Sem um comprovante de residência por ausência de título de propriedade, o cidadão é impedido de se integrar ao sistema bancário e financeiro formal. Somando-se a isso, caso tenha acesso, suas condições de crédito tendem a ser pior avaliadas, uma vez que inexistem bem imóvel para garantir estruturas de garantia mais sólidas. Por tabela, ou o montante disponível para empréstimo é mais reduzido, ou então as taxas de juros cobradas tendem a ser maiores do que poderiam ser. Ainda decorrente da informalidade e da ausência de endereço formal, a própria construção de infraestrutura para saneamento básico, drenagem, asfalto e iluminação pública é debilitada, dada a insegurança jurídica inerente à informalidade.

Conhecida, então, a dimensão do problema de titulação da propriedade privada, é possível buscar solução mediante políticas de regularização fundiária que respeitem os contratos firmados, busquem maior conciliação entre as partes interessadas e tragam maior liberdade para todo o trâmite processual e jurídico da questão. A regularização fundiária abrange uma série de procedimentos que se destinam, justamente, à inclusão e incorporação dos núcleos urbanos informais aos núcleos e ordenamentos formais mediante a conquista do título de propriedade privada por parte de seus ocupantes.

Considerando a legislação vigente como ainda insuficiente para tratar de tão grande desafio à Nação, o presente projeto traz proposições para ampliar o conjunto de medidas de regularização que possam solucionar o problema da informalidade no mercado imobiliário. Para tanto, consideram-se como pilares desta nova Política Nacional de Regularização Fundiária dois grandes conceitos: i) a regularização e formalização dos lotes de terra hoje irregulares; e ii) a desburocratização e facilitação para a criação de novos lotes no mercado formal. Tais pressupostos, por sua vez, surgem para atender a situação de informalidade atual e já existente e evitar novas formações de núcleos de invasão e ocupação irregular mediante maior abrangência e acesso facilitado ao mercado formal.

Para efeitos de análise específica sobre o presente projeto, nota-se que a legislação vigente representa já um grande avanço quando em comparação às últimas normativas. Entretanto, o processo legislativo é dinâmico e requer constante aperfeiçoamento para adequação às demandas e sensibilidades da realidade. Por isso, prevê-se alteração em lei existente (Lei nº 13.465/17) para ampliar as possibilidades de atuação e solução sobre o

problema da regularização fundiária. A proposição trata justamente sobre possibilidade de organização de processo autofinanciável, em que pese a ocasional perda de capacidade de investimento do Poder Público Municipal em conduzir um processo completo de regularização fundiária. Por fim, note-se justamente a possibilidade expressa de alienar fiduciariamente o imóvel para que haja estruturas de garantias mais robustas contando com o lote para o cidadão, agora proprietário, poder contrair crédito com condições e taxas de juros menores em virtude de garantias agregadas.

Ainda em se tratando de outras alterações propostas em norma vigente (Lei nº6.766/79), o projeto visa maior inclusão social do cidadão brasileiro no mercado imobiliário formal ao facilitar o acesso e a aquisição de lotes menores e, portanto, de preço mais reduzido. Tal componente, permitindo a compra de lotes de metragem inferior à mínima estabelecida hoje, apresenta potencial para reduzir significativamente as invasões e ocupações irregulares de novos terrenos, uma vez que possibilita o incremento da oferta de lote que, por tamanho e dimensões menores, tem preço mais acessível. Some-se a isso, com estabelecimento de prazos para a aprovação do loteamento, evita-se que o Poder Público implique em atrasos para o processo de resposta ao cidadão.

Contudo, não basta uma busca pela regularização com normas do séc. XX para resolver os problemas dinâmicos que estão presentes no séc. XXI. Com a promulgação do Estatuto das Cidades, com a Lei 10.255 de 2001, ocorreu um grande ganho em pró do planejamento das cidades, com uma forte preocupação com o ordenamento e planejamento urbano.

O que chama a atenção das características em comum das diversas concepções que pautam o planejamento das cidades modernas é a injunção de áreas específicas para cada atividade da cidade: bairros residenciais, bairros industriais, áreas verdes bem definidas, e baixa densidade demográfica, aumento ainda mais a necessidade de maiores deslocamentos dentro da cidade (PARANAIBA, 2015, p.33).

Jane Jacobs (1916-2006), a partir da segunda década do século XX destacou-se como uma grande crítica ao modelo de planejamento urbano que se materializou nas cidades norte-americanas influenciadas por diversos modelos de planejamento, conforme apontado no fragmento:

Planejadores, arquitetos do desenho urbano e aqueles que os seguem em suas crenças não desprezam conscientemente a importância de conhecer o funcionamento das coisas. Ao contrário, esforçam-se muito para aprender o que os santos e os sábios do urbanismo moderno ortodoxo disseram a respeito de como as

idades deveriam funcionar e o que deveria ser bom para o povo e os negócios dentro delas. Eles se aferram a isso com tal devoção, que, quando uma realidade contraditória se interpõe, ameaçando destruir o aprendizado adquirido a duras penas, eles colocam a realidade de lado. (JACOBS, 2001, p.6)

O cerne dos apontamentos de Jacobs não sugere uma crítica ao pensar a cidade, mas sim as perspectivas de decisão de como as cidades são e como devem ser. Quanto mais centralizada a decisão da cidade como um todo, vicissitudes do cotidiano das pessoas são negligenciadas e, o comportamento individual não é considerado, ao contrário, as pessoas são informadas como deverão agir para se adequarem ao novo planejamento

Em cidades economicamente desenvolvidas, em geral, a negligência é devida a ideologias de planejamento, rápida motorização e dificuldade na passagem de um modelo em que a vida nas cidades era parte óbvia da tradição, para um modelo onde a vida da cidade necessita da sustentação ativa de um atento planejamento (GEHL, 2015, p. 229)

Somando-se a essas contribuições F.A. Hayek, economista ladeado com o Prêmio *Sveriges Riksbank* de Ciências Econômicas (Prêmio Nobel de Economia), por sua contribuição na pesquisa da inter relação entre economia e processos sociais e institucionais pontua que o planejamento centralizado, seria responsável por uma ordem artificial, uma ordem social dirigida, algo que despreza os pontos de vista dos seus planejados.

Assim, entendemos que alterações na Estatuto das Cidades pode ajudar a uma regularização fundiária observando as novas formas e demandas de configuração das cidades, trazendo as pessoas cada vez mais próximas dos núcleos urbanos, combatendo o espraiamento das cidades, buscando economia na mobilidade urbana e melhor gestão dos entes com as demandas de projetos privados de Associações e Cooperativas, que consigam atender às demandas de forma mais capilarizadas do arranjo urbano.

Além dos benefícios já elencados para o cidadão, deve-se salientar, por fim, as consequências igualmente positivas para o Poder Público Municipais, para a comunidade e para as empresas presentes do município. A partir do momento em que se conclui a regularização fundiária de áreas outrora informais, abre-se a possibilidade de a Prefeitura passar a cobrar IPTU de forma justificada, levando a devida contrapartida com a urbanização da área, além de trazer formalidade para todos os outros aspectos associados à vida dos moradores locais. Finalmente, ainda para empresas, trata-se da ampliação das

alternativas de instalação para buscar novos mercados, dado que, antes, qualquer investimento em terreno irregular representaria grande insegurança ao investidor.

Regularizar imóveis, afinal, não se trata de mero status jurídico de um bem perante todo o ordenamento: é um programa social de amplitude nacional, inserindo de fato o cidadão em sua cidade, com acesso a serviços públicos e infraestrutura devida. Trata-se de um fenômeno com capacidade de incluir capital já existente na economia, porém não reconhecido na ordem formal. Regularizar as estruturas fundiárias brasileiras, portanto, pode representar um dos grandes choques de riqueza que o Brasil tanto precisa.

Sala das Sessões, de de 2020.

Deputado Federal VINICIUS POIT
NOVO/SP

Deputado Federal KIM KATAGUIRI
DEM/SP

Deputado Federal PAULO GANIME
NOVO/RJ