

NOTA TÉCNICA – CMQF/CONDEGE

Assunto: PROJETO DE LEI Nº 2.633/2020

O COLÉGIO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS GERAIS (CONDEGE), através da sua Comissão Especial do Direito Social à Moradia e Questões Fundiárias, com fulcro no art. 12, II, do Regulamento das Comissões Especializadas do Condege, tendo como uma de suas finalidades institucionais a de “elaborar trabalhos escritos, inclusive pareceres e notas técnicas, e colaborar com pesquisas, seminários e demais eventos que estimulem o estudo, a discussão e a defesa dos temas respectivos, **vem apresentar nota técnica sobre o Projeto de Lei do Senado Federal, nº 2.633, de 2020**. O referido projeto, de autoria do Deputado Zé da Silva, pretende **ampliar o alcance da regularização fundiária das ocupações incidentes em terras pertencentes à União, no âmbito da Amazônia Legal, para aquelas situadas em áreas da União e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, em todo o território nacional**.

I. INTRODUÇÃO:

A presente Nota Técnica objetiva analisar a proposta de Projeto de Lei nº 2633/2020, que ‘altera a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União; a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da administração pública; a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos; a fim de ampliar o alcance da regularização fundiária e dar outras providências.

O Projeto de Lei visa flexibilizar o procedimento de regularização fundiária de imóveis públicos e afrouxar os critérios para a inclusão de novas áreas nesse formato ‘facilitado e simplificado’ de regularização, que se destina, ao final, a fornecer ao ocupante irregular de terras da União um título legal que lhe proporcionaria direitos e acesso a políticas públicas e ampliaria a

Comissão Especial do Direito Social à Moradia e Questões Fundiárias

segurança jurídica ao amparar de legalidade as situações fáticas consolidadas na realidade rural do país.

Contudo, as alterações propostas se mostram extremamente eficazes a produzir resultado inverso, ou seja, incentivar e cancelar a grilagem de terras públicas e, conseqüentemente, gerar a apropriação privada de bens comuns do povo com o aumento do desmatamento e dos conflitos fundiários no campo. A ampliação desse rito facilitado do procedimento de regularização, que dispensa a vistoria da área, aumenta o risco de titulação de áreas públicas sob conflito ou com outras demandas de regularização prioritárias, como territórios ainda não reconhecidos de povos e comunidades tradicionais.

Essa contradição fica clara a partir da exposição do contexto em que o Projeto de Lei em questão é apresentado. Inicialmente, cumpre ressaltar que ele altera e amplia a Política Pública de Regularização Fundiária em imóveis da União consistente no Programa Terra Legal, instituído pela Lei nº 11.952/2009, fruto da conversão da MP 458/2009. Os objetivos anunciados do referido programa são a promoção da regularização fundiária de terras públicas federais na Amazônia Legal para amparar posseiros de boa-fé, a redução dos conflitos de terra, inserção produtiva e acesso às políticas públicas por parte da população rural da região.

Desde a sua criação, este Programa vem sendo reiteradamente alterado por medidas provisórias, permitindo que vastas extensões de terras públicas da União sejam destinadas a particulares sem planejamento amplo e discussão estratégica sobre os efeitos dessas medidas na realidade do campo. Frise-se que a última alteração ocorreu em 2017, por meio da MP nº 759/2016, convertida na Lei nº 13.465/2017, que passou a permitir a regularização de áreas com até 2.500 (dois mil e quinhentos) hectares em favor de pessoas jurídicas e ampliar o marco temporal da ocupação para 2011. Entende-se que tais alterações substanciais no regime jurídico da regularização fundiária em terras públicas descaracterizaram e desvincularam o Programa Terra Legal da sua finalidade original.

Dessa vez, a proposta em questão pretende estender sobremaneira os limites territoriais incluídos no Programa de Regularização Fundiária, que era inicialmente restrito à Amazônia Legal, e passaria, com a aprovação deste Projeto de Lei, a ter abrangência nacional, atingindo todas as áreas de domínio da União ou do INCRA.

Comissão Especial do Direito Social à Moradia e Questões Fundiárias

A alteração legislativa proposta, menos de 2 (dois) anos depois da última modificação legal, significaria a instituição de um ciclo de anistias aos grileiros e desmatadores ao gerar expectativas desses agentes de que o poder público ampliará sucessivamente as flexibilizações de modo a convalidar as ocupações ilegais de terras públicas realizadas com o fim de obter lucro. Por isso, a ampliação das terras passíveis de regularização insere uma enorme extensão de território na Amazônia e em todo o país, podendo abranger outras áreas ambientalmente protegidas, na fronteira de exploração dos grileiros.

Nota-se, portanto, que do ponto de vista ambiental, a aprovação do Projeto iria na contramão do combate ao desmatamento na Amazônia, que em 2019 atingiu 9.762 km², a maior taxa anual dos últimos dez anos¹. Isso porque o desmatamento é, como se sabe, o modus operandi da grilagem.

Estudo realizado pelo Imazon (Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia) indicou que as alterações propostas pela Medida Provisória 910/2019, e agora replicadas neste Projeto de Lei, teriam o potencial de provocar, só na Amazônia, o desmatamento adicional entre 11 mil km² e 16 mil km² até 2027 e a perda de arrecadação entre R\$ 62 milhões e R\$ 88 milhões pela venda de terra pública abaixo do valor de mercado².

Ademais, estudo publicado em abril de 2020 pelo Instituto IMAFLORA³, realizado em conjunto com várias entidades de pesquisa, aponta que a desigualdade na distribuição da propriedade de terras no Brasil se mantém e tem se acentuado no país. Um dos dados revelados pela pesquisa indica que a área ocupada pelo estrato dos 10% maiores imóveis contrapostos à área ocupada pelo estrato dos 90% menores imóveis. O estrato dos 10% maiores imóveis ocupa 73% da área agrícola do Brasil, enquanto o estrato dos restantes 90% menores imóveis ocupa somente 27% da área.

¹ Brito, B. & Barreto, P. (2020). Nota técnica sobre Medida Provisória n.º 910/2019. Belém: Imazon. Disponível em: <<https://imazon.org.br/publicacoes/nota-tecnica-sobre-medida-provisoria-n-o-910-2019/>>

² Brito, B. & Barreto, P. (2020). Nota técnica sobre Medida Provisória n.º 910/2019. Belém: Imazon. Disponível em: <<https://imazon.org.br/publicacoes/nota-tecnica-sobre-medida-provisoria-n-o-910-2019/>>

³ Disponível em: <https://www.imaflora.org/public/media/biblioteca/1588006460sustentabilidade_terras_agricolas.pdf?fclid=IwAR1goGTwqR982zmWmmSmelB7JjSu8zI7d6BWmae6FomjFXfY2dLDI0Atf4I> Acesso em 13 de maio de 2020.

Comissão Especial do Direito Social à Moradia e Questões Fundiárias

Essa informação, somada a outro dado do estudo, o de que a área média dos imóveis brasileiros é de 78,6 ha e variam de 21,12 ha no Sergipe a 359,50 no Mato Grosso do Sul, aponta para constatação clara de que os tamanhos das áreas sujeitas à regularização pela legislação vigente (1.500 ha pela Lei nº 13.465/2017) já são muito maiores que o tamanho médio dos imóveis encontrado no estudo. A majoração desses parâmetros se volta a atingir outros grupos, ou melhor, um pequeno grupo de proprietários, que não aqueles pequenos produtores rurais, a quem o Programa Terra Legal inicialmente buscava beneficiar.

Portanto, os resultados desse estudo apontam que as medidas de regularização fundiária não estão considerando dados que privilegiem os grupos vulneráveis e excluídos da agricultura no país, o que leva ao questionamento da efetividade do Programa Terra Legal. Os estudiosos que se debruçaram sobre a questão vêm chamando atenção ao fato de que se, por um lado, os objetivos dessa política não têm sido alcançados, por outro lado, o real impacto dessa legislação na realidade dos territórios da Amazônia Legal é o incentivo descarado à grilagem. Esse é um dos pontos que foram recentemente evidenciados pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão TCU nº 727/2020 (TC 031.961/2017-7)⁴, em que se analisou a tomada de contas do Programa Federal Terra Legal.

Dentre os diversos resultados apontados pela fiscalização do Tribunal e mencionados no Acórdão, todos extremamente preocupantes, vale ressaltar aquele que demonstram que houve diminuição de quase 80% do rendimento operacional do programa entre 2014 e 2017, chegando a praticamente zero títulos emitidos no primeiro semestre de 2019 e o que indica que 95% das áreas selecionadas como amostra (89.970,85 ha) não cumprem as cláusulas resolutivas, em desobediência aos termos do art. 15 da Lei nº 11.952/2009⁵. São informações que revelam que o Estado não consegue atender às demandas de titulação que cumprem os requisitos legais e tampouco é capaz de retomar terras públicas invadidas ilegalmente, nos

⁴ Disponível

em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordaocompleto*/NUMACORDAO%253A727%2520ANOACORDAO%253A2020/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=1a28eb00-7cdc-11ea-8e41-af9d33576ae Tribunal de Contas da União no Acórdão TCU nº 727/2020 (TC 031.961/2017-7)#, [8](#) Acesso em 13 de maio de 2020.

⁵ O art. 15 da Lei nº 11.952/2009 estabelece que o título será concedido mediante a observância de certas condições resolutivas, como: i) a manutenção da destinação agrária, por meio de prática de cultura efetiva; o respeito à legislação ambiental; e a iii) não exploração de mão de obra em condição análoga à de escravo.

Comissão Especial do Direito Social à Moradia e Questões Fundiárias

casos em que os invasores não cumprem os requisitos de regularização, ou quando as áreas pleiteadas possuem outras prioridades legais de destinação.

Diante do exposto, imprescindível que se demonstre as razões para a ampliação das áreas passíveis de regularização, e conseqüente privatização de mais estoque de terras públicas, e como isso se vincula à necessidade de superação de 'impasses' que impedem a regularização fundiária pelos pequenos agricultores, por exemplo.

Contudo, o que se nota é a completa omissão de dados concretos, informações e estudos nesse sentido pelo proponente do Projeto de Lei. Note-se que a justificativa da proposta se limita a indicar de forma genérica que ele se volta a resolver o grave problema da ocupação irregular de terras públicas, uma vez que a regularização fundiária dessas áreas promoverá a inclusão social de pequenos produtores rurais e garantirá segurança jurídica. Reitera-se, portanto, a mesma justificativa da Medida Provisória de 2009, sem qualquer análise técnica que embase as mudanças propostas.

Nesse sentido, é de importância vital de que analise, antes de tudo, as implicações da legislação vigente sobre a realidade brasileira, em especial quanto ao aprofundamento da concentração de terras, a fim de que se compreenda os reais objetivos e impactos da proposta legislativa apresentada a este Parlamento. Caso contrário, a aprovação de nova lei sobre a questão reforçará os aspectos problemáticos e prejudiciais já constatados quando aos diplomas legais anteriores (Leis nº 11.952/2009 e 13.465/2017), entre eles o estímulo à grilagem, a falta de transparência e confiabilidade nos dados sobre os imóveis informados pelos possuidores, a desarticulação da política de regularização com as políticas de reforma agrária e de demarcação e titulação de comunidades quilombolas e indígenas, a transferência de enorme estoque de terras públicas, com renúncia de patrimônio pela União, e o incentivo ao desmatamento.

II – DA NECESSIDADE DE A TRAMITAÇÃO DO PL SEGUIR O RITO ORDINÁRIO

Sabe-se que o presente Projeto de Lei resultou do insucesso na conversão em lei da Medida Provisória nº 910/2019. Esta última foi publicada pelo Presidente da República em dezembro de 2019 e caducará no próximo 19 de maio, ante a ausência de votação e aprovação pela sua conversão em lei neste Parlamento. O Projeto de Lei em questão, portanto, veio substituir

Comissão Especial do Direito Social à Moradia e Questões Fundiárias

a Medida Provisória que perderá validade, de modo que seu objeto e propósito são exatamente os mesmos, em que pese, neste novo trâmite, ter sido o texto apresentado por um parlamentar integrante desta Casa Legislativa.

Os fatos que precederam a apresentação deste Projeto são, por si só, suficientemente eloquentes quanto ao forte dissenso social em torno do seu objeto. Restou demonstrada a inadequação e incompatibilidade da discussão do tema sob um regime de urgência, o que levou justamente à impossibilidade de tramitação da Medida Provisória. Esses fatores, somados ainda aos dados e estudos apontados acima, apontam justamente para a necessidade de adoção, por este Parlamento, de procedimento que amplie ao máximo a discussão entre todos os setores da sociedade, possibilitando a manifestação de entidades e organizações da sociedade civil, de estudiosos e especialistas no tema, de órgãos públicos e de todo e qualquer cidadão.

Como indicado acima, a apresentação dos dados em Acórdão do Tribunal de Contas da União e do Estudo do IMAFLORA e do AMAZON, todos publicados recentemente, indicam claramente a necessidade de debate aprofundado sobre os aspectos técnicos problemáticos da legislação vigente, a fim de possibilitar a deliberação pelo Congresso Nacional sobre as mudanças propostas por meio de Projeto de Lei ao Programa Terra Legal.

O Acórdão do TCU fez diversas recomendações aos órgãos federais relacionados à execução do Programa Terra Legal, dentre elas a exigência de elaboração de planos de ação pelo Instituto Nacional da Reforma Agrária (INCRA) e pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), em prazo inicial de 120 dias.

Tais providências, por si só, mostram a necessidade de análise detida e de debate técnico a respeito de inúmeros aspectos da Política Pública. Contudo, é preciso reconhecer que, diante do quadro de pandemia do novo coronavírus (Covid-19) e da limitação que ela impõe às atividades do Congresso Nacional e ao seu diálogo com a sociedade civil, a devida profundidade e a necessária ampliação do debate a respeito da matéria abrangida pelo Projeto de Lei em análise só poderão ser alcançadas com a adoção do Rito Ordinário de Tramitação.

Ademais, considerando que o Decreto Legislativo nº 6 de 2020 reconheceu a excepcionalidade do período em que perdurar a situação de pandemia do novo coronavírus

Comissão Especial do Direito Social à Moradia e Questões Fundiárias

e que o Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 2 de 2020 estabeleceu que durante a pandemia do novo coronavírus os projetos de lei serão apreciados em sessão remota das duas Casas Legislativas e que *somente poderão ser pautadas na forma prevista no art. 2º, as matérias urgentes ou relacionadas com a pandemia do Covid-19, que para isso tenham a anuência de 3/5 (três quintos) dos Líderes Câmara dos Deputados e do Senado Federal (art. 3º)*, conclui-se que o Projeto de Lei em análise não se reveste de nenhum desses critérios, de modo que não se pode admitir a aprovação de urgência em sua tramitação.

III – DO MÉRITO

III.1 – O estímulo à grilagem e o conseqüente aumento das ameaças aos povos tradicionais

A grilagem de áreas públicas se caracteriza por ser uma apropriação privada irregular ou ilegal da terra. Na formação da propriedade privada rural no Brasil, esta forma de apropriação tem sido praticamente a regra. Dito isso, qualquer alteração na legislação que disciplina a regularização fundiária rural não pode desconsiderar esse fenômeno, uma vez que a transferência de terras públicas a particulares via titulação de parcelas rurais é medida excepcional, conforme a previsão constitucional que prioriza a destinação das terras públicas à política de reforma agrária e à titulação das áreas ocupadas por populações tradicionais (arts. 188 e 231 da CRFB/1988).

Ao analisar as modificações propostas por meio do Projeto de Lei em relação ao marco legal do Programa Terra Legal, verifica-se que elas ampliam a possibilidade de alienação de imóveis públicos sem licitação, tanto por meio da majoração da área territorial que pode ser destinada a particulares via regularização fundiária quanto da flexibilização dos critérios e requisitos que determinam quem pode ser beneficiado pelo programa.

Inegável, portanto, que o Projeto simboliza uma ampliação razoável da extensão de terras públicas que serão passíveis de privatização com dispensa de licitação e, inclusive, de vistoria prévia. Ainda que o proponente argumente que tal medida visa beneficiar pequenos agricultores, ela não mostra nenhum respaldo fático ou técnico nesse sentido, uma vez que se encontra totalmente desarticulada da Política Nacional de Reforma Agrária (esta considera

Comissão Especial do Direito Social à Moradia e Questões Fundiárias

pequena propriedade aquela com até 4 módulos fiscais - Lei nº 8629/1993), de modo que deixa de observar o preconizado no art. 188 da Constituição da República.

Em contraste, temos o que ainda resta preservar: territórios tradicionais, ocupados por indígenas, quilombolas, comunidades tradicionais como geraizeiros, vazanteiros, ribeirinhos, etc., e áreas de reservas e com destinação apropriada para serem unidades de conservação. A maior parte dos conflitos socioambientais brasileiros são oriundos deste cenário: de um lado uma grande concentração fundiária caracterizada pela apropriação fraudulenta de terras públicas e a violência no campo; e de outro lado; a insegurança territorial dos povos e comunidades tradicionais e, a vulnerabilidade do meio ambiente em si, considerando que as populações tradicionais se caracterizam por possuírem manejos ambientais sustentáveis, e, serem grandes aliadas da preservação ambiental, além do maior potencial das terras públicas ser tornar-se áreas de reservas e unidades de conservação.

A problemática da questão agrária brasileira, necessariamente tem que levar em consideração esta dicotomia e o colonialismo interno. Este último constitui fenômeno que se caracteriza por povos, minorias ou nações colonizadas pelo Estado-nação, no sentido de que:

*“1) habitam em um território sem governo próprio; 2) encontram-se em situação de desigualdade frente às elites das etnias dominantes e das classes que as integram; 3) sua administração e responsabilidade jurídico-política concernem às etnias dominantes, às burguesias e oligarquias do governo central ou aos aliados e subordinados do mesmo; 4) seus habitantes não participam dos mais altos cargos políticos e militares do governo central, salvo em condição de “assimilados”; 5) os direitos de seus habitantes, sua situação econômica, política social e cultural são regulados e impostos pelo governo central; 6) em geral os colonizados no interior de um Estado-nação pertencem a uma “raça” distinta da que domina o governo nacional e que é considerada “inferior”, ou ao cabo convertida em um símbolo “libertador” que forma parte da demagogia estatal; 7) a maioria dos colonizados pertence a uma cultura distinta e não fala a língua “nacional”.*⁶

⁶González Casanova, Pablo - Colonialismo interno (uma redefinição), CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Campus virtual, Buenos Aires, 2007.

Comissão Especial do Direito Social à Moradia e Questões Fundiárias

Como dito anteriormente, o Projeto de Lei 2633 de 2020, é uma tentativa de ampliar ainda mais a regularização fundiária de terras públicas da União, iniciada pelas Leis 11.952/2009 de 01 de dezembro de 2004; e a Lei 13.465/2017 de 22 de julho de 2008. A nova proposta, no entanto, afronta diretamente os interesses de preservação ambiental, especialmente o das futuras gerações, conforme insculpido no art. 225 da Constituição da República, e a obrigatória proteção territorial dos povos e comunidades tradicionais, previstos como política nacional pelo decreto 6.040/2007 e determinados pela Convenção 169 da OIT. Além disto, o Projeto de lei, se aprovado, acentuará os conflitos socioambientais pré-existentes. Estes conflitos são ocasionados não pela falta de uma regularização fundiária das terras públicas, mas, pela omissão estatal em cumprir as leis que determinam que devem ser demarcadas as áreas indígenas, titulados os territórios quilombolas, reconhecidas e protegidas as posses das comunidades tradicionais. Todos estes grupos, vulnerabilizados nos seus direitos territoriais pela proposta do Projeto de Lei 2633/2020, são grupos formadores da identidade nacional de caráter pluriétnico e multicultural.

Em sua Justificativa o autor da proposta ressalta que reproduziu o substitutivo por ele apresentado na discussão da MP 910, que trouxe a discussão para o parlamento nacional e que sua proposta tem por objeto a inclusão social de um determinado grupo que denomina de forma genérica de “trabalhador rural brasileiro”: *“conciliar todas as facetas de um desenvolvimento efetivamente sustentável, possibilitando a regularização fundiária, sem abrir mão da proteção ambiental e ao trabalhador rural brasileiro. Há muito tenho defendido a tese de que a terra é um direito, pois agricultor sem título da terra é igual a cidadão sem CPF e Identidade. De fato, a legislação de regularização fundiária em terras da União visa promover a inclusão social de produtores rurais que têm naquela terra o único imóvel para sua subsistência e geração de renda.”*

Não por acaso os maiores defensores da reforma agrária e via de consequência do trabalhador rural são contra o projeto. O ISA – Instituto socioambiental – ao analisar a MP 910, praticamente reproduzida no projeto de lei 2633/2020, descreve com apuro que a ampliação da regularização fundiária de terras da união:

“Dilapida o patrimônio público ao manter, para a destinação de terras públicas da União, valores praticados para a reforma agrária, que tem como beneficiária a

Comissão Especial do Direito Social à Moradia e Questões Fundiárias

população hipossuficiente, dando incentivos econômicos a grileiros que se apropriam de grandes quantidades de terras públicas.”⁷

O que se percebe, portanto, é que o projeto de lei veio como uma aposta na capitalização da terra, o que não poderá acontecer sem prejuízo ao patrimônio público brasileiro, especialmente, o patrimônio socioambiental que engloba todas as nossas formas de criar, fazer e viver - nosso conjunto multicultural e pluriétnico de identidades – que para além de um CPF e uma identidade, merecem ser respeitados em seus direitos de forma igualitária e justa.

Conclui-se que o projeto de lei em comento viola os preceitos constitucionais relativos aos critérios de destinação das terras públicas e fere os direitos dos povos e comunidades tradicionais que serão prejudicados com a capitalização das terras públicas, diante da omissão estatal em regularizar seus territórios, e, também nos direitos das futuras gerações a uma sadia qualidade de vida, sendo para isto, necessário que se preserve o patrimônio socioambiental como garantia de vida digna. Nesse sentido, ressaltam-se os pontos específicos elencados a seguir.

III.1.a Cria benefícios a ocupantes de médios imóveis em terra pública sem amparo legal

O Projeto estende a incidência do Programa de Regularização Fundiária a todas as áreas públicas da União e do INCRA no território nacional (art. 2º do Projeto de Lei que altera o art. 1º da Lei nº 11.952/2009), e não apenas na Amazônia Legal, como estabelecido na legislação vigente. Ainda nesse sentido, a proposta aumenta o tamanho do imóvel que pode ser regularizado por meio do procedimento simplificado de 4 (quatro) para 6 (seis) módulos rurais.

E ainda insere essas novas áreas no procedimento facilitado de Regularização Fundiária previsto na Lei nº 11.952/2009, que dispensa a vistoria presencial do INCRA e admite que o requerimento seja processado apenas com a autodeclaração do requerente e a utilização da

⁷ SUMÁRIO EXECUTIVO SOBRE A MEDIDA PROVISÓRIA N.º910/2019; Brasília, 10/03/2020; disponível em: https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/-nota_tecnica_mp_910_-_isa_1.pdf

Comissão Especial do Direito Social à Moradia e Questões Fundiárias

técnica de sensoriamento remoto do imóvel indicado na inscrição (art. 2º do Projeto de Lei que altera o art.13, caput e §3º da Lei retro citada).

Nota-se, portanto, que a aprovação deste PL gerará benefícios para a inscrição no Programa Terra Legal e para apropriação de terras por valores muito abaixo do mercado em favor de proprietários de médios imóveis, uma vez que o pequeno proprietário é aquele que ocupa até 4 módulos fiscais, conforme a política nacional de reforma agrária, e já está incluído pela legislação vigente.

III.1.b Possibilita a ampliação da concentração de terras no campo

Constata-se ainda que com a revogação do art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 11.952/2009, pelo PL 2.633, de 2020, tanto as pessoas jurídicas ou naturais poderão se beneficiar com a regularização de mais de uma área ocupada. Esse dispositivo afasta ainda mais o instrumento da regularização fundiária rural do público alvo da política agrária que são os pequenos trabalhadores rurais e as comunidades tradicionais, já que aqueles que provavelmente solicitarão a regularização de mais de uma área serão justamente os particulares que se dedicam à grilagem e que visam o lucro e o acúmulo de terras. Verifica-se que grandes empresas, por exemplo, poderão se beneficiar indevidamente do Programa Terra Legal.

III.1.c Potencializa o risco de titular áreas em conflitos ou com demandas prioritárias

Os povos e comunidades tradicionais vivem no país uma insegurança territorial causada pela omissão estatal em regularizar seus territórios, deixando-os à mercê da violência no campo e disputas territoriais. O projeto de lei 2633, de 2020, acentuará estes conflitos territoriais, e, neste ponto não é razoável a sua aprovação. Isso por que ao dispensar a vistoria prévia para imóveis com até 6 módulos fiscais, reduzindo o patamar previsto na MP 910, mas, aumentando em 2 módulos fiscais o que já é admitido pela Lei 11.952/09, ou seja, 4 módulos fiscais, aumenta a insegurança jurídica, permitindo que sejam tituladas áreas territoriais de povos e comunidades tradicionais.

O PL 2.633, de 2020 acrescenta ao art. 4º da Lei 11.592, de 2009, um dispositivo no seu parágrafo 2º que a princípio parece proteger as terras ocupadas por comunidades quilombolas ou tradicionais, contra a regularização em nome de terceiros e a descaracterização dos seus territórios. No entanto, na realidade ela enfraquece a proteção

Comissão Especial do Direito Social à Moradia e Questões Fundiárias

nesses territórios, ao prever um texto ambíguo e que autoriza a regularização em nome de terceiros de áreas dessas comunidades em que supostamente não se faça o uso coletivo.

A inclusão do Cadastro Ambiental Rural (CAR), no inciso II, § 1º, do art. 13 na instrução do procedimento de regularização não é suficiente para o controle do cumprimento da legislação ambiental e para a verificação de confrontações dessas áreas. Com base em nota técnica emitida pela ONG Terra de Direitos⁸, na prática, o CAR não impede a sobreposição de cadastramentos, existindo um intenso cadastramento de ocupações irregulares sobre territórios indígenas, quilombolas e de povos e comunidades tradicionais, já que os cadastros são autodeclaratórios e pelo fato de a medida cadastral não ser acompanhada de efetiva fiscalização pelo Poder Público. Com a dispensa da realização de vistoria prévia para a regularização de áreas rurais de até 06 (seis) módulos fiscais, no § 3º, do art. 13, a fiscalização e controle das áreas ficará ainda mais prejudicado.

Com a previsão do inciso IV, do §1º do art. 13, a comprovação da prática de cultura efetiva, ocupação direta, mansa e pacífica, deixa de ser feita, por visita técnica de agentes do INCRA, passando a ocorrer de forma exclusiva por sensoriamento remoto. Todavia, a utilização do sensoriamento remoto para esse fim irá incentivar o desmatamento, uma vez que o satélite apenas consegue verificar a ocupação se houver a modificação da área com a supressão de vegetação. Caso a ocupação preserve a vegetação da área, dificilmente ela será comprovada por sensoriamento remoto. Da mesma forma, o sensoriamento remoto não é capaz de dizer se a ocupação é pacífica ou se existe conflitos na área ocupada.

Ademais, o Projeto de Lei prevê a dispensa da oitiva dos confrontantes da área objeto de regularização (art.4º do Projeto de Lei que inclui o § 17 no art. 213 da Lei nº 6015/1973).

Cumprir enfatizar ainda que, posteriormente à publicação da MP nº 910/2019, houve alteração da normativa da FUNAI que regulamenta a Declaração de Reconhecimento de Limites em relação a imóveis privados pela Fundação por meio da edição da Instrução Normativa nº 09 de 2020. Esse novo ato normativo alterou a Instrução anterior para definir que a FUNAI, ao verificar se os limites de imóvel reivindicado por proprietário particular respeitam os limites das terras indígenas, considerará apenas as terras indígenas homologadas, reservas indígenas e terras domaniais indígenas plenamente regularizadas. Ou

⁸ Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/NOTA-TECNICA-MP-910---Terra-de-Direitos.pdf>

seja, claramente se excluiu da análise da FUNAI todos os territórios indígenas em processo de demarcação e as que são originalmente usadas pelos povos tradicionais.

Nota-se, portanto, que o Projeto de Lei em questão se insere, no contexto amplo de destinação das terras públicas, em nítida contradição com as prioridades constitucionais, uma vez que o art. 231 da Constituição de República resguarda o direito dos povos indígenas sobre as terras que tradicionalmente ocupam, bem como art. 68 do Ato de Disposições Transitórias reconheceu o direito e a prioridade de destinação das terras públicas aos povos quilombolas.

III.2. O desvirtuamento da Política de Regularização Fundiária e a privatização de grande estoque de terras públicas a preços abaixo do mercado

O Brasil é um dos países mais desiguais⁹ do mundo. Com o objetivo de transformar essa triste realidade, a República Federativa do Brasil assumiu, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, um forte compromisso com a promoção da justiça social. Ela passou a ter como um dos seus fundamentos a dignidade humana (art. 1º, III, da CFRB/1988) e como um dos seus objetivos fundamentais, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º da CFRB/1988).

Uma das facetas da desigualdade é a grande concentração de terras no Brasil, a qual também é uma das mais elevadas em âmbito mundial¹⁰. Dessa forma, no sentido de se promover a desconcentração de terras e a justiça fundiária, a Constituição Federal estabelece uma Política Agrária (art. 184, e s.s., da CFRB/1988). Essa política agrária é orientada pelo princípio da função social da terra, possui mecanismos de desapropriação de áreas improdutivas e de distribuição de terras para fins de reforma agrária, possibilita a usucapião em favor de pessoas que utilizam seu único imóvel na sua atividade produtiva e como moradia.

Um importante instrumento da política agrária é a regularização fundiária rural tanto de áreas de terras ocupadas por pequenos trabalhadores rurais, quanto de áreas de terras

⁹ De acordo com o Relatório de Desenvolvimento Humano 2019 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), no ano 2017 o Brasil era o 7º país mais desigual do mundo.

¹⁰ O estudo da IMAFLORA “Quem são os poucos donos das terras agrícolas no Brasil - O Mapa da desigualdade” publicado em abril de 2010, aponta que o índice de GINI da concentração de terras no Brasil é de 0,73.

Comissão Especial do Direito Social à Moradia e Questões Fundiárias

pertencentes à população indígena, quilombola e às demais populações tradicionais. A regularização fundiária rural tem como objetivos conferir segurança jurídica a esses grupos vulneráveis, consolidá-los na posse da área por eles ocupada e contribuir para a promoção da sua dignidade humana. Ao exigir o cumprimento da função social da terra, a regularização também proporciona a preservação do meio ambiente o desenvolvimento social e econômico e sustentável.

Para que a regularização fundiária rural obedeça os seus fundamentos constitucionais e de fato promova a justiça fundiária, é necessário que haja um eficiente controle das pessoas que estão sendo beneficiadas, do tamanho das áreas que estão sendo regularizadas, do cumprimento da sua função social, da preservação do meio ambiente nessas áreas. Caso contrário, ao invés de contribuir para a redução da desigualdade social, para a promoção da dignidade humana dos grupos vulneráveis, para o desenvolvimento econômico sustentável e preservação do meio ambiente, a regularização fundiária pode, na verdade, proporcionar o aumento da concentração de terras, a expulsão das comunidades tradicionais dos seus territórios, fomentar o aumento das queimadas, das invasões e da grilagens de terras.

A Lei 11.952, de 25 de julho de 2009, em seu texto original, estabelece a regularização fundiária de ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal. Essa lei foi proposta com o objetivo de gerar segurança jurídica aos pequenos trabalhadores rurais e às comunidades tradicionais, combater a grilagem e o desmatamento de terras. Contudo, com base nos estudos realizados pela IMAFLORA e no acórdão proferido pelo Tribunal de Contas da União (TCU) nº 727/2020 (TC 031.961/2017-7)¹¹, os seus efeitos foram diametralmente opostos, tendo ocasionado uma maior concentração de terras, o aumento da grilagem e do desmatamento. Isso ocorreu em grande parte pela falta de fiscalização e controle dos efeitos sociais, econômicos e ambientais da implementação do Programa Terra Legal na região Amazônica.

Apesar dos efeitos negativos gerados pelo Programa Terra Legal, com o passar dos anos, a sua abrangência foi sendo ampliada por sucessivas medidas provisórias, como a MP nº 759 de 2016, que foi convertida na Lei 13.465, de 2017 e a MP nº 910, de 2020, que foi arquivada,

¹¹ Disponível

em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordaocompleto*/NUMACORDAO%253A727%2520ANOACORDAO%253A2020/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=1a28eb00-7cdc-11ea-8e41-af9d33576ae8 Acesso em 13 de maio de 2020.

Comissão Especial do Direito Social à Moradia e Questões Fundiárias

tendo o seu texto sido novamente apresentado por meio do Projeto de Lei 2633, de 2020, ora em análise. As alterações promovidas são sempre no sentido de flexibilizar a regularização fundiária rural, a direcionando a um público totalmente diferente dos trabalhadores rurais e das comunidades tradicionais, ampliando o tamanho máximo das áreas passíveis de regularização, postergando o marco temporal da ocupação passível de regularização. Da mesma forma, busca-se diminuir a fiscalização e o controle sobre as áreas objetos de regularização como a dispensa de vistoria e a aceitação da autodeclaração para a transferência de áreas de até 6 módulos fiscais, prevista neste projeto de lei.

Tudo isso, acarreta no afastamento do modelo constitucional da regularização fundiária rural e no desvirtuamento dessa política que deixa de ter como objetivo redução das desigualdades no campo e a promoção da dignidade humana dos trabalhadores rurais e das comunidades tradicionais, passando a autorizar a dilapidação do patrimônio público para atender interesses individuais em prejuízo do bem comum, a partir de um discurso econômico ultraliberal que não possui qualquer respaldo nos princípios da Ordem Econômica estabelecida na Constituição Federal (art. 170 e s.s., da CFRB/1988).

Neste sentido, o Projeto de Lei 2.633, de 14 de maio de 2020 vem para consolidar a transformação da regularização fundiária rural em uma política de privatização de grandes estoques de terras públicas em valores muito abaixo do mercado. Esse Projeto de Lei viola frontalmente o art. 188 da Constituição Federal, uma vez que pretende destinar terras públicas a particulares para finalidades que contrariam a política agrícola agrária.

A seguir trataremos de alguns pontos específicos desse projeto de lei que contrariam os preceitos constitucionais da política agrária e o seu fim de promoção da justiça fundiária, transformando a regularização fundiária em instrumento a serviço da especulação imobiliária.

III.2.a. Mantém para a destinação de terras públicas da União os valores praticados para a reforma agrária, dando incentivo econômico a grileiros.

O PL 2.633, de 2020 mantém inalterado o art. 12 da Lei 11.952, de 2009, aplicando a dispensa de licitação e a aquisição de terras públicas por preços muito abaixo do valor de mercado, baseados no valor mínimo da pauta de valores de terra nua, originalmente utilizados para a efetivação da política de reforma agrária. Dessa forma, o critério inicialmente pensado para promover a desconcentração de terras e para beneficiar os grupos mais vulneráveis,

Comissão Especial do Direito Social à Moradia e Questões Fundiárias

está sendo utilizado para que particulares já abastados economicamente possam se enriquecer e concentrar ainda mais terras. Tudo isso gera a dilapidação de um importante patrimônio público e a renúncia de receitas públicas fundamentais na implementação de uma política de corte de gastos implementada pela PEC 95, de 2016 e para o combate à pandemia do novo coronavírus (COVID-19).

III.2.b. Possibilita o endividamento dos pequenos trabalhadores rurais e comunidades tradicionais e a perda das áreas por eles adquiridas

O PI 2.633, de 2020 insere ao art. 15 da Lei 11.852, de 2009, os parágrafos §1º e 7º, que enfraquecem a cláusula de inalienabilidade do imóvel objeto de aquisição e regularização, possibilitando que ele seja dado em garantia para a sua quitação integral e para o pagamento de empréstimos relacionados à atividade a que se destina o imóvel. Essa previsão possibilita o endividamento das pessoas economicamente necessitadas como os pequenos trabalhadores rurais e das comunidades tradicionais, retira por completo a segurança jurídica do domínio dessas sobre a área adquirida, na medida em que possibilita a sua perda para a quitação de dívida e estimula a especulação imobiliária.

III.2.c. Anistia o desmatamento e o descumprimento de contratos firmados com órgãos fundiários federais

A inserção do §5º, do art. 13, da Lei 11.952, de 2009 possibilita o deferimento de pedido de regularização mesmo se a vistoria constatar a ocorrência de dano ambiental, caso o interessado tenha aderido ao Programa de Regularização Ambiental (PRA) ou se tiver celebrado Termo de Ajustamento de Conduta ou instrumento similar com o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) ou com o Ministério Público. Essa medida é uma verdadeira anistia aos infratores de crimes ambientais.

Por sua vez, a alteração do art. 19 amplia o prazo para a regularização daqueles que tenham descumprido contrato firmado com órgãos fundiários federais. No texto original da lei, foi concedido o prazo de 3 anos para o adimplemento de contratos firmados até 10 de fevereiro de 2009. A Lei 13.465, de 2017 concedeu o prazo de 05 anos para a regularização de contratos firmados até 22 de dezembro de 2016. Já o PL 2633, de 2020 pretende estende esse prazo de 05 anos para contratos firmados até 10 de dezembro de 2019. Como se não bastasse, o §3º do art. 19 possibilita a purgação da mora para evitar a rescisão e a reversão

Comissão Especial do Direito Social à Moradia e Questões Fundiárias

da posse e da propriedade do imóvel ao Incra, por meio do pagamento das parcelas em atraso, acrescidas de multa e encargos. Assim, o presente PL premia os beneficiários da regularização fundiária que descumprem os seus contratos.

III.2.d. Reduz o controle público e não garante a transparência na regularização fundiária rural

Com o PL 2.633, de 2020, o art. 32 da Lei 11.952, de 2009 passa a prever que o INCRA poderá celebrar contratos ou convênios com instituições, tais como Cartórios de Registro de Imóveis, bancos, Correios, Entidades do Sistema Nacional de ATER, credenciadas pela ANATER, bem como com o Distrito Federal, os Estados e os Municípios, para execução de ações de regularização fundiária, conforme regulamento. Com base em nota técnica emitida pelo Instituto Sócioambiental (ISA)¹², com essa medida, o controle do processo de regularização fundiária poderá sair do Poder Público e ser transferido para as entidades conveniadas, podendo, inclusive gerar conflitos de interesses.

O PL 2.633, de 2020 mantém a previsão do art. 34 da Lei 11.952/2009 de criação de um sistema informatizado disponibilizado na internet, com vistas a assegurar a transparência sobre o processo de regularização fundiária. Todavia, o acórdão 727/2020 do TCU demonstra que os sistemas de monitoramento e fiscalização do Programa Terra Legal são extremamente frágeis. Com a inexistência de um sistema eficiente e informatizado de controle da regularização fundiária rural, a ampliação das áreas passíveis de regularização por meio deste projeto de lei representa um grave risco do aumento do desmatamento, da exploração ilegal do trabalho e do não cumprimento da função social em terras da União espalhadas por todo o território nacional.

III.2.e. Isenta custas e provoca renúncia de receitas:

O PL 2.633, de 2020 insere o art. 40-B à Lei 11.952/2009, concedendo isenção de custas e emolumentos de títulos translativos de domínio concedidos pelo Incra de imóveis rurais de até 04 (quatro) módulos fiscais relativamente ao primeiro registro e de taxa de serviço cadastral para a emissão do primeiro Certificado de Cadastro de Imóvel Rural, o que gera ainda mais renúncias de receita. Na tramitação da Medida Provisória nº 910, de 2020, o

¹² disponível em: <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/isa-divulga-nota-tecnica-contra-a-mp-da-grilagem>, acesso em 18/05/2020.

Comissão Especial do Direito Social à Moradia e Questões Fundiárias

relatório do Deputado Irajá de Abreu pretendia conceder de forma totalmente indevida esse benefício para imóveis de até 2.500 ha.

IV. CONCLUSÃO:

Diante do exposto, tem-se que o PL 2.633, de 2020 viola os artigos 3º, 188, 225 e 231 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 ao fomentar a grilagem de terras e o desmatamento ambiental, desproteger ainda mais os pequenos trabalhadores rurais, as comunidades tradicionais os quilombolas e os indígenas, desvirtuar a política de regularização fundiária rural e a consolidar como um instrumento de privatização de terras públicas a preços muito abaixo do valor de mercado para pessoas naturais e jurídicas já economicamente abastadas. **Por todos esses motivos esse PL deve ser integralmente rejeitado.**

Por fim, coloca-se à disposição para contribuir com o debate relacionado à matéria e esclarecimentos que se fizerem necessários.

José Fabrício Silva de Lima

Presidente do Condege



Vinícius Lamego de Paula

Coordenador da Comissão Especial
do Direito Social à Moradia e
Questões Fundiárias do Condege