

## **MP 910/19 TRANSFORMADA EM PL Nº 2633/2020:**

### **“LOBO EM PELE DE CORDEIRO”**

*Larissa Packer/Grain*

*Girolamo Treccani/UFPA*

Em linhas gerais o PL 2633/20 continua a permitir a destinação de terras públicas da União e do Incra para grandes propriedades com até **2500 hectares no Brasil todo, inclusive em benefício de Pessoas Jurídicas, sem licitação e com dispensa das assinatura dos confrontantes, a preços muito abaixo do valor de mercado**, com descontos entre 90% e 50% do valor da terra nua. Destaca-se que enquanto a MP 458, transformada na Lei nº 11.952/2009, permitia legalizar até 15 Módulos Fiscais na Amazônia Legal, a atual proposta regularizaria até 500 MF em centenas de municípios. Pagando o valor médio da terra nua, ainda é possível vender a terra em 3 anos a preços de mercado, incentivando atividades de especulação imobiliária em detrimento da atividade produtiva com margem de lucro garantida por subsídio público.

Em que pese o PL tenha diminuído de 15 para 6 módulos fiscais as áreas que poderão ser regularizadas por procedimento auto declaratório, a manutenção da dispensa de vistoria como regra, a dispensa de assinatura dos confrontantes e a flexibilização dos critérios ambientais, também mantém o estímulo à grilagens, desmatamentos ilegais, intensificação dos conflitos no campo, principalmente sobre povos indígenas, comunidades remanescentes de quilombos e demais comunidades tradicionais em estímulo ao mercado de títulos podres em detrimento de atividades produtivas.

#### **O PL 2633/2020 traz a MP 910 da grilagem em pele de cordeiro.**

Se a Lei atual já garante uma regularização célere baseada em autodeclarações dos ocupantes de até 4 módulos fiscais, sem vistoria prévia em socorro aos setores mais vulneráveis do campo, para que uma nova Lei de regularização fundiária?

Segundo Acórdão nº 727, publicado pelo TCU em de 1º de abril de 2020 sobre a tomada de contas do Programa Terra Legal (Lei nº 11.951/09) entre 2009 e 2017, o programa emitiu apenas 30,7 mil títulos, número muito baixo da meta de 140 mil. Mantida a média anterior seriam necessário mais de 35 anos para a emissão dos títulos pretendidos. Entretanto o mesmo Tribunal aponta que a principal causa da ineficiência do programa para evitar grilagens, desmatamentos e insegurança jurídica das terras, não está na burocracia exigida pela Lei vigente, mas justamente na falta de ações de fiscalização do Incra para a implementação dos requisitos da Lei, dentre elas:

- a) Falta de providências para o combate às fraudes no SIGEF GEO de áreas irregularmente autodeclaradas no sistema com perda de R\$ 1 bilhão reais e 657,9 mil hectares alvo do crime de invasão de terras públicas com fim de aquecer mercado ilegal de terras. 540 mil hectares se referem a títulos emitidos para 62 detentores de áreas acima de 2500 hectares.

- b) Ausência de providências para a retomada e destinação de mais de R\$ 2,4 bilhões em imóveis rurais do programa com irregularidades, cujos processos foram indeferidos
- c) 95% das áreas selecionadas como amostra não cumprem as cláusulas resolutivas;
- d) Desmatamento de mais de 82 mil hectares em áreas do Programa após a Lei 11.952/2009.

A estes fatos se soma o desconhecimento da efetiva localização das glebas públicas federais. Dados do INCRA mostram que dos 119 milhões de hectares de terras públicas localizadas na Amazônia Legal, mais de 56 milhões, isto é 47% do total, não foram georreferenciados. Considerando as sucessivas intervenções federais realizadas a partir do Decreto-Lei nº 1.164/71, tampouco se sabe a localização das terras públicas estaduais. O caos fundiário é agravado pelo desconhecimento de quantos títulos foram emitidos nas últimas décadas, em favor de quem foram emitidos, qual seu tamanho e sua localização. Sem a sistematização destas informações é grande a possibilidade de realizar titulações sobrepostas à propriedades legalmente constituídas pela União ou pelos Estados.

Uma nova lei de regularização fundiária baseada em procedimento facilitado que retira critérios ambientais e mecanismos fiscalizatórios a fim de legalizar ilegalidades em renúncia fiscal estrondosa, vai na contra mão da Constituição Federal, do acordão do TCU e da probidade administrativa.

#### **PRINCIPAIS PROBLEMAS MANTIDOS NO PL 2633/90:**

##### **1. NÃO SE DESTINA A PEQUENOS AGRICULTORES:**

- Permite a venda de terras públicas da União e do Incra com até **2500 hectares sem licitação para todo o país**, não mais restrita à Amazônia Legal (art. 1 e 2 do PLC).

Além dos cerca de 65 milhões de hectares da Amazônia Legal, devem ser somadas terras públicas federais no Cerrado, pantanal e outras áreas de expansão da fronteira agrícola, onde a regra da ocupação foi pautada no crime de roubo de terras e desmatamentos ilegais.

Leis estaduais estão replicando os marcos da Lei 13.465/17 e da MP 910 para possibilitar a transferência de terras públicas e devolutas estaduais até 2500 hectares de ocupações cada vez mais recentes. Amapá, Mato Grosso, Pará, Tocantins, Roraima, Piauí, aprovaram novas leis fundiárias que replicam o procedimento facilitado de liquidação de terras públicas.

- Mantém a possibilidade de regularização por **pessoas físicas que não estejam ocupando**, mas apenas gerenciem a área, e inclusive em **benefício de pessoas jurídicas** (art. 2, III da Lei 11.952/09).

Abre brechas de regularização de terras públicas por meio de vários CNPJs em nome de um mesmo grupo econômico nacional ou internacional por meio das conhecidas “empresas laranjas”.

- Mantém a possibilidade de regularização para qualquer tipo de atividade lucrativa na área, **independente do objetivo de prover subsistência e geração renda** (art.2, IV da Lei 11.952/09).

Deixa de vincular a política excepcional de transferência de terra pública a particulares ao fins constitucionais de combate a pobreza e desigualdades sociais (art. 3, III da CF)

- Permite a **venda de direta na Amazônia Legal de áreas ocupadas até 22.12.2011 e inclusive para quem tenha outra propriedade**, desde que somada não ultrapasse a 2500 ha, mediante pagamento do valor máximo da terra nua. (art. 38§1 e §2 do art. 2 do PLC)

A partir de 2017, com a adoção da Planilha Referencial de Preços para obtenções para reforma agrária também para ser utilizada para alienação para regularização fundiária, o INCRA chegou a diminuir o **valor da terra nua médio e máximo** em cerca **de 10 vezes** (Recomendação 01/2017 1º CCR), de modo a incentivar a venda direta de ocupações ainda mais recentes na Amazônia Legal (mediante VTN máximo), assim como autorizar a liberação para venda da área regularizada em apenas 3 anos e não 10 anos (mediante pagamento do VTN médio). Permitir e facilitar a alienação de bem da União por preço flagrantemente inferior ao de mercado e enriquecimento ilícito de terceiros configura ato de improbidade administrativa (art. 10, IV e XII da Lei 8.429/1992).

- **Dispensa da assinatura dos confrontantes**, bastando declaração do requerente de que respeitou as confrontações (art. 21§17 do art. 4 do PLC)

O registro público de imóveis constitui direito de propriedade oponível contra todos, exatamente por isso, interessa a todos, como matéria de ordem pública e por isso exige participação dos confrontantes, inclusive com notificação por edital. Em se tratando de bens públicos, a transação impõe a aplicação do princípio da publicidade, transparência e participação, justamente para se garantir o devido controle e fiscalização social sobre a coisa pública (art. 37 da CF). Deste modo, é completamente inconstitucional e ilegal a dispensa de assinatura dos confrontantes em procedimento de regularização fundiária de terras públicas federais, ainda mais em procedimento flexível de natureza auto declaratória, com dispensa de vistoria prévia presencial. Este procedimento irá agravar ainda mais os já trágicos conflitos fundiários e fará surgir milhares de processos entre confinantes.

- **Permite que terra pública seja dada em garantia de empréstimo do requeente da regularização fundiária** (art. 15,§7 do art. 2 do PLC)

O requerente da regularização fundiária por meio dos títulos de domínio ou contrato de direito real de uso titulariza direito real eventual de aquisição com o pagamento integral e cumprimento das condições resolutivas. Apenas a União, titular do direito de propriedade, tem os direitos inerentes ao exercício da propriedade como o de alienar, ceder ou dar o bem em garantia. Além disso, o §1 do art. 15 estabelece que imóvel é dado em garantia até o pagamento integral pelo bem, que em realidade facilita a execução do próprio direito de reversão da União. De todas as formas, seria a União quem está dando bem público impenhorável, em garantia de dívida de particular. Como bem público não

responde com o patrimônio por **suas dívidas**, cuja execução só pode se dar por precatório (art. 100 CF). Inconstitucional e ilegal a previsão.

## **2. DESRESPEITA CÓDIGO FLORESTAL: “DONO É QUEM DESMATA”:**

- Retoma o marco legal 22.07.2008 já existente na Lei anterior à MP 910, mantendo a compatibilidade entre regularização ambiental e fundiária, mas **autoriza a regularização fundiária de áreas desmatadas antes ou depois desta data**, com a mera “adesão” ao PRA (Plano de regularização fundiária) ou “celebração” de TAC (Termo de ajustamento de conduta), sem exigir aprovação de plano simplificado de recuperação ou compensação por autoridade competente (art. 15 §10 do art. 2 do PLC)

A regularização ambiental é pressuposto para se admitir a inclusão do imóvel como beneficiário de incentivos positivos pelos Estado, principalmente quanto à regularização fundiária, já que está vedada a destinação de recursos públicos para atividades ilícitas (art. 192 da CF). Pelo Código Florestal, apenas os desmatamentos ocorridos até 22.07.2008 podem gerar adesão ao PRA e ter acesso a benefícios da regularização ambiental. As áreas desmatadas após esta data, mesmo com celebração do TAC, não são elegíveis para regularização fundiária até a efetiva recuperação ambiental.

- **Novos desmatamentos não geram rescisão do título, cabe renegociação:** desmatamentos em área de Áreas de Preservação Permanente, Reserva Legal e área de uso restrito, áreas autuadas e inclusive embargadas durante o período de cumprimento das condições exigidas do título provisório, não geram rescisão do contrato, cabendo renegociação do título em até 5 anos 10 de dezembro de 2024. PL 2633/90 considera como infração à legislação ambiental apenas as autuações já confirmadas pela autoridade competente após contestação do autuado. (art. 19 §4, II do art. 2 do PLC)

Segundo Acórdão nº 727 do TCU houve desmatamento de mais de 82 mil hectares em áreas do Programa após a Lei 11.952/2009, não se mostrando a transferência de terras públicas para particulares, instrumento efetivo de contenção do desmatamento. Deve-se considerar que vigiam as regras anteriores à MP 759 de dezembro de 2016, que exigiam como requisito para regularização fundiária a averbação da Reserva Legal na matrícula e identificação da APP, com compromisso aprovado de recuperação, assim como previa a rescisão do título e reversão para a União se houvesse desmatamento durante o cumprimento das cláusulas exigidas do título.

## **3. JÁ EXISTE PROCEDIMENTO FACILITADO AUTODECLARATÓRIO PARA PEQUENA PROPRIEDADE COM DISPENSA DE VISTORIA (art. 13)**

- O PL  **aumenta de 4 módulos fiscais para 6 módulos fiscais** os imóveis beneficiários do procedimento facilitado auto declaratório, que na Amazônia Legal pode chegar a 660 hectares, sem prévia vistoria (art. 13 caput do art. 2 do PLC).

Quebra a higidez do sistema normativo fundiário que toma como referência em todos os marcos legais o parâmetro de 4 módulos fiscais, conforme os parâmetros de Lei nº 11.326/03 que institui a Política Nacional da Agricultura Familiar e da Lei nº 8.629/1993 que regulamenta os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária.

- **Requer apresentação de documento auto declaratório – o CAR (Cadastro Ambiental Rural) -, sem prazo legal de verificação das informações pelo estado, como base do procedimento já auto declaratório. (art. 13, II do art. 2 do PLC)**

Por não ser um sistema fundiário, o cadastro não exige documento comprobatório de domínio, o que vem gerando altos índices de uso fraudulento do CAR para fins de grilagem de terras em uma verdadeira disputa fundiária digital. A previsão de crime de falsidade ideológica inserida no art. 31-A do PL só faz apenas repetir tipo penal do art. 299 do Código Penal já existente e aplicável em qualquer caso de falsidade documental com fim de alterar fato relevante.

Até março de 2019, consta do Sicar cerca de 28% a mais de território nacional cadastrado do que o limite de território passível de cadastro no CAR. Em todas as regiões do país há mais de 100% do território cadastrado, na Amazônia Legal chega a 191%. Além disso foram auto-declarados 78% do território nacional cadastrável como imóveis rurais particulares, ocupando 431,8 milhões de hectares. No entanto, cruzamento de cerca de 18 bases oficiais do governo realizado pelo Atlas Fundiário da Agropecuária Brasileira aponta que cerca de 44,2% do território nacional seriam ocupados por imóveis rurais particulares.

Um dos principais problemas apontados pelo Acórdão nº 727 publicado pelo TCU são as fraudes no Sigef (Sistema de Gestão Fundiária), com a inscrição de pelo menos 657,9 mil hectares de áreas não passíveis de regularização fundiária na Amazônia Legal para utilização posterior por grileiros como documentação precária para a comercialização destas áreas. Sem ações do Incra para cancelar estas autodeclarações e realizar a retomada das áreas, o prejuízo segundo o TCU é da ordem de R\$ 1 bilhão de reais (com base no valor da terra nua). Este fato é agravado pelo aumento considerável dos cadastros no INCRA: de 2003 a 2018 o número de imóveis cadastrados subiu de 4,9 para 6,45 milhões. Um aumento ainda mais extraordinário se deu no tamanho da área cadastrada que passou de 418,45 para 775,53 milhões de hectares. (*Paulo Alentejano, O mistério do crescimento exponencial das terras cadastradas no Incra e a MP 910: prenúncio de um crime em andamento. 2020*)

Tomar como base para política pública de regularização fundiária, cadastros auto declaratórios sem verificação pelo governo, como o CAR e o próprio Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), significará a chancela de mais de um título sobre a mesma área, fazendo nascer um mercado de *títulos pobres*, sem qualquer segurança jurídica se quer para o sistema financeiro.

- **Dispensa de vistoria presencial que flexibiliza ainda mais os requisitos sociais e ambientais ao tornar regra a fiscalização por meio de imagens de satélites para**

- ✓ *prática de cultura efetiva e ocupação e exploração direta mansa e pacífica* (art. 13§1, IV do art. 2 PLC) o que estimula a “limpeza da terra” (retirada da madeira, destoca e fogo) como uma das principais formas de comprovação, induzindo desmatamentos. Tampouco nenhum sensoriamento remoto tem como verificar se a posse é mansa ou pacífica, é exatamente pra isso que existe a fiscalização presencial.

Seria obrigatória vistoria presencial apenas se conflito for registrado na Câmara de Conciliação Agrária que, por sua vez, só aceita denúncia realizada por entidade representativa com personalidade jurídica - Memorando Circular nº 234/2019/OAN/P/SEDE/INCRA);

Casos de sobreposição de requerimentos sobre parte ou toda a área não gera vistoria obrigatória, tampouco há regra que regulamente procedimento a ser tomado em caso de sobreposições. A dispensa de assinatura dos confrontantes tenta encobrir tais casos. Se CAR é usado para confirmar declaração, também deve ser usado para apontar sobreposição e vistoria obrigatória.

- ✓ *comprovação da regularidade ambiental*, exceto se imóvel embargado ou com autuação ambiental, quando vistoria passa a ser obrigatória. (art. 13§2 cc §4, I)
- Mesmo área embargada e com infração ambiental confirmada por autoridade competente podem ser regularizadas por procedimento facilitado autodeclaratório se houver mera adesão ao PRA ou ao TAC, inclusive para desmatamentos posteriores a 2008, sem exigir aprovação de procedimento de regularização por autoridade competente (art. 13§5)

Além de contrariar a Adin 4.269 que limitou a vistoria remoto a 4 módulos fiscais condicionando ao uso de todos os meios para aferir os requisitos ambientais, o PL aprofunda as debilidades apontadas pelo Acórdão nº 727 do TCU para a execução do Programa terra legal: a flexibilização dos requisitos e de suas formas de fiscalização, principalmente ambientais e de conflitos no campo.

## **E O QUE FAZER COM AS ÁREAS PÚBLICAS NÃO DESTINADAS QUE BATE RECORDE DE DESMATAMENTOS?**

Pela Constituição Federal as terras públicas e devolutas devem ser destinadas prioritariamente para categorias fundiárias que existem justamente para garantir uma gestão de longo prazo do uso do solo e dos recursos naturais a fim de garantir desenvolvimento econômico para a presente e futuras gerações e acesso à direitos humanos básicos como moradia, trabalho, alimentação, água e meio ambiente, com vistas à redução da pobreza e desigualdades sociais.

Antes de qualquer regularização fundiária individual, deve-se discriminar e destinar prioritariamente as terras públicas e devolutas para Reforma agrária (art. 188 CF/88); Titulação de território indígenas (art. 231 CF/88); Titulação de territórios quilombolas (art. 68 do ADCT da CF/88); Titulação de territórios de povos e comunidades tradicionais

(art. 1.a e art. 14 Decreto 5051/14 cc art. 3 decreto 6040/03); proteção de ecossistemas naturais (art. 225, §5 da CF/88).