

Avaliação do relatório do senador Carlos Fávaro sobre projetos de lei de regularização fundiária

Brenda Brito

Resumo

Desde 2019, há tentativas de alterações na lei federal de regularização fundiária (N.º 11.952/2009), com o objetivo de flexibilizar regras para a titulação de ocupações em áreas da União. Após a perda de validade da Medida Provisória N.º 910/2019, essas tentativas se concentram em dois projetos de lei: o **PL N.º 2.633/2020**, já aprovado pela Câmara Federal, e o **PL N.º 510/2021**, do Senado.

Em 08 de dezembro de 2021, o senador Carlos Fávaro, relator da matéria, divulgou uma nova proposta de texto, que agrega elementos dos dois PLs e adiciona novos artigos. Tanto os dois projetos quanto a nova versão em discussão apresentam retrocessos em relação à legislação atual que, se aprovados, estimularão mais ocupações ilegais e desmatamentos em terras públicas federais. **Entre esses retrocessos, destacam-se:**

- **Anistia a quem invadiu terras públicas após 2011**, alterando para 2017 o marco temporal de venda sem licitação e permitindo venda com licitação de áreas ocupadas posteriormente;
- **Aumento do risco de titulação de áreas sob conflito**, pois dispensa vistoria prévia na titulação de imóveis com até 1.500 hectares;
- **Redução do prazo das garantias socioambientais que devem ser cumpridas após a titulação**, pois a contagem do prazo de dez anos das obrigações passa a ser feita da data de cadastro do pedido de titulação, ao invés da emissão do título;
- **Criação de benefícios a ocupantes de médios e de grandes imóveis em terras públicas**, por criar situações de isenção de custos, redução de preços para quem já possui outro imóvel e extinção automática de cláusulas obrigatórias para títulos já emitidos;
- **Permissão para reincidência de invasão de terra pública**, pois autoriza nova titulação para quem vendeu a área há mais de dez anos;
- **Ampliação da possibilidade de extinção de projetos de assentamento para aplicação das regras de privatização de terras públicas**, com risco de afetar assentamentos criados para populações agroextrativistas;

- **Descentralização da resolução de conflitos agrários para os municípios sem a garantia de participação dos órgãos de controle.**

1. Apresentação

Com o objetivo de flexibilizar regras para a titulação de ocupações em áreas da União, há, desde 2019, tentativas de alterações na lei federal de regularização fundiária (N.º 11.952/2009). Primeiro, o governo federal fracassou na tentativa de fazer uma alteração via Medida Provisória N.º 910/2019, que perdeu a validade ao não ser votada pelo Congresso Nacional. Na sequência, parlamentares protocolaram dois projetos de lei baseados nessa MP: o **PL N.º 2.633/2020**, na Câmara Federal, e o **PL N.º 510/2021**, no Senado. Aprovado pelos deputados em agosto de 2021, o primeiro agora tramita conjuntamente com segundo no Senado.

Em 08 de dezembro de 2021, o senador Carlos Fávaro, relator da matéria, divulgou uma nova proposta de texto, que agrega elementos dos dois PLs e adiciona novos artigos. Tanto os dois projetos quanto a nova versão em discussão apresentam retrocessos em relação à legislação atual que, se aprovados, estimularão mais ocupações ilegais e desmatamentos em terras públicas federais.

É fato que há uma situação de indefinição fundiária em 29% da Amazônia Legal, o que equivale à soma

dos territórios de Minas Gerais e de Mato Grosso. Essa área concentrou 42% do desmatamento ocorrido entre 2013 e 2021. No entanto, o próprio avanço da destruição da floresta nessas áreas não destinadas é um indício de que esse território sofre pressão para ser privatizado. Dessa maneira, a titulação de territórios recém-desmatados seria um prêmio, ao invés de uma punição pelo crimes ambientais.

A legislação atual já permite a titulação de terras públicas de até 2.500 hectares ocupadas na Amazônia Legal até dezembro de 2011. A maior parte dessas regras também se aplica em outras regiões do país, desde que as áreas estejam registradas em nome do Instituto Nacional da Colonização e Reforma Agrária (Incra). Além disso, as condições para regularização já são facilitadas, pois:

- não é necessário vistoriar imóveis da agricultura familiar (até 400 hectares) antes de emitir o título de terra, permitindo processo mais célere;
- imóveis de até 1 módulo fiscal (100 hectares) são doados e imóveis acima desse tamanho são vendidos por preços muito baixos, que variam de 2% a 40% do valor de mercado dessas terras;
- é permitido ao governo federal fazer convênios com estados e municípios para promover a regularização fundiária, usando metodologias mais modernas de avaliação, como o uso de sensoriamento remoto.

Quanto ao avanço do desmatamento ilegal na Amazônia, os governos federal e estaduais já possuem dados de identificação dos responsáveis por 70% da área devastada. Isso porque o Cadastro Ambiental Rural (CAR) já informa nomes e CPFs desses ocupantes. Assim, não é necessário emitir um título de terra para iniciar processos de punição aos crimes ambientais.

Alterar a legislação fundiária atual se justificaria neste momento apenas para o caso de vedar a titulação de imóveis com desmatamento recente e aumentar a punição para o crime de invasão de terra pública, previsto na Lei N.º 4.947/1966. No entanto, a proposta de alteração da Lei N.º 11.952/2009 vai na direção contrária do que é necessário para combater a prática de roubo de terras públicas, a grilagem, e o crescente desmatamento associado a essa prática.

2. Principais problemas do relatório

Ao invés de trazer soluções para impedir o avanço do roubo de terras públicas e do desmatamento ilegal, o relatório divulgado pelo senador Carlos Favaro mantém ou agrava os problemas dos PLs N.º 2,633/2020 e 510/2021, além de trazer novos aspectos negativos. **Merecem destaque os seguintes aspectos do texto do relator:**

- **Anistia a quem invadiu terras públicas após 2011** (inclusão do Art. 38, §1º, I, e §2º, da Lei N.º 11.952/2009)

O novo texto estabelece três formas de titular ocupações em terras públicas federais, dependendo da data de ocupação:

a) 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;

b) Se ocupadas após 2008 e até 5 anos antes da publicação da nova lei, pagariam valor máximo da planilha de preços do Incra (que é menor do que a metade do valor de mercado). Considerando um cenário de aprovação e publicação da lei em 2022, a data limite de ocupação seria 2017, o que representa uma extensão de seis anos da lei atual.

c) Se ocupadas após 2017, podem ser regularizadas via licitação, com critérios a serem definidos em decreto presidencial. Isso incluiria uma possibilidade de legalizar áreas invadidas após a publicação da lei, gerando um incentivo direto para novas ocupações seguidas de desmatamento.

Ao mudar para 2017 o prazo de ocupação previsto em lei e permitir a legalização de ocupações posteriores, o texto reforça a expectativa de que novas extensões de prazo ocorrerão no futuro. Isso serve como um incentivo para que ocorram novas invasões de

terras públicas associadas à destruição da floresta.

- **Aumento do risco de titulação de áreas sob conflito** (alteração do Art. 13, §3º e §4º, da Lei N° 11.952/2009)

Propõe dispensar vistoria prévia na titulação de imóveis até 1.500 hectares, que seria o retorno da situação prevista na Medida Provisória N.º 910/2019. Atualmente, essa dispensa é permitida apenas para imóveis de no máximo 400 hectares. Tal proposta aumenta o risco de titulação de áreas públicas sob conflito ou com outras demandas de regularização prioritárias, como territórios ainda não reconhecidos de comunidades tradicionais. Além disso, o texto não traz inovação nas situações em que essa vistoria será obrigatória, limitando-se a copiar (e até enfraquecer) situações já previstas em decreto atualmente.

Por exemplo, o Decreto N.º 10.592/2020 indica a necessidade de vistoria nos imóveis já autuados por desmatamento. Porém, na realidade, nem todo desmatamento é autuado e as operações de fiscalização têm diminuído nos últimos anos. Assim, imóveis de até 1.500 hectares com desmatamento ilegal não autuados seriam regularizados sem vistoria. Além disso, o novo texto ainda enfraquece essa previsão ao dispensar a vistoria se houver adesão ao programa de regularização ambiental nesses imóveis já autuados.

- **Redução do prazo das garantias socioambientais que devem ser**

cumpridas após a titulação (Art. 15)

O prazo de dez anos para o cumprimento de várias obrigações vinculadas ao título passaria a ser contado a partir da data de cadastro do pedido de titulação no órgão fundiário, ao invés da data de emissão do título. Entre tais obrigações está o cumprimento da legislação ambiental. Por exemplo, o desmatamento ilegal nos dez anos após o recebimento do título pode ensejar a perda do imóvel. Porém, a mudança proposta na contagem do prazo diminuirá o tempo de obrigatoriedade dessas exigências.

- **Criação de benefícios a ocupantes de médios e de grandes imóveis em terras públicas**

O texto propõe as seguintes mudanças para favorecer médios e grandes imóveis:

a) reduzir valores cobrados na titulação de quem já tem outro imóvel, desde que a soma de todos os imóveis desse indivíduo não exceda 2.500 hectares (Art. 5º, II). Nesse caso, o governo passaria a cobrar de 10% a 50% do valor mínimo definido pelo Incra. Atualmente, a lei determina o pagamento do valor máximo da pauta de preços do órgão;

b) dispensar custos e taxas no cartório e no Incra para imóveis de até 1.500 hectares (art. 40-B);

c) ampliar para 2024 o prazo de renegociação para quem já recebeu um

título, mas está inadimplente com suas obrigações (Art. 19). Também passa a permitir que a negociação ocorra com um terceiro que comprou o imóvel, mesmo que a venda seja proibida em até 10 anos após a emissão do título na maioria dos casos. Além disso, exclui a exigência de cumprir cláusulas obrigatórias para títulos emitidos até 1985 (Art. 40-C) e para títulos emitidos em projetos de qualquer natureza agrária criados até 2008 (Art.16, §4º). Todas essas propostas geram descrédito de que qualquer regra obrigatória para títulos de terra, incluindo cláusulas ambientais, serão mantidas ou cobradas. Assim, estimula seu descumprimento nos novos títulos, na expectativa de que sempre haverá uma mudança na lei.

- **Permissão para reincidência de invasão de terra pública**

O texto cria duas situações permitindo nova titulação a quem já foi beneficiado com a regularização no passado. No primeiro caso, poderia ser favorecido após dez anos da venda do título já recebido (Art. 15, §6º). Em outra situação, permite nova titulação se o solicitante não ocupar o mesmo imóvel há mais de quinze anos (Art. 5º, V). Em ambos os casos, esse tipo de mudança na lei reforçará o ciclo vicioso de invasão de terras públicas.

- **Ampliação da possibilidade de extinção de projetos de assentamento para aplicação das regras de privatização de terras públicas** (inclusão do art. 40-A, § 4º)

Prevê a desafetação (ou seja, a extinção) de projetos de assentamento para permitir a titulação de ocupações feitas de forma ilegal nessas áreas. Tal desafetação deve passar por consulta da Câmara Técnica de Destinação e Regularização Fundiária de Terras Públicas Federais Rurais, que atualmente é consultada apenas sobre glebas federais que ainda não tiveram destinação fundiária. Como a proposta não delimita o tipo de assentamento em que a nova regra poderá ser aplicada, ela abre uma brecha para a desafetação de assentamentos diferenciados, como os Projetos de Desenvolvimento Sustentável e os Projetos Agroextrativistas, que possuem, em grande parte, áreas florestais que foram inicialmente destinadas para uso coletivo.

- **Descentralização da resolução de conflitos agrários para os municípios sem garantia de participação de órgãos de controle** (Art. 40-F)

Propõe que municípios possam instituir câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, cuja a composição dos membros e a forma de funcionamento ficará a critério das prefeituras. Não exige a participação do Ministério Público e deixa como opcional os convênios com os Tribunais de Justiça. Considerando que os municípios já podem assumir várias funções de regularização fundiária por meio de convênio com o governo federal, isso concentra mais poder na esfera municipal sem garantias mínimas de transparência ou controle.