

Nota Técnica “*Riscos e ameaças do Projeto de Lei de Regularização Fundiária (2.633 de 2020) VS MPdaGrilagem (910/19)*”¹

Essa nota foi desenvolvida para oferecer apontamentos e reflexões sobre a questão da pertinência na aprovação do Projeto de Lei 2633/2020 que substituirá a MP 910 e que pode ser colocado em votação a qualquer momento a partir do próximo dia 20 de maio, conforme compromisso assumido pelo Presidente Rodrigo Maia perante as bancadas de governo e ruralista. Também oferecemos alguns elementos para o aprimoramento do projeto, caso a votação seja inevitável e sobre os riscos reais da MP 910 ressuscitar via votação em Sistema de Deliberação Remota do PL 2633/2020².

Considerações preliminares e gerais a respeito da necessidade (ou não) dessa Lei

Além das questões específicas mais danosas ao meio ambiente que examino no próximo item (marco temporal, tamanho de imóvel para dispensa de vistoria e salvaguardas socioambientais), é preciso examinar antes a pertinência ou a necessidade dessa norma em face dos fatos, da legislação vigente e das alegações da Frente Agropecuária e do governo federal.

Trago esses elementos à reflexão porque está em discussão a pertinência ou necessidade dessa MP e agora do PL 2633.

O PL em exame propõe acertadamente a manutenção do marco temporal vigente antes da MP 910 para a regularização fundiária sendo possível também que o tamanho máximo de imóvel para a dispensa de vistoria seja mantido nos atuais quatro módulos fiscais, ainda que o PL proponha aumento para seis.

¹ André Lima, OAB-DF 17.878, (twitter @andrelimadf), Mestre em Política e Gestão Ambiental pelo CDS/UnB, Coordenador Projeto #Radar Clima & Sustentabilidade do Instituto Democracia e Sustentabilidade, ex-Secretário do Meio Ambiente do DF, em 17 de maio de 2020.

² Não discuto nesse documento a pertinência ou oportunidade, ou ainda a emergência de votação dessa complexa matéria nesse momento excepcional de pandemia (Covid-19) por que passa o mundo e o Brasil. Infelizmente morreram, em média por dia, no Brasil, nessa semana, mais de 750 cidadãos. Além disso importa considerar também, que as taxas de desmatamento na Amazônia estão em crescimento vertiginoso (há dois anos) de mais de 100% em relação às taxas médias anteriores a 2019. Além disso, o método de debate e votação em curso por Sistema de Deliberação Remota na Câmara e no Senado, embora fundamentais para discussão e aprovação de matérias necessárias e urgentes para o enfrentamento da crise, não permite debates e diálogos presenciais com tempo e na forma necessários para se avançar no esforço de busca de consensos e no amplo e adequado contraditório para uma matéria dessa complexidade. Portanto, que fique claro que na minha opinião pessoa essa matéria não deveria estar sendo votada neste momento. Mas não posso me furtar de oferecer elementos para a reflexão e aprimoramento do texto na medida em que ele vá a votação, infelizmente.

Supondo que não houvesse alteração no Marco temporal e no tamanho dos imóveis para dispensa de vistoria, como defendemos, a pergunta que tenho ouvido repetidas vezes é se, na ausência dessas alterações, o PL 2633 ainda se faria indispensável para atender outras demandas legítimas e emergenciais do setor agropecuário.

Vamos à reflexão acerca dos elementos que justificariam a necessidade desse novo projeto de Lei (sem a urgência de uma MP):

- A MP 910 ampliou a aplicação da Lei do Terra Legal (Lei Federal 11.952 de 2009) da Amazônia para todo País (apesar da alteração feita pela Lei 13.465/17 já ter ampliado seu alcance para todo País, pelo menos para as áreas urbanas). Além da alteração no marco temporal e dos limites de tamanho de imóveis de 4 MF para 15 MF para dispensa de vistoria esse é um dos argumentos pelo qual a FPA defende a necessidade da MP 910 e agora do PL 2633. Até então a Lei só se aplicava nas áreas rurais à Amazônia legal. A MP (e agora o PL) se justificaria ainda, segundo a FPA, pela dispensa de anuência dos confrontantes para a regularização fundiária, conforme previa a MP 910 ao alterar o parágrafo 17 do artigo 213 da Lei de Registros Públicos (Lei Federal 6015/73), mantido no PL 2.633/20).
- Ainda de acordo com a Frente Parlamentar Agropecuária o PL em questão se justificaria pela necessidade do imóvel em regularização ser aceito em garantia de créditos rurais, em função da limitação imposta pela cláusula resolutiva de inalienabilidade (parágrafo 7º do Art. 15).
- Desde 2009 a lei do Terra Legal afirma (art. 10) que fica dispensada a certificação do memorial descritivo no ato de abertura da matrícula do imóvel destacado do patrimônio público nos termos dessa lei. Portanto, é descabido o argumento da necessidade e urgência dessa MP (e da nova lei) para dispensar supostos altos investimentos obrigatórios para a certificação do geoprocessamento.

Ainda de acordo com Nota Técnica da FPA³, editada logo após a publicação da MP 910 em dezembro de 2019, a proposta se justificaria pois:

- Possibilita a renegociação dos títulos antigos firmados até a data da MP.
- Coloca o imóvel como garantia do pagamento do Título, em substituição à cláusula resolutiva.

³ Veja íntegra da Nota em: <https://fpagropecuaria.org.br/resumo-executivo/mp-910-2019/>

- Determina a obrigatoriedade do Cadastro Ambiental Rural (CAR) nos processos de regularização.
- Estabelece o sensoriamento remoto (drones, var e satélites) como meios de comprovação de prática de cultura efetiva, ocupação e exploração direta, mansa e pacífica.
- Estende a gratuidade na alienação de áreas até 1 MF para as áreas fora da Amazônia Legal.
- Garante a gratuidade das custas ou emolumentos para registro de títulos translativos de domínios concedidos pelo Incra, para a pequena propriedade.
- Amplia a utilização de tecnologias remotas para checagem das informações prestadas e nas vistorias de parcelas, mantendo a obrigatoriedade de vistoria em caso de infrações ambientais ou conflitos fundiários.
- Permite o conhecimento da malha fundiária.
- Promove, além da regularização fundiária, a regularização ambiental dos imóveis, especialmente da Amazônia Legal.

Apesar de haver alguns argumentos no sentido da necessidade de certos dispositivos específicos da MP 910 que facilitam a vida de posseiros (grileiros?) a norma vem forte e originalmente marcada pelo evidente interesse do Governo Federal e do MAPA em ampliar a dispensa de vistoria para ocupações com até 1,65 mil hectares (15 MF) e atualizar o marco temporal para permitir a regularização de ocupações mais recentes, inclusive até um ano antes da sua edição (10 de dezembro de 2019).

Questões específicas que devem ser consideradas

Antes da análise de pontos específicos do texto do PL 2633 é importante considerar, no que tange às preocupações de caráter socioambiental, que a Lei do Terra Legal (11.952) em vigor desde 2009, estabelece algumas salvaguardas socioambientais, embora frágeis, importantes e que estão vigentes, pois não foram objeto de alteração nem pela MP 910, nem pela versão aqui considerada do PL 2633⁴:

- **não permite regularização fundiária de imóveis situados em terras tradicionalmente ocupadas por índios** (artigo 4º inciso II). No entanto a norma

⁴ Protocolado às 9h08, do dia 14 de maio de 2020, no sistema oficial da secretaria da Presidência da Câmara dos Deputados.

não discrimina o momento do processo demarcatório a ser considerado, se identificada, demarcada ou homologada. Essa é uma polêmica criada em função da norma infralegal recém editada pela FUNAI (IN 09/2020)⁵ que não considera para tanto terras em processo demarcatório em fase anterior à homologação. Isso exclui centenas de territórios já identificados e/ou demarcados, porém ainda não titulados, que apesar disso poderão ser requeridas, sem vistoria, até mesmo por pequenos posseiros. De acordo com Nota Técnica da associação dos servidores da Funai, “*com a IN 09, e em vista da MP da Grilagem, invasores de TI poderão solicitar documento à Funai e, munidos desse documento, requerer junto ao Incri, por meio de cadastro autodeclaratório, a legalização dessas áreas invadidas. Ocupantes, posseiros e grileiros também poderão licenciar atividades econômicas como extração madeireira, inclusive em áreas interditas em razão da ocupação de índios isolados, a exemplo da TI Piripkura e TI Kawahiva do Rio Pardo, no Mato Grosso, cercadas e intensamente pressionadas por madeireiros.*”⁶

- **não permite regularização fundiária de áreas em processo administrativo de criação de UC** (artigo 4º inciso III), embora não se refira às áreas de potencial interesse ambiental como as consideradas prioritárias para conservação de biodiversidade ou no entorno de unidades de conservação em processo de criação ou criadas. Temos somente na Amazônia, de acordo com o Serviço Florestal brasileiro mais de 43 milhões de hectares de florestas públicas não destinadas e que poderão ser requeridas, inclusive por pequenos posseiros.
- **ressalva terras de quilombos (artigo 4º, parágrafo 2º) e de populações tradicionais**. Porém a grande maioria das mais de 3,2 mil terras quilombolas reconhecidas no Brasil depois da Constituição de 1988 ainda não estão tituladas⁷. Sem falar nas milhares de pequenas comunidades tradicionais espalhadas por todo território nacional cuja identidade, como comunidade culturalmente diferenciada, sequer vem sendo reconhecida para fins de direitos territoriais.

⁵ De acordo com o Portal *De Olho nos Ruralistas* sobre a IN 09 de 2020 da FUNAI: “*A partir de agora, além das reservas indígenas e terras dominiais de comunidades indígenas, serão reconhecidas no SigeF apenas as Terras Indígenas (TIs) de ocupação tradicional homologadas por decreto presidencial. Com isso, o texto exclui 237 territórios que ainda passam por processo de demarcação, tornando possível sua ocupação, venda e loteamento. Considerando as TIs cujas áreas já foram delimitadas e/ou declaradas, a medida “disponibiliza” no mercado 9,8 milhões de hectares em terras públicas, uma área equivalente ao estado de Pernambuco.*” Veja + em: <https://bit.ly/2Tre0KP> Veja íntegra da IN 09/ 2020 em:

<https://bit.ly/3cFWSmY>

⁶ Veja nota técnica dos Indigenistas Associados - Associação dos Indigenistas Servidores da Funai em <https://bit.ly/2Ze5DRj>

⁷ <https://bit.ly/3fNnEMe>

Voltemos às questões específicas do texto:

1. Marco temporal (Art. 5, IV; Art.13, §2º, III, b; Art.13, IV; Art.13, V e Art. 38, I)

Do ponto de vista mais específico e concreto essa é uma das questões mais importantes e críticas da MP 910 (e dos relatórios do Senador Irajá).

O PL 2633 acertadamente mantém o marco previsto na legislação de 13.465 de 2017, que alterou o marco temporário para 2008, originalmente aprovado na Lei 11.952 de 2009 como 2004.

No entanto existe o risco real de um revés nessa proposta de manutenção do marco temporal feita pelo relator, diretamente em Plenário, já que não haverá discussão em Comissões. Até o início da votação podem ser apresentadas novas emendas, no sistema de deliberação remota, que não serão objeto de discussão aprofundada, apropriada e transparente. O suposto pacto de não alteração desses dispositivos, que havia em tese para o caso de votação da MP 910 antes de sua decadência, deixou de existir. Pela origem da norma em questão é natural que o governo e sua bancada lastreada pelo novo Centrão e pela frente agropecuária queiram agora repor os prazos ou da MP original ou do relatório do Senador Irajá. Fomos alertados disso por importantes interlocutores do setor do Agronegócio.

O alerta⁸ dado o de que se o relatório do Deputado Zé Silva não fosse aprovado semana passada na Câmara, o governo e ruralistas voltariam com as propostas da MP. A manutenção do marco temporal é fundamental para não haver mais estímulo a mais grilagem de terras e desmatamento na expectativa de novas atualizações de prazo, como já ocorreu recentemente, em 2017, com a lei 13.465. Vale lembrar que as taxas de desmatamento desde 2018 vem aumentando significativamente e já há projeções de que superaram em 100% as taxas médias da década⁹.

Na MP 910 (vigente até 19 de maio) o marco temporal válido é dezembro de 2018 para alienação com pagamento integral (art. 38) e maio de 2014 para regularização com descontos e dispensa de vistoria (art. 5º).

O último substitutivo do Senador Irajá, que não foi a votação por conta da restrição de isolamento (COvid-19) definiu maio de 2014 (art. 38) e maio de 2012 (art.5º).

O PL 6322 mantém o marco temporal da Lei de 2017 (julho de 2008 no art. 5º e dezembro de 2011 no art. 38). Na nossa opinião ele deve ser mantido como está na lei vigente antes da edição da MP 910, tal como propõe o novo PL.

⁸ Ou ameaça?

⁹ Veja notícia recente em:

<https://exame.abril.com.br/brasil/desmatamento-cresce-e-amazonia-perde-area-equivalente-a-tres-cidades-de-sp/>

2. Tamanho da área a ser regularizada (art. 6º, §1º) com desconto e facilidades

A lei original de 2009 (11.952) definia o tamanho máximo de 1.500 há, modificado para 2.500 pela Lei 13.465 de 2017. A diferença é que para imóveis com área de até quatro módulos fiscais a legislação de 2009 alterada em 2017 dispensava vistoria, substituindo-a por declaração do ocupante. A MP 910 ampliou essa dispensa de vistoria para 15 MF.

O relatório do Senador Irajá aumentou a dispensa de vistoria para 2.500 ha.

Desde a edição da MP 910 essa foi uma questão central para o MAPA em todas as discussões a respeito.

A Coalizão Brasil Clima, Florestas e Agricultura, depois de mais de dois meses em debates internos e dezenas de reuniões remotas, com dezenas de especialistas, cientistas e representantes de organizações importantes da sociedade, inclusive ligadas ao agronegócio, propôs a manutenção dos quatro MF (conforme dispunham as Leis 11.952/09 alterada pela 13.465/17). Essa proposta, se praticada, resolve mais de 95% dos casos pendentes de regularização fundiária no INCRA, conforme já publicamos em artigo recente¹⁰.

O PL 2633 propõe aumento de quatro para seis MF o limite para dispensa de vistoria.

A tabela abaixo preparada com dados do INCRA e do pesquisador Raoni Rajão, coordenador do Laboratório de Gestão de Serviços Ambientais da UFMG, apresenta os dados de beneficiários e área total a ser regularizada por distintas categorias fundiárias.

Imóveis rurais ã titulados (exceto assentamento) registrados no INCRA				
tamanho	imóveis	%	área (ha)	%
< 1 MF	75.450	69,8%	2.096.359	23,9%
1 < 2 MF	20.347	18,8%	2.005.700	22,8%
2 < 4 MF	7.144	6,6%	1.377.838	15,7%
4 < 6 MF	1.900	1,8%	621.345	7,1%
6 < 10MF	1.618	1,5%	876.590	10,0%
De 10 a 15	1.380	1,3%	1.374.550	15,7%
> 15MF	221	0,002	429.491	0,049
Total	108.060	100%	8.781.873	100%

Fonte: INCRA.

De acordo com esses dados o aumento do tamanho de área proposto no PL 2633 para a dispensa de vistoria de quatro MF (atual) para seis MF beneficiará **mais 1900**

¹⁰ Nesse sentido veja meu artigo no blog do IDS no Estadão: <https://bit.ly/3c8UtRA> e a posição da Coalizão em: <https://bit.ly/2TdfKSK>

imóveis e regularizará mais 621,3 mil hectares¹¹.

O problema é que o sistema jurídico agrário e fundiário vigente há décadas (Lei 8.629/93) trata como pequenas posses os imóveis rurais com área até quatro MF.

A ampliação para seis MF não tem justificativa técnica objetiva e pode ser questionada por qualquer cidadão que se sinta prejudicado por não ser também beneficiado pela flexibilização, sobretudo posseiros com área de sete a quinze MF. Trata-se pois de uma solução casuística, com critério arbitrário sem qualquer justificativa técnica, sobretudo se considerarmos que 95% dos beneficiários interessados serão atendidos pelo critério jurídico vigente, que é adequado ao sistema de classificação oficial usado pelo governo federal.

Muito importante destacar que a dispensa de vistoria, mediante conferência de dados e informações exclusivamente por sensoriamento remoto deve ser considerada agravada (com relação ao risco de gerar conflito fundiário) com a dispensa de anuência dos confrontantes proposta no PL (em alteração ao artigo 213 da Lei de Registros Públicos).

Se mal feita, essa medida justificada como necessária à redução da burocracia, pode ensejar regularização de áreas onde haja conflito com interesse de outros pequenos posseiros e populações locais tradicionais ainda não reconhecidas como tal pelo poder público, sobretudo na Amazônia, inclusive territórios indígenas já identificados e delimitados, porém ainda não homologados, levando à judicialização e, como consequência, prejuízos ao que se pretendia, que seria a agilização da titulação de pequenos produtores.

3. Salvaguardas ambientais para regularização fundiária (art. 13, III, (f); Art. 13, §§4º, I e 5º; Art. 15, II, §§ 9º e 10; Art. 19, §4º, II)

Um aspecto problemático de todas as versões de propostas até aqui estudadas diz respeito às salvaguardas ambientais, sobretudo relativas aos desmatamentos ilegais e cumprimento do Código Florestal. Seja como condição prévia para avançar com o processo de regularização, dispensa de vistoria, seja ao final do processo para desonerar o imóvel das cláusulas resolutivas socioambientais, se cumpridas.

O Projeto de Lei 2633 estabelece que somente a existência de embargo ou de auto de infração deve ser considerada como salvaguarda ambiental, ainda que haja desmatamento ilegal (não autuado e não embargado).

¹¹ Não temos dados desagregados por região, bioma ou estados.

Tal proposta peca por falta de razoabilidade, pois se assim for, a omissão do estado criará privilegiados no processo de regularização. Aqueles que cometeram crimes ambientais (desmatamento de APP e RL, por exemplo) mas por omissão, negligência ou prevaricação do órgão ambiental, ou mesmo por falta de recursos para atuação, não foram (ainda) fiscalizados, autuados ou objeto de alguma sanção serão beneficiados por esta norma com o título da terra facilitado.

Limitar as salvaguardas ambientais aos imóveis objeto de embargo e auto de infração contraria comando constitucional contido na decisão de fevereiro de 2019 do STF, pois será não usar todas as ferramentas disponíveis para o controle e proteção ambiental. Está expresso no acórdão do STF na ADI 4269/DF que determinou a interpretação do artigo 13 conforme a Constituição, em sintonia com o artigo 225¹².

Aceitar essa situação é aplicar dois pesos e duas medidas. Não parece razoável que o INCRA dispense vistoria para agilizar regularização fundiária e para tanto onera com vistoria prévia o órgão ambiental (para embargo e autuação).

Se o INCRA propõe imagem de satélite como necessária e suficiente para comprovar ocupação mansa e pacífica, histórica e produtiva de imóvel, inclusive com área de até um módulo, não tem porque ele próprio recusar a usar a mesma ferramenta para aferir a simples e objetiva existência em imóveis até quatro vezes maiores de desmatamento de APP e RL (crimes ambientais).

Não é demais lembrar que o Serviço Florestal Brasileiro, órgão federal responsável pelo gerenciamento do SICAR, sistema onde estão inscritos todos os Cadastros Ambientais Rurais do Brasil, está sob a coordenação política do próprio MAPA.

As mesmas questões aqui levantadas se aplicam inteiramente à alteração proposta pelo PL 2633 ao Art. 19, par. 4º, inciso II, que também exige embargo ou auto de infração federal nos casos de renegociação de dívida relativa à regularização do imóvel.

Riscos e ameaças de um revés nos Plenários da Câmara e do Senado e na sanção (veto) presidencial

As maiores ameaças do ponto de vista socioambiental (oriundas do texto original da MP 910, referendadas ou pioradas pelas versões do relatório do senador Irajá Abreu), que recai sobre a votação do PL 2633 são:

¹² Veja íntegra do Acórdão na ADI 4.269 –DF em <https://bit.ly/2zMEI4m>

- (i) a alteração do marco temporal, atualizando-o para maio de 2014 ou até dezembro de 2018;
- (ii) o aumento da área dos imóveis com dispensa de vistoria para 15 MF (até 1.650 hectares) ou até mesmo para 2.500; e
- (iii) ambiguidades e lacunas nas salvaguardas relativas a desmatamentos ilegais de APP e RL em vários dispositivos ao longo do PL.

Todas as ameaças aqui retratadas, e outras propostas anti-ambientais, podem retornar ou surgir no texto da lei por emendas feitas direta e subitamente em Plenário (Sistema de Deliberação Remota) apresentadas até os últimos minutos que antecedem a abertura do regime de votação, sem qualquer debate prévio ou contrariando os poucos debates e diálogos havidos

O risco de revés no Senado também deve ser considerado, apesar de pesquisas favoráveis às teses ambientalistas feita (ainda não publicada) pelo IDS. Isso porque há uma tendência natural do Senador Irajá Abreu, que patrocinou alguns retrocessos graves inclusive em relação à MP 910, requerer a relatoria¹³.

O risco de um duro revés é ainda maior, mesmo que seja aprovado na Câmara e no Senado um texto mediado, pois todas as garantias e salvaguardas ambientais negociadas no parlamento poderão ser vetadas pelo Presidente Jair Bolsonaro.

É público e notório que o Presidente da República está sendo guiado, neste assunto, pelo Secretário de Regularização Fundiária Nabhan Garcia do MAPA. Ambos (presidente e secretário) já demonstraram em incansáveis oportunidades e medidas administrativas vigentes a total falta de apreço, respeito e responsabilidade socioambiental.

Diante do exposto, tanto em relação aos problemas de mérito mas sobretudo em função dos consideráveis riscos de desfiguração do texto em votação remota e de vetos às salvaguardas socioambientais RECOMENDAMOS:

- que o governo atenda 95% dos beneficiários (até 4 MF) com a dispensa de vistoria, via norma infralegal, com base na legislação vigente, e à decisão do STF na ADI 4.269;

¹³ Seu relatório só não foi votado em função da suspensão das atividades presenciais no Senado exatamente no dia previsto para sua votação.

- um processo mais aberto e transparente de consulta e busca de consensos, fora do regime de votações remotas, para dar tratamento estruturante e seguro aos legítimos posseiros de boa-fé detentores de imóveis com área superior a quatro módulos fiscais;
- quando o PL for votado (reiteramos que não deveria ser votado por Sistema de Deliberação Remota em meio à pandemia) recomendamos que se mantenha o marco temporal vigente e limitando a dispensa de vistoria aos imóveis com até quatro MF, com as correções aqui sugeridas relacionadas às salvaguardas ambientais para verificação de desmatamento em APP e RL por imagens de satélite, independentemente de embargo e autuação; e
- o tratamento aos demais imóveis, com área acima de quatro MF que representam menos de 4% dos imóveis em processamento no INCRA e menos de um terço (32%) da área sob análise, pode ser debatido após a pandemia, mediante ampla escuta e o desenvolvimento de uma proposta estruturante que inclusive aborde os cerca de 50 milhões de hectares de terras públicas ainda não destinadas, dos quais mais de 90% se encontram na Amazônia legal brasileira.