

Nota Técnica sobre o Projeto de Lei n.º 2.633/2020

Brenda Brito

Resumo

O Projeto de Lei (PL) n.º 2.633/2020 visa alterar as normas de regularização fundiária em terras da União, especialmente a Lei n.º 11.952/2009. O texto desse PL mantém uma parte do conteúdo da Medida Provisória n.º 910/2019, a qual perdeu a validade no dia 19 de maio de 2020. Essa medida provisória trazia dispositivos que estimulavam a continuidade da ocupação de terras públicas e desmatamento. Estimamos que esse tipo de mudança nas regras fundiárias ameaçaria pelo menos 19,6 milhões de hectares de áreas federais não destinadas na Amazônia, os quais podem ser ocupados e desmatados na expectativa de regularização.

Mesmo que o PL n.º 2.633/2020 tenha excluído alguns dos dispositivos problemáticos da MP n.º 910/2019, ele ainda contém medidas que podem enfraquecer as salvaguardas necessárias à política de regularização fundiária. Além disso, seu texto pode criar condições para estímulo de novas invasões de terras públicas. É fundamental portanto que esse tema seja objeto de amplo debate. O diálogo entre os diferentes atores da sociedade que atuam no tema pode contribuir para a elaboração de medidas que fortaleçam as práticas adotadas pelos órgãos fundiários sem gerar insegurança jurídica e mais prejuízos à

sociedade. Dentre as consequências das alterações da lei que carecem de maior discussão no PL e na versão do texto publicada pelo relator, o Deputado Marcelo Ramos, em 19 de maio de 2020, destacam-se:

- **aumenta o risco de titulação de áreas sob conflito e contraria uma decisão do Supremo Tribunal Federal (STF)**, pois amplia para imóveis de seis módulos fiscais a isenção de vistoria prévia à titulação, sem reforçar as medidas de fiscalização remota a partir de bancos de dados já disponíveis;
- **permite titular áreas desmatadas ilegalmente** sem exigir assinatura prévia de instrumento de regularização de passivo ambiental nos casos em que não houve autuação ambiental antes do pedido de titulação;
- **fragiliza o cumprimento da lei ambiental após a titulação**, pois abre brecha para que o titulado mantenha o imóvel, mesmo que pratique desmatamento ilegal em até dez anos após receber o título;
- **amplia pela terceira vez o prazo de renegociação** aos titulados que descumpriram regras. Essa extensão de prazos estimula a inadimplência, uma vez que cria a expectativa de que as obrigações nunca serão cobradas^[1];

^[1] Em 2009, a Lei n.º 11.952 estabeleceu prazo de renegociação até 2012. Em 2017, essa lei foi alterada e houve nova extensão de prazo de renegociação para 2021. Ou seja, a lei amplia novamente o prazo mesmo que ainda seja possível renegociar até 2021.

- **pode estimular a ocupação de novas áreas visando obtenção de terra via licitação**, pois não define critérios mínimos para evitar a legalização, por processo licitatório, de áreas invadidas recentemente ou até futuramente;
- **traz medidas limitadas para suprir a baixa capacidade de recursos humanos do Incra**, ao propor parcerias com órgãos que possuem limitações similares;
- **não inova no combate à grilagem**, pois apenas replica artigo previsto no Código Penal, que já é aplicável a casos de falsificação de informações a qualquer órgão público;
- **não traz elementos que aumentem a transparência da regularização fundiária**, pois apenas reafirma dispositivo já existente na lei.

É fato que a regularização fundiária é um dos elementos importantes para garantir segurança jurídica no campo, gerar renda e desenvolvimento. A falta de clareza sobre o direito à terra abrange 33% da Amazônia Legal. No entanto, esse dado não significa necessariamente que falta privatizar essa área com a emissão de títulos de terra. É necessário obedecer à Constituição e leis federais que estabelecem prioridades para destinação de terras públicas, incluindo: i) territórios de povos indígenas, populações quilombolas e tradicionais e ii) áreas necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

Para áreas públicas ocupadas até 2011 que não se sobrepõem a outras demandas prioritárias e que não estão sob conflito, a atual legislação fundiária prevê regras que permitem a titulação para imóveis de até 2.500 hectares, com várias facilidades. Por exemplo, a Lei n.º 11.952/2009 já prevê um processo mais célere para titulação de imóveis de agricultores familiares e empreendedores familiares rurais, pois dispensa a vistoria prévia à

emissão do título para áreas de até quatro módulos fiscais (até 400 hectares na Amazônia). Essa previsão atende a 95% dos imóveis que aguardam titulação. Contudo, é exigido o cumprimento da legislação ambiental nos imóveis titulados, sob pena da retomada da área pela União.

Com base nessa legislação, o governo federal finalizou mais de 35 mil processos de solicitação de titulação desde 2009, os quais resultaram em pelo menos 30 mil títulos e 5 mil indeferimentos. Além disso, segundo o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), há mais de 200 mil parcelas georreferenciadas em processo de regularização.

Dentre os principais entraves nos processos de regularização fundiária, estão:

- a limitação da capacidade do órgão fundiário, pois mesmo com investimento em tecnologia e sistemas nos últimos dez anos, bem como parcerias com órgãos estaduais de terra, a capacidade operacional do Incra ainda é limitada. A isenção de vistoria, já prevista para imóveis de até quatro módulos fiscais, também não se mostrou suficiente para suprir essa deficiência;
- a necessidade de assegurar que a área solicitada esteja apta a ser titulada pelo governo, o que nem sempre ocorre, pois a área pode: i) ter sido alvo de registro de imóvel com base em título falso; ii) incidir sobre territórios com prioridade legal para regularização; iii) pertencer ao governo estadual (em vez da União); iv) já ter sido titulada pela União no passado.

Além disso, a baixa transparência dos órgãos fundiários também dificulta identificar mais aspectos que contribuem para a demora nas respostas aos pedidos de regularização.

O aprimoramento da legislação fundiária exige adotar medidas para: i) aperfeiçoar procedimentos a fim de garantir as devidas salvaguardas socioambientais no processo de regularização; ii) instituir

arranjos institucionais mais eficientes para superar a deficiência de recursos humanos e financeiros dos órgãos de terra, bem como para cobrar os devidos valores e obrigações de imóveis titulados.

1. Apresentação

O Projeto de Lei (PL) n.º 2.633/2020, protocolado em 14 de maio de 2020, visa alterar as normas de regularização fundiária em áreas da União. Esse PL é uma versão com alterações da Medida Provisória (MP) n.º 910/2019, que perdeu a validade no dia 19 de maio de 2020.

O texto da MP n.º 910/2019, parcialmente mantido no PL n.º 2.633/2020, trazia dispositivos que estimulavam a continuidade de um ciclo de ocupação de terras públicas e desmatamento, conforme explicado em três Notas Técnicas publicadas pelo Imazon^[2]. Estimamos que esse tipo de mudança nas regras fundiárias ameaça pelo menos 19,6 milhões de hectares de áreas federais não destinadas na Amazônia, os quais podem ser ocupados e desmatados na expectativa de regularização. Se isso ocorrer, haverá dois grandes prejuízos para a sociedade brasileira: i) desmatamento

adicional entre 11 mil quilômetros quadrados e 16 mil quilômetros quadrados até 2027^[3] e ii) perda de arrecadação entre R\$ 62 milhões e R\$ 88 milhões pela venda de terra pública abaixo do valor de mercado (conforme determina a lei)^[4].

O novo PL pretende alterar principalmente a Lei n.º 11.952/2009, cuja última mudança ocorreu em 2017 com a aprovação de várias facilidades na regularização fundiária. Esta Nota Técnica apresenta um resumo sobre a situação fundiária da Amazônia, seguido de uma breve explicação sobre normas atuais para regularização fundiária de acordo com a Lei n.º 11.952/2009. O texto também aborda os principais resultados das ações fundiárias promovidas com base nessa lei e os aspectos que podem ser aprimorados na legislação. A última seção apresenta a análise das propostas do PL n.º 2.633/2020 na sua versão inicial e na versão protocolada pelo relator em 19 de maio de 2020.

^[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/>. Acesso em 24 de maio de 2020.

^[3] Dados referentes a estudo que considerou dois cenários de risco de desmatamento futuro sobre a área federal de 19,6 milhões de hectares na Amazônia: i) desmatamento seguiria a média do período 1988–2016 e ii) desmatamento seguiria a média do período 2000–2016. Fonte: Brito, B.; Barreto, P.; Brandão, A.; Baima, S. & Gomes, P. H. (2019). Stimulus for land grabbing and deforestation in the Brazilian Amazon. *Environmental Research Letters*, 14(6), 064018. <https://doi.org/10.1088/1748-9326/ab1e24>. Acesso em 24 de maio de 2020.

^[4] Dados referentes a estudo que avaliou as perdas associadas à privatização de 19,6 milhões de hectares de terras públicas federais não destinadas na Amazônia, as quais o governo federal havia alocado para regularização fundiária até 2018, mas que ainda não havia iniciado processos de regularização. As novas regras da MP n.º 910/2019 incidirão nessa área na Amazônia e, portanto, os valores calculados continuarão válidos. No entanto, a MP alcançará uma área ainda maior, já que se aplica a terras públicas não destinadas em todo o território nacional. Fonte: Brito, B.; Barreto, P.; Brandão, A.; Baima, S. & Gomes, P. H. (2019). Stimulus for land grabbing and deforestation in the Brazilian Amazon. *Environmental Research Letters*, 14(6), 064018. <https://doi.org/10.1088/1748-9326/ab1e24>. Acesso em 24 de maio de 2020.

2. Situação fundiária na Amazônia e normas atuais para regularização

Estimamos que a falta de clareza sobre o direito à terra abrange 33% da Amazônia Legal (Quadro 1). Além disso, em 20% da região não há informações sobre ocupações de terra, mesmo em cadastros auto declaratórios (como o Cadastro Ambiental Rural - CAR). A regularização dos direitos à terra nessa área deve obedecer à prioridade estabelecida na legislação brasileira, que dá preferência ao reconhecimento de territórios: i) indígenas; ii) de comunidades quilombolas; iii) de populações tradicionais; iv) necessários à proteção dos ecossistemas naturais; v) de agricultura familiar. Os pedidos de regularização de médios e grandes imóveis em terra pública podem ser atendidos somente se não houver sobreposição com demandas prioritárias.

Para atender os pedidos de titulação de ocupações de até 2.500 hectares em áreas da União, a Lei n.º 11.952/2009 instituiu as normas para regularização fundiária na Amazônia Legal. Posteriormente, a Lei n.º 13.465/2017 ampliou a maior parte dessas regras para todo o Brasil^[5]. Alguns dos aspectos já previstos por essa lei incluem:

- emissão de título de terra para ocupações de até 2.500 hectares em terra pública federal ocorridas até 22 de dezembro de 2011^[6];
- titulação gratuita para imóveis de até um módulo fiscal (até 100 hectares na Amazônia)^[7];
- processo mais célere para titulação de imóveis de agricultores familiares e empreendedores familiares rurais, pois dispensa a vistoria prévia à emissão do título para áreas de até quatro módulos fiscais (até 400 hectares na Amazônia)^[8];
- cobrança de valor reduzido pela terra na regularização de imóveis acima de um módulo fiscal e de até 2500 hectares, em duas situações: i) pagamento de 10% a 50% do valor mínimo da pauta de preço do Incra para imóveis ocupados até 21 de julho de 2008^[9] e ii) valor máximo da pauta de preços do Incra para imóveis ocupados após 21 de julho de 2008 e até 22 de dezembro de 2011^[10] ou para pessoas que são proprietárias de outros imóveis^[11];
- possibilidade de parcelar o valor cobrado pela terra em até 20 anos, com carência de três anos para começar a pagar^[12];
- para os que receberam título até 22 de dezembro de 2016, possibilidade de renegociar inadimplência até dezembro de 2021^[13];
- exigência de cumprimento da legislação ambiental nos imóveis titulados, sob pena da retomada da área pela União^[14];
- proibição de titulação em áreas tradicionalmente ocupadas por população indígena, comunidades quilombolas ou tradicionais e em florestas públicas e unidades de conservação^[15];

^[5] A regularização gratuita em áreas de até um módulo fiscal é aplicada somente na Amazônia Legal. Em outras regiões, a regularização deve ser feita de forma onerosa (Art. 40-A da Lei n.º 11.952/2009).

^[6] Art. 5º, IV, Art. 6º, §1º e Art. 38, Parágrafo Único, I, da Lei n.º 11.952/2009.

^[7] Aplicável apenas na Amazônia Legal (Art. 11 e Art. 40-A da Lei n.º 11.952/2009).

^[8] Art. 13 da Lei n.º 11.952/2009.

^[9] Art. 12, §1º da Lei n.º 11.952/2009.

^[10] Art. 38, Parágrafo Único, I da Lei n.º 11.952/2009.

^[11] Desde que a soma de todos os imóveis não exceda 2.500 hectares (Art. 38, Parágrafo Único, II da Lei n.º 11.952/2009).

^[12] Art. 17 da Lei n.º 11.952/2009.

^[13] Art. 19 da Lei n.º 11.952/2009.

^[14] Art. 15, II e Art. 18 da Lei n.º 11.952/2009.

^[15] Art. 4º, II, III e §2º da Lei n.º 11.952/2009.

- aplicação das regras de titulação para áreas registradas em nome do Incra em todo o território nacional^[16];

Esses itens demonstram que a atual legislação já oferece embasamento para titulação de famílias e empreendedores rurais que aguardam há anos a emissão de título da terra em todo o país. Além disso, a legislação permite um rito mais célere para pequenos imóveis com a isenção de vistoria até quatro módulos fiscais. Essa previsão

já permitiria, por exemplo, a aplicação de ferramentas de sensoriamento remoto para agilizar a análise desses imóveis, não sendo necessário alterar a Lei n.º 11.952/2009 para essa finalidade. Seria suficiente, nesse caso, alterar a regulamentação (como decretos e instruções normativas) sobre os procedimentos e métodos para análise. De fato, o Decreto n.º 9.309/2018 já prevê o uso de sensoriamento remoto em etapas após a titulação para avaliar sem vistoria o cumprimento da obrigação de manter a destinação agrária do imóvel^[17].

Quadro 1. Situação fundiária na Amazônia Legal até 2018*



Figura 1. Percentual de área da Amazônia Legal por categoria fundiária até 2018.

*Excluindo sobreposições de acordo com a seguinte ordem de prioridade: terra indígena, unidades de conservação, projetos de assentamento, floresta pública, imóveis privados.

**Área de Proteção Ambiental (APA) é um tipo de unidade de conservação que não exclui a possibilidade de regularização fundiária para ocupações privadas. Assim, não consideramos área de APA quando calculamos a área que já possui clareza sobre o direito à terra.

***Apenas imóveis inseridos no Sigef (Sistema de Gestão Fundiária), do Incra, sob o pressuposto de que esses casos já estariam com a situação fundiária regular (mesmo que não exista necessariamente uma verificação da validade da documentação do imóvel).

**** Essa categoria fundiária é composta por imóveis no CAR que não aparecem no Sigef. Como o CAR é auto declaratório e há baixo percentual de verificação das informações declaradas pelo governo, não consideramos esses imóveis como privados (no sentido de regularmente titulados). Esses imóveis precisam ser analisados pelas agências governamentais para determinar se representam, de fato, imóveis titulados, se são elegíveis para receberem títulos ou se o governo deve remover quem os ocupa ilegalmente.

***** Essa categoria inclui florestas públicas que foram formalmente designadas pelo Poder Executivo como áreas para concessão florestal ou para comunidades tradicionais fora de unidades de conservação.

^[16] Art. 40-A da Lei n.º 11.952/2009. Esse artigo, inserido pela Lei n.º 13.465/2017, já permite a aplicação das regras atuais em todo o território nacional, desde que as mesmas estejam registradas em nome do Incra. Áreas da União que ainda não estiverem em nome do Incra e nas quais haja interesse em aplicar esta lei devem ser repassadas para o nome da instituição, processo que é feito pela Secretaria de Patrimônio da União, atualmente vinculada ao Ministério da Economia.

^[17] Art. 20, §4º do Decreto n.º 9.309/2018.

2.1. Resultados e principais problemas na aplicação da legislação fundiária atual

Com base na legislação atual, o governo federal emitiu 24 mil títulos de terra desde 2009 e indeferiu 5 mil pedidos^[18]. Se somarmos os títulos emitidos por meio de convênio com órgãos estaduais de terra na Amazônia, o número de processos de regularização finalizados (deferidos e indeferidos) ultrapassa 35 mil^[19]. Além disso, há mais de 200 mil parcelas georreferenciadas em processo de regularização^[20].

Segundo o Incra, 95% dos imóveis que aguardam titulação estão abaixo de quatro módulos fiscais, os quais já possuem dispensa de vistoria para regularização (com algumas exceções). Esse dado demonstra que a dispensa de vistoria não é a principal solução para agilizar os processos. Do contrário, não haveria tantos casos aguardando a titulação nessa faixa de tamanho. Dentre os principais problemas para avançar na resposta a pedidos de titulação e para compreender as limitações ainda existentes para regularização, destacam-se:

a) Capacidade limitada e deficiência de gestão

Segundo Brito e Cardoso Jr. (2015)^[21], a capacidade operacional limitada era um dos problemas enfrentados pelo governo federal nos processos de regularização fundiária até 2015. Por isso, houve investimento ao longo dos úl-

timos dez anos em soluções tecnológicas (como o Sigef) e na simplificação de procedimentos, especialmente para imóveis de até quatro módulos fiscais. Uma das entregas mais recentes foi o módulo Titulação do Sigef, elaborado a partir da legislação em vigor e disponibilizado ao Incra desde o início de 2019. Esse novo sistema permite a automatização de várias etapas dos processos de regularização que, até então, tramitavam em processos físicos (em papel). Assim, o governo já possui legislação e ferramentas para agilizar as respostas aos pedidos de regularização de imóveis da agricultura familiar.

No entanto, a baixa quantidade de títulos de terra emitidos entre 01 de janeiro e 30 de setembro de 2019 indicava que esse novo sistema possivelmente não havia sido utilizado pelo Incra: apenas cinco títulos foram emitidos nesse período, de acordo com dados fornecidos pelo Incra via lei de acesso à informação pública^[22]. Em comparação, em 2018, que foi o primeiro ano da aplicação das alterações feitas na Lei n.º 11.952/2009, o governo federal emitiu 1.203 títulos no mesmo período sem usar o novo sistema^[23].

Além disso, de acordo com o Tribunal de Contas da União (TCU), houve uma queda de 80% do rendimento operacional do programa de regularização fundiária federal de 2014 a 2017^[24]. Entre os motivos para esse baixo desempenho, a auditoria do TCU indicou:

[18] TCU. 2020. Acórdão 727/2020. Brasília: TCU.

[19] Até 2015, os órgãos estaduais de terra do Acre e do Amazonas haviam emitido 6.073 títulos por meio de convênio com o Programa Terra Legal. Esses números eram contabilizados de forma separada dos títulos emitidos diretamente por este programa. Fonte: Serfal. 2015. Extrato do Painel Fundiário do Programa Terra Legal. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário.

[20] De acordo com dados disponíveis em http://acervofundiario.incra.gov.br/acervo/dados_acervo.php. Acesso em 16 de maio de 2020.

[21] Brito, B. & Cardoso Jr., D. 2015. Regularização fundiária no Pará: Afinal, qual o problema? (p. 104) Belém: Imazon. Disponível em <https://imazon.org.br/regularizacao-fundiaria-no-para-afinal-qual-o-problema/>. Acesso em 17 de maio de 2020.

[22] Protocolo do pedido no eSic n.º 21900003797201941.

[23] Ao todo, o governo federal emitiu 2.158 títulos de janeiro a dezembro de 2018 de acordo com informações obtidas do Incra via eSic (Protocolo do pedido no eSic n.º 21900003797201941).

[24] TCU. 2020. Acórdão 727/2020. Brasília: TCU.

- a definição e comunicação precária de objetivos e metas entre os servidores envolvidos no programa, especialmente nas superintendências estaduais;
- a demora na validação das peças de georreferenciamento de imóveis, que pode levar mais de um ano entre a inserção no Sigef e a verificação pelo Incra;
- ausência de requerimento de regularização em 57% dos imóveis georreferenciados que aguardavam validação pelo Incra. Desde 2014, o processo de regularização passou a ter início após o georreferenciamento do imóvel^[25]. Porém, o TCU indicou que muitos ocupantes não faziam o requerimento do título para dar início à análise.

Outra forma de ampliar a capacidade operacional do governo federal para regularização fundiária foi a formalização de cooperação técnica com órgãos estaduais de terra, que ocorre desde 2009. Houve dois formatos de cooperação com os estados nos últimos dez anos:

- convênios: focados principalmente nas ações de georreferenciamento de imóveis, essa prática aconteceu nos seguintes estados: Acre, Amazonas, Maranhão, Rondônia e Roraima. Até 2015, o Acre e o Amazonas haviam emi-

tido 6.073 títulos por meio desses convênios^[26]. No entanto, os órgãos estaduais também possuem limitações de recursos humanos, além da demanda de regularização fundiária nas terras estaduais (nas quais incidem as leis fundiárias estaduais);

- mutirões: o Programa Terra Legal promoveu mutirões para emissão de títulos e elaboração do CAR em 2014 no Acre e no Amazonas. Esse esforço contou com a parceria dos governos estaduais (órgãos fundiário e ambiental) e de instituições da sociedade civil com atuação dos municípios abrangidos pela ação (Boca do Acre, no Amazonas e Sena Madureira, no Acre)^[27]. No entanto, essa experiência também demonstrou a necessidade de reforço de recursos humanos para ser replicada em mais localidades de forma simultânea, pois demandava alguns meses para preparação dos processos.

b) Verificação da disponibilidade da área para regularização

Para o avanço dos pedidos de regularização fundiária, é necessário assegurar que a área esteja apta para ser regularizada. Mesmo que um pedido não necessite de vistoria de acordo com a lei e que já tenha sido georreferenciado, para emitir o título o governo precisa verificar se:

^[25] Brito, B. & Cardoso Jr., D. 2015. Regularização fundiária no Pará: Afinal, qual o problema? (p. 104) Belém: Imazon. Disponível em <https://imazon.org.br/regularizacao-fundiaria-no-para-afinal-qual-o-problema/>. Acesso em 17 de maio de 2020.

^[26] Fonte: Serfal. 2015. Extrato do Painel Fundiário do Programa Terra Legal. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário.

^[27] Cardoso Jr., D.; Oliveira, R. & Brito, B. 2018. Transparência de Órgãos Fundiários Estaduais na Amazônia Legal. Belém: Imazon. Disponível em: [https://imazon.org.br/PDF/imazon/Portugues/livros/Transparencia Orgaos Fundiarios Amazonia Legal.pdf](https://imazon.org.br/PDF/imazon/Portugues/livros/Transparencia%20Orgaos%20Fundarios%20Amazonia%20Legal.pdf). Acesso em 24 de maio de 2020.

- a área pertence ao governo federal: estimamos que os estados sejam responsáveis por 66% das áreas ainda sem clareza fundiária na Amazônia Legal^[28]. No entanto, a ausência de georreferenciamento das glebas estaduais ou mesmo de registro dessas áreas em nome dos estados torna a identificação dos limites estaduais e federais mais demorado. Por exemplo, já houve casos em que, apesar do georreferenciamento indicar que se tratava de terras da União, a gleba não estava registrada para o governo federal e foi devolvida ao estado^[29]. Nesse caso, as ações de regularização passaram a ser desenvolvidas pelo órgão estadual de terra, que possui uma legislação fundiária com regras diferentes da legislação federal.
- a área não foi titulada no passado: as bases de dados fundiárias dos órgãos federais e estaduais não possuem o mapa georreferenciado de todos os títulos já emitidos. Esse é um dos principais entraves para o avanço dos processos de regularização de forma automatizada, especialmente nos estados. O governo federal iniciou um esforço de digitalização de documentos e mapas em um módulo Acervo do Sigef. No entanto, esse esforço ainda não foi concluído e, em muitos casos, há necessidade de consultar processos físicos, que nem sempre são encontrados de forma rápida.
- a área não está registrada com base em título falso em cartório: há um histórico de registros de terra em cartórios feitos com base em títulos falsificados na Amazônia. Essa é uma das formas mais conhecidas de grilagem de terras. Por isso, antes de emitir um título, o governo precisa assegurar que a área não esteja registrada em nome de outra pessoa. Se estiver, é preciso verificar se o título é válido. Se for falso, somente é possível emitir o novo título após cancelamento do mesmo. No entanto, apesar da possibilidade de cancelamento administrativo, sem necessidade de uma ação judicial mais demorada, essa prática nem sempre é aceita pelos cartórios ou tribunais estaduais de justiça (que fiscalizam os cartórios), levando à demora na liberação da área para titulação.
- a área não incide sobre territórios com outra prioridade legal para regularização ou em áreas sob conflito: as regras atuais não criam um procedimento robusto e abrangente de verificação para evitar regularização em áreas que possuem outras prioridades legais. Por isso, o Ministério Público Federal (MPF) questionou no Supremo Tribunal Federal (STF) a dispensa de vistoria para regularização de áreas de até quatro módulos fiscais. No julgamento, o STF determinou que tal dispensa, como medida de “desburocratização do procedimento, seja so-

^[28] Estimativa feita pelo Imazon com base nos dados do Cadastro Nacional de Florestas Públicas (CNFP) de 2017 e dados de glebas públicas federais. Não consideramos os dados de 2018, pois identificamos inconsistências na classificação entre glebas estaduais e federais, especialmente no estado do Amazonas. Segundo informações recebidas via Lei de Acesso à Informação Pública, os dados do CNFP de 2018 estão sendo revisados, pois o Serviço Florestal Brasileiro também identificou inconsistências similares. Fonte: informação obtida via eSic (Protocolo do pedido no eSic: 21900001588202005).

^[29] Esse caso ocorreu no município de Paragominas e é reportado por Brito, B. & Cardoso Jr., D. 2015. Regularização fundiária no Pará: Afinal, qual o problema? (p. 104) Belém: Imazon. Disponível em <https://imazon.org.br/regularizacao-fundiaria-no-para-afinal-qual-o-problema/>. Acesso em 17 de maio de 2020.

mada à utilização de todos os meios eficazes de fiscalização do meio ambiente, como forma de tutela à biodiversidade e inclusão social dos pequenos proprietários que exercem cultura efetiva na área”^[30]. Uma tentativa de suprir esse problema ocorreu em 2013 com a criação da Câmara Técnica de Destinação e Regularização de Terras Públicas Federais na Amazônia Legal. A Câmara foi criada para estabelecer um processo de consulta a diferentes órgãos federais sobre a adequada destinação de terras públicas. Extinta em junho de 2019, ela foi recriada alguns meses depois pelo Decreto n.º 10.165/2019. Até 2018, a Câmara avaliou a destinação de 47 milhões de hectares na Amazônia, sendo a maior parte alocada para regularização fundiária. No entanto, esse resultado pode refletir uma deficiência no funcionamento dessa instância: a ausência de consulta pública e aos governos estaduais, que não compõem sua estrutura. Os órgãos federais não possuem todas as informações sobre a situação de ocupação dessas áreas. Por isso, parte do que foi

destinado para privatização pode ser uma área com outras prioridades legais.

c) Baixa transparência dos órgãos fundiários

Um levantamento de 2018 indicou que oito órgãos fundiários estaduais publicavam em média 22% das informações obrigatórias por lei de forma satisfatória e que nenhum divulgava dados satisfatórios sobre imóveis titulados ou em processo de titulação^[31]. Mesmo no governo federal, houve redução da transparência de dados sobre áreas tituladas.

Por exemplo, no início da aplicação da Lei n.º 11.952/2009, com o Programa Terra Legal, era possível acessar no sítio eletrônico do programa a lista de todos os pedidos de titulação em trâmite, com informações completas dos requerentes. Atualmente, porém, os dados estão dispersos em diferentes sítios eletrônicos, o que dificulta o acesso e monitoramento^[32]. Além disso, não há formas de verificar a situação de cada processo, tornando difícil identificar em quais fases de tramitação encontram-se os principais problemas.

^[30] Brasil. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4.269. Relator: Edson Fachin. DJE 01/02/2019.

^[31] Cardoso Jr., D.; Oliveira, R. & Brito, B. 2018. Transparência de Órgãos Fundiários Estaduais na Amazônia Legal. Belém: Imazon. Disponível em: [https://imazon.org.br/PDFimazon/Portugues/livros/Transparencia Orgaos Fundiarios Amazonia Legal.pdf](https://imazon.org.br/PDFimazon/Portugues/livros/Transparencia%20Orgaos%20Funditarios%20Amazonia%20Legal.pdf). Acesso em 24 de maio de 2020.

^[32] Atualmente, pelo sítio eletrônico do acervo fundiário do Incra, é possível baixar dados dos imóveis georreferenciados, mas sem as informações dos requerentes e titulados (Disponível em: <http://acervofundiario.incr.gov.br/>). Para acessar esses dados, é necessário recorrer a outros links (como <https://sigef.incr.gov.br/consultar/parcelas/>), usando parte das informações obtidas no acervo fundiário.

3. Análise do PL n.º 2.633/2020

O PL n.º 2.633/2020 mantém uma parte do conteúdo da MP n.º 910/2019 e traz algumas alterações. Entre seus principais problemas, destacam-se:

3.1 Aumenta risco de titulação de áreas sob conflito (alteração do Art. 13 da Lei n.º 11.952/2009)

► O que diz a atual legislação?

A legislação permite a dispensa de vistoria para titulação de imóveis de até quatro módulos fiscais, e o Decreto n.º 9.309/2018 previa quatro exceções, revogadas pelo Decreto n.º 10.165/2019, que tornavam a verificação em campo obrigatória:

- imóvel embargado ou autuado por infração ambiental pelo órgão ambiental federal;
- imóvel com indício de fracionamento fraudulento^[33];
- cadastramento no programa de regularização fundiária via procuração;
- conflito de terra declarado pelo ocupante ou registrado na Ouvidoria Agrária Nacional.

Porém, o STF decidiu que essa dispensa pode ocorrer somente se o governo usar “todos os meios para assegurar a devida proteção ambiental e a concretização dos propósitos da norma”^[34].

► Proposta do PL n.º 2.633/2020

- Propõe aumentar o limite de área para dispensa de vistoria prévia até seis módulos fiscais;
- propõe que a comprovação de prática de cultura efetiva, ocupação e exploração direta, mansa e pacífica, anteriores a 22 de julho de 2008, poderá ser feita por meio de sensoriamento remoto;
- o Incra passaria a consultar a base de dados de autuações ambientais e embargos do Ibama, para averiguar situações de autuações ou embargos;
- copia todas as quatro situações que tornavam a vistoria obrigatória, mas que foram revogadas do Decreto n.º 9.309/2018, além de adicionar mais uma:
 - se não houver indícios de ocupação ou de exploração, anterior a 22 de julho de 2008, verificada por meio de sensoriamento remoto.
- o texto apresentado pelo relator em 19 de maio de 2020 propõe que os imóveis embargados ou autuados somente sejam vistoriados se não houver mais possibilidade de recorrerem das sanções aplicadas.

► Avaliação e recomendações

i. Análises de sensoriamento remoto não são suficientes para a verificação do requisito de posse mansa e pacífica. Assim, a ampliação da dispensa de vistoria de quatro para seis módulos fiscais aumenta o risco de titulação de áreas públicas sob conflito ou

^[33] Por exemplo, quando um ocupante de uma área acima do tamanho permitido para regularização divide o imóvel em vários menores consecutivos para tentar a titulação fracionada.

^[34] Voto do Relator da ADI n.º 4.269, o Ministro Edson Fachin, acompanhado na íntegra pela maioria dos Ministros do STF. Em seu voto, o relator Ministro Edson Fachin também reforçou a necessidade dessa cautela, considerando que a Lei n.º 11.952/2009 foi alterada em 2017 para permitir que a liberação das cláusulas resolutivas dos títulos possa ocorrer sem vistoria no imóvel, a partir de análise documental. Assim, os imóveis de até quatro módulos fiscais ficariam dispensados de vistoria em todo o processo de regularização fundiária, ou seja, antes da emissão do título e no momento de liberar as obrigações pós-titulação previstas no contrato.

com outras demandas de regularização prioritárias, como territórios ainda não reconhecidos de comunidades tradicionais. Além disso, o PL não traz inovações no procedimento de checagem para dispensa de vistoria, o que fragiliza essa verificação e, por isso, contraria a decisão do STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4.269. Isso ocorre porque há várias limitações nas situações previstas como obrigatórias para vistoria e porque o PL ignora bancos de dados governamentais que podem indicar potenciais conflitos nas áreas ocupadas. Por exemplo:

- nem todo crime ambiental é fiscalizado, e as operações de fiscalização têm diminuído nos últimos anos por falta de recursos. Assim, imóveis de até seis módulos fiscais com desmatamento ilegal não autuados seriam regularizados sem vistoria. Além disso, as sanções aplicadas por órgãos ambientais estaduais não estão abrangidas pelo PL;
- a Ouvidoria Agrária Nacional (agora chamada de Câmara de Conciliação Agrária) não possui mapas que indiquem os imóveis com conflitos de terras, o que limita uma checagem mais precisa de incidências de conflitos em áreas que estão pedindo titulação. Além disso, a Ouvidoria registrava menos casos de conflito que outros levantamentos independentes, como o realizado pela Comissão Pastoral da Terra^[35]. De fato, o PL não cria novos mecanismos que sejam seguros e ágeis para recebimento de denúncias sobre conflitos em áreas em processo

de regularização, que são situações em que a vistoria deveria ser obrigatória;

- apesar de o PL exigir o CAR no requerimento de regularização fundiária (inclusão do Art. 13, §1º, II), não determina a obrigação de vistoria para todo o imóvel cujo CAR estiver: i) cancelado ou ii) com sobreposição parcial ou total com outro imóvel. A sobreposição de um imóvel para o qual se pede regularização com um ou mais imóveis inseridos no CAR deveria ser motivo para averiguação em campo de eventuais conflitos existentes, o que, se comprovado, resultaria no indeferimento do pedido de título por não se tratar de posse mansa e pacífica. Da mesma forma, um imóvel com o CAR cancelado, ou seja, que já teve problema confirmado por um órgão governamental, também deveria ser vistoriado em campo.

ii. A alteração de dispensa de vistoria de quatro para seis módulos fiscais pode ensejar pressão para alteração do conceito de pequena propriedade rural, como proposto pelo autor do PL n.º 2.633/2020 em uma proposta legislativa anterior (PL n.º 1.587/2011). Tal mudança de definição teria impacto, por exemplo, no Código Florestal (Lei n.º 12.651/2012), que prevê regras mais brandas de recuperação de desmatamento ilegal praticado até julho de 2008. Ou seja, a consequência seria uma ampliação da anistia concedida no Código Florestal, o qual reduziu a área de recuperação para terras desmatadas ilegalmente.

^[35] Brito, B. & Barreto, P. 2010. Primeiro ano do Programa Terra Legal: Avaliação e Recomendações (p. 60). Belém: Imazon. Disponível em <https://imazon.org.br/publicacoes/1824-2/>. Acesso em 24 de maio de 2020.

iii. Normas administrativas podem enfraquecer a checagem de sobreposições de imóveis em processo de titulação com áreas que possuem outras demandas prioritárias. Um exemplo recente é a Instrução Normativa n.º 09/2020 da Funai (Fundação Nacional do Índio). Ela determina que a Funai não restrinja a posse de imóveis privados que estejam sobrepostos a terras indígenas ainda não homologadas. Na prática, isso significa que a Funai pode emitir uma declaração para esses imóveis indicando que os mesmos respeitam limites de terras indígenas. A IN n.º 09/2020 indica ainda que os procedimentos de análise de sobreposição no Sigef devem seguir essa regra, o que implicaria na retirada de dados de terras indígenas não homologadas do sistema. Essa norma já está sendo contestada judicialmente pelo MPF^[36].

iv. O PL não prevê consulta pública sobre as áreas que serão destinadas à regularização fundiária. A etapa de destinação de terras precede a avaliação dos processos de regularização, pois é realizada pela Câmara Técnica de Destinação e Regularização Fundiária de Terras Públicas Federais Rurais. Para aumentar a segurança de que as situações previstas no Art. 4º da Lei n.º 11.952/2009 serão cumpridas, especialmente com as hipóteses de dispensa de vistoria, é essencial que o Inbra informe publicamente sobre quais áreas pretende desenvolver ações de regularização. Isso permitirá

que instituições da academia, movimentos sociais e sociedade civil identifiquem se há alguma incidência de ocupação por parte de grupos que possuem prioridade legal de reconhecimento territorial.

3.2 Permite titular áreas desmatadas ilegalmente (inclusão do Art. 13, §5º)

► O que diz a atual legislação?

A Lei n.º 11.952/2009 permite a titulação de áreas públicas ocupadas e desmatadas ilegalmente até 2011. No regulamento da lei havia uma exigência de assinatura de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com o órgão ambiental para regularizar a situação. Porém, esse dispositivo foi revogado^[37]. Tal exigência se aplicava apenas somando-se esses dois fatores:

- imóveis com embargo ou infração ambiental autuada pelo órgão ambiental federal;
- se os requisitos para regularização fossem atendidos a partir de dano ambiental comprovado em vistoria – por exemplo, se a ocupação pudesse ser comprovada somente por meio de desmatamento ilegal e não houvesse uso produtivo na área.

► Proposta do PL n.º 2.633/2020

Copia para a lei o artigo revogado do Decreto n.º 9.309/2018 que permite a titulação para áreas autuadas ou embargadas por desmatamen-

^[36] MPF. 2020. MPF ajuíza ação civil pública contra Funai e Inbra por normativa que permite grilagem em Terras Indígenas. MPF: Brasília. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/mt/sala-de-imprensa/noticias-mt/mpf-ajuiza-acao-civil-publica-contra-funai-e-incra-por-normativa-que-permite-grilagem-em-terras-indigenas>. Acesso em 18 de maio de 2020.

^[37] Art. 7º, Parágrafo Único do Decreto n.º 9.309/2018 revogado pelo Decreto n.º 10.165/2019.

to, desde que o ocupante celebre um TAC com o órgão ambiental ou com o Ministério Público, ou tenha aderido ao Programa de Regularização Ambiental (PRA) (proposta de inclusão do Art. 13, §5º da Lei n.º 11.952/2009).

► **Avaliação e recomendações**

i. Falha ao permitir a titulação sem TAC ou adesão ao PRA das áreas que não foram autuadas ou embargadas, mas cujos danos ambientais possam ser identificados via sensoriamento remoto.

ii. Apesar de exigir o TAC ou adesão ao PRA para a titulação nesses casos já autuados ou embargados, na prática, o PL continua permitindo a titulação de áreas públicas que foram desmatadas ilegalmente com o objetivo de obter a terra. Também não há restrição para o ano em que o desmatamento foi praticado. Assim, mesmo áreas desmatadas recentemente (ou até futuramente) e autuadas poderiam ser tituladas sob a condição de assinar TAC ou PRA.

iii. O procedimento de análise do CAR adotado pelo Inbra não garante que o desmatamento ilegal no imóvel tenha sido declarado ao órgão ambiental e que haja exigência de inscrição no PRA. Isso porque o Inbra não exige que o mapa do imóvel apresentado no CAR e o mapa feito para a regularização fundiária tenham um

percentual alto de correspondência^[38]. Ou seja, o CAR apresentado pode ter apenas 1% de convergência com o mapa do georreferenciamento do Inbra. Isso abre uma brecha para regularização fundiária sem exigência de recuperação de passivo ambiental. Nesse caso, o recomendado seria exigir a retificação do CAR com base no mapa do imóvel no Sigef antes da titulação.

iv. Ao premiar o desmatamento ilegal com o título de terra, o governo sinaliza que o crime compensa, o que pode estimular ainda mais invasões de terras públicas. Para reduzir esse risco, o PL deveria propor a proibição de titulação de áreas desmatadas a partir da data da publicação da nova lei, mesmo se o ocupante assine TAC ou instrumento similar para responsabilização.

3.3 Pode estimular a ocupação de novas áreas visando obtenção de terra via licitação facilitada

► **O que diz a atual legislação?**

Há dispensa de licitação para titulação de áreas até 2.500 hectares, desde que atendidos os requisitos legais (Art. 17, inciso I, alínea i da Lei nº 8.666/1993). Dentre esses requisitos, estão o prazo máximo de ocupação das terras, que atualmente é 22 de dezembro de 2011, mas com dois cenários:

[38] O Inbra definiu que qualquer que seja o percentual de sobreposição entre o polígono do imóvel apresentado no CAR e o apresentado no Sigef, “está garantido que há correspondência na localização entre as parcelas apresentadas em ambos Sistemas”. Isso porque o tipo de técnica usada para elaborar o CAR é menos preciso que o georreferenciamento exigido para regularização fundiária. Por isso, não haverá uma coincidência perfeita entre os dados. Fonte: Inbra. Despacho Decisório Nº 3890/2020/DF/SEDE/INBRA. Processo nº 54000.026302/2020-99. Inbra: Brasília, 2020.

i. áreas de até um módulo fiscal (média de 75 hectares na Amazônia): ocupações até 21 de julho de 2008 poderiam receber o título gratuitamente;

ii. áreas acima de um módulo fiscal e até 2.500 hectares^[39]:

- Se ocupadas até 21 de julho de 2008, pagariam de 10% a 50% do valor mínimo na planilha de preços de terra do Incra, com desconto de 20% à vista;
- Se ocupadas entre 22 de julho de 2008 até 22 de dezembro de 2011, pagariam valor máximo da planilha de preços do Incra (que é menor que a metade do valor de mercado).

► Proposta do PL n.º 2.633/2020

Propõe que as áreas rurais até 2.500 hectares não passíveis de regularização poderão ser alienadas por meio de licitação pública, nos termos do regulamento e desde que não exista interesse público e social no imóvel (inclusão do Art. 38, §2º).

► Avaliação e recomendações

A princípio não é necessário mudar a lei para permitir que áreas públicas sejam licitadas, desde que não haja outros interesses prioritários e que não se trate de floresta pública. No entanto, ao trazer essa proposta de artigo, o PL deixa em aberto quais regras seriam aplicadas no caso de licitação, que seriam definidas pelo poder executivo via decreto. Essa discricionariedade pode abrir espaço para regras que facilitem a regularização de

áreas públicas ocupadas e desmatadas a qualquer tempo, inclusive futuramente. Por isso, deve ser avaliada com cautela e, de preferência, o PL deveria incorporar elementos que impeçam estímulos a novas invasões ou que legalizem áreas griladas. Por exemplo:

- vedar a participação na concorrência dos invasores da área que tiveram pedido de titulação negado, familiares até 3º grau e/ou seus sócios;
- limitar a possibilidade de licitação a áreas ocupadas até o marco temporal atual da lei (2011), para impedir o estímulo a novas ocupações;
- estabelecer a cobrança de preço compatível com o mercado de terras;
- vedar a venda de áreas desmatadas após a publicação da lei.

3.4 Enfraquece a previsão de retomada pela União de áreas desmatadas após a titulação

► O que diz a atual legislação?

Até 2016, os titulados que desmatassem ilegalmente Área de Preservação Permanente (APP) ou Reserva Legal (RL) em até dez anos a partir da titulação teriam seus imóveis retomados pela União, após processo com direito à ampla defesa e ao contraditório. Em 2017, uma alteração na lei retirou essa previsão específica e passou a prever perda do imóvel se o titulado descumprisse a legislação ambiental durante os dez anos após a titulação^[40]. A alteração na lei destacou especialmente a necessidade de cum-

^[39] Além desses cenários, a lei também prevê o pagamento de 100% do valor médio da planilha de preços do Incra se o titulado quiser extinguir a obrigação de cláusulas resolutivas após três anos do recebimento do título (Art. 15, §2º da Lei n.º 11.952/2009). Essas cláusulas são obrigações vigentes por até dez anos, que, se descumpridas, podem resultar na perda do título.

^[40] O período de dez anos pode ser reduzido para três se o titulado optar por pagar o valor médio definido na pauta de preço do Incra (Art. 15, §2º da Lei n.º 11.952/2009).

primento do CAR. A princípio, essa previsão era ainda mais abrangente, pois poderia incluir qualquer tipo de infração ambiental.

► **Proposta do PL n.º 2.633/2020**

Propõe que o titulado possa ser considerado como respeitando a legislação ambiental se houver aderido ao PRA ou tiver celebrado TAC ou instrumento similar com o órgão ambiental (inclusão do Art. 15, §10º da Lei n.º 11.952/2009).

► **Avaliação e recomendações**

Fragiliza a política de combate ao desmatamento ao permitir que o titulado não perca o imóvel se praticar desmatamento ilegal no período de dez anos após receber o título. Isso porque mesmo se for constatado desmatamento ilegal em APP e RL, o imóvel poderá ser considerado em dia com a legislação ambiental. Basta que o titulado assine um TAC ou faça adesão ao PRA. Se aprovada essa alteração, a lei já estaria aceitando que o dano ambiental ocorra futuramente, o que acaba sendo um estímulo ao desmatamento futuro. Para que a cláusula de respeito à lei ambiental tenha credibilidade, em caso de desmatamento de APP e RL, o imóvel deveria ser retomado pela União. Além disso, o titulado deveria ser responsabilizado pela recuperação do dano, podendo para isso assinar um TAC, conforme prevê a legislação ambiental. Contudo, esse TAC não pode ser usado como uma permissão para continuar no imóvel após o descumprimento de cláusula obrigatória.

3.5 **Traz medidas limitadas para suprir a baixa capacidade de recursos humanos do Incra**

► **O que diz a atual legislação?**

Entre 2009 e 2018, a regularização fundiária era feita pelo Programa Terra Legal, que fez parcerias com órgãos de terra estaduais na Amazônia para ampliar o efetivo de recursos humanos de suas ações. O programa também realizou concurso para contratação de 100 funcionários temporários em 2014 e realizou mutirões com apoio de órgãos estaduais e organizações da sociedade civil^[41]. Em 2019, o Incra assumiu as atribuições do programa.

► **Proposta do PL n.º 2.633/2020**

Propõe que o Incra possa celebrar contratos ou convênios com instituições, tais como cartórios, bancos, correios, entidades do sistema nacional de assistência técnica rural, bem como com o Distrito Federal, os estados e os municípios.

► **Avaliação e recomendações**

i. Insere mais organizações que podem celebrar parcerias, além dos órgãos estaduais. Porém, muitas também possuem a mesma limitação de recursos humanos, como os órgãos estaduais e os de assistência técnica rural. Assim, o resultado de tais parcerias para ampliar a capacidade de atuação do Incra tende a ser limitado. Um exemplo que merece ser avaliado pelo Congresso nesse tema é a experiência de contratos de impacto

^[41] Cardoso Jr., D. ; Oliveira, R. & Brito, B. 2018. Transparência de Órgãos Fundiários Estaduais na Amazônia Legal. Belém: Imazon. Disponível em: [https://imazon.org.br/PDFimazon/Portugues/livros/Transparencia Orgaos Fundiarios Amazonia Legal.pdf](https://imazon.org.br/PDFimazon/Portugues/livros/Transparencia%20Orgaos%20Fundarios%20Amazonia%20Legal.pdf)

social em aplicação em outros países. Apesar de não terem sido usados em assuntos fundiários, o modelo poderia ser avaliado para esse tema. Ele envolve a definição de metas a serem atingidas, seleção pública de instituições capazes de realizar a tarefa e pagamento do serviço apenas se as metas acordadas forem entregues^[42]. Se a meta não for atingida, as instituições podem deixar de receber o pagamento. Por isso, em muitos casos, há participação de investidores (públicos ou filantrópicos) que financiam as atividades, visando um retorno financeiro ou reputacional. No entanto, essa é uma sugestão que requer ampla avaliação e discussão sobre vantagens e riscos. Além disso, a ausência de marco regulatório sobre contratos de impacto social no Brasil está dificultando a aplicação desses instrumentos em outras áreas nas quais já se tentou implementar no país^[43].

ii. A inclusão de bancos tem o potencial de auxiliar na tarefa de cobrança de valores devidos pelos imóveis. No entanto, a ausência de detalhamento não permite avaliar se essa é a intenção do PL ao elencar os bancos como potenciais parceiros em ações de regularização.

iii. Considerando-se a baixa transparência da atuação dos órgãos de terra estaduais na Amazônia^[44], o PL deveria permitir cooperação com estados

e Distrito Federal se os órgãos de terra cumprirem a Lei de Acesso a Informações Públicas. Em especial, ressaltar a necessidade de divulgação de informações sobre beneficiários de títulos de terras emitidos por esses entes federativos e sua localização.

3.6 Permite nova renegociação de inadimplentes e corrobora regras que criam procedimento privilegiado para devedores (alteração do Art. 19 da Lei n.º 11.952/2009)

► O que diz a atual legislação?

Em 2017, a Lei n.º 11.952/2009 foi alterada e incluiu vários benefícios a quem tivesse descumprido as regras dos títulos já emitidos, por exemplo:

- títulos emitidos até 22 de dezembro de 2016 tem até 2021 para solicitar a renegociação em caso de descumprimento de cláusulas, sob pena de retomada do imóvel (o prazo anterior era 2011). As obrigações incluem, dentre outras, o pagamento do título, cumprimento de leis ambientais e proibição de prática de trabalho análogo à escravidão.
- se o titulado perder o imóvel por falta de pagamento ou descumprimento de cláusulas, pode receber indenização pelas benfeitorias necessárias e úteis. O governo tem que devolver, com correção monetária, o valor já recebido pelo título e

^[42] Adib, Luccas et al. 2019. Contratos de Impacto Social no Brasil: inovação na gestão pública. Jota. Disponível em: <https://www.jota.info/coberturas-especiais/inova-e-acao/contratos-de-impacto-social-no-brasil-inovacao-na-gestao-publica-03092019>. Acesso em 17 de maio de 2020.

^[43] Adib, Luccas et al. 2019. Contratos de Impacto Social no Brasil: inovação na gestão pública. Jota. Disponível em: <https://www.jota.info/coberturas-especiais/inova-e-acao/contratos-de-impacto-social-no-brasil-inovacao-na-gestao-publica-03092019>. Acesso em 17 de maio de 2020.

^[44] Em média, oito órgãos de terra estaduais na Amazônia divulgavam em 2017 apenas 22% das informações obrigatórias por lei. Fonte: Cardoso Jr., D.; Oliveira, R. & Brito, B. 2018. Transparência de Órgãos Fundiários Estaduais na Amazônia Legal. Belém: Imazon. Disponível em: [https://imazon.org.br/PDFimazon/Portugues/livros/Transparencia Orgaos Fundiarios Amazonia Legal.pdf](https://imazon.org.br/PDFimazon/Portugues/livros/Transparencia%20Orgaos%20Fundarios%20Amazonia%20Legal.pdf). Acesso em 24 de maio de 2020.

pode, no máximo, descontar, a título de multa, o equivalente a 15% do valor pago e 0,3% do valor atualizado do contrato por mês de ocupação do imóvel (uma espécie de aluguel). Se o titular não tiver pago qualquer valor ao governo até o momento da retomada do imóvel ou se tiver pago um valor inferior ao da multa e do aluguel, o governo perdoa a dívida e dispensa a cobrança.

Na prática, desde 2009, o governo federal não conseguiu se estruturar para a cobrança dos valores devidos pelos títulos emitidos acima de um módulo fiscal. Segundo o TCU, mesmo os titulares que procuram efetuar seus pagamentos não conseguem fazê-lo, pela falta de rotinas administrativas de coleta dos valores^[45]. O total que deixou de ser arrecadado já chega a R\$ 7 milhões, mas pode atingir R\$ 58 milhões se não houver a estruturação de procedimentos de cobrança^[46].

► Proposta do PL n.º 2.633/2020

- Permite que a renegociação por descumprimento de cláusulas obrigatórias de títulos emitidos até 10 de dezembro de 2019 seja solicitada até 10 de dezembro de 2024 (proposta de alteração do caput do Art. 19)^[47];
- Cria um procedimento separado para casos de inadimplência de pagamento, passando a considerar inadimplente quem deixa de pagar cinco prestações consecutivas (alteração no Art. 15, §1º da Lei n.º 11.952/2009, combinado

com a alteração do Art. 28, §2º no Decreto n.º 9.309/2018)^[48];

- Determina que o imóvel fique como garantia até a quitação integral do pagamento e que possa ser leilado por inadimplemento. Porém, mesmo com o leilão, o titular mantém os benefícios de receber indenização por benfeitorias, devolução de valores pagos e até perdão da dívida (alteração do Art. 15, §1º e inclusão do §1º-A da Lei n.º 11.952/2009).

► Avaliação e recomendações

i. Estimula a inadimplência ao manter para áreas médias e grandes (até 2.500 hectares) uma frouxa execução de dívida. Por exemplo, a regra é mais branda do que a aplicada à população de baixa renda em programas como o Minha Casa Minha Vida, que permite execução da dívida após noventa dias de inadimplência de apenas uma parcela^[49].

ii. A constante mudança de prazos de renegociação por descumprimento de contrato acaba gerando descrédito de que tais regras serão mantidas ou cobradas. É uma espécie de Programa de Recuperação Fiscal (Refis), mas aplicável à regularização fundiária, beneficiando, dessa vez, aqueles que obtiveram títulos de terra emitidos até 2019.

iii. Não oferece mudança no atual modelo de cobrança ineficaz, que continuaria como responsabilidade do órgão fundiário. Por isso, mu-

^[45] TCU. 2020. Acórdão 727/2020. Brasília: TCU.

^[46] TCU. 2020. Acórdão 727/2020. Brasília: TCU.

^[47] Determina prazo de cinco anos, contado da data de entrada em vigor da MP n.º 910, de 10 de dezembro de 2019, para requerer a renegociação do contrato firmado.

^[48] Alteração promovida pelo Decreto n.º 10.165/2019.

^[49] Aplicam-se ao inadimplemento no programa Minha Casa Minha Vida as regras de cobrança do Art. 26-A da Lei n.º 9.514/1997.

danças na legislação deveriam considerar outros arranjos institucionais, como delegar essa função para instituições bancárias. Uma possibilidade seria cobrar o pagamento do título à vista e oferecer, por meio dos bancos, programas de financiamento de imóvel rural, assim como ocorre para financiamento urbano. Dessa forma, o órgão fundiário receberia os valores devidos rapidamente e não precisaria alocar seus escassos recursos humanos para desenvolver uma estrutura de cobrança de valores. Apesar de o PL incluir a possibilidade de celebração de parceria com bancos (ver item 3.5), não indica se essas instituições passariam a ser responsáveis pela cobrança de valores.

3.7 Não traz inovações no combate à grilagem

► O que diz a atual legislação?

Não existe o crime de grilagem na legislação brasileira, mas alguns dispositivos são usados para punir aqueles que se apropriam ilegalmente de terras públicas:

- a Lei n.º 11.952/2009 define que as declarações feitas pelos ocupantes que pleiteiam a regularização estão sujeitas à responsabilização nas esferas penal, administrativa e civil (Art. 13, caput). Na esfera penal, declarações falsas em documentos públicos ou particulares constituem crime de falsidade ideológica se prejudicarem direito, criarem obrigação ou alterarem a verdade sobre fato juridicamente relevante (Art. 299 do Código Penal). A pena é de reclusão de um a cinco anos e multa se o

documento for público e reclusão de um a três anos e multa se for particular;

- é crime invadir terra pública com intenção de ocupá-la (Art. 20 da Lei n.º 4.947/1966). A pena é de detenção de seis meses a três anos.

► Proposta do PL n.º 2.633/2020

Propõe que será punido por falsidade ideológica (Art. 299 do Código Penal) quem apresentar declaração falsa a qualquer órgão da Administração Pública para obter indevidamente regularização fundiária das ocupações incidentes em terras da União ou do Incra.

► Avaliação e recomendações

i. Não há inovação jurídica na proposta no combate à grilagem, pois o Art. 299 do Código Penal já é aplicável para casos de declarações falsas.

ii. Não há proposta para aumentar a pena ou prever agravantes no crime previsto no Art. 20 na Lei n.º 4.947/1966, o que poderia ser uma efetiva medida de inibição e punição da grilagem.

3.8 Não traz elementos que aumentem a transparência do processo de regularização fundiária

► O que diz a atual legislação?

A lei de acesso a informações públicas determina que todos os órgãos públicos devem divulgar na internet dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras (Art. 8º, §1º, inciso I da Lei n.º 12.527/2011). Além disso, o

governo deve criar um sistema informatizado a ser disponibilizado na internet para assegurar a transparência sobre o processo de regularização fundiária (Art. 34 da Lei n.º 11.952/2009). No entanto, os dados disponibilizados atualmente na internet não possuem informações completas sobre requerentes de imóveis, pessoas que obtiveram títulos, data da titulação ou mesmo dados sobre a fase de tramitação dos pedidos.

▮ Proposta do PL n.º 2.633/2020

Determina que o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e o Ministério da Economia passam a ser os responsáveis pela criação do sistema informatizado já previsto em lei. Também determina o lançamento do sistema até 30 de dezembro de 2021. Porém, não traz inova-

ção jurídica quanto ao detalhamento de dados que devem ser divulgados.

▮ Avaliação e recomendações

i. Não há inovação jurídica na proposta, pois já existe a previsão de criação de um sistema com informações disponíveis na internet.

ii. Para assegurar total transparência no processo de transferência de patrimônio público para particulares, o PL deveria estabelecer a divulgação obrigatória de dados, tais como: i) identificação dos requerentes de título; ii) fase de tramitação dos processos em titulação; iii) data da titulação ou do indeferimento dos pedidos e iv) localização e arquivo shape do imóvel. Todos preferencialmente em um único sítio eletrônico.

4. Conclusão

O PL n.º 2.633/2020 traz medidas limitadas para aumentar a eficiência da regularização fundiária. Além disso, tem propostas que podem enfraquecer as salvaguardas necessárias à política de regularização fundiária, além do risco de criar condições que estimulem novas invasões de terra pública. Por isso, precisa ser amplamente debatido e avaliado pelo Congresso Nacional. Dessa forma, será possível fortalecer as práticas adotadas pelos órgãos fundiários sem gerar insegurança jurídica. Do contrário, o Congresso pode criar mais fragilidades na política fundiária, o que enfraqueceria os esforços para reduzir o desmatamento na Amazônia.