



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA**  
**1ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO**  
**GRUPO DE TRABALHO TERRAS PÚBLICAS - GT TERRAS**

**NOTA TÉCNICA N. 01/2024-GT TERRAS PÚBLICAS/1ªCCR-MPF**

**PROJETO DE LEI N. 2.757/2022**

**OBJETO DE ANÁLISE**

A presente Nota Técnica analisa o Projeto de Lei n. 2.757/2022, de autoria do Senador Confúcio Moura, cuja proposição inicial foi de “altera(r) a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para determinar a extinção das cláusulas resolutivas constantes de títulos de domínio expedidos anteriormente a 10 de outubro de 1997”.<sup>[1]</sup>

Na justificativa de apresentação do projeto de lei, indicou-se que “a legislação atual trata da mesma forma contratos novos e contratos firmados, no século passado – ainda antes de 1985 –, sobre áreas da Amazônia” e que “a forma como se encontra prevista a regularização em nosso ordenamento jurídico acaba por gerar o cancelamento de títulos por inadimplência de condições resolutivas fixadas na década de 1970, ou seja, meio século atrás, penalizando injustamente os pioneiros que acorreram à época àquela região, bem como a seus sucessores”.

Posteriormente, com as alterações levadas a efeito pela Câmara dos Deputados, foi encaminhado para sanção presidencial redação final do projeto aprovado 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”.

Relativamente à extinção das cláusulas resolutivas constantes de títulos de domínio, constou a seguinte redação final do projeto de lei:

Art. 2º A Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 15-A e 16-A:

“Art. 15-A. Caso o contrato emitido antes de 25 de junho de 2009 esteja pendente de pagamento, os beneficiários originários, herdeiros ou terceiros adquirentes de boa-fé que ocupem e explorem o imóvel poderão adimplir integralmente o saldo devedor e receber a quitação do contrato, hipótese em que será aplicável a extinção das cláusulas resolutivas, observado o disposto no art. 16-A desta Lei.

§1º O terceiro de boa-fé proprietário de outros imóveis rurais poderá ter seu requerimento atendido, desde que o somatório das áreas de sua propriedade com o imóvel em estado de inadimplência não exceda a 2.500 ha (dois mil e quinhentos hectares).

§2º Ato do Poder Executivo disporá sobre as condições financeiras e os prazos para a renegociação, observados os limites estabelecidos nesta Lei.”

“Art. 16-A. Ficam extintas as cláusulas resolutivas constantes dos títulos emitidos até 25 de junho de 2009 que atendam às seguintes condições:

- I – comprovação, pelo proprietário ou possuidor, do adimplemento das condições financeiras, observado o previsto no art. 15-A desta Lei;
- II – área total por proprietário ou possuidor não superior a 2.500 ha (dois mil e quinhentos hectares);
- III – comprovação de inscrição do imóvel rural no Cadastro Ambiental Rural (CAR).

§1º É vedada a concessão dos benefícios previstos nesta Lei quando houver a ocorrência de exploração de mão de obra em condição análoga à de escravo na área a ser regularizada.

§2º A extinção das cláusulas resolutivas não afasta a responsabilidade por infrações ambientais, trabalhistas e tributárias.

§3º A liberação dos títulos de domínio sem a observância do disposto nesta Lei implica responsabilidade civil, administrativa e penal dos responsáveis.”

Art. 3º O art. 19 da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 19. No caso de inadimplemento de contrato firmado com órgãos fundiários federais após 25 de junho de 2009, com base nesta Lei, o beneficiário originário, seus herdeiros ou terceiros adquirentes que ocupem e explorem o imóvel poderão requerer a renegociação ou o enquadramento do contrato, sob pena de reversão, observadas:

.....

§ 3º Ato do Poder Executivo disporá sobre as condições financeiras e os prazos para a renegociação ou o enquadramento, observados os limites estabelecidos nesta Lei.”(NR)

Assinatura digital conjunta, primeira assinatura em 18/04/2024 16:18. Para verificar a autenticidade acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 48aae78f.29182007.6423c206.6b7c6f39

Art. 4º A Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 6º .....

§ 9º Os laudos que indiquem o grau de utilização da terra e o grau de eficiência na exploração produzidos há mais de 5 (cinco) anos deverão, a pedido do proprietário, ser atualizados de acordo com as condições atuais da propriedade.”(NR)

“Art. 20. ....

§ 2º A vedação de que trata o inciso I do *caput* deste artigo, quando o exercício do cargo, emprego ou função pública for compatível com a exploração da parcela, não se aplica ao candidato:

- I – agente comunitário de saúde ou agente de combate às endemias;
  - II – profissional da educação;
  - III – profissional de ciências agrárias;
  - IV – que preste outros serviços de interesse comunitário à comunidade rural ou à vizinhança da área objeto do projeto de assentamento.
- .....”(NR)

“Art. 20-A. Fica o Incra autorizado a considerar beneficiário da reforma agrária quem já tenha sido assentado, mas que por razões sociais ou econômicas teve que se desfazer da posse ou do título, desde que se enquadre como beneficiário da reforma agrária e ocupe e explore a parcela há, no mínimo, 1 (um) ano.

Parágrafo único. Fica vedada uma terceira obtenção de terras em assentamento de reforma agrária por parte do beneficiário.”

“Art. 26-B. Fica o Incra autorizado a regularizar a posse de lote em projeto de assentamento que tenha sido ocupado sem autorização, observado o disposto nos arts. 20 e 20-A desta Lei.

§ 1º A regularização será processada a requerimento de quem estiver na posse direta do lote ou, de ofício, pelo Incra, desde que atendidas cumulativamente as seguintes condições:

- I – criação do projeto de assentamento há mais de 2 (dois) anos;
- I-A – ocupação e exploração da parcela diretamente pelo interessado há, no mínimo, 1 (um) ano;

.....”(NR)

Art. 5º O art. 3º-A da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 3º-A .....

I – o limite de crédito será de até R\$280.000,00 (duzentos e oitenta mil reais) por beneficiário, podendo abranger até 100% (cem por cento) do valor dos itens objeto de financiamento, na forma do regulamento;

.....

Assinatura digital conjunta, primeira assinatura em 18/04/2024 16:18. Para verificar a autenticidade acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 48aae78f.29182007.6423c206.6b7c6f39

IV – os limites estabelecidos nos incisos I e III deste *caput* serão atualizados anualmente, no mínimo na mesma proporção da inflação apurada pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) ou índice que venha a substituí-lo, ou ainda mediante proposta do órgão gestor do FTRA.”(NR)

A alteração na legislação nacional que está em foco nesta análise constante do projeto de lei diz respeito ao acréscimo do art. 16-A à Lei 11.952/2009, prevendo a extinção de cláusulas resolutivas constantes dos títulos emitidos até 25 de junho de 2009 que atendam a determinadas condições. Veja-se que a redação aprovada na Câmara dos Deputados prevê a extinção de cláusulas resolutivas constantes dos títulos emitidos até 25 de junho de 2009, diferentemente do proposto originalmente no Senado Federal, que indicava os títulos emitidos até 10 de outubro de 1997.

Ao analisar o projeto de lei aprovado no Congresso Nacional, o Presidente da República, por meio da Mensagem n. 693, de 19 de dezembro de 2023, vetou o art. 2º, que acrescia os arts. 15-A e 16-A na Lei n. 11.952/2009, e o art. 4º, na parte em que pretendia alterar o §9º do art. 6º da Lei n. 8.629/1993.

Na presente Nota Técnica, serão apresentadas considerações sobre a (in)constitucionalidade da proposta do Congresso Nacional de extinguir as cláusulas resolutivas previstas nos títulos relacionados a projetos de colonização, de assentamento e de natureza agrária análoga, bem como sobre o veto apostado pelo Presidente da República ao referido dispositivo do projeto de lei.

### **CLÁUSULAS RESOLUTIVAS E PREVISÃO NOS TÍTULOS RELACIONADOS A PROJETOS DE COLONIZAÇÃO, DE ASSENTAMENTO E DE NATUREZA AGRÁRIA ANÁLOGA**

O Projeto de Lei n. 2.757/2022, ora analisado, pretendeu alterar legislação que trata de títulos expedidos pelo governo brasileiro, especificamente desde as décadas de 1970 e 1980, que apresentavam previsão de cláusulas resolutivas. Esses títulos estabeleciam para os interessados determinadas condições em troca do recebimento de terras públicas, o que se inseriu no contexto de projetos “de colonização, de assentamento e de natureza agrária análoga”, principalmente na Amazônia.

Nesse quadro, determinado particular recebia terras públicas mediante o cumprimento de prestações e condições estabelecidas, inclusive em alguns casos por meio da quitação de preço e da implementação de medidas para fins de efetivar a função social da propriedade. Os negócios jurídicos celebrados poderiam ser contratos de alienação de terras públicas, concessões de título de domínio, concessões de direito real de uso, entre outros.

As cláusulas resolutivas previstas remetiam à adoção de medidas para fins de fazer cumprir a função social da propriedade, prevendo-se a impossibilidade de alienação do imóvel por determinado lapso de tempo, a elaboração de projeto agrícola, etc.

A preocupação com a efetivação da função social da propriedade está presente na Constituição da República de 1988 em vários dispositivos.<sup>[2]</sup> No art. 5º, XXIII, há previsão de que “a propriedade atenderá a sua função social” e, especificamente no que diz respeito à Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, consta na Lei Maior a possibilidade de a União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social. Além disso, a atual Constituição prevê que “os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária receberão títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de dez anos” (art. 189, *caput*).

A Lei 8.629/93, que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, prevê, no art. 18, §2º, que “na implantação do projeto de assentamento, será celebrado com o beneficiário do programa de reforma agrária contrato de concessão de uso, gratuito, inegociável, de forma individual ou coletiva, que conterá cláusulas resolutivas, estipulando-se os direitos e as obrigações da entidade concedente e dos concessionários, assegurando-se a estes o direito de adquirir título de domínio ou a CDRU nos termos desta Lei”.

O art. 474 do Código Civil dispõe que “a cláusula resolutiva expressa opera de pleno direito; a tácita depende de interpelação judicial”.

A respeito da matéria, leciona Maria Helena Diniz:<sup>[3]</sup>

“Em nosso direito estão instituídas duas modalidades de condição resolutiva: a tácita e a expressa.

Pelo Código Civil vigente, arts. 475 e 476, a condição, ou melhor, cláusula resolutiva tácita está subentendida em todos os contratos bilaterais ou sinalagmáticos, para o caso em que um dos contraentes não cumpra sua obrigação, autorizando, então, o lesado pela inexecução a pedir rescisão contratual, se não preferir exigir o cumprimento, e indenização das perdas e danos. Há presunção legal de que os contratantes inseriram, tacitamente, cláusula dispondo que o lesado pelo inadimplemento pode requerer, se lhe aprouver, a rescisão do ajuste com perdas e danos. Isto porque, nesses contratos, a prestação de uma das partes tem por causa a contraprestação que lhe foi prometida; daí haver prejuízo com o não cumprimento da obrigação de uma delas. Todavia, o pronunciamento da rescisão da avença deverá ser judicial (CC, art. 474, *in fine*); portanto, o contrato não se rescindir de pleno direito. Assim sendo, a condição resolutiva tácita, alegada pelo lesado, deverá ser apurada judicialmente, de modo que o magistrado só decretará a rescisão do contrato se provado o inadimplemento do devedor. Com o pronunciamento do rompimento do liame obrigacional,

o faltoso deverá reparar todos os prejuízos que causou, compreendendo-se neles o dano emergente e o lucro cessante.

Apesar de todo contrato sinalagmático conter implicitamente cláusula resolutive, nada obsta que os contratantes a ajustem expressamente, para reforçar o efeito da condição, de tal forma que a inexecução da prestação por qualquer um deles importe na rescisão do contrato, de pleno direito, sujeitando o faltoso às perdas e danos, sem necessidade de interpelação judicial (CC, arts. 474, 1ª parte, 127 e 128). Uma vez convencionada condição resolutive expressa, o contrato rescindir-se-á automaticamente, fundando-se no princípio da obrigatoriedade dos contratos, justificando-se quando o devedor estiver em mora. “A cláusula resolutive expressa produz efeitos extintivos independentemente de pronunciamento judicial” (Enunciado n. 436 do Conselho da Justiça Federal, aprovado na V Jornada de Direito Civil).

No caso dos títulos emitidos com cláusula resolutive expressa, como os ora analisados, a simples inexecução da prestação estabelecida por uma das partes acarreta a extinção do contrato.

Nessa linha, a partir do momento em que aquele interessado que recebeu terra pública deixa de cumprir a prestação estabelecida, na forma e prazo avençados, o negócio jurídico é rescindido, operando-se a cláusula resolutive, sem a necessidade de interpelação judicial, nos termos do art. 474 do Código Civil.

Assim, o descumprimento das prestações estabelecidas pelos interessados que receberam terras públicas no contexto de projetos “de colonização, de assentamento e de natureza agrária análoga” faz incidir as cláusulas resolutive, razão pela qual o direito sobre aquelas terras deixa de existir. E, com isso, essas terras retornam ao patrimônio público.

O Projeto de Lei n. 2.757/2022 traz, em sua justificativa, alegação de que há contratos antigos com previsão de cláusulas resolutive e que a sua implementação, por inadimplência, pode gerar penalização injusta a pessoas que acorreram para participar dos projetos ou mesmo para seus sucessores.

Como se verá adiante, o projeto de lei afronta dispositivos da Constituição da República de 1988, motivo pelo qual o veto posto ao art. 2º, que acrescia os arts. 15-A e 16-A na Lei n. 11.952/2009, foi correto. E, caso haja derrubada desse veto, deve ser objeto de representação ao PGR para propositura de ação de controle de inconstitucionalidade.

## **DA VIOLAÇÃO AO ATO JURÍDICO PERFEITO**

O art. 5º, XXXVI, da Constituição da República prevê que a lei não prejudicará o ato jurídico perfeito.

Sobre o ato jurídico perfeito, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro dispõe, no art. 6º, *caput* e §1º, que “a Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada” e que “reputa-se ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou”.<sup>[4]</sup>

Os títulos negociados pelo governo em projetos “de colonização, de assentamento e de natureza agrária análoga”, principalmente na Amazônia, estabeleciam para os interessados determinadas condições em troca do recebimento de terras públicas. Essas cláusulas resolutivas, por serem expressas, operavam-se de pleno direito, com o simples descumprimento do contrato pelo particular.

Nesse rumo, uma vez operada a rescisão do contrato, com o não cumprimento de uma ou de algumas das prestações estabelecidas pelo interessado, o título que amparava o particular deixava de ter valor jurídico para fins de assegurar o direito sobre o imóvel. A terra anteriormente entregue ao particular que descumpriu os termos estabelecidos no negócio jurídico retornava ao patrimônio público.

Nessa linha, nem mesmo eventual inércia ou demora do INCRA em retomar as glebas públicas em virtude do descumprimento dos contratos poderia ser arguida para amparar pretensão das pessoas que descumpriram as condições contratuais. É que, com a incidência da cláusula resolutiva, essas pessoas deixam de ter amparo jurídico relativamente à terra, a qual, retornam ao patrimônio público. Essas terras que retornam ao patrimônio público sequer podem ser objeto de usucapião (art. 183, §3º, da Constituição da República).

Assim, o Projeto de Lei n. 2.757/2022, no tópico que previa a extinção das cláusulas resolutivas constantes dos títulos emitidos até 25 de junho de 2009, apresentava redação que fere o ato jurídico perfeito, porque essas cláusulas já operaram os seus efeitos com o simples descumprimento contratual.

## **DA VIOLAÇÃO À FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE**

A Constituição da República de 1988 estabelece, em diversos dispositivos, que a propriedade deve cumprir a sua função social.

No art. 5º, XXIII, a Lei Maior determina que “a propriedade atenderá a sua função social”. Quando trata dos princípios gerais da atividade econômica, a Constituição consagra os princípios da propriedade privada e também da função social da propriedade (art. 170, *caput*, II e III). Além disso, estabelece que a propriedade urbana e a propriedade rural devem cumprir sua função social (arts. 182, 184 e 186).

O art. 184, *caput*, da Constituição da República de 1988 dispõe que “competem à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não

esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei”.

Já no art. 186, a Constituição define que a função social da propriedade rural é cumprida quando ela atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I - aproveitamento racional e adequado; II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho; e IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.<sup>[5]</sup>

Os títulos negociados pelo governo em projetos “de colonização, de assentamento e de natureza agrária análoga”, principalmente na Amazônia, estabeleciam para os interessados determinadas condições em troca do recebimento de terras públicas. O particular recebia terras públicas mediante o cumprimento de prestações e condições estabelecidas. Geralmente, fixava-se a necessidade de adimplemento de obrigação financeira (pagamento de determinado preço) e a implementação de medidas para fins de efetivar a função social da propriedade.

As cláusulas resolutivas previstas viabilizavam que, não cumprida a função social da propriedade, o contrato seria rescindido, retornando a porção de terra ao patrimônio público.

O Projeto de Lei n. 2.757/2022, ao propor a extinção das cláusulas resolutivas, desconsidera o cumprimento da função social da propriedade, porque prevê como condições para a extinção das cláusulas resolutivas constantes dos títulos emitidos até 25 de junho de 2009 apenas o seguinte: “I – comprovação, pelo proprietário ou possuidor, do adimplemento das condições financeiras, observado o previsto no art. 15-A desta Lei; II – área total por proprietário ou possuidor não superior a 2.500 ha (dois mil e quinhentos hectares); e III – comprovação de inscrição do imóvel rural no Cadastro Ambiental Rural (CAR)”. Vê-se, portanto, que o projeto de lei, caso não fosse vetado, viabilizaria que particulares que descumpriram obrigações previstas nos títulos relativas à efetivação da função social da propriedade pudessem manter consigo as terras públicas recebidas, ferindo o princípio da função social da propriedade.

Não há, em princípio, um problema por si só na decisão do Congresso Nacional de tornar menos rígidas as condições para regularização dos imóveis. Eventualmente, por razões de conveniência política, o Congresso Nacional poderia entender que o benefício de uma maior regularização de áreas é maior que os custos para a sociedade de condições menos rígidas. A regularização fundiária é um valor muito importante ainda a ser perseguido no Brasil, especialmente na Amazônica. Inúmeros problemas sociais graves decorrem da falta de regularização fundiária.

Contudo, uma ampla exclusão das condições para regularização das áreas, sem

a previsão de uma alternativa, cria uma situação de desconsideração, na prática, da função social da propriedade, o que afronta a Constituição da República de 1988.

Para além disso, essa previsão constante do projeto de lei ofende o direito coletivo à reforma agrária, também consagrado na Constituição da República. É que para realizar a reforma agrária, o governo necessita ter estoque de terras para realizar a sua distribuição entre interessados. É comum o governo precisar se valer da desapropriação para fins de reforma agrária (Lei n. 8.629/93), o que gera o custo da aquisição das terras por meio do procedimento expropriatório, bem como demanda lapso de tempo nos debates inerentes aos processos judiciais (geralmente imbrólios a respeito de a propriedade cumprir ou não sua função social, requisitos do decreto que declara o imóvel de interesse social, preço a ser pago pelo imóvel, etc).

O Projeto de Lei n. 2.757/2022, ao propor simplesmente a extinção das cláusulas resolutivas, transfere do Poder Público para os particulares, mesmo sem o cumprimento das obrigações previamente estabelecidas, imóveis rurais que poderiam ser utilizados para realizar a reforma agrária, postergando a concretização desse direito em prol de particulares que, repita-se, descumpriram os termos do negócio jurídico anteriormente celebrado.

Portanto, o projeto de lei ofende o princípio da função social da propriedade e também o direito à reforma agrária.

### **DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA IGUALDADE**

A Constituição da República de 1988 dispõe, no art. 5º, *caput*, que “todos são iguais perante a lei”. Nessa linha, “adotou o princípio da igualdade de direitos, prevendo a igualdade de aptidão, uma igualdade de possibilidades virtuais, ou seja, todos os cidadãos têm o direito de tratamento idêntico pela lei, em consonância com os critérios albergados pelo ordenamento jurídico”.<sup>[6]</sup>

A doutrina registra a necessidade de observar o princípio da igualdade tanto na aplicação do direito quanto na criação do direito.<sup>[7]</sup>

Dessa forma, para tratar de forma diferenciada os cidadãos, a legislação precisa apresentar elementos de comparação que permitam justificar adequadamente o tratamento diferenciado.

No Projeto de Lei n. 2.757/2022, verifica-se que o legislador pretende tratar igualmente particulares que receberam terras públicas e cumpriram todas as prestações estabelecidas nos títulos firmados com o poder público e particulares que receberam terras públicas e não cumpriram as prestações estabelecidas nos títulos.

A justificativa do projeto de lei indica, de forma expressa, que se pretende proteger títulos de negócios jurídicos já rescindidos nos quais houve “inadimplência de condições resolutivas” [...] “penalizando injustamente os pioneiros que acorreram à época àquela região, bem como a seus sucessores”.

Não há demonstração de fundamento apto a justificar o tratamento diferenciado, já que há detentores de títulos semelhantes, com previsão de cláusulas resolutivas, que cumpriram todas as prestações estabelecidas e, desse modo, têm título legítimo em relação as suas terras. Além disso, ao se tratar igualmente quem cumpriu as condições e quem não as cumpriu, o legislador, em certa medida, prejudica quem atuou de boa-fé. A pessoa que efetivamente cumpriu a legislação obterá o mesmo benefício que a pessoa que simplesmente pode ter atuado de má-fé, com intencional descumprimento das condições. Ainda que algumas condições possam ser flexibilizadas, isso não pode levar a um favorecimento a quem atuou de má-fé, sob pena de se tornar um incentivo ao descumprimento de contratos.

Ademais, se o objetivo fosse o de simplesmente transferir terras públicas com áreas inferiores a 2.500 hectares para particulares, mediante pagamento de preço (adimplemento de condição financeira) e com obrigação de inscrição do imóvel rural no Cadastro Ambiental Rural (CAR), tal possibilidade deveria ser oferecida a todas as pessoas que se dispusessem ao cumprimento dessas obrigações. Veja-se que se trataria de uma compra e venda comum, com a limitação do tamanho da área e cumprimento da obrigação de inscrição do imóvel no CAR, o que já é obrigatório por força da Lei n. 12.651/2011 (art. 29).

Registre-se que o projeto de lei, se tivesse o art. 2º sancionado, permitiria a regularização do pagamento para os particulares que estão inadimplentes com a condição financeira (acréscimo do art. 15-A à Lei 11.952/2009), demonstrando que até mesmo os inadimplentes quanto ao pagamento do preço poderiam utilizar os títulos já rescindidos para obter a regularização da obtenção de terras públicas, mesmo sem cumprir previamente as prestações atinentes à efetivação da função social da propriedade.

Portanto, o Projeto de Lei n. 2.757/2022, ao propor a extinção das cláusulas resolutivas e viabilizar a utilização de títulos já rescindidos para que particulares adquiram terras públicas, sem cumprimento das medidas estabelecidas para assegurar a efetivação da função social da propriedade, acaba por ferir o princípio da igualdade, porque trata de forma diferenciada cidadãos que tiveram acesso a determinadas áreas de terras públicas justamente porque se comprometeram a cumprir prestações também diferenciadas. Retirar a necessidade de cumprir essas prestações diferenciadas, afastando os efeitos das cláusulas resolutivas, acaba por promover acesso privilegiado à aquisição de terras públicas.

## **DO VETO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA AO ART. 2º DO PROJETO DE LEI N. 2.757/2022**

Conforme exposto anteriormente, o Presidente da República vetou o art. 2º do Projeto de Lei n. 2.757/2022, que acrescia os arts. 15-A e 16-A na Lei n. 11.952/2009, e o art. 4º do Projeto de Lei, na parte em que altera o § 9º do art. 6º da Lei n. 8.629/1993.<sup>[8]</sup>

Especificamente sobre o acréscimo do art. 16-A, que previa a extinção das cláusulas resolutivas, expôs o Presidente da República:

“Em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público ao transferir para o patrimônio de particulares imóveis rurais que, por força das cláusulas resolutivas dos títulos do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, haviam retornado ao patrimônio público. Tendo em vista que poderia haver interesse público quanto à destinação desses imóveis, a transferência a particulares poderia criar grande insegurança jurídica.

Ademais, a proposição legislativa incorre em vício de inconstitucionalidade ao violar o ato jurídico perfeito (art. 5º, *caput*, inciso XXXVI, da Constituição), na medida em que se propõe a extinguir cláusulas resolutivas de contratos que se encontram resolvidos em razão do descumprimento das condições impostas por essas cláusulas que se pretende agora extirpar.

A proposta legislativa também contraria o comando constitucional da segurança jurídica, ao anistiar o inadimplemento contumaz de contratos firmados por particulares com o Poder Público e incentivar o descumprimento de contratos administrativos em curso e futuros.”<sup>[9]</sup>

Conforme razões apresentadas pelo Presidente da República, as cláusulas resolutivas dos títulos, nos casos em que já incidiram, fizeram retornar ao patrimônio público os respectivos imóveis. Assim, podendo haver interesse público na destinação desses imóveis, a transferência para particulares gera insegurança jurídica. Além disso, a redação proposta no projeto de lei viola ato jurídico perfeito, porque as cláusulas já incidiram nos contratos, os quais se encontram resolvidos em razão do descumprimento.

Ademais, a proposta legislativa poderia significar incentivo ao descumprimento de contratos, justamente por premiar pessoas que descumpriram contratos firmados com o Poder Público.

Nesse quadro, o projeto de lei, no tópico analisado – extinção de cláusulas resolutivas –, fere diversos dispositivos constitucionais, razão pela qual a extinção das cláusulas resolutivas não deve prosperar, impondo-se a manutenção do veto apostado pelo Presidente da República.

## CONCLUSÃO

O Projeto de Lei n. 2.757/2022, no ponto em que pretendia extinguir as cláusulas resolutivas, fere diversos dispositivos da Constituição da República de 1988, sobretudo aqueles referentes à proteção ao ato jurídico perfeito, à função social da propriedade e ao direito à reforma agrária, bem como ao princípio da igualdade.

O veto aposto pelo Presidente da República, nesse ponto, é adequado, pelas razões expostas acima, sendo que, no caso de os vetos serem derrubados, sugere-se a elaboração de representação para que a PGR ajuíze ação de controle concentrado de constitucionalidade.

*(assinado digitalmente)*

**MICHEL FRANCOIS DRIZUL HAVRENNE**  
Procurador da República  
Coordenador do GT Terras Públicas 1ª CCR/MPF

*(assinado digitalmente)*

**BRUNO JOSÉ SILVA NUNES**  
Procurador da República

*(assinado digitalmente)*

**ANDRÉ BUENO DA SILVEIRA**  
Procurador da República

*(assinado digitalmente)*

**ALEXANDRE JABUR**  
Procurador da República

*(assinado digitalmente)*

**GABRIEL DA ROCHA**  
Procurador da República

---

### Notas

- <sup>1</sup> A redação original do projeto de lei pode ser consultada no sítio eletrônico do Senado Federal.
- <sup>2</sup> A Constituição de 1967 já consagrava o princípio da função social da propriedade, no art. 157, III.

3. <sup>^</sup> DINIZ, M. H. Curso de direito civil brasileiro. 39. ed. São Paulo: Saraiva, 2023. E-book. P. 317-320.
4. <sup>^</sup> Conforme ensinam Gilmar Ferreira Mendes e João Trindade Cavalcante Filho, ato jurídico perfeito “é o ato que já está completo, feito, terminado, que já esgotou o trâmite de formação. ‘Perfeito’ encerra não um juízo de valor (ato bem feito), mas de fato (ato que já se aperfeiçoou). Assim, por exemplo, um contrato celebrado hoje não será atingido por uma nova lei que entre em vigor amanhã, ainda que se trate de uma lei de ordem pública. Porém, se o contrato ainda não tinha sido firmado, já será regulado pela nova lei” (MENDES, G. F.; FILHO, J. T. C. Manual Didático de Direito Constitucional. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2021. E-book. P. 435-437).
5. <sup>^</sup> Sobre o acesso à propriedade da terra e a função social da propriedade, o Estatuto da Terra (Lei 4.504/64) dispõe: “Art. 2º É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei. §1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente: a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias; b) mantém níveis satisfatórios de produtividade; c) assegura a conservação dos recursos naturais; d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem. §2º É dever do Poder Público: a) promover e criar as condições de acesso do trabalhador rural à propriedade da terra economicamente útil, de preferência nas regiões onde habita, ou, quando as circunstâncias regionais, o aconselhem em zonas previamente ajustadas na forma do disposto na regulamentação desta Lei; b) zelar para que a propriedade da terra desempenhe sua função social, estimulando planos para a sua racional utilização, promovendo a justa remuneração e o acesso do trabalhador aos benefícios do aumento da produtividade e ao bem-estar coletivo. §3º A todo agricultor assiste o direito de permanecer na terra que cultive, dentro dos termos e limitações desta Lei, observadas sempre que for o caso, as normas dos contratos de trabalho. §4º É assegurado às populações indígenas o direito à posse das terras que ocupam ou que lhes sejam atribuídas de acordo com a legislação especial que disciplina o regime tutelar a que estão sujeitas.”
6. <sup>^</sup> MORAES, A. Direito Constitucional. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2007. P. 31.
7. <sup>^</sup> CANOTILHO, J. J. G. Direito constitucional e teoria da constituição. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. P. 426.
8. <sup>^</sup> O veto ao art. 4º do Projeto de Lei não será objeto de análise nesta Nota Técnica. De todo modo, para fins de registro, o referido dispositivo do projeto de lei previa a seguinte alteração no art. 6º, §9º da Lei n. 8.629/1993: “§9º Os laudos que indiquem o grau de utilização da terra e o grau de eficiência na exploração produzidos há mais de 5 (cinco) anos deverão, a pedido do proprietário, ser atualizados de acordo com as condições atuais da propriedade.” O veto do Presidente da República foi apostado pelas seguintes razões: “Em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público ao criar insegurança jurídica em relação a processos administrativos de desapropriação em curso, os quais foram baseados em laudos sobre o grau de utilização da terra e o grau de eficiência na produção elaborados no momento da tomada de decisão sobre a desapropriação em razão do descumprimento da função social da propriedade rural. Além disso, a proposição legislativa incorre em vício de inconstitucionalidade ao violar o disposto nos art. 5º, *caput*, inciso XXIII, art. 184 e art. 186 da Constituição, porquanto, ao modificar o marco fático e temporal dos laudos de aferição da improdutividade e autorizar eventual atualização da produtividade do imóvel com base em suas condições atuais (e não naquelas pretéritas, quando da ocorrência e da constatação do ilícito), produz-se o esvaziamento dos instrumentos para a concretização da desapropriação-sanção para fins de reforma agrária e, por consequência, da própria eficácia dos dispositivos constitucionais supracitados.”
9. <sup>^</sup> Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2023/lei-14757-19-dezembro-2023-795081-veto-170503-pl.html#:~:text=%C2%A7%201%C2%BA%20%C3%89%20vedada%20a,infrac3%A7%C3%B5es%20ambientais%2C%20trabalhistas%20e%20tribut%C3%A1rias.>>. Consulta em: 21/02/2024.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

Assinatura/Certificação do documento **PGR-00143642/2024 NOTA TÉCNICA nº 1-2024**

Signatário(a): **MICHEL FRANCOIS DRIZUL HAVRENNE**

Data e Hora: **18/04/2024 16:18:30**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **BRUNO JOSE SILVA NUNES**

Data e Hora: **18/04/2024 18:27:30**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **ANDRE BUENO DA SILVEIRA**

Data e Hora: **19/04/2024 09:51:00**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **ALEXANDRE JABUR**

Data e Hora: **19/04/2024 13:21:50**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **GABRIEL DA ROCHA**

Data e Hora: **19/04/2024 14:39:08**

Assinado com login e senha

Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 48aae78f.29182007.6423c206.6b7c6f39