

Nota Técnica sobre o Projeto de Lei Estadual nº 129/2019 que altera as regras para regularização fundiária no Pará

Brenda Brito*

I. Apresentação

Este documento analisa o Projeto de Lei Estadual nº 129/2019, aprovado pela Assembleia Legislativa do Pará em 11 de junho de 2019, que visa instituir uma nova lei agrária no estado. De forma geral, para resolver o problema fundiário no Pará, o Projeto de Lei (PL) adotou a premissa de legalizar o que é ilegal. Ou seja, ocupações ilegais de terra pública que não atendem os requisitos de regularização da legislação em vigor passarão a ser legalizadas pelas novas regras. Além disso, o PL permite a privatização de florestas públicas estaduais e deixa a porta aberta para regularização de futuras invasões de terras do estado, o que é um estímulo direto à continuação do desmatamento ilegal e do roubo do patrimônio fundiário da sociedade paraense.

O PL foi enviado pelo governo do estado à Assembleia Legislativa do Pará (Alepa) em 09 de maio de 2019 e tramitou em regime de urgência. Em 11 de junho ocorreu sua aprovação em primeiro e segundo turno na Alepa. Isso significa que esse projeto que substitui a principal legislação

fundiária do estado teve uma tramitação de pouco mais de um mês, sem que tenha havido uma audiência pública na Alepa com especialistas para debater o tema e sem uma avaliação dos potenciais impactos do texto para a sociedade paraense.

A melhoria e eficiência das práticas de regularização fundiária no Pará é de fato um tema urgente, considerando que:

- i) o Pará é o campeão de conflitos fundiários na Amazônia Legal nos últimos 15 anos. Os conflitos no campo incluem assassinatos e chacinas, como a ocorrida em 2017 no município de Pau D'arco com a morte de 10 pessoas.
- ii) cerca de 31% do Estado do Pará estão sem definição fundiária ou sem informação sobre situação fundiária, segundo estimativas do Imazon. O governo estadual seria responsável por 55% dessa área não destinada, equivalente a 21 milhões de hectares. Esse é o território

“...o Pará é o campeão de conflitos fundiários na Amazônia Legal nos últimos 15 anos.”

que seria abrangido pelo PL proposto, mas isso não significa que toda esta área estaria disponível para privatização. Parte desse território possui outras destinações prioritárias por suas características socioambientais, como demandas

de reconhecimento de territórios de comunidades tradicionais, povos indígenas, comunidades quilombolas, agricultura familiar, conservação ambiental e concessão florestal.

- iii) estimativas indicam que o Instituto de Terras do Pará (Iterpa) poderia levar até 79 anos para responder as possíveis demandas para regularização em terras estaduais¹. Essa demora ocorre em grande parte devido à baixa adoção de recursos tecnológicos na metodologia de trabalho do Iterpa; à desorganização da base de dados fundiários do órgão e à ausência de mecanismos de alinhamento de entendimento jurídico de temas recorrentes e controversos no órgão².
- iv) falta coordenação e diálogo entre institutos de terras estaduais, federais, órgãos de controle e sociedade civil, o que provoca atraso de ações de regularização fundiária e dificuldade de encontrar soluções para problemas fundiários. Além disso, há baixa transparência das ações do Iterpa, que divulga apenas 29% das informações exigidas por lei³.

No entanto, mesmo sendo um tema urgente, a gestão do patrimônio fundiário do Estado diz respeito a todos os cidadãos paraenses e não apenas àqueles que ocupam diretamente (e, em muitos casos, ilegalmente) as terras públicas estaduais. Por isso, a discussão deste PL deveria ter passado por uma consulta pública mais ampla para possibilitar o aperfeiçoamento do projeto e inclusão de

dispositivos para aumentar a eficiência e transparência da atuação do Iterpa.

Apesar da ausência desse debate amplo, esta nota informa sobre os principais aspectos do PL aprovado que podem estimular a continuidade do roubo de terras públicas estaduais.

II. Análise do Projeto de Lei Estadual nº 129/2019

Esta análise do PL nº 129/2019 considera que uma legislação fundiária que vise o interesse da sociedade na gestão do patrimônio fundiário deve:

- i) Eliminar a possibilidade de que as terras públicas ocupadas após a publicação da lei possam ser legalizadas, pois isso representa um incentivo direto à grilagem e à continuidade do roubo do patrimônio público, além de gerar uma demanda sem fim para o órgão de terra às custas da sociedade;
- ii) Valorizar o patrimônio fundiário da sociedade e cobrar valor de mercado de terra na venda de terras públicas;
- iii) Impedir a venda de terra pública sem licitação e por baixos valores para ocupantes de terra pública que não cumpriram a função social da terra;
- iv) Assegurar a rápida responsabilização por danos ambientais cometidos em terra pública ocupada ilegalmente, exigindo instrumentos que agilizem a cobrança pela reparação dos danos, a exemplo dos termos de compromisso com força de título executivo extrajudicial;

“...a gestão do patrimônio fundiário do Estado diz respeito a todos os cidadãos paraenses...”

- v) Garantir a segurança de territórios ocupados por populações indígenas, quilombolas e tradicionais, além de garantir os interesses de conservação ambiental na destinação de terras públicas;
- vi) Assegurar e viabilizar mecanismos de controle social e transparência na tomada de decisão sobre a destinação de terras públicas;
- vii) Adotar e estimular práticas no órgão fundiário que permitam maior agilidade e segurança de suas ações na gestão do patrimônio fundiário da sociedade.

Com base nesses princípios, essa análise do PL nº 129/2019 indica que o texto aprovado na Alepa:

1) Facilita a legalização de terras públicas ocupadas ilegalmente para especulação e com dispensa cumprimento constitucional da função social da terra: as atuais regras de regularização fundiária no Pará exigem, dentre outros requisitos, que o interessado na titulação possua moradia permanente no imóvel pleiteado e pratique cultura efetiva na área (Art.7º §2º, I, II da Lei Estadual nº 7.289/2009). Porém, o PL nº 129/2019 elimina esses requisitos e cria um novo conceito de legítimo ocupante de terra pública, que inclui pessoas que não precisam morar na terra pública ocupada ou exercer qualquer atividade agrária na área, desde que pretendam fazê-lo no futuro (art. 5º, XI do PL nº 129/2019). Ou seja, inclui como beneficiário da regularização alguém que invadiu terra pública ilegalmente, con-

trola a área por meio de terceiros e nunca implementou qualquer atividade considerada agrária, o que é uma característica da grilagem de terras com fins especulativos. Além de facilitar a legalização da grilagem, esse conceito de legítimo ocupante permite que pessoas que não cumprem a função social do imóvel possam se beneficiar com a regularização fundiária. Um dos requisitos da função social da terra é o aproveitamento racional e adequado do imóvel. Porém, se não há qualquer atividade implementada no mesmo, não é possível se falar no atendimento deste requisito constitucional.

Caso existam áreas públicas estaduais em que o governo considere estratégico estimular uma atividade econômica, o mais adequado para o interesse da sociedade seria fazer uma concessão ao invés da venda da terra, assim como já ocorre no caso de concessões florestais. Esse instrumento garante o interesse público, pois é feito com quem oferecer o melhor preço e melhores condições de exploração, sendo passível de monitoramento e cancelamento em caso de desvio contratual.

2) Deixa porta aberta para continuação da grilagem de terras estaduais: um aspecto fundamental para evitar estímulos à grilagem nas legislações agrárias é a definição de um marco temporal que defina até quando uma área pública pode ser ocupada para solicitar titulação do governo. Isso ajuda a evitar que as terras públicas continuem sendo ocupadas com expectativa de regularização após a aprovação da lei. No caso do Pará, a atual Lei Estadual

nº 7.289/2009 não instituiu esse limite temporal, fazendo com que, a qualquer tempo, uma área estadual possa ser invadida e que seu invasor solicite regularização se demonstrar o cumprimento dos requisitos legais. A versão aprovada do PL nº 129/2019 corrige parcialmente esse problema, mas deixa duas portas abertas para regularização de futuras invasões:

- i) Doação de terras: prevista para agricultores familiares que ocupem até 100 hectares, a doação requer como um dos requisitos um ano de atividade agrária no imóvel pleiteado (art. 12, I do PL nº 129/2019). Porém, o PL não definiu até que ano essa ocupação deve iniciar para ter direito à regularização. Assim, qualquer ocupação com essa característica que atenda aos requisitos listados poderá ser beneficiada com a doação de terras, mesmo se iniciada após a publicação da lei. Apesar dessa previsão ocorrer para agricultores familiares, esses imóveis regularizados podem ser vendidos posteriormente para terceiros, o que pode estimular uma prática conhecida na Amazônia de manter laranjas ocupando terras públicas para obter a titulação e depois repassar para nome de terceiros. O PL prevê que os imóveis regularizados não poderão ser repassados a terceiros um prazo de 5

“...abre uma brecha para que imóveis sem qualquer atividade agrária sejam regularizados ...”

anos de sua titulação, mas na prática essa cláusula é impossível de monitorar por conta dos contratos de “gaveta”, ou seja, vendas que ocorrem de fato, mas que são formalizadas em cartório após o prazo permitido em lei.

- ii) Venda de médios e grandes imóveis com dispensa de licitação: o PL previu duas situações de ocupações de terra pública que podem direito à titulação por venda:
 - a) Imóveis com atividade agrária⁴ só podem ser regularizados por venda sem licitação se sua ocupação iniciou até 2014 (5 anos antes da publicação da lei). Apesar de ser um prazo recente, a atual Lei Estadual 7.289/2009 não definia prazo, então é positivo que o PL traga essa limitação.
 - b) Imóveis em que se pretende exercer atividade agrária: o PL abre uma brecha para que imóveis sem qualquer atividade agrária sejam regularizados com dispensa de licitação. Porém, nesse caso não há a exigência de que a ocupação tenha iniciado cinco anos antes da publicação da lei (art. 10, §2º do PL nº 129/2019). Ou seja, a princípio, terras públicas de até 2.500 hectares ocupadas posteriormente à publicação da lei, poderiam solicitar titulação com dispensa de licitação, alegando pretensão de desenvolver atividade econômica. Essa ausência

de limite temporal deixa uma porta aberta continuamente para novas invasões de terras públicas estaduais.

- 3) **Permite a privatização das florestas públicas estaduais:** o PL nº 129/2019 inclui serviços ambientais no conceito de atividade agrária (Art. 5º, III). Essa inovação visa corrigir um problema histórico: de que apenas áreas desmatadas são consideradas aptas à regularização, pela visão de que áreas com floresta não atenderiam o requisito de cultura efetiva para titulação. Assim, pelo PL, imóveis que possuem grande proporção de sua área com florestas conservadas estariam aptos para regularização. Se por um lado essa definição corrige um erro histórico e evita que imóveis pleiteando regularização sejam desmatados, por outro, acaba estimulando a privatização das florestas públicas e entra em conflito com o instrumento de concessão florestal previsto na Lei Federal nº 11.284/2006. No Pará, cabe ao Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade (Ideflor-bio) implementar as concessões florestais e gerir as florestas públicas estaduais. Por isso, o PL deveria vedar a privatização das florestas públicas e indicar que áreas florestais serão objeto de concessões, de acordo com as regras em vigor. Além disso, para evitar mais desmatamento futuro de áreas que pleiteiam a titulação, a legislação fundiária estadual deveria: i) impedir a regularização de imóveis com áreas desmatadas ilegalmente após 2008 e incluídos na Lista de Desmatamento Ilegal do Estado (ver item 7); ii) definir um marco temporal para início de qualquer ocupação de ter-

ra pública passível de titulação (o que impede regularização de futuras invasões) e iii) exigir assinatura de Termo de Compromisso prévio à titulação para recuperação de dano ambiental.

- 4) **Pode facilitar a legalização de casos de grilagem em terras públicas estaduais:** A maioria dos títulos de terra emitidos no passado no Estado do Pará não possuem indicação precisa de sua localização, como memorial descritivo e, mais recentemente, georreferenciamento. Isso possibilitou um tipo de grilagem de terra em que um título com localização vaga é usado para registrar um imóvel diferente da área originalmente titulada. Por exemplo, há caso de imóveis em um município que usam títulos de terra emitidos para áreas em outro município. Há também casos de um mesmo título de terra que é usado para registrar mais de um imóvel em lugares e municípios diferentes. Nos casos em que não houve irregularidade no uso do título, mas nos quais há imprecisão entre o título original e a área real ocupada, é possível realizar a retificação do título. Esse procedimento é regulado atualmente pela Instrução Normativa do Iterpa nº 02/ 2018. Por exemplo, é possível retificar um título em casos em que o imóvel está no mesmo município do título original e que sua área não excede 10% da área original, sendo devido pagamento ao Estado pela área excedente. No entanto, ao tratar desse tema, o PL nº 129/2019 deixou o texto muito vago (art. 23, II, III, IV do PL nº 129/2019) e sem amarrar os critérios mínimos para evitar a retificação em casos de grilagem que utilizaram títulos

para registrar áreas distantes do originalmente autorizado pelo órgão.

- 5) **Facilita cobrança de valor irrisório pela venda de terra pública:** o PL retirou a previsão da lei atual de que os valores de terra devem ter como base nos preços praticados no mercado imobiliário rural (art. 7º, §1º da Lei Estadual nº 7.289/2009), o que contribui para que o Iterpa continue praticando preços irrisórios na cobrança de títulos emitidos. Conforme um estudo do Imazon, o Iterpa pode deixar de arrecadar R\$ 9 bilhões na regularização fundiária por cobrar preços até nove vezes inferiores ao mercado de terras na venda de terras públicas⁵. Esse valor representa um subsídio da sociedade paraense de cerca de R\$ 2.384 por hectare e torna a ocupação de terra pública um negócio lucrativo, podendo estimular novas invasões com finalidade especulativa.

- 6) **Possibilita a regularização fundiária de áreas desmatadas ilegalmente após 2008 e fragiliza a responsabilização de danos ambientais nas terras públicas ocupadas ilegalmente:** desde 2013, o Pará vedava a regularização de imóveis com áreas identificadas na Lista de Desmatamento Ilegal publicada pela Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade (Semas)⁶. Essa lista foi criada pelo Decreto Estadual nº 838/2013 e é formada por áreas desmatadas

ilegalmente após 2008 que foram autuadas ou embargadas pela Semas, órgãos ambientais municipais ou pelo IBAMA. Contudo, o PL nº 129/2019 não vedou a regularização fundiária desses casos e estabeleceu como opcional a exigência anterior à titulação de Termo de Compromisso para recuperar o dano ambiental (art. 10, §7º do PL nº 129/2019). Mesmo que o PL defina que os beneficiários de títulos ficam obrigados a cumprir a legislação ambiental após a titulação (art. 15, c do PL nº 129/2019), a falta de assinatura de um termo de compromisso com eficácia extrajudicial tornará mais lento o processo de responsabilização e enfraquece os dispositivos na legislação agrária e ambiental em vigor.

- 7) **Possibilita titulação de imóveis que pretendem implantar atividades econômicas**

futuras sem licenciamento ambiental prévio: o PL nº 129/2019 permite a titulação de imóveis que não implementaram atividade agrária, mas que pretendem implantar atividades futuras. Nesse caso, o ocupante deve apresentar um Plano de Aproveitamento Econômico Sustentável, que será apreciado pela secretaria

responsável pela atividade pretendida. Por exemplo, no caso de atividade agropecuária, caberia análise da Secretaria de Desenvolvimento Agropecuário e Pesca (SEDAP). No entanto, o PL ignorou a necessidade de

“Conforme um estudo do Imazon, o Iterpa pode deixar de arrecadar R\$ 9 bilhões na regularização fundiária ...”

licenciamento ambiental para estabelecer a viabilidade ambiental das atividades pretendidas, bem como indicar quais as condições para a implantação dessas atividades.

- 8) **Muda o termo jurídico que assegura prioridade para áreas de comunidades tradicionais:** a atual Lei Estadual nº 7.289/2009 impede a alienação a terceiros de áreas ocupadas, ou objeto de pretensão, de comunidades tradicionais (Art. 8º, I). Nesse tema, o PL nº 129/2019 mudou a forma de referência a esses territórios ao indicar que o impedimento se aplica a áreas de ocupações consolidadas de comunidades extrativistas, agricultores familiares e remanescentes de quilombos (Art. 16, I do PL nº 129/2019). No entanto, o PL não definiu o que são ocupações consolidadas e há o risco de uma regulamentação posterior adotar definição mais restrita que a norma atual.

III. Conclusão

A análise apresentada nesse documento aponta alguns aspectos do PL nº 129/2019 que podem trazer impactos negativos para a sociedade paraense e continuar com a prática de invasão e

grilagem de terras públicas estaduais. A tramitação acelerada do PL na Assembleia Legislativa do estado, que teve 33 dias até a votação final, restringiu a possibilidade de avaliação da proposta legislativa para um debate qualificado com parlamentares e com a própria sociedade sobre as possíveis consequências do texto. Para avaliar todos os impactos dessa mudança, será necessário verificar o texto final a ser sancionado pelo Governador do estado e, em especial, analisar as regulamentações posteriores por Decreto e Instruções Normativas.

Na verdade, essa mudança legislativa segue o padrão observado na alteração da legislação federal sobre regularização fundiária, ocorrida em 2017 com a conversão em lei da Medida Provisória nº 759/2016. Isso ocorre porque o PL, assim como a mudança nas regras federais, premia a legalização de ocupações ilegais de terra pública com benefícios generosos, como a cobrança de valores irrisórios pela venda de terra pública. Tais mudanças validam um ciclo histórico na Amazônia de afrouxamento das regras fundiárias para favorecimento de interesses privados, mesmo diante dos prejuízos ambientais e financeiros à sociedade. Esse tipo de alteração de normas acaba por estimular mais invasões de terra pública associadas a desmatamento ilegal e contribuindo para a continuidade de conflitos de terra na região.

Notas e Referências

* Pesquisadora Associada do Imazon, brendabrito@imazon.org.br

¹ Brito, B., & Cardoso Jr., D. 2015. Regularização fundiária no Pará: Afinal, qual o problema? (p. 104). Belém: Imazon. Disponível em <https://bit.ly/2IkZIkG>

² Brito, B., & Cardoso Jr., D. 2015. Regularização fundiária no Pará: Afinal, qual o problema? (p.104). Belém: Imazon. Disponível em <https://bit.ly/2IkZIkG>

³ Cardoso Jr., D., Oliveira, R., Brito, B. 2018. Transparência de órgãos fundiários estaduais na Amazônia Legal (p. 116). Belém: Imazon. Disponível em <https://bit.ly/2EURrUP>

⁴ São atividades agrárias de acordo com o art.5º, III, do PL nº 129/2019: exploração agropecuária, agroindustrial, extrativa, florestal, pesqueira, de serviços ambientais ou ecossistêmicos e/ou outra atividade resultante.

⁵ Cardoso, D., Brito, B., Baima, S. & Siqueira, J. 2018. O Estado da Amazônia: Potencial de Arrecadação Financeira com a Regularização Fundiária no Pará (p. 14). Belém: Imazon. Disponível em <https://bit.ly/2XhpDBX>.

⁶ Ver mais informações em <https://monitoramento.semas.pa.gov.br/ldi/>

A autora agradece Girólamo Treccani e Jeferson Almeida pelos comentários recebidos e ao apoio financeiro do Fundo Amazônia e da Agência Norueguesa para Desenvolvimento e Cooperação (Norad) para a realização desta análise.