

## NOTA TECNICA SOBRE A MP Nº 458, DE 2009

Uelton F. Fernandes  
Área Agrária e Agrícola  
Iracilde Titan de Lima  
Área de Meio Ambiente  
Adail Ribeiro de Carvalho  
Área de Desenvolvimento Urbano

O Presidente da República fez publicar em 11 de fevereiro de 2009 a Medida Provisória nº 458, que “*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, 6.383, de 7 de dezembro 1976, e 6.925, de 29 de junho de 1981, e dá outras providências.*”

Inicialmente, merece esclarecimento o conceito de Amazônia Legal para que se tenha noção do objeto da Medida Provisória.

O conceito de Amazônia Legal encontra-se instituído pelo artigo 2º da Lei Complementar nº 124, de 2007, e foi proposto pelo governo brasileiro com o objetivo de, reunindo regiões de idênticos problemas econômicos, políticos e sociais, melhor planejar o desenvolvimento social e econômico da região. A área de abrangência corresponde à totalidade dos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins, e parte do estado do Maranhão (a oeste do meridiano de 44º de longitude oeste). Este mosaico possui uma área de aproximadamente 5.217.423 km<sup>2</sup>, correspondendo a 61% do território brasileiro, ocupado por uma população equivalente a 12,32% do total de habitantes do Brasil.

Apenas para uma noção comparativa, a Amazônia brasileira é sete vezes maior que a França e corresponde a 32 países da Europa Ocidental. A ilha de Marajó, que fica na embocadura do rio Amazonas, é maior do que países como a Suíça, a Holanda ou a Bélgica.

Número de Municípios por Estado na Amazônia Legal						
Estado	Nº Municípios	Área km <sup>2</sup>	Mesoregiões	Microregiões	População	Densidade hab/km <sup>2</sup>
• Acre	22	152.581,4	2	5	655.385	4,5
• Amapá	16	142.814,585	2	4	613.165	4,3
• Amazonas	62	1.570.745,680	4	13	3.341.096	2,05
• Mato Grosso	141	903.357,908	5	22	2854.456	2,6
• Pará	143	1247689,515	6	22	7.321.493	5,66
• Rondônia	52	237.576,167	2	8	1493.566,5	6,2
• Roraima	15	224298,980	2	4	412.783	1,84
• Tocantins	139	277.620,915	2	8	1243.627	1,84
• Maranhão	217	331983,293	5	21	6118995	18,43

Nos nove estados da Amazônia legal reside 56% da população indígena brasileira (cerca de 250 mil pessoas), com uma grande diversidade étnica (cerca de 80 etnias), distribuídos nos 24 dos 34 distritos sanitários especiais indígenas mantidos pela FUNASA.

É a ocupação deste território, em princípio, que a MP pretende regularizar, quando estabelece nos artigos 1º e 3º que são passíveis de regularização as ocupações em terras da União situadas no âmbito da Amazônia Legal, definida pela Lei Complementar nº 124, de 03 de janeiro de 2007, e que:

a) tenham sido discriminadas, arrecadadas e registradas em nome da União entre as devolutas situadas na faixa de cem quilômetros de largura, em cada lado do eixo das seguintes rodovias já construídas, em construção ou projetadas: BR-230 (Transamazônica) - Trecho: Estreito - Altamira - Itaítuba - Humaitá; BR-425 - Trecho: Abunã - Guajara-Mirim; BR-364 - Trecho: Porto Velho - Abunã - Rio Branco - Feijó - Cruzeiro do Sul - Japiim; BR-317 - Trecho: Lábrea - Boca do Acre - Rio Branco - Xapuri - Brasiléia - Assis Brasil; BR-230 (Transamazônica) - Trecho Humaitá-Lábrea; BR-319 - Trecho: Manaus-Humaitá-Porto Velho; BR-174 - Trecho: Manaus-Caracará - Boa Vista-Fronteira com a Venezuela; BR-401 - Trecho: Boa Vista-Fronteira com a Guiana; BR-364 - Trecho: Cuiabá-Vilhena-Porto Velho; BR-163 - Trecho: Cuiabá-Cachimbo - Santarém - Alenquer-Fronteira com o Suriname; BR 156 - Trecho: Cachoeira de Santo Antônio-Macapá-Calçoene-Oiapoque-Fronteira com a Guiana Francesa; BR-080 - Trecho: Rio Araguaia-Cachimbo-Jacareacanga - Careiro; BR-010/226/153 - Trecho: Porto Franco-Paralelo 13 (no Estado de Goiás, e atual Estado do Tocantins); BR-010/230 - Trecho: Guamá-Carolina; BR-070 - Trecho: Rio-Araguaia-Cuiabá, BR-307 - Trecho: Cruzeiro do Sul-Benjamin Constante-Içana-Cucui (Fronteira com a Venezuela) e suas ligações com as localidades de Elvira (BR-411) e Caxias (BR-413), na fronteira com o Peru; BR-210 - Trecho: Macapá-Caracará-Içana-Mitu (Fronteira com a Colômbia); BR-158 - Trecho: São Félix do Araguaia-Xavantina-Barra do Garças.

b) Devolutas, estejam situadas em faixa de fronteira e as situadas nos municípios de Humaitá (AM), São Gabriel da Cachoeira (AM), Caracará (RR), Porto Velho (RO), Ji-Paraná (RO), Vilhena (RO), Altamira (PA),

Itaituba (PA), Marabá (PA) e Imperatriz (MA), ainda que não discriminadas, arrecadadas ou registradas.

c) Sejam remanescentes de núcleos de colonização ou de projetos de reforma agrária que tiverem perdido a vocação agrícola e se destinem à utilização urbana; e

d) Estejam registradas em nome do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA.

Estão excluídas (art. 4º) as áreas reservadas à administração militar federal; terras indígenas, quilombolas e de comunidades tradicionais; florestas públicas (Lei 11.284/06); áreas de Unidades de Conservação – UCs (Lei 9.985/2000); as áreas que contenham acessões ou benfeitorias federais; áreas ocupadas por pessoas jurídicas (art. 6º, § 1º).

São estabelecidas, ainda, regras e condições diferenciadas para regularização em áreas urbanas.

## **I – ÁREAS RURAIS**

Nos termos do artigo 7º são regularizáveis, mediante alienação ou outorga de concessão de direito real de uso, as áreas de até quinze módulos fiscais e não superior a 1.500 (um mil e quinhentos) hectares. A área, ou fração de área, superior a este limite, ocupada e demarcada, será alienada mediante licitação, com direito de preferência para aquisição ao ocupante (art. 7º, § 2º; art. 10 e artigo 13).

Para regularização o ocupante deverá atender aos seguintes requisitos (artigos 5º e 6º):

1) pratique cultura efetiva (exploração agropecuária, agroindustrial, extrativa, florestal, pesqueira ou outra atividade similar, mantida no imóvel rural e com o objetivo de prover subsistência dos ocupantes, por meio da produção e da geração de renda)

2) exerça ocupação e exploração direta, mansa e pacífica, ou por seus antecessores, anterior a 1º de dezembro de 2004.

3) ser brasileiro nato ou naturalizado;

4) não ser proprietário de imóvel rural em qualquer parte do território nacional

5) não ter sido beneficiado por programa de reforma agrária ou de regularização fundiária de área rural, ressalvadas as situações admitidas pelo INCRA;

6) ter sua principal atividade econômica advinda da exploração do imóvel; e

7) não exercer cargo ou emprego público.

A regularização ou alienação de área de até 01 (um) módulo fiscal será feita forma gratuita (art. 10). Em área acima de 01 (um) módulo até 15 (quinze) módulos a regularização ou alienação far-se-á de forma onerosa. Em ambos os casos é dispensada a licitação.

Em áreas superiores a quinze módulos ou 1.500 (mil e quinhentos) hectares, o ocupante poderá optar pela titulação parcial até este limite ou adquirir a totalidade da área mediante participação em processo licitatório, sendo-lhe garantido o direito de preferência, conforme disposto no artigo 13.

Também, somente será exigível vistoria prévia para regularização de áreas superiores a 04 (quatro) módulos. Até este limite basta a simples declaração do ocupante quanto aos requisitos elencados nos artigos 5º e 6º.

O título de domínio e o termo de concessão de direito real de uso conterão, obrigatoriamente, as seguintes condições resolutivas (art. 14) a serem cumpridas pelo beneficiário:

a) Os títulos serão intransferíveis e inegociáveis por ato entre vivos e, salvo nas operações de crédito rural, não poderão ser objeto de qualquer direito real de garantia.

b) o aproveitamento racional e adequado da área;

c) a utilização adequada dos recursos naturais e preservação do meio ambiente;

d) a averbação da reserva legal;

e) identificação das áreas de preservação permanente e recuperação de áreas eventualmente degradadas;

f) a observância das disposições que regulam as relações de trabalho; e

g) as condições e forma de pagamento.

Quanto às condições de pagamento (art. 16), a MP estabelece:

a) Prazo de carência de até 03 (três) anos;

b) Prazo para pagamento em até 20 (vinte) anos;

c) Desconto de até 20% (vinte por cento) para pagamento à vista;

d) Incidência de correção monetária sobre o saldo devedor.

Os beneficiários ocupantes de áreas de até 04 (quatro) módulos fiscais terão desconto de 50% sobre o valor da parcela se comprovadamente mantiverem todos os filhos entre 07 e 14 anos na escola – Programa Nossa Terra – Nossa Escola (art. 11, § 4º, da MP 458/09 e MP 2.183-56, de 2001).

## **II – ÁREAS URBANAS**

Nos termos do artigo 21 são também passíveis de regularização fundiária as ocupações incidentes em terras públicas da União, nas regiões abrangidas pela Medida Provisória, situadas em áreas urbanas consolidadas ou de expansão urbana.

Neste caso, diferentemente das áreas rurais, os beneficiários diretos da regularização serão os municípios (art. 21, parágrafo único, e artigo 23). A titularidade do domínio sobre as terras será transferido ao município mediante doação ou concessão de direito real de uso.

Cabe ao ente municipal a iniciativa de requerer a doação ou concessão de direito real de uso, quando deverá comprovar os seguintes requisitos (art. 23 e 24):

I - plano diretor ou lei municipal específica de ordenamento territorial;

II - plano de ordenamento territorial da área de expansão urbana, elaborado em conformidade com os princípios e diretrizes da Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, contendo, no mínimo, os seguintes elementos:

- a) estudo de viabilidade da expansão urbana ou da implantação de novas áreas urbanas;
- b) delimitação de zonas especiais de interesse social em quantidade compatível com a demanda de habitação de interesse social do Município;
- c) delimitação do perímetro das áreas urbanas e de expansão urbana;
- d) diretrizes e parâmetros urbanísticos de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano;
- e) diretrizes para infra-estrutura e equipamentos urbanos e comunitários; e
- f) diretrizes para proteção do meio ambiente e do patrimônio cultural.

III – Instrução do pedido de doação ou concessão com os seguintes documentos:

- a) pedido de doação devidamente fundamentado e assinado pelo seu representante;
- b) comprovação das condições de ocupação;
- c) planta e memorial descritivo do perímetro da área pretendida, cuja precisão posicional será fixada por norma técnica de georreferenciamento de imóveis rurais elaborada pelo INCRA;
- d) cópia do plano diretor ou da lei municipal específica de ordenamento territorial; e
- e) relação de acessões e benfeitorias federais existentes na área pretendida, contendo identificação e localização.

IV - dispensar às terras recebidas a destinação prevista na lei e no título, cabendo-lhe, em qualquer caso, regularizar as ocupações nas áreas urbanas e indenizar as benfeitorias de boa-fé erigidas nas áreas insuscetíveis de regularização (art. 29).

A transferência das áreas ao Município será feita a título definitivo, não se aplicando o instituto da reversão do imóvel ao patrimônio da União em caso de descumprimento das disposições prevista na Lei ou no título (artigo 31).

A destinação final dos lotes será feita pelo município de forma gratuita para pessoa natural que tenha ingressado na área antes 11 de fevereiro de 2009 (data de publicação da Medida Provisória) e que ocupe área urbana de até mil metros quadrados, sem oposição, por, no mínimo, seis meses ininterruptos, e que cumpra os seguintes requisitos (artigo 30):

- a) não possua renda familiar mensal superior a cinco salários mínimos;
- c) utilize o imóvel como única moradia ou como meio lícito de subsistência, exceto locação ou assemelhado; e
- d) não seja proprietário ou possuidor de outro imóvel urbano ou de imóvel rural acima de quatro módulos fiscais, mediante declaração pessoal, sob pena de responsabilidade;

A alienação será onerosa, precedida de licitação, com direito de preferência àquele que comprove a ocupação, por um ano ininterrupto, sem oposição, até a data de publicação da Medida Provisória, de área urbana superior a mil metros quadrados e inferior a cinco mil metros quadrados; e

A alienação de lotes com área superior a 5.000 (cinco mil) metros quadrados em área urbana deverá observar as disposições da Lei nº 8.666, de 1993.

### III - SOBRE A REGULARIZAÇÃO DE ÁREAS RURAIS

Segundo dados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, entre 2003 e 2008 foram destinados 81 (oitenta e um) milhões de hectares para assentamentos, áreas de conservação, terras indígenas e governos estaduais na Amazônia Legal. Atualmente a União ainda detem 67,4 milhões de hectares arrecadados, em um universo de 502,2 milhões de hectares, conforme tabela abaixo

ESTRATIFICAÇÃO DE ÁREAS NA AMAZÔNIA LEGAL	
Especificação	Áreas (hectares)
Áreas Arrecadadas da União	67,4 milhões
Terras Indígenas	120,1 milhões
Assentamentos	38,3 milhões
Unidades de Conservação Federal	65,9 milhões
Unidades de Conservação Estadual	57,1 milhões
Áreas Arrecadadas do ITEAM	49,4 milhões
Imóveis (certificados e títulos Rondônia)	15,1 milhões
Estado Maior das Forças Armadas	7 milhões
Outras Ocupações	81,9 milhões
<b>Total</b>	<b>502,2 milhões</b>

FONTE: INCRA

No entanto, a área de abrangência e a quantidade de terras que poderão ser alienadas nos termos da Medida Provisória é maior os 5,2 milhões de hectares na Amazônia Legal, e os 67,4 milhões de hectares arrecadados neste território, porque em seu artigo 31 autoriza que sejam aplicadas as mesmas normas quando tratar-se de regularização de porções de terras devolutas ou de terras a qualquer título incorporadas ao patrimônio do Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA, que se destinem à regularização fundiária de área urbana consolidada ou para expansão urbana, segundo o interesse das administrações locais em municípios situados na faixa de fronteira e fora da Amazônia legal.

Quanto aos beneficiários, o INCRA estima que, inicialmente, seriam regularizadas 296.858 posses, conforme tabela a seguir.

#### PUBLICO ALVO DA REGULARIZAÇÃO - ÁREAS RURAIS

Estados	Municípios	Total Posses	Tamanho da Área (Módulo Fiscal – MF)		
			0 a 1 MF	1 a 4 MF	4 a 15 MF
AC	9	13.370	7.898	5.445	28
AP	15	13.599	10.834	1.779	986

AM	37	58.541	27.277	30.070	1.194
MA	28	8.757	5.525	2.928	304
MT	106	25.512	13.722	9.845	1.946
PA	86	89.785	58.942	25.877	4.966
RO	51	43.740	31.459	10.611	1.670
RR	15	28.305	23.778	2.986	1.542
TO	89	15.249	7.181	7.486	582
<b>TOTAIS</b>	<b>436</b>	<b>296.858</b>	<b>186.614</b>	<b>97.027</b>	<b>13.218</b>

FONTE: INCRA

Estes números também tornam-se imprecisos à medida que se permite a regularização de áreas acima de 1.500 (um mil e quinhentos) hectares, pelo artifício da **preferência ao atual ocupante para aquisição da totalidade da área**, conforme disposto no inciso II do artigo 13 da Medida Provisória.

A redação deste dispositivo contraria o disposto no § 1º do artigo 188 da Constituição Federal, que veda a alienação ou a concessão a qualquer título, de terras públicas com área superior a 2.500 (dois mil e quinhentos) hectares sem a prévia aprovação do Congresso Nacional. Ainda que observado o limite constitucional o dispositivo atenta, no mínimo, contra o princípio da moralidade, pois termina por favorecer a grilagem.

No outro extremo, a Medida não observa a regra programática inscrita no *caput* do artigo 188 da Constituição Federal, que determina que a *“a destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária”*. Em relação ao minifúndio (propriedades abaixo de 01 módulo) a ação de regularização deveria ser parte de um processo de reorganização fundiária, uma vez que, tecnicamente, são áreas com possibilidades econômicas inferiores às da propriedade familiar (Lei 4.504/64, artigo 4º, incisos II e IV), e, portanto, insuficientes para a manutenção e progresso econômico da unidade familiar.

A regularização fundiária rural adotada pela Medida Provisória distancia-se também da reforma agrária, por se constituir-se em mera titulação e privatização de terras públicas, sem vistoria prévia, admitindo a concessão de título por mera declaração do pretense ocupante.

Sem exagero, pode-se dizer que a MP 458, de 2009, criou uma forma de “usucapião” de terras públicas, quando fixa como direito obtenção do título se o beneficiário comprovar ocupação da área antes de 1º de dezembro de 2004, e pratique “cultura efetiva”, e cuja posse seja caracterizada como “mansa e pacífica”, todas condições que tipificam o usucapião especial de terras particulares previstos a Constituição Federal. Neste aspecto a MP é de duvidosa constitucionalidade face o disposto no parágrafo único do artigo 191 da Constituição Federal que estabelece que os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Entende-se que merece melhor redação o disposto no § 1º do artigo 7º com o disposto no artigo 10, combinado com a redação dada pelo artigo 38 da MP 458/09 ao inciso II, § 2º, do artigo 17 da Lei 8.666/93. A exigência de respeito ao fracionamento mínimo (módulo fiscal) - § 1º, art. 7º e art. 38 – conduzem ao entendimento de que não seria permitida a regularização de áreas inferiores ao módulo, quando no artigo 10 leva ao entendimento contrário, ao dispor que para estas a regularização seria gratuita.

As terras situadas no Estado de Roraima, á falta de qualquer ressalva nesta MP posterior à MP 454, estarão submetidas a duas legislações, podendo gerar conflitos na interpretação, principalmente quando se tratar de terras destinadas a uso urbano, onde interfere também as competências municipais.

A Medida Provisória também não resolve o problema das competências. Se a crítica ao INCRA era devido à morosidade no processo, a MP não soluciona o problema porque permanece com este toda a parte operacional (artigos 8º, parágrafo único; artigo 16; artigo 24, § 1º, inciso III, § 2º; artigo 25; artigo 26, § 5º, § 6º), sem que se modifique a estrutura ou haja aumento do orçamento para execução do programa.

Segundo os dados apresentados pelo INCRA seria necessário suplementar o Orçamento de 2009 com valores da ordem de R\$ 48,9 milhões, considerando as ações a serem desenvolvidas na região da Amazônia Legal.

<b>VALORES TOTAIS</b>				
<b>Descrição</b>	<b>Valor Total</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Geo Perímetro	157.703.012,35			0
Equipe de Cadastro		4.019.452,80	1.948.536,00	0
Fiscalização		8.753.323,57	4.176.683,57	0
Georreferenciamento	89.057.700,00	52.953.227,03	36.104.472,97	0
Vistoria		4.375.939,20	2.016.451,80	
Sub total	272.593.969,09			
Acréscimo 10 % custos operacionais	27.259.396,91	16.268.646,16	10.936.463,77	54.286,98
<b>Total Geral</b>	<b>299.853.365,99</b>	<b>178.955.107,78</b>	<b>120.301.101,43</b>	<b>597.156,78</b>
<b>ORÇAMENTO PLOA 2009</b>		<b>162.652.209,00</b>		
Amazônia Legal		<b>130.000.000,00</b>		
<b>Recursos Necessários</b>		<b>48.955.107,78</b>		

Por fim, o artigo 19 da MP intenta “enquadrar” as regularizações ocorridas antes da edição da MP 458 de 2009 ao considerar como nulas todas as concessões de direito a terceiros. Na prática, retoma-se para a União as terras vendidas através dos contratos de gaveta (art. 19, § 3º), e determina que a regularização se dará na forma prevista nos termos da MP 458, de 2009.

Esta é uma medida que certamente trará mais realidade ao cadastro de ocupantes de terras na Amazônia.

## **CONSIDERAÇÕES SOBRE A REGULARIZAÇÃO DE ÁREAS URBANAS**

A regularização fundiária em áreas urbanas em território da Amazônia legal consitui antiga reivindicação das populações locais. Na exposição de motivos, o governo estima a que a medida atenderá inicialmente 436 municípios nos quais há glebas públicas federais já identificadas, arrecadas e registradas em nome do INCRA ou da União. E dentre estes, 172 municípios que teriam a totalidade do perímetro urbano situado em terras federais.

A lei 6.431, de 11 de julho de 1.977, revogada pela MP 458/09, já autorizava a doação de terras devolutas aos municípios incluídos nos limites territoriais da Amazônia legal.

A MP mantém quase todas as exigências da Lei anterior, mas suprime aspectos importantes como a revogação da doação no caso de destinação diferente da prevista em lei ou das condições estabelecidas no título (artigo 31), bem como a necessidade de cumprimento da legislação federal a respeito da regularização de áreas urbanas, tal como previsto, por exemplo, no Estatuto das Cidades.

A MP traz em seu artigo 28 uma mudança jurídico-política que necessita ser melhor dimensionada. O referido artigo cancela automaticamente todos os títulos não definitivos concedidos anteriormente outorgados pelo INCRA, a partir da doação ou concessão real de uso da área ao município. E a justificação ou legitimação de posse existente sobre as áreas deverão ser submetidas ao município. Exemplificando: Um assentamento rural constituído pelo INCRA, mas ainda não emancipado, cujos títulos concedidos aos assentados ainda são provisórios, mas cuja vila rural tenha se tornado um município, terão seus títulos cancelados e deverão submeter o reconhecimento da posse ou domínio ao município. Tal cancelamento de um lado cria uma insegurança jurídica (validade do título e da justa posse) e pode transformar-se em moeda de troca política, uma vez que fica ao arbítrio das administrações locais o reconhecimento do título e da posse.

Outro aspecto importante é que as normas da MP 458/09, no que concerne à regularização de áreas urbanas consolidadas ou de interesse dos municípios para expansão urbana, aplica-se a todos os municípios situados na faixa de fronteira (artigo 41) fora da Amazônia Legal.

O conceito de área urbana consolidada (artigo 2º, inciso VII), como salientado anteriormente a respeito deste artigo, é por demais impreciso, balizando-se somente pela existência de “sistema viário implantado” e verificação de “densidade ocupacional característica”, conforme regulamento. Melhor seria estabelecer um conceito mais abrangente, como por exemplo, o adotado no substitutivo ao Projeto de Lei nº 3.057/2000,

que trata da revisão da Lei do Parcelamento do Solo Urbano, sobre o qual existe um consenso relativamente amplo, a fim de que não haja a proliferação de termos idênticos com sentidos diferentes, tal como segue:

**“área urbana consolidada:** a porção da zona urbana, definida pelo plano diretor ou pela lei municipal que estabelecer o zoneamento urbano, com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implantada, e que tenha, no mínimo, dois dos seguintes equipamentos de infra-estrutura urbana implantados:

- a) sistema de manejo de águas pluviais;
- b) disposição adequada de esgoto sanitário;
- c) abastecimento de água potável;
- d) distribuição de energia elétrica;
- e) coleta de resíduos sólidos;”

Quanto à exigência de plano de ordenamento territorial da área de expansão urbana (artigo 2º, inciso VIII), o problema não reside propriamente no conceito em si, mas na exigência para que os municípios elaborem este plano (art. 23, II) para que sejam beneficiários da doação das áreas da União. Entende-se que melhor seria que se exigisse apenas que as diretrizes de regularização fundiária da área de expansão constassem do próprio Plano Diretor, que é previsto no art. 182 da Constituição Federal e regulamentado pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001).

A propósito, a existência de um Plano Diretor é exigível somente para cidades com mais de vinte mil habitantes, nos termos do § 2º do artigo 182 da Constituição Federal:

“Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.”

Sendo um instrumento que cuida “da política de desenvolvimento e expansão urbana”, nota-se logo que boa parte – senão a integralidade – dos parâmetros delimitados pela Medida Provisória para o Plano de Ordenamento Territorial já são atribuídos ao Plano Diretor.

Mesmo com questionamento quanto à constitucionalidade, o Estatuto da Cidade elencou os critérios para exigibilidade do Plano Diretor, interpretando que o critério de número de habitantes para “cidades” a que se refere o artigo 182 da Constituição aplica-se na verdade ao município. Assim, mostra-se despciendo a exigência (artigo 23) de um “plano de ordenamento

territorial da zona de expansão urbana”, no caso de existir Plano Diretor aprovado nos termos da Constituição e da lei.

Por fim, os limites das áreas autorizados para alienação, de mil metros quadrados (art. 30, inciso I, letra “b”), e de cinco mil metros quadrados (art. 30, inciso III) encontram-se dissonantes com os critérios estabelecidos no Estatuto das Cidades, que autorizou o usucapião especial urbano de lotes de no máximo 250 (duzentos e cinquenta) metros quadrados, ou, no caso de áreas públicas, de concessão especial para fins de moradia.

Estes limites mostram-se ainda mais descabidos quando se observa que o artigo 41 autoriza a aplicação destas regras em toda a faixa de fronteira fora da Amazônia Legal, e o artigo 31 determina a irreversibilidade da doação ou da concessão das áreas aos municípios, o que nos leva a concluir que, assim como para a área rural criou-se brechas para a regularização do latifúndio e da grilagem (preferência para aquisição de áreas superiores a 1.500 hectares), também na área urbana contemplou-se a regularização de lotes de mansões.

#### **A SEGURANÇA AMBIENTAL NA MP 458/09**

A MP 458/09 traz em seu artigo 4º o impedimento de regularização fundiária de áreas:

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

II - tradicionalmente ocupadas por população indígena, comunidades quilombolas e tradicionais;

III - de florestas públicas, nos termos da Lei no 11.284, de 2 de março de 2006, de unidades de conservação ou de interesse para sua criação, conforme regulamento; e

IV - que contenham acessões ou benfeitorias federais.”

Nos termos dos incisos acima transcritos resta vedado a regularização fundiária em ocupações que estejam sobre terras tradicionalmente ocupadas por comunidades indígenas, quilombolas ou tradicionais, e conforme o dispositivo está escrito podemos afirmar que a vedação é garantida independente da demarcação da área.

Observa-se também que não será permitida a regularização em áreas de florestas públicas ou Unidades de Conservação devidamente demarcadas. É relevante salientar que este dispositivo garante, também, que áreas de interesse para a criação de UC's não podem ser regularizadas. Aqui reside uma polêmica interessante, pois em certa medida o texto cria uma espécie de “autorga preventiva” de terras para criação de UC's. A Lei do SNUC - Lei 9.985 de 2000 -, em seu artigo 22, regulamenta a criação de

Unidades de Conservação da Natureza, e neste diapasão para que haja uma UC são necessários estudos técnicos e audiência pública com a comunidade interessada ou atingida pela criação da UC. O regulamento a que se refere a MP não prevalece, em todo caso, pois já há norma geral que reje a criação de UC's. Diz o texto da Lei nº 9.985/2000:

“Art. 22. As unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público.

§ 2º A criação de uma unidade de conservação deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade, conforme se dispuser em regulamento.

§ 3º No processo de consulta de que trata o § 2º, o Poder Público é obrigado a fornecer informações adequadas e inteligíveis à população local e a outras partes interessadas”.

Ora, o texto da MP leva a entender que a nova regulamentação poderia estabelecer um regramento específico para criação de UC's em áreas na Amzônia Legal. Entendemos que tal medida se vier a ser editada sem a observância do disposto na Lei 9.985/2000 será injurídica, pois diante da sistemática legal em vigor, o ordenamento jurídico pátrio não comporta um título infralegal que estabeleça procedimentos específicos para criação de UC's na Amazônia.

Assim, a aprovação do texto do inciso III do artigo 4º criaria uma assimetria legal com a lei específica que trata da instalação de Unidades de Conservação. Tal situação poderia, até mesmo, alterar a interpretação da Lei originaria e estruturante da política de criação de Unidades de conservação.

O artigo 14 da MP em comento traz o regramento para o conteúdo, mínimo, do Termo de de Concessão de Direito Real de Uso e para o Título de Domínio. Em seus incisos II, III, IV, V, o dispositivo em comento estabelece a obrigação do cumprimento das normas ambientais de:

“II - o aproveitamento racional e adequado da área;

III - a utilização adequada dos recursos naturais e preservação do meio ambiente;

IV - a averbação da reserva legal;

V - identificação das áreas de preservação permanente e recuperação de áreas eventualmente degradadas, conforme regulamento;”

O parágrafo 3º do artigo 14 traz o amálgama da segurança ambiental para a regularização fundiária em áreas rurais, qual seja a sanção para o descumprimento das regras contidas nos incisos supra citados. O §3º determina que:

“§ 3º o descumprimento da legislação ambiental, durante o prazo de vigência da cláusula resolutiva, implica rescisão imediata do título de domínio ou do termo de concessão, com a conseqüente reversão da área em favor da União, declarada no processo administrativo que apurar a prática da infração ambiental.”

O artigo 15 da MP dá consistência ao mandamento do § 3º, acima transcrito, ao estabelecer que as “*condições resolutivas do título de domínio e do termo de concessão de uso somente serão liberadas após vistoria*”. Entretanto, a MP 458/09 cria um conflito no que se refere a aplicação do artigo 15 e § 3º do artigo 14, na exata medida em que as regularizações fundiárias em imóveis com menos de 4 módulos fiscais, por força do artigo 12, terão os requisitos para regularização aferidos por meio da auto declaração do ocupante. Assim, resta a dúvida também quanto aos imóveis rurais de até um módulo fiscal que poderão ser alienados ou concedidos com direito real de uso de forma gratuita dispensada a licitação e vistoria. A dúvida é: estes imóveis serão também revertidos em favor da União no caso do descumprimento da legislação ambiental?

Enquanto é evidente a preocupação com a segurança ambiental na regularização fundiária das áreas rurais na Amazônia, o mesmo não se observando quanto se trata de regularização de áreas urbanas.

Nas áreas urbanas não houve a preocupação com a segurança ambiental como nas áreas rurais, na exata medida em que não há reversão para o patrimônio da União no caso do descumprimento da legislação ambiental na regularização fundiária urbana. Tal assertiva não é uma interpretação hermenêutica, mas sim a leitura direta do dispositivo contido no artigo 31 da MP, se não vejamos:

“Art. 31. Não haverá reversão do imóvel ao patrimônio da União em caso de descumprimento das disposições desta Medida Provisória pelo Município”.

Ora, a legislação ambiental em áreas urbanas também deveria fazer parte das exigências para a sua regularização fundiária assim como é nas áreas rurais. Tal medida contida na MP fere o princípio da isonomia, pois da tratamento diferenciado para ações semelhantes. Lembramos que nas áreas urbanas a incidência da APP - Área de Preservação Permanente-, é regulamentada pelo Código Florestal e o seu descumprimento poderá levar a criação de bolsões urbanos em áreas de risco. Aliás, o texto da MP em seu artigo 2º inciso VII traz a definição de área urbana consolidada definindo-a como :

“VII - áreas urbanas consolidadas: aquelas que apresentem sistema viário implantado e densidade ocupacional característica, na data de publicação desta Medida Provisória, conforme regulamento;”

Ora, esta definição de área urbana consolidada coroa o raciocínio de que é necessário a exigência ambiental na regularização fundiária urbana, pois o conceito existente na MP 458 não traz garantias de salubridade ambiental para a população existente na área e será o condão de antropização em áreas de risco geológico ou ambiental.

Seguindo a trilha de descuido ambiental na regularização fundiária urbana, a MP em seu inciso III do artigo 3º determina que são passíveis de regularização fundiária “*remanescentes de núcleos de colonização ou de projetos de reforma agrária que tiverem perdido a vocação agrícola e se destinem à utilização urbana*”. Ora, este artigo combinado com o inciso II do artigo 23 da MP em estudo, irá promover uma verdadeira “festa da conversão de áreas” e irá ter como conseqüência um aumento nas áreas degradadas e desmatadas, pois ao converter a área rural em área urbana, a MP susta a aplicação, sobre os terrenos convertidos, de manutenção da Área de Reserva Legal. Destarte, nos casos em que ela ainda exista ela será suprimida e nos casos em que ela já se foi não haverá recuperação da mesma.

Por fim temos o artigo 41 da MP que amplia a sua eficácia para todos os biomas nacionais. O Dispositivo em comento, aumenta a incidência da regularização fundiária proposta na MP para outros biomas nacionais que não a Amazônia, deturpando com isso o objetivo precípua das medidas propostas na MP, sem um estudo do impacto desta ampliação nos demais biomas nacionais, como por exemplo, a Mata Atlântica. O dispositivo trata “desiguais” como “iguais”, pois há na região de abrangência da Mata Atlântica 13 Estados da Federação abrangendo 4.025 municípios, sendo que a maioria esmagadora destes estão na faixa de até 5 mil habitantes, 1.017 cidades, seguido por municípios na faixa de 10 mil até 20 mil habitantes, 1.230 cidades. É relevante citar que 70% da área do bioma Mata Atlântica com vegetação remanescente, sejam primárias ou secundárias, estão em terrenos particulares e os 30 por cento restante sob domínio dos Estados Federativos, Municípios e, em certa medida, da União. Com a abertura presente no artigo 41 será impossível fiscalizar as medidas propostas na MP, pois elas foram pensadas para Amazônia que tem 9 estados com 436 município beneficiados segundo dados do INCRA.

São as considerações, smj.

Brasília, 23 de março de 2009.