

MENSAGEM Nº 663

Senhores Membros do Congresso Nacional,

Nos termos do art. 62 da Constituição, submeto à elevada deliberação de Vossas Excelências o texto da Medida Provisória nº 910, de 10 de dezembro de 2019 que “Altera a 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, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da administração pública, e a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos”.

Brasília, 10 de dezembro de 2019.

Brasília, 4 de Dezembro de 2019

Senhor Presidente da República,

Tenho a honra de submeter à sua elevada consideração minuta de medida provisória que altera dispositivos da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, a fim de tornar mais eficaz e célere o procedimento de regularização fundiária.

Verifica-se que a proposta de alteração da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, visa tornar mais ágil o procedimento de regularização fundiária, garantindo a necessária segurança no procedimento, por intermédio de instrumentos tecnológicos mais eficazes e seguros.

Desde a Constituição da República de 1934 existiam dispositivos constitucionais voltados a regular o direito de propriedade e, de modo específico, o de exploração de imóveis rurais, disciplinando, entre outros aspectos, limites constitucionais para a alienação de terras públicas (artigos 113, 125, 130 da Constituição de 1934), o que foi tratado também nas Constituições da República de 1946, 1967 e na Emenda Constitucional nº 01, de 1969.

Atualmente, a questão está tratada no artigo 184 da Constituição da República Federativa do Brasil, o qual prevê que as alienações de terras públicas de até 2.500 hectares prescindem de autorização específica do Congresso Nacional.

De outro lado, verifica-se que a vedação à aquisição de imóveis públicos por usucapião, há consagrada na jurisprudência pátria, sendo, inclusive, objeto do Enunciado da Súmula nº 340, do Supremo Tribunal Federal, em decorrência da imprescritibilidade dos bens afetos a regime jurídico público.

Entretanto, desde a Lei de Terras nº 601, de 1850, há previsão de legitimação da posse como instrumento jurídico a assegurar aos ocupantes de terras rurais federais a aquisição da efetiva propriedade, a qual sempre foi vinculada ao atendimento de requisitos de exploração do imóvel, de ser mansa e pacífica a ocupação, além de um prazo de exercício antecedente. Tais requisitos estiveram presentes na legislação pátria sobre o tema (Decreto-lei nº 9.760/1946, Lei nº 4.504/1964 – Estatuto da Terra, Lei nº 4.947/1966, Lei nº 6.383/1976, Decreto-lei nº 2.375/1987).

Em 2009, foi editada a Medida Provisória nº 458, convertida na Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, a qual trata especificamente da regularização fundiária de ocupações incidentes em áreas públicas federais, tanto nas áreas rurais, como, também, nas áreas urbanas.

Neste contexto, a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, foi alterada pela Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, aperfeiçoando a política de regularização fundiária, o que se busca novamente com a edição da presente medida provisória.

Quanto à Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, a proposta visa alterar os artigos 1º, 2º, 3º, 4º 5º, 6º, 13, 15, 19, 23, 24, 28, 33, 34, 38 e 40-A.

As alterações propostas em relação à ementa da Lei 11.952 de 2009, do art. 1º caput e parágrafo único do art. 3º, são decorrentes da ampliação da aplicabilidade da referida Lei a todo o território nacional.

Tal alteração trará maior segurança jurídica para a Administração e para os ocupantes, além de estabelecer tratamento isonômico.

A inserção dos incisos XI e XII no artigo 2º da Lei nº 11.952/2009 busca esclarecer os conceitos de regularidade ambiental da área e infração ambiental.

Estabelece existir regularidade ambiental da área quando não seja objeto de auto de infração ambiental ou termo de embargo; esteja acobertado por Termo de Ajustamento de Conduta; ou o interessado tenha aderido ao Programa de Regularização Ambiental, mediante assinatura de Termo de Compromisso, ou seja, estará a área obedecendo o princípio da legalidade na questão ambiental, seja por não existir auto de infração ou termo de embargo, seja porque houve as devidas providências para a regularização ambiental da área, com a assinatura de termo com obrigações estabelecidas ao requerente.

No que concerne ao conceito de infração ambiental, a proposta estabelece ser a conduta lesiva ao meio ambiente devidamente comprovada mediante o esgotamento das vias administrativas, uma vez que este é o momento em que a Administração forma sua convicção sobre a existência de ato que viola a legislação ambiental, após oitiva e oportunidade de defesa do infrator.

A alteração prevista no § 2º do artigo 4º, busca apenas deixar clara a aplicação de norma específica nas hipóteses de terras ocupadas por comunidades quilombolas ou tradicionais, conforme decidiu o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.269, que estabeleceu de forma clara que as terras ocupadas por comunidades quilombolas ou tradicionais que façam uso coletivo da área serão regularizadas de acordo com normas específicas.

Quanto à alteração do inciso IV do artigo 5º, verifica-se a necessidade de alterar a data para a comprovação do exercício de ocupação e exploração direta. A data da atual lei coincide com aquela beneficiada pela anistia concedida pelo Código Florestal, que coincide com a data de publicação do Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008.

A data proposta, 05 de maio de 2014, coincide com a data de publicação do Decreto nº 8.235 de 2014, que estabelece normas gerais complementares aos Programas de Regularização Ambiental dos Estados e do Distrito Federal.

Verifica-se que tal alteração não acarreta qualquer problema de ordem ambiental, uma vez que há previsão expressa no sentido de impossibilidade de regularização quando houver embargo ambiental ou ser o imóvel objeto de infração do órgão ambiental, nas esferas federal, estadual ou municipal.

Tal alteração busca garantir um marco temporal que garanta a segurança jurídica e evite o acirramento de tensões no meio rural, garante-se o reconhecimento de utilização da área por tempo superior a 5 (cinco) anos.

As alterações dos incisos I, II e III do § 1º e inciso V, todos do artigo 5º, bem como as promovidas no artigo 6º buscam apenas adaptar a norma à estrutura ministerial prevista na Lei nº 13.844/2019, não havendo inovação material no texto.

No artigo 13, há previsão no sentido de serem aceitos mecanismos para demonstrar

terem sido atendidos os requisitos previstos na legislação para a regularização fundiária.

Verifica-se que são mantidos, em compatibilidade com o texto constitucional, os requisitos para a regularização fundiária, quais sejam: nacionalidade brasileira; não ser proprietário de outro imóvel; prática de cultura efetiva; exercício anterior da ocupação, conforme marco temporal, mansa, pacífica e contínua; não ter sido beneficiado por programa de reforma agrária ou regularização fundiária rural, ressalvas exceções administrativas.

A aferição dos requisitos para dar início ao processo de regularização fundiária deve ser feita primordialmente de forma documental, pela declaração do ocupante, conjugada com meios de provas de verificação de tais declarações, amparado, inclusive, em cruzamento de dados.

Nas declarações feitas pelo requerente, há previsão de responsabilização nas esferas penal, administrativa e cível na hipótese de falsidade.

Verifica-se que o procedimento já é adotado para as áreas de até 4 (quatro) módulos fiscais, havendo, segundo informações do INCRA na Nota Técnica nº 3394/2019/DFR/DF/SEDE/INCRA, há possibilidade de ampliação com o acesso do INCRA a diversos bancos de dados para propiciar o cruzamento de informações e garantir maior segurança ao processo de regularização fundiária.

No que respeita ao § 2º do artigo 13, que prevê a dispensa de vistoria prévia das ocupações em regularização até o limite de 2500 hectares, é de se ressaltar que a motivação para a vistoria se deve à verificação de dois requisitos: prática de cultura efetiva e comprovação de exercício de ocupação e exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores.

Tais requisitos podem ser aferidos por intermédio de documentos comprobatórios, analisados de forma complementar por meio de técnicas de sensoriamento remoto, no caso da prática de cultura efetiva e ainda por meio de cruzamento de bancos de dados.

Assim, o dispositivo garante a segurança necessária à regularização, trazendo maior celeridade ao procedimento, privilegiando o princípio da eficiência consagrado constitucionalmente.

O dispositivo prescreve, a teor do decidido pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.269, que a dispensa na realização da vistoria prévia não impede o poder fiscalizatório da Administração.

O § 3º do artigo 13 prevê a necessidade de vistoria em diversas hipóteses em que a

documentação e as declarações não são suficientes para trazer a segurança necessária ao procedimento de regularização, nas seguintes hipóteses: a) quando o imóvel for objeto de termo de embargo ou infração ambiental, lavrado pelo órgão ambiental federal e não tenha realizado termo de Ajustamento de Conduta ou aderido ao Programa de Regularização Ambiental – PRA; quando houver indícios de fracionamento fraudulento da unidade econômica de exploração do imóvel; caso o requerimento seja realizado por meio de procuração; quando houver conflito declarado ou registrado junto à Ouvidoria Agrária Nacional; na ausência de indícios de ocupação ou exploração anterior a 5 de maio de 2014, verificada por meio de técnicas de sensoriamento remoto; bem como por outras razões estabelecidas em regulamento.

No artigo 15 há revogação do inciso IV, a fim de retirar das cláusulas resolutivas as condições e a forma de pagamento, ressaltando-se que no § 1º do dispositivo sursum mencionado há previsão de que o imóvel servirá de garantia até a quitação integral do pagamento.

Tal previsão preserva a segurança do pagamento para a Administração, sendo mais eficaz para a regularização fundiária, porquanto não extingue de plano o contrato, garantindo a

possibilidade de adimplemento por parte do contratante.

O § 7º do artigo 15 prevê a possibilidade de utilização da terra como garantia para empréstimos relacionados à atividade a que se destina, sob a análise de risco da instituição financeira. Verifica-se que, muitas vezes, há necessidade de o ocupante buscar empréstimo justamente para conseguir trabalhar na terra.

O artigo 19 da medida provisória estabelece a possibilidade de renegociação de títulos anteriores, a fim de atrair os detentores de títulos à conferência do cumprimento de títulos antigos para renegociação em condições mais benéficas.

Cumprido ressaltar que a previsão de renegociação já se encontrava prevista desde a edição da Medida Provisória nº 458/2009, contudo, a previsão de prazo, aliado às deficiências administrativas tornaram ineficaz a renegociação.

A previsão dos artigos 23 usque 26 e 28 apenas adaptam a legislação à estrutura do Poder Executivo federal, após a promulgação da Lei nº 13.844/2019.

No que concerne à alteração prevista no § 1º do artigo 33, verifica-se que a nova estrutura do Poder Executivo prevê órgão para cuidar da atividade fundiária no país, qual seja a Secretaria Especial de Assuntos Fundiários – SEAF. A previsão do dispositivo no sentido de que compete à SEAF monitorar toda a atividade fundiária federal permite uma melhor governança fundiária.

De outro lado, não se deve confundir o monitoramento com a supervisão ministerial prevista no Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.

A alteração prevista no artigo 34 refere-se somente à nova estrutura do Poder Executivo federal estabelecida na Lei nº 13.844/2019.

A previsão do inciso I do parágrafo único do artigo 38 prevê a possibilidade de venda direta quando se tratar de ocupações posteriores a 5 de maio de 2014 ou em áreas em que tenha havido interrupção da cadeia alienatória posterior à referida data, desde que observado o disposto nos arts. 4º e 5º desta Lei e comprovado o período da ocupação atual há, no mínimo, um ano anterior à data de entrada em vigor da Medida Provisória.

A referida alteração possibilitará a regularização fundiária de um número maior de ocupantes de terras públicas, permitindo assim que o Estado passe a monitorar de forma mais eficiente a ocupação destas áreas.

A alteração do artigo 40-A garante a gratuidade na alienação de áreas de até um módulo fiscal também para as áreas fora da Amazônia Legal. Verifica-se que o dispositivo busca garantir uma uniformidade de tratamento, privilegiando o princípio constitucional da isonomia.

Propõe-se, ainda, isenção de custas e emolumentos para registro dos títulos de domínio ou de concessão de direito real de uso expedidos com amparo no regime de regularização fundiária rural federal, com inserção de um art. 40-B à Lei nº 11.952/2009.

Registre-se que, no bojo da Lei de Registros Públicos, já há previsão de isenção de custas e emolumentos para o registro de regularização fundiária de interesse social (art. 213, § 15) e o primeiro registro de direito real constituído em favor de beneficiário de regularização fundiária de interesse social em áreas urbanas e em áreas rurais de agricultura familiar (art. 290-A, I).

A redação proposta apenas torna clara a isenção aos beneficiários de títulos de regularização fundiária rural nos termos da Lei nº 11.952/2009, a fim de eliminar eventuais dúvidas sobre o tema.

Na proposta de medida provisória, há previsão de alteração do artigo de incisos dos §§ 2ºA e 2º-B do artigo 17 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Quanto ao § 2º-A, a alteração do inciso I apenas busca adaptar o marco temporal estabelecido na nova legislação, qual seja: 05 de maio de 2014.

No que concerne ao inciso II do § 2º-B, a previsão estabelece a dispensa de licitação até o limite que pode ser regularizado, ou seja, 2500 (dois mil e quinhentos) hectares.

Por fim, há proposta de inclusão do § 17 ao artigo 213 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que prevê a dispensa das assinaturas dos confrontantes, quando da indicação das coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis rurais, georeferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro e com precisão posicional fixada pelo INCRA, bastando a declaração do requerente interessado de que respeitou os limites e as confrontações.

A referida previsão alinha-se ao novel § 13 do artigo 176 da mesma Lei, incluído pela Lei nº 13.838, de 04 de junho de 2019, que dispõe sobre a identificação do imóvel rural para fins de registro e dispensou expressamente a anuência de confrontantes e também indicou ser suficiente “a declaração do requerente de que respeitou os limites e as confrontações”.

Verifica-se, outrossim, que a regularização fundiária é tema de grande relevância e que carece de solução rápida, o que permite a observância do artigo 62 da Constituição da República Federativa do Brasil, no sentido de somente ser possível a edição de medida provisória quando atendidos os requisitos de urgência e relevância.

Desta forma, a edição da Medida Provisória contribuirá para a celeridade no procedimento de regularização fundiária no país e, de outro lado, permanecerá com a segurança necessária, preservando os interesses da União e do INCRA e garantindo a aplicação do princípio da eficiência, insculpido no artigo 37 da Constituição da República.

Respeitosamente,

*Assinado eletronicamente por: Tereza Cristina Corrêa da Costa Dias*