

## **PARECER Nº                   , DE 2009**

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei de Conversão nº 9, de 2009, proveniente da Medida Provisória nº 458, de 10 de fevereiro de 2009, o qual *dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal, altera as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dá outras providências.*

RELATORA-REVISORA: Senadora **KÁTIA ABREU**

### **I – RELATÓRIO**

Nos termos do art. 7º da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, é submetido à apreciação desta Casa o Projeto de Lei de Conversão nº 9, de 2009 (proveniente da Medida Provisória nº 458, de 2009), versa sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em áreas da União, tanto rural quanto urbana, no âmbito da Amazônia Legal, permitindo, em áreas rurais, a aquisição de título de domínio ou de direito real de uso de imóveis, dispensada licitação, à pessoa física ou jurídica que haja implementado os requisitos mínimos de cultura e moradia, antes de 1º de dezembro de 2004, de áreas de até 15 módulos fiscais, limitada a 1.500 hectares.

Examinando a proposição em questão, vemos que ela está dividida em quatro capítulos, a saber: Capítulo I - Das Disposições Gerais, contendo os arts. 1º a 4º; Capítulo II - Da Regularização Fundiária em Áreas Rurais, com os arts. 5º a 20; Cap. III - Da Regularização Fundiária em Áreas Urbanas, contendo os arts. 21 a 30; e o Cap. IV - Das Disposições Finais, com os arts. 31 a 41.

Em seu art. 1º trata do objeto da proposta a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, somente no âmbito da Amazônia Legal, definida no art. 2º da Lei Complementar no 124, de 3 de janeiro de 2007, mediante alienação e concessão de direito real de uso de imóveis. Seu parágrafo único vedada, expressamente, a possibilidade de pessoa física ou jurídica se beneficiar com a regularização de mais de uma área ocupada.

Os principais conceitos e parâmetros da regularização fundiária rural e urbana são definidos no art. 2º, em seus incisos de I a XI, objetivando esclarecer e balizar os demais dispositivos do projeto.

De acordo com o art. 3º são passíveis de regularização fundiária quatro grandes grupos de terras:

I – as discriminadas, arrecadadas e registradas em nome da União com base no art. 1º do Decreto-Lei nº 1.164/1971 (entre as quais as terras de domínio público situadas nas faixas, de cem quilômetros de largura, em cada lado do eixo das rodovias);

II – as abrangidas pelas exceções do § único do art. 1º do Decreto-Lei no 2.375/1987, entre as quais as terras públicas contidas nos Municípios de Humaitá (AM), São Gabriel da Cachoeira (AM), Caracaraí (RR), Porto Velho (RO), Ji-Paraná (RO), Vilhena (RO), Altamira (PA), Itaituba (PA), Marabá (PA) e Imperatriz (MA);

III – as remanescentes de núcleos de colonização ou de projetos de reforma agrária que tiverem perdido a vocação agrícola e se destinem à utilização urbana;

IV – as devolutas situadas em faixa de fronteira;

V – as registradas em nome do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, ou por ele administradas.

Permitindo a aplicação da lei, de forma subsidiária, a outras áreas sob domínio da União na Amazônia Legal, sem prejuízos dos instrumentos previstos na legislação patrimonial, consoante parágrafo único do mesmo artigo.

O art. 4º determina as áreas que não serão passíveis de alienação ou concessão de direito real de uso, as ocupações que recaiam sobre áreas:

I - reservadas à administração militar federal e a outras finalidades de interesse público ou de interesse social a cargo da União;

II - tradicionalmente ocupadas por população indígena;

III - de florestas públicas, nos termos da Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, de unidades de conservação ou que sejam objeto de processo administrativo voltado à criação de unidades de conservação, conforme regulamento; ou

IV - que contenham acessões ou benfeitorias federais.

Ressalva, entretanto, a possibilidade de regularização de áreas ocupadas que abranjam parte ou a totalidade de terrenos de marinha, terrenos marginais ou reservados, seus acrescidos ou outras áreas insuscetíveis de alienação nos termos do art. 20 da Constituição Federal, mas apenas na modalidade de outorga de título de concessão de direito real de uso, conforme prevê o § 1º do citado artigo.

Remete, ainda no § 2º art. 4º, a questão das áreas ocupadas por comunidades quilombolas ou tradicionais à regularização de acordo com as normas específicas, evitando duplicidades de aplicação de normas de mesmo objeto.

Para a regularização fundiária rural, exigem-se requisitos quanto aos ocupantes e às ocupações (art. 5º):

- a) praticar cultura efetiva;
- b) exercer ocupação e exploração direta, mansa e pacífica ou por seus antecessores, anterior a 1º de dezembro de 2004;
- c) ser brasileiro nato ou naturalizado;
- d) não ser proprietário de imóvel rural em qualquer parte do território nacional; e
- e) não ter sido beneficiado por programa de reforma agrária ou de regularização fundiária de área rural, ressalvadas as situações admitidas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Permite, conforme § 2º do art. 5º, a participação de ocupante que exerça cargo ou emprego público, desde que sejam observados também os requisitos previstos nos incisos II, III e IV do art. 3º da Lei nº 11.326/2006 (Lei da Agricultura Familiar): mão-de-obra, predominantemente, da própria família; renda familiar majoritária originada do próprio estabelecimento; e dirija seu empreendimento com sua família.

O *caput* do art. 6º determina que a regularização se dê apenas mediante alienação (domínio pleno, mediante doação ou venda, direta ou mediante licitação, nos termos da Lei nº 8.666/1993, conforme art. 2º, IX). Ou seja, a regularização se restringirá a modalidade de alienação, não cabendo, ao governo discricionariedade entre a alienação e concessão de uso de direito real. (os posseiros se habilitarão, exclusivamente, para a obtenção do título de domínio).

É cabível, todavia, uma única exceção (art. 6º, §4º): a concessão de direito real de uso somente ocorrerá nas hipóteses de terras da marinha, terrenos marginais ou reservados, seus acrescidos ou outras áreas insuscetíveis de alienação nos termos do art. 20 da Constituição Federal, conforme previstas no §1º do art. 4º.

Destaca-se que não serão regularizadas ocupações que incidam sobre áreas objeto de demanda judicial em que seja parte a União ou seus entes da administração indireta, até o trânsito em julgado da respectiva decisão.

Preenchidos os requisitos do art. 5º (relativo aos ocupantes e das ocupações), a regularização fundiária passa a ser executada da seguinte forma, de acordo com o tamanho da área ocupada:

a) até 01 módulo fiscal (art.11), a alienação e, no caso previsto no § 4º do art. 6º (terras da marinha), a concessão de direito real de uso dar-se-ão de forma gratuita, dispensada a licitação;

b) 01 até 15 módulos, desde que inferior a 1.500 ha (art. 12), a alienação e, no caso previsto no § 4º do art. 6º (terras da marinha e outros descritos acima), a concessão de direito real de uso dar-se-ão de forma onerosa, dispensada a licitação.

O art. 7º traz duas outras oportunidades de regularização para áreas de até 15 (quinze) módulos fiscais (e não superior a 1.500ha – mil e quinhentos hectares), só que mediante processo licitatório que assegure aos ocupante direito de preferência, para os seguintes casos:

a) pessoa natural que exerça ocupação indireta;

b) pessoa natural que seja proprietária de imóvel rural em qualquer parte do território nacional, respeitado o disposto nos incisos I, II e V do caput do art. 5º;

c) a pessoa jurídica constituídas sob a lei brasileira.

Em seu art. 14, decretou para as ocupações chamadas de “insuscetíveis de regularização” (aquelas que excederem os limites previstos no §1º do art. 6º, ou seja, acima de 15 módulos e superiores a 1.500 hectares), que poderão ser objeto unicamente de titulação parcial, mediante dispensa de licitação, condicionada à desocupação da área excedente.

O art. 8º cria critério de preferência em casos de conflitos de interesses entre o ocupante particular e comunidades locais definidas no inciso

X do art. 3º da Lei nº 11.284, de 2006; e entre o ocupante que explora diretamente e o ocupante que explora indiretamente ou pessoa jurídica.

Quanto ao preço da terra, o art. 12, §1º estabelece que valor de referência para avaliação do imóvel terá como base o valor mínimo estabelecido em planilha referencial de preços, observando-se os critérios de anciandade (antiguidade) da ocupação, especificidades de cada região e dimensão da área, conforme regulamento. Serão acrescidos, ainda, os custos relativos à execução dos serviços topográficos, se executados pelo Poder Público, salvo em áreas onde as ocupações não excedam a 4 módulos fiscais.

Incidirão sobre o valor fixado, os mesmos encargos financeiros adotados para o crédito rural oficial, na forma do regulamento (§ 1º do art. 17)

Para áreas de 1 até 4 módulos, o § 3º do art. 12 prevê condição especial sobre a aplicação de índices diferenciados em relação ao valor para as ocupações.

Foram previstas duas formas de pagamento, segundo art. 16:

I) em prestações amortizáveis em até 20 anos, com carência de até 3 anos e corrigidas monetariamente por índice a ser definido pelo Incra; e

II) à vista, mediante a concessão de até 20% de desconto.

A relação jurídica será constituída por meio de títulos e suas cláusulas resolutivas, em atenção ao determinado pelo art. 15. Desta forma, o título de domínio ou, no caso previsto no § 4º do art. 6º, o termo de concessão de direito real de uso deverão conter, entre outras, cláusulas sob condição resolutiva pelo prazo de 10 (dez) anos, que determinem:

I – o aproveitamento racional e adequado da área;

II – a averbação da reserva legal, incluída a possibilidade de compensação na forma de legislação ambiental;

III – a identificação das áreas de preservação permanente e, quando couber, o compromisso para sua recuperação na forma da legislação vigente;

IV – a observância das disposições que regulam as relações de trabalho; e

V – as condições e forma de pagamento.

Verifica-se que as condições de cunho ambiental segue, de certa forma, o padrão dos títulos de domínio, sob condição resolutiva, que tradicionalmente remetem a proteção das áreas ambientais à legislação específica.

Eventual inadimplemento das condições resolutivas pelo titulado grave é a sanção, pois enseja rescisão do título de domínio ou termo de concessão, com conseqüente reversão da área em favor da União, com a retomada do imóvel. (art. 18).

O destaque original do patrimônio público para o particular, bem como outros atos registrais observarão à lei de registros públicos (Lei nº 6.015, de 1973), por meio da obtenção de identificação do título de domínio a partir de memorial descritivo, assinado por profissional habilitado e com a devida Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, contendo as coordenadas dos vértices definidores dos limites do imóvel rural, georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro (arts. 9º e 10).

A redação do art. 20 prevê, ainda, nulidade de todas as cessões de direitos a terceiros. As cessões de direitos a terceiros que envolvam contratos firmados entre o Incra e o ocupante, antes de 11 de fevereiro de 2009, passam a ser nulas, servindo as mesmas apenas para fins de comprovação da ocupação atual do imóvel pelo terceiro cessionário. Os imóveis que não puderem ser regularizados na forma da MP serão revertidos, total ou parcialmente, ao patrimônio da União.

Quanto à regularização fundiária urbana, exige-se do município interessado como requisito principal a existência de ordenamento territorial urbano (planejamento da área urbana, de expansão urbana ou de urbanização específica, que considere os princípios e diretrizes da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que versa sobre política urbana) – caput do art. 22, fundamentado em elementos mínimos, conforme inciso VII do art. 2º, tais como parâmetros urbanísticos de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, e proteção do meio ambiente e do patrimônio cultural.

Os elementos do citado ordenamento territorial constarão em plano diretor, em lei municipal específica. (§ 1º do art. 22). Dispensa-se, entretanto, a exigência de lei municipal em áreas de ocupações já consolidadas, conforme § 2º do mesmo artigo.

A regularização fundiária das ocupações urbanas se efetuará nas áreas passíveis de regularização já mencionadas acima, previstas no art. 3º, mediante doação aos Municípios interessados na maioria dos casos ou, exclusivamente, concessão de direito real de uso para as áreas definidas no § 1º

do art. 4º (terrenos de marinha, terrenos marginais ou reservados, seus acrescidos ou outras áreas insuscetíveis de alienação nos termos do art. 20 da Constituição Federal).

Uma vez efetivada a doação ou da concessão de direito real de uso pela União ao município beneficiário, caberá ao mesmo realizar a regularização fundiária dos lotes ocupados, observados, de acordo com o tamanho da área ocupada, os seguintes procedimentos:

a) até 1000 m<sup>2</sup> (mil metros quadrados), alienação gratuita a pessoa natural, desde que: tenha ingressado na área antes de 11 de fevereiro de 2009; não possua renda familiar superior a cinco salários mínimo; ocupe a área, sem oposição, pelo prazo ininterrupto de, no mínimo, 1 (um) ano, observadas, se houver, as dimensões de lotes fixadas na legislação municipal; utilize imóvel como única moradia ou como meio lícito de subsistência, exceto locação ou assemelhado; e não seja proprietário ou possuidor de outro imóvel urbano, condição atestada mediante declaração pessoal sujeita a responsabilização nas esferas penal, administrativa e civil. (art. 30, Inciso I).

b) Acima de 1000 m<sup>2</sup> (mil metros quadrados) e inferior a 5000 m<sup>2</sup> (cinco mil metros quadrados), alienação onerosa, precedida de licitação, com direito de preferência àquele que comprove a ocupação, por um ano ininterrupto, sem oposição, até 10 de fevereiro de 2009 (art. 30, inciso III);

c) Igual ou acima de 5000 m<sup>2</sup> (cinco mil metros quadrados), ou nas situações não abrangidas pelos incisos I a III do art. 30, a alienação observará as disposições da Lei nº 8.666, de 1993. (art. 30, inciso IV).

Além das possibilidades mencionadas de regularização pelo parâmetro descrito acima, destaca-se a previsão de alienação gratuita para órgãos e entidades da administração pública estadual, instalados até 11 de fevereiro de 2009, nos termos do inciso II do art. 30.

Os demais artigos de 23 ao 29, determinam procedimentos gerais de execução dos pedidos de doação ou de concessão de direito real de uso, competências aos respectivos órgãos do poder executivo, formalizações, delimitações, identificação de áreas, registros, cancelamentos de títulos precários, direitos, indenizações de benfeitorias de boa-fé, etc.

Quanto ao Capítulo IV das Disposições finais, destacam-se os dispositivos dos artigos 31 a 38.

O art. 31 decreta aos agentes públicos que cometerem desvios na aplicação da lei, sem prejuízo de outras penalidades cabíveis, sanções previstas

na Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.

Para efetivar as atividades previstas objeto da regularização fundiária, a União firmará acordos de cooperação técnica, convênios ou outros instrumentos congêneres com Estados e Municípios. Tal dispositivo (art. 32) poderá ampliar ou potencializar a capacidade operacional dos órgãos federais.

De forma semelhante e face importância da proposta, o art. 33 transfere do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra para o Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA, em caráter extraordinário, pelo prazo de 5 (cinco) anos renovável por igual período, as competências para coordenar, normatizar e supervisionar o processo de regularização fundiária de áreas rurais na Amazônia Legal, expedir os títulos de domínio correspondentes e efetivar a doação prevista no § 1º do art. 21.

Objetivando o acompanhamento da implementação dos dispositivos da regularização fundiária, o art. 35 estabelece a avaliação, de forma sistemática, por comitê específico, assegurando, ainda, a participação de representantes da sociedade civil organizada que atue na região amazônica.

Já o art. 36 traz obrigação aos Estados da Amazônia Legal, como forma de contribuição ao desenvolvimento sustentável e ordenado, ao determinar que os referidos Estados que não aprovarem, mediante lei estadual, o respectivo Zoneamento Ecológico e Econômico – ZEE no prazo máximo de 3 (três) anos, a contar da entrada em vigor desta Lei, ficarão proibidos de celebrar novos convênios com a União, até que tal obrigação seja adimplida.

Com o fim de operacionalizar as atividades e atender aos dispositivos da futura lei, estabelece-se, por meio do art. 37, transformação de funções comissionadas técnicas, sem aumento de despesa.

Permite-se, ainda, como espécie de modalidade específica de regularização urbana (residencial), frise-se não rural, que a União e suas entidades da administração indireta ficam autorizadas a proceder a venda direta de imóveis residenciais de sua propriedade situados na Amazônia Legal aos respectivos ocupantes que possam comprovar o período de ocupação efetiva e regular por período igual ou superior a 5 (cinco) anos, excluídos: I – os imóveis residenciais administrados pelas Forças Armadas, destinados à ocupação por militares; II – os imóveis considerados indispensáveis ao serviço Público (art. 38).

Para atingir sua finalidade, a proposta promove, conforme artigos 39 e 40, respectivamente, alterações nas leis de números 8.666, de 21 de junho de 1993 e 6.015, de 31 de dezembro de 1973.

No prazo legal referida MPV recebeu 249 emendas.

É o relatório

## II – ANÁLISE

O art. 8º da Resolução nº 1, de 2002-CN, estabelece que o Plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional decidirá preliminarmente quanto à relevância e urgência da medida provisória e à sua adequação financeira ou orçamentária.

Por outro lado, no que diz respeito aos pressupostos de adequação financeira e orçamentária, conforme previsto no art. 5º, § 1º, da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, que regulamenta a apreciação das medidas provisórias por este Parlamento, somos da opinião de que a presente iniciativa está em acordo com a legislação pertinente à matéria.

A relevância e a urgência da proposta são óbvias. Com efeito, todos sabem dos riscos de graves conflitos envolvendo a questão fundiária na região amazônica. A ninguém é desconhecido o fato social de que são urgentes medidas destinadas a resolver problema tão relevante em nosso País.

Dessa forma, entendemos que estão atendidos os pressupostos de admissibilidade de edição da MPV nº 458, de 2009, tal como definidos no art. 62 da Constituição Federal, na forma do Projeto de Lei de Conversão nº 9, de 2009,

No que se refere à constitucionalidade, temos que as matérias tratadas pela MPV em pauta não constam do rol das inscritas nos incisos I a IV do art. 62 e de outras matérias sobre as quais a Lei Maior veda a edição de medida provisória.

Outrossim, conforme expresso já em seu art. 1º, ela se destina à regularização fundiária das ocupações incidentes em terras da União e, conforme expresso no art. 48, *caput*, da Constituição Federal, cabe ao Congresso Nacional dispor sobre todas as matérias da competência da União.

Assim, a regularização de ocupação de áreas rurais encontra sustentação já no art. 1º da Lei Maior, que arrola como fundamentos da República Federativa do Brasil a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa.

Ademais, o art. 22, XXVII, da Constituição Federal - CF, combinado com o art. 37, XXI, estabelece a competência da União para legislar sobre licitações públicas, matéria presente na MPV em tela, inclusive no que concerne a hipóteses de sua dispensa.

Outrossim, registros públicos também dizem respeito a matéria da competência da União (art. 22, XXV, da CF).

De igual sorte, os temas referentes a desenvolvimento urbano (arts. 21, XX, e 23, IX, da CF) e proteção à população de baixa renda (art. 23, X, da CF;), também presentes no PLV sob análise, são assuntos de competência da União. Nesse mesmo aspecto, cabe menção à proteção às terras indígenas inscrita no Estatuto Magno (art. 231 da CF).

Igualmente, florestas e defesa do meio ambiente se inserem no âmbito da União (v.g. art. 24, VI, da CF).

De outra parte, a doação e a concessão de direito real de uso de terras com área superior a dois mil e quinhentos hectares efetivamente requer a aprovação do Congresso Nacional, como previsto no art. 27 do PLV em pauta e determinado pela Constituição Federal (v.g. art. 188, § 1º, da CF).

Desse modo, conforme entendemos, no que diz respeito à constitucionalidade, bem como à juridicidade e à técnica legislativa, nada obsta à tramitação do presente Projeto de Lei de Conversão.

De outra parte, quanto ao mérito da proposição, deve ser acolhida pois como já dissemos acima, trata-se de iniciativa destinada a contribuir para a resolução de grave problema social brasileiro, vale dizer, o que diz respeito à posse e à ocupação de terras situadas na Amazônia.

As circunstâncias históricas e conjunturais da Amazônia justificam o mérito do Projeto de Lei de Conversão nº 09, de 2009. Verifica-se que a proposta busca solucionar o problema social gerado por políticas públicas, ou por ausência desta, de diversos governos que levaram a ocupações de pequenas e médias áreas da União na Amazônia (90% das posses), desde a década de 60. Cabe lembrar a existência de uma série de situações ou títulos precários que foram gerados, tais como: simples posses; ocupantes sem documento de ocupação, possuidores com processos formalizados no Incra; Licença de

ocupações; Autorizações de ocupações; Contratos de Promessa de Compra e Venda de Terras Públicas Federais (CPCV); Contratos de Alienação de Terras Públicas; e outros.

Trata-se, portanto, de fato social que justifica plenamente a proposta.

Destaca-se a licitude da propositura, devidamente fundamentada na previsão constitucional da destinação de terras públicas e devolutas, mediante alienação e concessão (art. 188), bem como previsão de transferência do público para o particular pelo art. 10 do Estatuto da Terra (Lei 4.504/64).

A proposta afasta qualquer tentativa de ação ilícita e não deve ser confundida com a chamada grilagem de terras públicas - casos de fraude e falsificação de títulos de propriedade de terras, devidamente caracterizada no pelas hipóteses do denominado “LIVRO BRANCO DA GRILAGEM DE TERRAS NO BRASIL” (Ministério da Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário. 1999).

Mediante recadastramento referenciais (Portarias Incra nº 41/1999 e 558/1999), o citado Ministério, por meio do Incra, confirmou em julho de 2000 o cancelamento do cadastro de 1.899 grandes propriedades rurais, com área total equivalente a 62,7 milhões de hectares.

Para que não restem dúvidas, cita-se o estudo “A Grilagem de terras públicas na Amazônia brasileira” (Ministério do Meio Ambiente/Instituto de pesquisa Ambiental da Amazônia – IPAM – Série 8. 2006), que menciona o trabalho da Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI da Grilagem da Terra na Região Amazônica (2001), que caracterizou a grilagem como:

- a) *registro, sem o correspondente título de domínio ou do registro anterior, de escrituras públicas de compra e venda, legalizando assim o domínio sobre extensas áreas, em muitos casos superiores a 100.000 hectares;*
- b) *duplicidades de registro de matrícula de imóveis, fazendo com que as mesmas terras fossem multiplicadas em inúmeras áreas (através do subterfúgio do desmembramento ilegal), as quais, por sua vez, recebiam novas matrículas, quer pela abertura de matrícula da mesma gleba em livros diferentes, quer pela utilização de cartórios de comarcas diferentes;*
- c) *aceitação do registro de imóveis constantes em sentenças de partilha de bens que não apresentavam as correspondentes provas dos títulos de domínio e que não estavam matriculados no correspondente cartório. Sendo assim, eram legitimados títulos sem nenhum valor ou simples posses;*
- d) *registro de averbações ou abertura de novas matrículas, correspondentes a demarcações de glebas, sem autorização judicial e do Incra, alargando-as e/ou determinando novos confinantes, em dimensões exorbitantes;*

- e) *registro de escrituras de compra e venda, e outros pretensos títulos de domínio, emitidos com uma antigüidade de vinte ou mais anos por tabeliães de comarcas de estados diferentes, não estando os documentos amparados por título de domínio legítimo;*
- f) *registro de imóveis, supostamente registrados em outra comarca, sem o respaldo da correspondente certidão do respectivo cartório;*
- g) *lavratura de escrituras de compra e venda e registro das mesmas no cartório de registro de imóveis, onde constam pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras como compradores, em condição contrária à legislação em vigor;*
- h) *lavratura de escrituras de compra e venda pelos tabeliães, além de apresentar os defeitos descritos na letra anterior, tendo como agravante o fato de que pelo menos uma das partes não esteve presente no ato, nem seus documentos e/ou antecedentes pessoais lhe correspondiam;*
- i) *lavratura de escrituras de compra e venda, e registro destas no cartório de registro de imóveis, tendo o transmitente, comprovadamente, falecido há muitos anos;*
- j) *emissão de laudos de avaliação de glebas por oficiais registradores;*
- k) *matrícula de imóveis supostamente registrados em outra comarca, sem o respaldo da correspondente certidão do respectivo cartório;*
- l) *lavratura de escrituras de compra e venda, pelos tabeliães, com a transferência de glebas sem indicação da matrícula de origem e sem preencher as condicionantes fixadas em lei, permitindo-se, assim, que inidôneos oficiais registradores de cartórios de registro de imóveis levassem ao registro tais imóveis, sem sequer estarem matriculados.*

A regularização fundiária proposta não se constitui em nenhuma modalidade de fraude de títulos, processos; demarcações; localização ou registros.

O projeto, ao estruturar a regularização fundiária, está em perfeita consonância com a doutrina agrária. BENEDITO FERREIRA MARQUES ao se referir ao Estatuto da Terra preleciona<sup>1</sup>:

*“A regularização de posse está prevista nos artigos 97 e 102, combinados com o art. 25, inc. V, § 2º e 3º. Depois, outras regras foram estabelecidas na Exposição de Motivos nº 006, de 30 de junho de 1976, elaborada pelo Ministério da Agricultura e pelo Conselho de Segurança Nacional, aprovada pelo Presidente da República.*

*Pelos normativos acima, foram fixados os seguintes requisitos necessários à regularização de posse:*

- a) *morada habitual e cultura efetiva (art. 102 da Lei 4.504/64);*
- b) *área compatível com a capacidade de exploração do interessado, que podia atingir o limite de 2.000 ou 3.000 hectares, conforme estivesse ou não na Faixa de Fronteira (Exp. Mot. Nº 006/76);*

---

<sup>1</sup> Benedito Ferreira Marques. Direito Agrário Brasileiro – 6. ed. ver. atual, e amp. – Goiânia. 2005.

*c) tempo mínimo de ocupação de dez (10) anos (Exp. Mot nº 006/76); e  
d) o interessado não podia ser proprietário rural (art. 25, V, § 3º da Lei 4.504/64).”*

A partir de tais requisitos, LUIZ DE LIMA STEFANINI conceitua a regularização de posse como: *“...é um modo derivado, oneroso e preferencial de aquisição de terras públicas, mediante procedimento típico do órgão executivo, em benefício daqueles que, achando-se na posse destas terras nas formas e sujeições da lei, fazem por provocar a liberdade do poder público de alienar-lhes as terras apossadas, independentemente de concorrência pública.”*<sup>2</sup>

Na regularização fundiária, o Estado, como proprietário anterior, dá início à cadeia dominial. É considerado modo oneroso de aquisição, porque o beneficiário paga o valor da terra nua (VTN) e outros custos exigidos pelo Poder Público regularizante (tais como os serviços topográficos), configurando-se em um verdadeiro processo de compra e venda. Justifica-se a aquisição preferencial, porque é o poder público que confere a preempção (preferência na compra) ao possuidor, ainda que a posse deste seja exercida por prepostos.

Neste contexto, a proposta define a das ocupações regularização fundiária rural, mediante aquisição onerosa com dispensa de licitação, para as áreas de 1 (um) até 15 (quinze) módulos fiscais, limitada a 1.500 há (mil e quinhentos hectares).

Observando os princípios agrários, o projeto determina que nas hipóteses de ocupações em que o posseiro seja pessoa natural que exerça ocupação indireta ou pessoa jurídica, as mesmas se submeterão ao processo licitatório, com direito de preferência, para a regularização em área de até quinze módulos e não superior a mil e quinhentos hectares.

Oportuniza, finalmente, a titulação parcial para as ocupações chamadas de “insuscetíveis de regularização” (aquelas que excederem os limites previstos no §1º do art. 6º, ou seja, acima de 15 módulos e superiores a 1.500 hectares), mediante licitação com direito a preferência, condicionada à desocupação da área excedente.

Neste ponto, o PLV nº 09 de 2009, em seu art. 14, restringiu as possibilidades de alienação das áreas superiores a 15 módulos, e superior a 1.500 ha (mil e quinhentos hectares). O art. 13 da Medida Provisória nº 485, de 2009, que originou o citado projeto, previa, para os casos que excedessem o citado limite, a seguinte opção:

---

<sup>2</sup> Idem fonte anterior.

I - pela titulação parcial, nos moldes da MP, de área de até quinze módulos, observado o limite máximo de mil e quinhentos hectares; ou

II - pela aquisição do domínio ou direito real de uso da totalidade da área, mediante participação em processo licitatório, sendo a ele garantido o direito de preferência.

Registre-se que o projeto suprimiu opção de aquisição/titulação de áreas de até 2.500 ha (dois mil e quinhentos hectares) em sua totalidade, possibilidade perfeitamente admissível pelo art. 188 da Constituição Federal.

Corroborando com este entendimento, o estudo “A Grilagem de terras públicas na Amazônia brasileira” (Ministério do Meio Ambiente/Instituto de pesquisa Ambiental da Amazônia – IPAM – Série 8. 2006) no item 4. Propostas e recomendações (pag. 93): *“A área máxima que o órgão fundiário pode regularizar é inferior a 2.500 hectares, ou seja, pode-se estabelecer um patamar menor que 2.500 hectares, mas nunca superior. Acima dessa dimensão deverá ser analisado caso a caso pelo Congresso Nacional (CF, artigo 188, § 1º).”*

Pela proposta a segurança jurídica é reforçada pela obrigatoriedade do uso de ferramentas de identificação georreferenciada, em observância à lei de registros públicos (Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, com redação dada pela Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001).

Quanto ao mérito da regularização urbana, consideramos plenamente justificável a realidade constatada no item 6 da Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 458 de 2009 (EMI nº 01 - MDA/MP/MCidades), de 06 de fevereiro de 2009: *“6. Para uma análise do impacto e da relevância de tal medida para a região, deve ser frisado que há 436 municípios na Amazônia Legal nos quais há glebas públicas federais devidamente arrecadadas e registradas em nome da União ou do Incra e, dentre estes 172 municípios tem a totalidade de seu perímetro urbano sobre tais áreas que carecem de regularização fundiária.”*

Frise-se, finalmente, o benefício social quantificado no item 10 da nº 01 - MDA/MP/MCidades), de 06 de fevereiro de 2009: *“10. Com base nos dados do Cadastro existente no Incra estimamos um público alvo de aproximadamente trezentas mil famílias em todos os Estados da Amazônia Legal que poderão se beneficiar das medidas ora propostas.”*

Neste contexto, o Projeto de Lei de Conversão nº 09, de 2009, tem o propósito de resolver um dos grandes problemas sociais na região da Amazônia Legal que é a ocupação irregular de terras públicas, rurais e urbanas. Somente a regularização fundiária destas áreas poderá diminuir sensivelmente

os potenciais conflitos agrários e a pressão por novas áreas na floresta amazônica, trazendo segurança jurídica.

A propósito, cumpre registrar que na Câmara dos Deputados, onde primeiro tramitou – consoante a previsão constitucional –, a proposição foi efetivamente alterada, tendo sido acolhidas mais de sessenta emendas dentre as duzentos e quarenta e nove apresentadas, a partir de amplo processo de discussão e análise que envolveram todos os atores legitimamente interessados na matéria.

Há apenas, quanto à redação, o que nos parece – salvo melhor juízo – um pequeno equívoco no texto do PLV, no que se refere à remissão ao § 2º do art. 23, feita no inciso IV do § 1º do mesmo art. 23. Cremos que a remissão correta seria ao § 2º do art. 22. Ocorre que depois de o PLV ter sido apresentado pelo Relator, Deputado Asdrúbal Bentes, ocorreram novas negociações que resultaram em algumas outras mudanças no texto do Projeto. Uma dessas alterações foi a supressão do art. 21 do PLV, o que demandou a renumeração de todos os artigos subseqüentes, com a necessária adequação das remissões a esses artigos. Assim, o art. 22 se tornou art. 21, o art. 23 se tornou art. 22 e assim por diante. Contudo, por um lapso que é normal em tais circunstâncias, não foi efetuada a correção da remissão feita pelo antigo art. 24 ao § 2º do art. 23. Ou seja, renumerou-se corretamente o art. 24 como art. 23, mas não a remissão efetuada ao § 2º do art. 23, que por decorrência lógica deveria ter passado a ser feita ao § 2º do art. 22. É o que estamos fazendo, por emenda meramente de redação, para corrigir esse lapso.

Na verdade, trata-se de esclarecer que o Município não precisa apresentar cópia do plano diretor ou da lei municipal correspondente, para que a União lhe doe as terras solicitadas, quando se tratar de áreas com ocupações para fins urbanos já consolidadas.

Outro lapso de redação consta da ementa do PLV, incluindo indevidamente a revogação a Lei nº 6.431, de 11 de julho de 1977, sem contudo constar essa revogação no corpo da proposição, assim propomos emenda meramente de redação, para corrigir esse lapso

Desse modo, muito embora a nossa opinião seja no sentido de que o presente PLV poderia ser melhorado e aprimorado, em benefício de um efetivo processo de regularização fundiária que promova estabilidade e assegure tranquilidade a todos que, ocupando hoje terras na região amazônica, desejam contribuir para o desenvolvimento sustentável e para efetiva ocupação produtiva do território nacional.

Em razão, enfim, do entendimento a que todo o processo de difícil negociação nos permitiu chegar, e que ora se traduz num texto legal que se não é para nós o ideal, é o possível, bem como, diante do diminuto prazo de vigência da Medida Provisória, entendemos que esta Casa deve acolher o presente PLV.

### **III – VOTO**

Como conclusão a todo o exposto, somos pela admissibilidade, pela constitucionalidade e pela adequação econômico-financeira da Medida Provisória nº 458, de 2009, e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei de Conversão nº 9, de 2009, com a seguinte emenda de redação:

**EMENDA Nº**  
(ao PLV nº 9, de 2009)

Dê-se à ementa do PLV nº 9, de 2009, a seguinte redação:

*Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal, altera as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dá outras providências.*

**EMENDA Nº**  
(ao PLV nº 9, de 2009)

No inciso IV do § 1º do art. 23, substitua-se a expressão “... no § 2º do art. 23 desta Lei;” pela expressão “**...no § 2º do art. 22 desta Lei;**”  
Sala das Sessões,

Senadora **Kátia Abreu**  
Relatora-Revisora