



## **Comentários sobre a Medida Provisória nº 759/2016**

*Brenda Brito, Dário Cardoso Júnior e Paulo Barreto*

12 de abril de 2017

Este documento analisa alguns aspectos da Medida Provisória (MP) nº 759/2016, que altera dispositivos legais referentes à regularização fundiária no Brasil. Há seis anos o Imazon acompanha a implementação da Lei nº 11.952/2009 e do Programa Terra legal, que tratam da regularização fundiária de imóveis rurais na Amazônia Legal. Nossa atuação inclui a participação no Grupo Executivo Intergovernamental do Programa Terra Legal e publicação de três relatórios analisando o desempenho do Terra Legal<sup>1</sup>. Por isso, a avaliação que apresentamos aqui diz respeito especificamente à alteração da Lei nº 11.952/2009 nos aspectos referentes à imóveis rurais.

A regularização fundiária na Amazônia é um requisito essencial para redução de conflitos, redução de desmatamento e implementação de políticas mais sustentáveis na região. No entanto, a regularização de posses individuais só deve ocorrer quando não há conflito com direitos territoriais prioritários pela legislação, como o de povos indígenas, comunidades quilombolas, populações tradicionais e também conservação ambiental.

O Programa Terra Legal estima que há 160 mil posses aguardando regularização na Amazônia e esse passivo já está coberto pela Lei nº 11.952/2009. Existem questões pontuais de aperfeiçoamento nessa lei, que não justificam o uso de uma Medida Provisória, que a rigor deve ser utilizada em casos de urgência. Além disso, a MP nº 759 extrapola ao sinalizar que as terras públicas não destinadas, que são patrimônio da população brasileira, estão disponíveis para apropriação ilegal, já que flexibiliza prazos para legalização de invasão de terra pública e permite cobrança de preços irrisórios para médios e grandes imóveis de até 1.500 hectares. Na prática,

---

<sup>1</sup> Os relatórios publicados estão disponíveis nos seguintes links: <https://goo.gl/R5D2dq>, <https://goo.gl/Vs627O>, <https://goo.gl/wLktVF>

a MP subsidia financeiramente as ocupações ilegais e promove uma ampla anistia ao crime de invasão de terras públicas previsto no Art. 20 da Lei nº 4.947/1966, ao permitir legalização de invasões ocorridas entre 2004 e 2011. Por isso, num período de crise econômica e de aumento do desmatamento, como observamos na Amazônia Legal desde 2012, a MP nº 759/2016 faz o contrário do que precisa ser feito. Nesse momento, a mensagem que o governo federal e o congresso precisam enviar à sociedade é de que não haverá tolerância com esse tipo de roubo do patrimônio brasileiro, ao invés de anistiar essa conduta criminosa.

Nesta análise, comparamos os artigos da MP nº 759/2016 com a Lei nº 11.952/2009 e também comparamos o texto da MP com as propostas de alteração da lei que estavam sendo analisadas até 2014 pela Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal (SERFAL)<sup>2</sup>. A Tabela 1 apresenta a avaliação e identifica: i) o tema de interesse, ii) as alterações efetuadas pela Medida Provisória e checagem se essa alteração havia sido proposta anteriormente e iii) uma avaliação do impacto da alteração. Nesse último item, aplicamos cores nas células para identificar o tipo de impacto: verde (positivo), amarelo (atenção) e vermelho (negativo).

---

<sup>2</sup> Para uma análise detalhada das propostas anteriores de alteração da Lei nº 11.952/2009 ver publicação no link <https://goo.gl/oytkor>

Tabela 1: Avaliação de artigos selecionados da Medida Provisória nº 759/2016.

Tema	Alteração e artigo	Avaliação
Tamanho mínimo de área	A MP retira a proibição de titulação de áreas inferiores à parcela mínima de fracionamento (Art. 6º, §1º). Essa limitação impedia que ocupantes de áreas pequenas pudessem ser regularizados. Essa alteração já estava sendo discutida desde 2014 no Terra Legal.	Alteração positiva para pequenos agricultores familiares
Regularização de área objeto de demanda judicial	Como regra geral, a MP mantém a proibição de regularização de ocupações em áreas que sejam objeto de demanda judicial. Porém, cria uma exceção quando “o objeto da demanda não impedir a análise da regularização da ocupação” (art. 6º, §3º). Contudo, a MP não define claramente quais seriam essas situações e a quem caberá essa decisão. Essa inclusão não estava prevista na proposta de 2014 do Terra Legal.	A alteração permite que a administração pública decida sobre a regularização de sobreposições sem critérios objetivos, o que pode dar margem a decisões que aumentem conflitos já existentes nas áreas.
Lista de Cláusulas Resolutivas	No geral, foram mantidas todas cláusulas resolutivas, com algumas alterações no texto (art. 15, caput e incisos I a V): <ul style="list-style-type: none"> <li>- Inalienabilidade do imóvel;</li> <li>- Manutenção da destinação agrária, por meio de prática de cultura efetiva;</li> <li>- Respeito à legislação ambiental, em especial, quanto ao registro no CAR;</li> <li>- Não exploração de mão de obra em condição análoga à de escravo; e</li> <li>- Condições e a forma de pagamento.</li> </ul>	Nesse aspecto, a MP foi positiva, pois manteve as cláusulas resolutivas, contrariando a proposta, que defendia a extinção de todas elas. Por outro lado, deixou para o titulado a obrigação de fazer o CAR, quando isso deveria ter ficado como função do próprio Terra legal. Apesar de ter sido eliminada a menção específica ao desmatamento ilegal, a nova redação amplia a obrigação ambiental ao citar respeito à legislação ambiental de forma geral.

	A proposta anterior previa a exclusão de todas as cláusulas, inclusive a ambiental, o que seria um grande retrocesso.	
Vistoria	A MP determina que verificação do cumprimento das cláusulas resolutivas deve ser feita a partir de documentos. A vistoria para essa avaliação de ser obrigatório e para a ser facultativa, podendo ocorrer “se necessário” (art. 16, caput e parágrafo único). Essa alteração de dispensa de vistoria já constava nas propostas de alteração anteriores.	Deve haver algum tipo de verificação de cumprimento para liberação das cláusulas após o fim do prazo de vigência. Dependendo da cláusula, pode ser feito remotamente, mas outras só poderão ocorrer se verificadas presencialmente. Dessa forma sugerimos que seja elaborada uma regulamentação sobre como liberar cada cláusula, mas sem prever na lei que a vistoria será facultativa.
Extinção prévia das condições resolutivas	As condições resolutivas (por ex., inalienabilidade e cláusulas resolutivas) ficam extintas quando o beneficiário realizar o pagamento de 100% do VTN médio, observados o período de carência de 3 anos e as condições resolutivas (Art. 15, §2º).	Essa previsão estimula o pagamento antecipado do título, o que é positivo. Porém, a cobrança deveria ser de valor de mercado e não do VTN médio.
TAC Ambiental	Caso seja descumprida a cláusula resolutiva ambiental, o imóvel não será retomado se o responsável firmar um TAC com o órgão ambiental para reparação do dano (Art. 15, §5º).	Como o Código Florestal permite a recuperação da área desmatada em até 20 anos (no caso de desmatamento em reserva legal), o responsável pelo imóvel pode manter a área desmatada por um longo prazo sem uma certeza de que de fato cumprirá o TAC. Só em 20 anos é que saberemos se ele cumpriu ou não. Como o prazo de recuperação é muito longo, o governo deveria cobrar a multa imediatamente. Esta lei já é uma grande exceção para regularizar quem ocupou ilegalmente terra pública e novas exceções não deveriam ser toleradas.
Desconto	Prevê o desconto de 20% para o pagamento à vista, se requerido até 30 dias após a entrega do título (art. 17, §2º). A proposta de 2014 não previa alterações neste tema.	O valor cobrado pela terra já é ínfimo e, portanto, não deveria ser aplicado qualquer tipo de desconto.

<p>Indenização de benfeitorias</p>	<p>No caso de descumprimento das cláusulas resolutivas, o contratante será indenizado pelas benfeitorias úteis e necessárias realizadas durante o período de vigência do título (art. 18, caput §2º). A proposta de alteração de 2014 era melhor, pois previa o pagamento de indenizações feitas com observância da lei, e não de descumprimento das cláusulas resolutivas.</p>	<p>A nova regra favorece quem não cumpriu as cláusulas resolutivas, pois o contratante recebe o valor das benfeitorias úteis e necessárias. Além disso, não impede indenização de benfeitorias que contrariam a legislação. Por exemplo, benfeitoria construída irregularmente em área de preservação permanente não deveria ser indenizada devido ao passivo ambiental gerado. Além disso, a lei deveria prever desconto de valores de infrações e danos ambientais causados ao imóvel do valor da benfeitoria.</p>
<p>Renegociação do contrato</p>	<p>Aumento do prazo para regularização de casos de descumprimento de contratos (por exemplo, falta de pagamento) de fevereiro de 2012 para dezembro de 2021, ou seja, cinco anos após a entrada em vigor da MP 759/2016 (art. 19, caput e incisos I e II). Não há registro deste tema em propostas anteriores.</p>	<p>Os beneficiários que não cumpriram cláusulas contratuais anteriores terão o prazo para regularização estendido em aproximadamente dez anos, o que gera expectativa que novas ocupações sejam regularizadas através da prorrogação de prazos.</p>
<p>Flexibilização da data de ocupação do imóvel</p>	<p>Em regra, a MP mantém a regra geral de que a ocupação passível de regularização deve ser anterior à 1º de dezembro de 2004 (art. 5º, inciso IV). No entanto, a MP abre duas exceções: i) para ocupações posteriores a 1º de dezembro de 2004, desde que não existam impedimentos (art. 4º), sejam cumpridos requisitos (art. 5º) e o tempo de ocupação seja igual ou superior a cinco anos (art. 38, I do parágrafo único), o que na prática seria permitir regularização de ocupações iniciadas até dezembro de 2011; ii) donos de outro imóvel em área contígua à ocupação, desde que no mesmo município e que ambas não ultrapassem 1500 hectares e não incidam em</p>	<p>Esta é uma das piores mudanças efetuadas com a MP. Essa flexibilização estimula novas ocupações, pois cria expectativa de que novas alterações legais serão feitas para beneficiar posses mais recentes. O fato do valor da terra ser maior nesses casos não afasta esse efeito nocivo da alteração, pois mesmo os valores máximos da PPR estão muito abaixo do valor de mercado. Ou seja, uma vez que o imóvel seja quitado, o seu dono terá alta lucratividade com sua venda. Além disso, esses dispositivos constituem uma ampla anistia ao crime de invasão de terras públicas, previsto no Art. 20 da Lei nº 4.947/1966. O texto original da Lei nº 11.952/2009 permite</p>

	<p>áreas prioritárias (art. 4º). Esses casos de exceção deverão pagar o VTN máximo da PPR e os títulos também terão cláusulas resolutivas (com possibilidade de extinção das mesmas se for pago à vista com carência de 3 anos). Essa mudança foi além da proposta original de alterar a data de ocupação do imóvel para julho de 2008 (que já não tinha nenhum fundamento técnico).</p>	<p>regularização de ocupações iniciadas até dezembro de 2004. Assim, pessoas que ocuparam terra pública após 2009 sabiam que isso era ilegal. Agora a MP permite que ocupações iniciadas até 2011 sejam legalizáveis. Quem invadiu terra pública nesse período o fez sabendo que era ilegal e, portanto, praticou crime de invasão de terra pública. Assim, esse artigo da MP promove anistia a esse crime e cria a expectativa de que novas extensões possam ocorrer.</p>
<p>Valor da terra</p>	<p>A MP adotou oito classes de percentuais para o cálculo do valor da terra nua com base na Planilha de Preços Referencias (PPR), elaborada pelo INCRA, de acordo com tamanho do imóvel (art. 12, §1º):</p> <p>I - Acima de um e até dois módulos fiscais - dez por cento do valor mínimo da PPR;</p> <p>II - Acima de dois e até três módulos fiscais – 20% do valor mínimo da PPR;</p> <p>III - acima de três e até quatro módulos fiscais – 30% do valor mínimo da PPR;</p> <p>IV - Acima de quatro e até seis módulos fiscais – 40% do valor mínimo da PPR;</p> <p>V - Acima de seis e até oito módulos fiscais – 50% do valor mínimo da PPR;</p> <p>VI - acima de oito e até dez módulos fiscais – 60% do valor mínimo da PPR;</p> <p>VII - acima de dez e até doze módulos fiscais – 70% do valor mínimo da PPR; e</p>	<p>Uma auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU) em 2014 determinou que o Terra Legal revisasse os valores cobrados na titulação de imóveis, pois os mesmos que estavam previstos em portaria eram considerados ínfimos e contrariavam o disposto na legislação. No entanto, a MP continua praticando valores ínfimos e acaba prejudicando uma nova atuação do TCU nesse ponto específico, já que suas auditorias devem se basear no que está disposto em lei.</p> <p>A combinação de preços muito abaixo do mercado com a extensão de prazo de ocupações elegíveis para regularização (como indicado abaixo) é um claro estímulo à ocupação de terras públicas, considerando a lucratividade esperada com a posterior venda do imóvel. Além disso, a cobrança de valores muito abaixo do mercado representa na prática uma concessão de subsídio. Estimamos que esse subsídio para 988 títulos emitidos no Pará até 2014 foi entre R\$120 e 272 e poderia atingir entre R\$250 milhões e R\$ 501 milhões até 2018 considerando outros 1500 títulos em fase mais avançada do processo de regularização.</p>

	<p>VIII - acima de doze e até quinze módulos fiscais – 80% do valor mínimo da PPR.</p> <p>A proposta de 2014 não previa essas alterações.</p>	<p>Como já sugerimos anteriormente, a lei deveria adotar o valor de mercado como valor referencial. O público de baixa renda (até 1 módulo fiscal) já possui o benefício da doação do imóvel. Por isso, não há justificativa para aplicar valores tão baixos para imóveis acima desse tamanho.</p>
<p>Ampliação de anistia e valores baixos para todo o território nacional</p>	<p>O Art. 40-A amplia para todo o território nacional os dispositivos da lei para ocupações fora da Amazônia Legal nas áreas rurais da União e do Incra. O §1º desse artigo prevê que o preço de regularização dos imóveis nesses territórios fora da Amazônia seriam os seguintes:</p> <p>I - Até um módulo fiscal – 30% do valor mínimo da terra nua da PPR;</p> <p>II - Acima de um e até dois módulos fiscais – 40% do valor mínimo da terra nua da PPR;</p> <p>III - Acima de dois e até três módulos fiscais – 50% do valor mínimo da terra nua da PPR;</p> <p>IV - Acima de três e até quatro módulos fiscais – 60% do valor mínimo da terra nua da PPR;</p> <p>V - Acima de quatro e até quinze módulos fiscais – 70% do valor mínimo da terra nua da PPR.</p>	<p>Esses dispositivos ampliam para todo o território nacional os preços irrisórios cobrados para regularização fundiária de imóveis. Ao mesmo tempo, permite que ocupações ocorridas até 2011 sejam passíveis de regularização. Na prática, essa é uma ampla anistia para o crime de invasão de terras públicas previsto no Art. 20 da Lei nº 4.937/1966, bem como concessão de benefícios financeiros com a cobrança de valores muito abaixo do praticado no mercado.</p>