

PARECER Nº 193, DE 2023-PLEN/SF

Do PLENÁRIO, sobre o Substitutivo ao Projeto de Lei nº 2.757, de 2022 (de autoria do Senador Confúcio Moura), oriundo da Câmara dos Deputados, substitutivo esse que *altera as Leis nºs 11.952, de 25 de junho de 2009, e 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, para dispor sobre a extinção de cláusulas resolutivas constantes de títulos fundiários, e a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.*

Relator: Senador **MARCELO CASTRO**

I – RELATÓRIO

Vem a este Plenário o Substitutivo ao Projeto de Lei nº 2.757, de 2022, oriundo da Câmara dos Deputados, substitutivo esse que *altera as Leis nºs 11.952, de 25 de junho de 2009, e 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, para dispor sobre a extinção de cláusulas resolutivas constantes de títulos fundiários, e a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.*

A proposição nasceu no Senado Federal, da autoria do Senador Confúcio Moura.

Na versão aprovada pelo Senado Federal, a proposição acrescenta § 9º à Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009. Fazia-o para extinguir condições resolutivas impostas a títulos de propriedade outorgadas pelo Incra ou pela União em assentamentos rurais, desde que o beneficiário não estivesse com pendência de pagamento do valor referente à regularização. A extinção se resumia a projetos de assentamentos rurais anteriores a 10 de outubro de 1997. Se o beneficiário estivesse com prestações do preço cobrado pela regularização em aberto, a extinção das condições resolutivas só ocorreria após a quitação plena, exceto “*áreas acima de 15 (quinze)*

módulos fiscais, excluindo essas áreas da liberação automática pela lei” (art. 2º da proposição, na versão inicialmente aprovada pelo Senado Federal).

A Câmara dos Deputados, em sua atuação revisora, ofereceu substitutivo que amplia a extinção das condições resolutivas em favor dos beneficiários. Para tanto, promove acréscimos dos arts. 15-A e 16-A à Lei nº 11.952, de 2009; altera a redação do art. 19 desse mesmo diploma; realiza acréscimos e alterações nas Leis nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e na Lei nº 13.465, de 2017.

Não há emendas.

II – ANÁLISE

Cumpre-se a análise do Substitutivo oferecido pela Câmara dos Deputados.

Em suma, o Substitutivo amplia a desburocratização das ocupações fundiárias.

De um lado, faz ajustes na Lei do Programa Terra Legal, também conhecida como Lei da Política de Regularização Fundiária da Amazônia ou Lei da Amazônia Legal (Lei nº 11.952, de 2009).

Fá-lo, para extinguir as condições resolutivas constantes de títulos de assentamento emitidos até 25 de junho de 2009, desde que: (1) o beneficiário tenha quitado o preço; (2) a área total não exceda a 2.500 hectares; (3) o imóvel esteja inscrito no Cadastro Ambiental Rural – CAR; (4) inexista exploração da mão de obra em condição análoga à de escravo na área regularizada.

É esclarecido que a extinção das condições resolutivas não afasta a responsabilização do beneficiário por eventuais infrações ambientais, trabalhistas e tributárias.

No caso de o beneficiário estar inadimplente quanto ao pagamento do preço, é-lhe assegurado a extinção das condições resolutivas quando da quitação da dívida, observados os demais requisitos legais supracitados. O Poder Executivo regulamentará condições financeiras de renegociação para essa quitação dentro dos limites da Lei da Amazônia Legal.

De outro lado, o substitutivo altera a Lei da Reforma Agrária (Lei nº 8.629, de 1993).

Acresce § 9º ao art. 6º da referida lei, para garantir que os laudos de avaliação do grau de utilização da terra e do grau de eficiência na exploração sejam, a pedido do proprietário, atualizados, se já contarem com mais de cinco anos. Sabe-se que esses laudos são importantes para aferir se a propriedade atende ou não à função social e, portanto, está ou não sujeita a desapropriação para reforma agrária.

O substitutivo também altera o § 2º do art. 20 da aludida lei, para permitir que prestadores de serviços de interesses comunitários à comunidade rural ou à vizinhança da área podem ser beneficiados em projetos de assentamentos em programa de reforma agrária, o que inclui profissional da educação, profissional de ciências agrárias e agentes comunitários de saúde ou agente de combate às endemias.

Acresce, outrossim, o art. 20-A para permitir que seja contemplado no programa de reforma agrária quem, apesar de já ter sido assentado anteriormente, teve de desfazer da posse por razões sociais ou econômicas, desde que ocupe a parcela há, no mínimo, um ano. Veda-se, porém, uma terceira obtenção de terras de assentamento de reforma agrária

Por fim, o Substitutivo altera o art. 26-B para permitir que o Incra regulariza a posse de lote em assentamento que tenha sido ocupado sem autorização, observados os requisitos legais. Exige-se que o projeto de assentamento tenha sido criado há mais de dois anos e que o interessado esteja ocupando e explorando a parcela há, no mínimo, um ano.

Nesse caso, o requerimento de regularização deverá ser feito por quem *estiver na posse direta do lote* (art. 26-B, § 1º, da Lei da Reforma Agrária), sem prejuízo de poder ser feita de ofício pelo Incra.

De outra parte, o Substitutivo altera os incisos I e IV do art. 3º-A da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, a qual trata de financiamentos feitos a assentados em reforma agrária ou em regularização fundiária na Amazônia Legal.

A proposição facilita o financiamento para a aquisição de imóvel rural com recursos do Fundo de Terras e da Reforma Agrária (FTRA):

- a) aumentando o limite de crédito para financiamento para R\$ 280.000,00 por beneficiário;
- b) autorizando financiamento de até 100% do valor dos itens financiados;
- c) esclarecendo que o supracitado limite de crédito bem como o valor máximo da renda bruta familiar do beneficiário (prevista no inciso III do art. 3º-A da lei em pauta) será atualizado monetariamente a cada ano.

Como se vê, o Substitutivo oriundo da Câmara dos Deputados aprimorou bastante a disciplina, beneficiando, com equilíbrio, os cidadãos.

De fato, mostra-se louvável a busca pela regularização de assentamentos antigos, de mais de 14 anos atrás. Veja que estamos a tratar de títulos de assentamento emitidos até 25 de junho de 2009.

As condições resolutivas impostas aos títulos daquela época já perderam o sentido prático pelo longo transcurso do tempo.

Insistir em condições resolutivas antigas como essa é, na verdade, impor uma burocracia vazia que gera (e continuará gerando) prejuízos muito maiores, como o estímulo à informalidade. A informalidade é péssima para a economia e para a sociedade. Dificulta a circulação de crédito e de bens. Incita novas invasões. Instiga a realização de “contratos de gaveta”.

Além disso, o Substitutivo é expresso em realçar que a liberação das condições resolutivas não é um perdão por eventuais infrações ambientais, trabalhistas e tributárias. Trata-se apenas do afastamento de restrições jurídicas vazias que, na prática, acabam prejudicando toda a sociedade com a proliferação de situações de informalidade.

É feliz o Substitutivo também quando promove outros ajustes conexos com o tema nos casos de reforma agrária e de financiamento para aquisição de imóvel rural com recursos do Fundo de Terras e da Reforma Agrária (FTRA).

O Substitutivo, portanto, merece aplausos.

No entanto, há alguns pontos que merecem retoques.

Em primeiro lugar, há apenas um aspecto de mérito do Substitutivo que merece ser rejeitado, com a consequente restauração da versão inicialmente aprovada pelo Senado Federal.

O Substitutivo da Câmara dos Deputados aumentou o limite máximo da área do imóvel rural de 15 módulos fiscais para 2.500 hectares no caso de extinção das cláusulas resolutivas relativas a títulos emitidos até 25 de junho de 2009. Esse aumento do teto foi motivado pelo fato de o inciso XVII do art. 49 da Constituição Federal exigir autorização prévia do Congresso Nacional para alienação de terras públicas em tamanho superior.

Entendemos, porém, que devemos rejeitar essa emenda da Câmara, porque o tamanho máximo de 15 módulos fiscais condiz com a razoabilidade. É preciso notar que esse tamanho oscilará em termos de metros quadrados ao longo do país, pois o módulo fiscal varia a depender de cada região. O foco da proposição não são as extensas áreas rurais, e sim aquelas do cidadão comum.

Por isso, rejeitamos o aumento do teto da área rural regularizável feito pela Câmara dos Deputados e, por consequência, restauramos o teto constante do texto do Senado Federal.

Do ponto de vista redacional, como a Câmara dos Deputados ofereceu um Substitutivo com nova exposição textual das diversas regras, é conveniente aproveitar esse texto, promovendo apenas um ajuste redacional em razão da rejeição parcial ora exposta.

Em segundo lugar, há um ajuste que consideramos meramente redacional em nome da boa técnica.

No § 1^a projetado ao art. 26-B da Lei da Reforma Agrária (Lei nº 8.629, de 1993), é absolutamente claro que a intenção do legislador é estabelecer que somente pode requerer a regularização da ocupação informal aquele que efetivamente estiver ocupando o imóvel de modo direto, sem intermediários.

Acontece que, por lapso redacional, utilizou-se a expressão *posse direta* para se referir a essa ocupação, buscando um sentido leigo do termo.

Acontece que a expressão *posse direta* é, na técnica jurídica, alusiva a quem ocupa um bem com dever de restituir a coisa a outrem, titular

da *posse indireta*. Trata-se de conceitos de Direito das Coisas, fruto do *desmembramento da posse*, tratado no art. 1.197 do Código Civil. Sob essa ótica, se eu empresto gratuitamente o imóvel para um amigo ocupar, este meu amigo passa a ter a posse direta, ao passo que eu terei a posse indireta.

Ora, é mais do que evidente que a proposição não quer que esse meu amigo (que é mero comodatário) seja o requerente e o beneficiário da regularização fundiária.

Na verdade, a intenção da proposição é que sejam beneficiados com a regularização quem, de forma direta, está ocupando o imóvel, sem emprestar ou alugar a terceiros. Essa situação jurídica é tecnicamente chamada de *posse plena* na técnica do Direito Civil.

Não se quer beneficiar nem possuidores indiretos (como quem empresta o bem), nem possuidores diretos (como o amigo a quem se emprestou gratuitamente o imóvel ou um inquilino).

Ora, considerando que a legislação deve buscar utilizar a linguagem da técnica jurídica, e não o sentido semântico leigo das palavras, é imperioso realizar o ajuste redacional em pauta, o que faremos por meio de emenda de redação.

Em terceiro lugar, o Substitutivo merece ajuste redacional, porque os números das leis alteradas devem vir na primeira parte da ementa. Oferecemos emenda redacional nesse sentido.

III – VOTO

Diante de todo o exposto, votamos pela **aprovação** do Substitutivo ao Projeto de Lei nº 2.757, de 2022, ressalvados os seguintes pontos:

- a) rejeita-se o aumento do teto máximo do imóvel rural em regularização (de 15 módulos fiscais para 2.500 hectares) e, por consequência, restaura-se o tamanho de 15 módulos fiscais, o que deverá ser feito mediante substituição do sintagma “2.500 ha (dois mil e quinhentos hectares)” constante do § 1º do art. 15-A e do inciso II do art. 16-A da

Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, pelo sintagma “15 módulos fiscais”;

b) oferecem-se as seguintes emendas de redação:

EMENDA Nº - PLEN (de redação)

Substitua-se o termo “posse direta” por “posse plena” no § 1º do art. 26-B da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, de que trata o art. 4º do Substitutivo ao Projeto de Lei nº 2.757, de 2022.

EMENDA Nº - PLEN (DE REDAÇÃO)

Dê-se à ementa do Substitutivo ao Projeto de Lei nº 2.757, de 2022, a seguinte redação:

“Altera a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009; a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, para dispor sobre a extinção de cláusulas resolutivas constantes de títulos fundiários e dá outras providências.”

Sala da Sessão,

, Presidente

, Relator