



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho

PARECER N° , DE 2018

SF/18023.23628-20

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 64, de 2017, do Senador Benedito de Lira, que *altera a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, para estender aos imóveis rurais de até quinze módulos fiscais a garantia de isenção dos custos financeiros dos serviços técnicos necessários à identificação por meio de georreferenciamento nos casos de desmembramento, parcelamento ou remembramento, e nos autos judiciais que versem sobre imóveis rurais.*

Relator: Senador FERNANDO BEZERRA COELHO

I – RELATÓRIO

Em análise na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 64, de 2017, do Senador BENEDITO DE LIRA, que *altera a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, para estender aos imóveis rurais de até quinze módulos fiscais a garantia de isenção dos custos financeiros dos serviços técnicos necessários à identificação por meio de georreferenciamento nos casos de desmembramento, parcelamento ou remembramento, e nos autos judiciais que versem sobre imóveis rurais.*

O Projeto modifica o § 3º do art. 176 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, para determinar que, nos casos de desmembramento, parcelamento ou remembramento de imóveis rurais, a identificação prevista na alínea “a” do item 3 do inciso II do § 1º será obtida 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 dos imóveis rurais, georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro e com precisão posicional a ser fixada pelo Instituto



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho

Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), garantida a isenção de custos financeiros aos proprietários de imóveis rurais cuja somatória da área não exceda a quinze módulos fiscais.

A Proposição acrescenta à Lei nº 6.015, de 1973, o art. 176-C, para assegurar que os custos financeiros de que tratam o § 3º do art. 176 e o § 3º do art. 225 da referida Lei, abranjam também os serviços técnicos necessários à identificação do imóvel, garantida a isenção ao proprietário de imóvel rural cujo somatório das áreas não exceda a quinze módulos fiscais.

Cabe destacar que o PLS modifica o art. 225 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, para determinar que, “nos autos judiciais que versem sobre imóveis rurais, a localização, os limites e as confrontações serão obtidos 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 dos imóveis rurais, georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro e com precisão posicional a ser fixada pelo Incra, garantida a isenção de custos financeiros aos proprietários de imóveis rurais cuja somatória da área não exceda a quinze módulos fiscais.”

A proposta não recebeu emendas no prazo regimental e foi distribuída para análise da CAE e para o subsequente exame terminativo na Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA).

II – ANÁLISE

Inicialmente, observamos que a análise da matéria compete à CAE nos termos das disposições do Art. 99, inciso I, do Regimento do Senado Federal, que ressalta a importância da manifestação desta Comissão sobre qualquer matéria submetida por despacho do Presidente.

Dado o caráter não terminativo do presente exame, abordaremos tão somente o mérito do conteúdo proposto, deixando os aspectos relativos à constitucionalidade, regimentalidade, juridicidade e técnica legislativa para a oportuna manifestação da CRA.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho

Para compreendermos o alcance da matéria em análise, devemos considerar como ponto de partida as alterações promovidas pela Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001, sobre a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos.

As novas disposições garantiram que, nos casos de desmembramento, parcelamento ou remembramento e nas ações judiciais os imóveis rurais devam ser georreferenciados, com garantia de isenção de custos financeiros aos proprietários de imóveis rurais cuja somatória da área não exceda a **quatro** módulos fiscais.

É importante ressaltar que a certificação de imóveis rurais é realizada com exclusividade pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, nos termos da mencionada Lei nº 10.267, de 2001, em procedimentos técnicos que objetivam assegurar a precisão dos limites de cada imóvel, evitando a possibilidade de sobreposição de área por meio do georreferenciamento, requisito obrigatório atualmente para o reconhecimento em cartório de alterações na área ou na titularidade, decorrentes das transações de compra e venda ou mesmo de partilhas e desmembramentos.

O georreferenciamento oferece aos proprietários rurais maior segurança jurídica, permitindo, em adição, o intercâmbio ágil de informações entre sistemas informatizados de registro de imóveis.

A presente proposição, contudo, ao elevar a faixa de isenção dos serviços de georreferenciamento de quatro para quinze módulos fiscais (mais que triplicando a referência), e à míngua de qualquer fundamento mais denso ou demonstrável, carece de proporcionalidade legislativa e embasamento econômico. Efetivamente, o legislador federal, quando estabeleceu o marco de isenção em quatro módulos fiscais, presumiu a impossibilidade financeira de pequenos proprietários rurais em arcar com os custos do serviço de georreferenciamento.

Tanto assim é que o módulo fiscal é variável por Município, e sua fixação leva em conta o tipo de exploração predominante, a renda obtida pela exploração predominante, outras explorações existentes no Município e o conceito de propriedade familiar.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho

O conceito existente na Lei de referência, hoje, para fins de isenção, equivale ao de minifúndio (inferior a um módulo rural), e ao de pequena propriedade (de 1 a 4 módulos fiscais).

O que a proposição pretende, em síntese, é a extensão da isenção para abranger também as médias propriedades (de 4 a 15 módulos fiscais), pelo que apenas as grandes propriedades teriam que arcar com os custos dos serviços referenciados, o que se revela desarrazoadinho.

A isenção, hoje excepcional e atrelada à presumida inexistência de condições financeiras para arcar com os custos dos serviços de georreferenciamento, passaria a ser regra, uma vez que apenas as grandes propriedades seriam submetidas a tais custos. Essa inversão drástica não encontra apoio em fundamentos econômicos. Com a ampliação da isenção, os custos respectivos serão repassados inicialmente ao INCRA e, posteriormente, é provável que os proprietários não isentos, indiretamente, arquem com os custos da isenção, tornando ainda mais oneroso o serviço em tela.

Embora nada conste na justificação da proposição, procuramos estimar o impacto orçamentário do PLS. Dado o panorama, adotou-se metodologia assentada sobre as seguintes premissas e variáveis:

- Estimação do custo do georreferenciamento em sentido estrito (sem considerar, pois, despesas com certificação do georreferenciamento, sua inscrição no registro imobiliário, dispêndios indiretos em geral e outros eventualmente incorridos);

- Adoção de dois cenários, considerando, de um lado, que o PLS apenas amplia a isenção de custos do georreferenciamento para alcançar também proprietários de áreas de mais de quatro a até quinze módulos fiscais; de outro, que o PLS cria a isenção para proprietários de até quinze módulos fiscais;

- Levando em conta o total de imóveis e o total de área em hectares por faixa de módulo fiscal, apuração da área média de cada





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho

propriedade na pertinente banda¹. Sob a referência assim obtida, identificação do início da obrigatoriedade de georreferenciamento conforme o pertinente cronograma, tomando o resultado daí surgido para todos os imóveis da respectiva faixa;

- Em vinculação à mesma referência, arbitramento de um custo médio do georreferenciamento por hectare, decrescente conforme o tamanho médio de área por imóvel na faixa considerada, partindo de R\$ 60 a até R\$ 14 por hectare. Nesse arbitramento ponderamos a Norma de Execução Incra n. 47, de 2005, que aprova a tabela de preços referenciais para serviços de agrimensura², entre diversos outros elementos (valores em licitações e contratos do Incra para a prestação do serviço, tabelas de referência de entidades corporativas, provável viabilidade de massificação da atividade, etc.);

- Consideração de que, a partir da obrigatoriedade, todos os imóveis da pertinente faixa estarão georreferenciados em trinta anos, ou seja, de que 1/30 deles passarão pelo procedimento a cada ano nesse horizonte temporal;

- Serviço realizado e despesa incorrida a partir de 2019.

Aplicando-se essa estrutura metodológica, apura-se um custo total de R\$ 7,8 bilhões para o georreferenciamento de imóveis até quinze módulos fiscais (R\$ 5,8 bilhões para imóveis de até quatro módulos fiscais; R\$ 1,9 bilhões, imóveis de mais de quatro a até quinze módulos fiscais).

Não houve demonstração, pelo proponente, da compatibilidade da proposição com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias (LRF, art. 16, II), tampouco a comprovação de aderência às metas fiscais (LRF, art. 17, §§ 1º a 5º), por se tratar, no caso, de despesas obrigatórias de caráter continuado. Também não houve demonstração da origem dos recursos pela compensação dos efeitos financeiros mediante aumento

¹ Total de imóveis por faixa de módulo e correlata área total em hectares colhidos do relatório do Sistema Nacional de Cadastro Rural acima colacionado. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/estrutura-fundiaria/estatisticas-de-imoveis-rurais>. Acesso em: 25 jul. 2018.

² Disponível em: <http://www.incra.gov.br/institucional/legislacao--/atos-internos/normas>. Acesso em: 26 jul. 2018.

SF/18023.23628-20
|||||



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho

permanente da receita ou pela redução permanente de outra despesa (LRF, art. 17, §§ 1º a 5º).

Na sequência, pelos termos do § 3º do pretendido art. 176-C, para o gozo da isenção basta a mera declaração do proprietário, o que soa ilógico e fere inclusive a própria necessidade de realização de serviços de georreferenciamento para aferição de limites e área da propriedade.

Por fim, sem prejuízo de análise mais detida de juridicidade a ser realizada pela CRA, que apreciará o projeto em caráter terminativo, o novo art. 176-C, ao impor condutas e procedimentos ao INCRA, padece de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa. A regulação da estrutura e funcionamento dessa autarquia federal vinculada à Casa Civil da Presidência da República depende de lei cujo projeto é da exclusiva iniciativa do Presidente da República, na forma do art. 61, § 1º, II, da Constituição Federal.

SF/18023.23628-20
|||||

III – VOTO

Pelo exposto, voto pela **rejeição** do Projeto de Lei do Senado nº 64, de 2017.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho

SF/18023.23628-20