

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 5.768, DE 2009

Modifica o art. 11 da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009.

Autor: Deputado ZÉ GERALDO

Relator: Deputado MANOEL JUNIOR

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 5.768, de 2009, modifica o art. 11 da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União na Amazônia Legal.

O autor introduz no art. 11 daquela Lei novo parágrafo e renumera o já existente parágrafo único, que passa, com a nova redação, a ter a numeração de “§ 2º”. O escopo da alteração é estender o benefício previsto no **caput** do art. 11 da Lei nº 11.952, de 2009, aos beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária.

O mesmo autor alega ainda que, com a vigência da Lei nº 11.952, de 2009, *“enquanto todos os posseiros situados em terras públicas terão o benefício da gratuidade até um módulo fiscal, os assentados terão que arcar com o pagamento dos títulos”*.

O Projeto de Lei nº 5.768, de 2009, foi distribuído às Comissões de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, Finanças e Tributação, e Constituição e Justiça e de Cidadania.

Na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e

Desenvolvimento Rural, o Projeto de Lei foi aprovado com emenda do relator que dá nova redação ao **caput** do novo art. 11 da Lei n.º 11.952, de 2009, já referida neste relatório.

Na Comissão de Finanças e Tributação a matéria deve ser apreciada quanto ao mérito e do ponto de vista de sua adequação orçamentária e financeira. Não foram apresentadas emendas à proposição no prazo regimental.

É o Relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Nossa análise avalia, de início, os impactos orçamentários e financeiros decorrentes da alteração proposta no art. 11 da Lei nº 11.952, de 2009, que visa estender a gratuidade da concessão do direito real de uso da área mencionada no *caput* desse artigo aos beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária.

Importa observar que, apesar de os serviços notarial e o de registro de imóveis serem de caráter público, a receita auferida pela sua prestação é privada, não sendo, conseqüentemente, apropriada pelo Erário público. Assim, verifica-se que a aprovação do Projeto de Lei nº 5.768, de 2009, não afetaria as receitas ou as despesas públicas federais, uma vez que o seu objetivo é estender aos beneficiários da distribuição de imóveis rurais dos programas de reforma agrária a gratuidade de registro da respectiva parcela.

A Lei n.º 11.952, de 25 de junho de 2009, prevê uma série de condicionantes para a regularização fundiária das ocupações de terras públicas na Amazônia Legal. A regularização fundiária de ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União na Amazônia Legal é feita mediante alienação e concessão de direito real de uso de imóveis.

O art. 11 e parágrafo único da Lei n.º 11.952, de 2009, dizem o seguinte:

“Art. 11. Na ocupação de área contínua de até 1 (um) módulo fiscal, a alienação e, no caso previsto no § 4º do art. 6º desta Lei, a concessão de direito real de uso dar-se-ão de forma gratuita, dispensada a

licitação, ressalvado o disposto no art. 7º desta Lei.

Parágrafo único. O registro decorrente da alienação ou concessão de direito real de uso de que trata este artigo será realizado de ofício pelo Registro de Imóveis competente, independentemente de custas e emolumentos.”

A proposição em epígrafe mantém o *caput* do art. 11, transforma o parágrafo único em § 2º, sem alteração de teor, e introduz o seguinte § 1º:

“Ar. 11.

§ 1º O benefício previsto no caput deste artigo estende-se aos beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária nos termos do artigo 189 da Constituição Federal.

.....”

Por oportuno, a emenda oferecida pelo relator na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural à proposição cuidou apenas de ajustar o *caput* do art. 11 ao veto do Presidente da República ao art. 7º da Lei n.º 11.952, de 2009, não mais fazendo sentido, pois, a remissão ao referido dispositivo em sua forma original.

Cumpre-nos, então, analisar o sentido do art. 11 da Lei n.º 11.952, de 2009, que se pretende alterar, segundo o qual a alienação e a concessão de direito real de uso na Amazônia Legal dar-se-ão de forma gratuita, em se tratando de ocupação de área contínua de até um módulo fiscal¹. No parágrafo único do mesmo artigo, diz a Lei que o registro decorrente da alienação ou concessão de direito real de uso, a que se refere o *caput*, será realizado de ofício pelo Registro de Imóveis competente, independentemente de custas e emolumentos.

No exame mais detido da matéria, urge que consideremos os seguintes pontos destacados do art. 11 da Lei n.º 11.952, de 2009:

i) a Lei refere-se às ocupações (pré-existent) em áreas públicas localizadas na Amazônia Legal;

¹O módulo fiscal na região norte varia de 5 a 100 hectares, refletindo a característica de ocupação produtiva das terras naquela região.

ii) a Lei refere-se à alienação e à concessão de direito real de uso de forma gratuita de área, cuja extensão não exceda a um módulo fiscal;

iii) a Lei diz ainda que nessa hipótese, o Cartório de Registro de Imóveis competente fará o registro de ofício, isto é, por obrigação ou dever próprio, independentemente de custas e emolumentos.

Em termos bem objetivos, a proposição pretende:

a) estender a gratuidade da alienação e da concessão de direito real de uso na Amazônia Legal aos beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária nos termos do artigo 189 da Constituição Federal;

b) conceder ainda aos beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária o benefício a que se refere a Lei n.º 11.952, de 2009 no que concerne a custas e emolumentos junto ao Cartório de Registro de Imóveis.

Nada obstante a intenção do autor da proposição, devemos esclarecer que a reforma agrária a que se refere o art. 189 da Constituição Federal é realizada mediante a desapropriação de imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social. De fato, o art. 184 da Constituição prescreve que compete à União desapropriar, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do seu valor real.

Os dispositivos constitucionais referentes à reforma agrária estão regulamentados pela Lei n.º 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. O art. 18 do citado normativo estabelece que a distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária far-se-á através de títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de dez anos. Segundo disposições do § 4º do mesmo artigo, o valor da alienação será pago em prestações anuais pelo beneficiário do programa de reforma agrária, amortizadas em até vinte anos. E no art. 25 da mesma Lei estão estabelecidos os critérios relativos à fixação anual, no orçamento da União, do volume de títulos da dívida agrária e dos recursos destinados ao atendimento do Programa de Reforma Agrária.

Portanto, o instituto da reforma agrária não deve ser

confundido com a regularização das ocupações de terras públicas na Amazônia Legal. Na reforma agrária, a União terá um custo, previsto no Orçamento, para desapropriar as propriedades que serão redistribuídas de forma onerosa aos agricultores selecionados. Enquanto que a regularização, prevista na Lei n.º 11.952, de 2009, destina-se a legitimar as ocupações de terras públicas somente na Amazônia Legal. Neste caso, as terras já são da União, não havendo custo orçamentário para adquiri-las, como nos programas de reforma agrária.

Se estendido o benefício aludido à execução de assentamentos por conta de programas de reforma agrária na região a que estamos nos referindo, como quer a proposição, estaríamos diante de uma situação especialmente anacrônica, na qual a lei federal estaria punindo a própria União pela retenção de terras públicas que não estariam cumprindo sua função social. Além disto, a medida poderia se constituir em um perigoso estímulo, de consequências imprevisíveis, de uma ocupação futura desenfreada de terras públicas em regiões da Amazônia Legal que devem ser protegidas em face de sua importância para a preservação sustentável da floresta amazônica.

Nosso posicionamento parece coincidente com o manifestado pelo Presidente da República ao apresentar as razões de seu veto ao art. 7º da Lei n.º 11.952, de 2009, segundo as quais o novo marco legal instituído pela mencionada Lei (resultante da conversão da MP 458/09) para a regularização fundiária na Amazônia Legal foi elaborado com base em dados que já apontavam que a maior parte das ocupações de terras públicas incidentes na região era exercida por pequenos e médios agricultores. Diante deste fato, a citada norma instituiu mecanismos para viabilizar a regularização fundiária das ocupações exercidas por pessoas físicas ocupantes de pequenas e médias porções de terras da União, exploradas diretamente pelo ocupante que, por sua vez, tem nessa exploração sua principal atividade produtiva.

Assim, podemos concluir que não é possível prever os impactos para o desenvolvimento do processo de regularização fundiária na Amazônia Legal com a ampliação dos beneficiários da medida a que se refere a Lei n.º 11.952, de 2009, mesmo relacionada a programas de reforma agrária, uma vez que não há dados confiáveis que permitam aferir a quantidade dos potenciais beneficiários, sem mencionar os riscos que a medida pode trazer do ponto de vista ambiental, como já tínhamos alertado.

Por último, e não menos importante, devemos assinalar que o art. 26-A da Lei n.º 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, incluído pela Medida Provisória n.º 2.183-56, de 2001, já assegura que não serão cobradas custas ou emolumentos para registro de títulos translativos de domínio de imóveis rurais desapropriados para fins de reforma agrária, o que, no mínimo, dispensaria a necessidade do disposto no § 2º do art. 11 da Lei n.º 11.952, de 2009, na forma apresentada na proposição, para beneficiar os assentados em programas de reforma agrária na Amazônia Legal, se, naturalmente, o presente projeto de lei fosse aprovado.

Em resumo, se aprovada, a proposição pode alterar substancialmente o equilíbrio financeiro do programa de reforma agrária, com impactos imprevisíveis nas contas públicas a médio e longo prazo. A gratuidade proposta pelo PL nº 5.768, de 2009, poderá resultar na remissão das dívidas de mais de 500.000 beneficiários, somente na Amazônia Legal, como reconhece o próprio autor da propositura. A mencionada gratuidade resultará na renúncia de receitas projetadas para o refinanciamento e para a sustentação dos programas de reforma agrária, como já advertimos.

Diante do exposto, somos pela não implicação da matéria em aumento de despesa ou diminuição da receita pública, não cabendo pronunciamento quanto à sua adequação orçamentária e financeira. No mérito, votamos, no entanto, pela rejeição do Projeto de Lei n.º 5.768, de 2009, e da emenda que lhe foi oferecida na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural

Sala da Comissão, em de de 2014.

Deputado MANOEL JUNIOR
Relator