

MEDIDA PROVISÓRIA RECOMPENSA ATIVIDADES CRIMINOSAS

ANÁLISE DA MP 910/2019 QUE ALTERA O MARCO LEGAL DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE OCUPAÇÕES EM TERRAS PÚBLICAS FEDERAIS

SUMÁRIO

Direitos de propriedade bem definidos, sejam eles individuais ou coletivos, são fundamentais para garantir segurança jurídica, redução da violência no campo, possibilitar o acesso ao crédito, promover o uso eficiente da terra e permitir a responsabilização ambiental. Neste sentido, ações de regularização fundiária devem ser prioritárias na formulação e execução de políticas públicas voltadas para o meio rural.

A regularização fundiária foi uma das principais promessas de campanha do Presidente Bolsonaro, cujo governo lançou, recentemente, um pacote legislativo para alterar os marcos legais sobre a matéria. Dentre as medidas tomadas pelo governo, a principal foi a edição da Medida Provisória 910, de 10 de dezembro de 2019. A MP 910/2019 altera 19 artigos da Lei 11.952/2009, promovendo uma drástica mudança no principal marco legal de regularização fundiária de ocupações em terras públicas federais. Dentre estas alterações, há três mudanças especialmente significativas na Lei 11.952/2019: (i) a ampliação do escopo espacial de aplicação da lei; (ii) a extensão do marco temporal para a regularização fundiária e (iii) a ampliação do procedimento simplificado de regularização por autodeclaração.

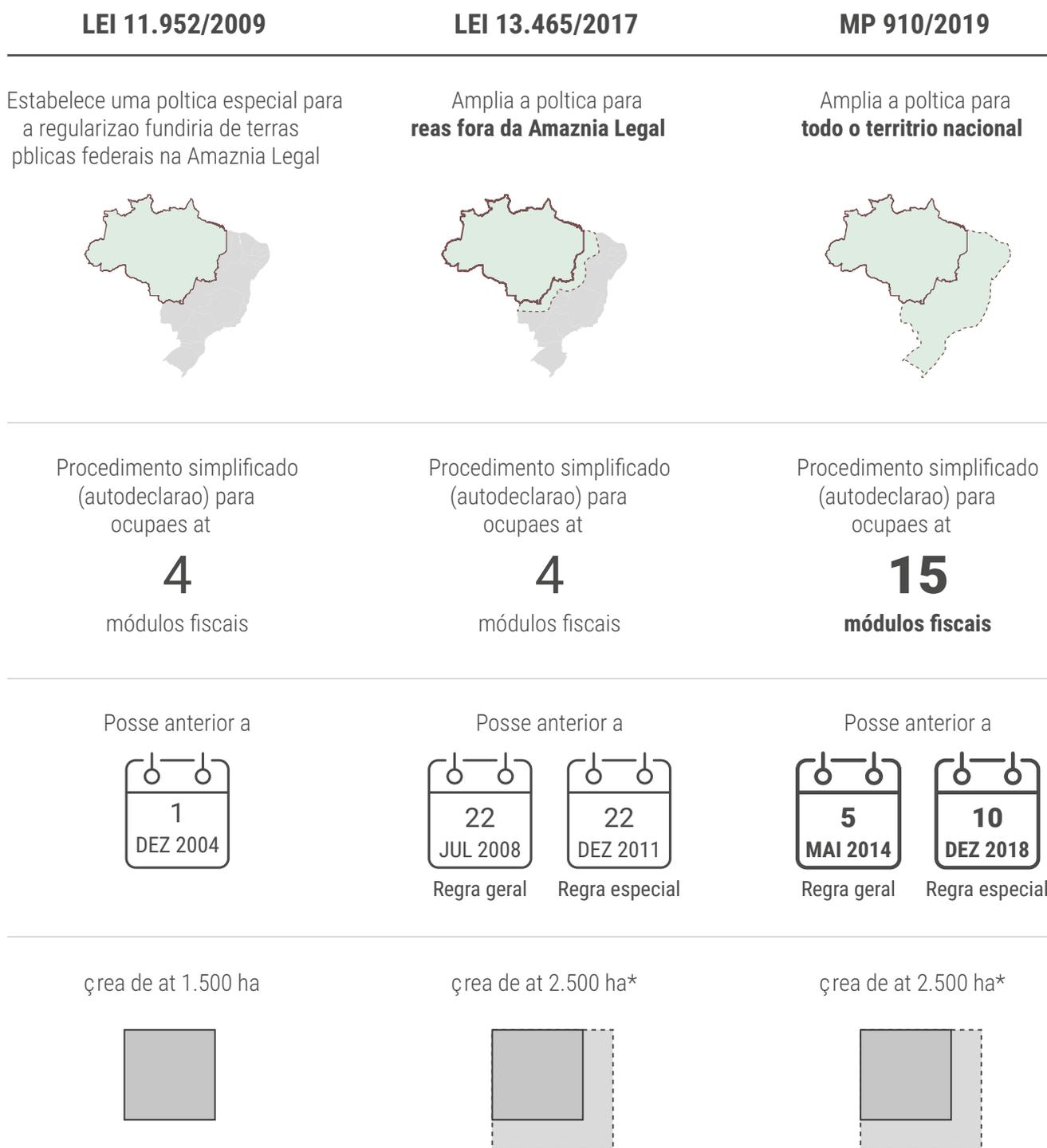
A análise da MP 910/2019 feita pelas pesquisadoras Climate Policy Initiative/ Núcleo de Avaliação de Políticas Climáticas da PUC-Rio (CPI/ NAPC PUC-Rio) indica que estas mudanças geram graves impactos ambientais e sociais. Em especial, estas alterações: (i) legitimam a prática de grilagem e desmatamento ilegal, (ii) promovem o desalinhamento das políticas fundiária e ambiental; e (iii) beneficiam médios e grandes produtores rurais em detrimento de agricultores familiares, povos indígenas e comunidades tradicionais.

Além disso, a aprovação da MP 910/2019, tal como foi enviada para o Congresso Nacional, traz sérios riscos para o futuro, capazes de amplificar ainda mais os impactos negativos previstos, como: (i) incentivo à prática de atividades criminosas de ocupação de terras públicas e desmatamento ilegal; (ii) possível mudança no Código Florestal para igualar os marcos temporais da regularização fundiária e ambiental; e (iii) alterações nas legislações estaduais sobre regularização fundiária de terras públicas estaduais.

A MP 910/2019 não deve, portanto, ser aprovada pelo Congresso Nacional em seu texto original.

A Figura 1 ilustra a evolução das regras de regularização fundiária da Lei 11.952/2009, destacando as alterações recentes promovidas pela MP 910/2019.

Figura 1: Evolução das regras de regularização fundiária em terras federais (Lei 11.952/2009)



* A alienação de terras públicas acima de 2.500 hectares depende de aprovação prévia do Congresso Nacional (Art. 188, § 1º da Constituição Federal de 1988)

Figura elaborada pelo CPI/ PUC-Rio, 2020

INTRODUÇÃO

Os problemas fundiários no Brasil são tão velhos quanto nossa própria história. Até os dias de hoje, milhares de imóveis rurais estão em situação irregular, muitos agricultores não possuem títulos de propriedade e há espaços onde não é possível afirmar com certeza quem possui os direitos de propriedade sobre a terra. Os problemas fundiários vão muito além do âmbito legal, gerando custos sociais, econômicos e ambientais. Violência no campo, mal funcionamento de mercados de terra e desmatamento ilegal são exemplos desses efeitos colaterais.

A ocupação do território brasileiro, a partir da colonização portuguesa, foi bastante desordenada, sem controle pelo poder público e sem a adequada separação entre as terras públicas e privadas. Durante um longo período, a legislação fundiária brasileira impôs restrições no acesso à terra, fazendo com que a simples posse da terra fosse a principal forma de ocupação e expansão do território brasileiro. Com a Lei de Terras de 1850, a compra e venda de terras públicas passou a ser o único meio legal de aquisição de novas áreas, criminalizando a posse destas áreas. Entretanto, essa lei não foi cumprida e a ocupação de terras públicas se manteve ao longo de toda a história do país.¹

Além disso, devido à ausência de um cadastro único de terras, as políticas fundiárias foram promovidas sem o conhecimento preciso do território, resultando em sobreposições e conflitos fundiários. Esta falta de controle facilitou a apropriação ilegal de terras públicas por particulares, fenômeno conhecido por grilagem, adicionando complexidade e irregularidade ao quadro agrário brasileiro.²

A regularização fundiária de posses em terras públicas é o mecanismo pelo qual o poder público reconhece a ocupação legítima e outorga o domínio pleno ou a concessão da área reivindicada, transferindo o patrimônio público para o domínio particular.³ As ações de regularização fundiária devem ser prioritárias na formulação e execução de políticas públicas voltadas para o meio rural, tendo em vista serem requisito essencial para a segurança jurídica, a redução de conflitos fundiários e violência no campo, o acesso a créditos agrícolas e programas governamentais, a responsabilização ambiental pela gestão da terra, a segurança intergeracional e a preservação de direitos culturais.⁴

Entretanto, os programas de regularização fundiária não podem legitimar atividades criminosas como a grilagem de terras públicas e o desmatamento ilegal de florestas públicas, caso contrário, serão vistos como incentivo a novas ocupações irregulares.

Identificar se uma ocupação em terra pública é legítima ou criminosa é uma tarefa bastante difícil, por isso, a legislação sempre impôs condições materiais e temporais para classificar o tipo de ocupação.

1 CHIAVARI, Joana et al. **Panorama dos Direitos de Propriedade no Brasil Rural**: Legislação, Gestão Fundiária e Código Florestal. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2016.

2 Idem.

3 ROCHA, Ibraim et al. **Manual de Direito Agrário Constitucional**: Lições de Direito Agroambiental. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

4 DAMASCENO, Rita; CHIAVARI, Joana e LOPES, Cristina L. **Direitos de Propriedade no Brasil Rural**: História, Problemas e Caminhos. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2017

Como regra geral, a alienação de bens imóveis da União deve ser feita por meio de licitação pública, para garantir o princípio constitucional da isonomia, segundo o qual todos os cidadãos devem ter os mesmos direitos e oportunidades. Assim, toda a legislação que pretende simplificar a transferência do patrimônio público para o particular deve estabelecer condições de aplicação que justifiquem um tratamento diferenciado.

Em dezembro de 2019, o governo federal apresentou um pacote legislativo que estabelece procedimento especial de regularização fundiária de posses em terras públicas da União e de assentamentos da reforma agrária, contendo uma Medida Provisória (MP 910/2019) e dois decretos federais (Decreto 10.165/2019 e Decreto 10.166/2019). Neste documento, pesquisadoras do Climate Policy Initiative/ Núcleo de Avaliação de Políticas Climáticas da PUC-Rio (CPI/ PUC-Rio) apresentam uma análise detalhada das principais alterações que a Medida Provisória 910/2019 provoca na Lei 11.952/2009, seus impactos ambientais e sociais, além de levantar os potenciais riscos futuros.

HISTÓRICO DA LEI 11.952/2009

Em 2009, o governo federal editou a Medida Provisória 458 estabelecendo um procedimento especial para a regularização de posses em terras públicas da União no âmbito da Amazônia Legal. De acordo com a exposição de motivos da MP, a União detinha 67 milhões de hectares não destinados na Amazônia Legal (13,42% da área total da região) e o objetivo era implantar uma política de regularização fundiária para reduzir os conflitos e permitir segurança jurídica, inserção produtiva e acesso às políticas públicas para os ocupantes destas terras. A ideia era promover uma titulação mais expedita para ocupações até quatro módulos fiscais, dando ênfase à pequena propriedade, cuja transferência seria gratuita até um módulo fiscal e por pagamento de valor diferenciado de um a quatro módulos fiscais.

Esta MP foi convertida na Lei 11.952/2009 e desde então é o principal diploma jurídico que dispõe sobre a regularização fundiária de posses em terras públicas federais, servindo também de referência para a revisão de normas estaduais. A lei foi regulamentada, inicialmente, pelo Decreto 6.922/2009, mas recentemente este decreto foi substituído pelo Decreto 9.309/2018. A implementação da lei era de competência do extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio do Programa Terra Legal. Atualmente, a reforma agrária e a regularização fundiária de áreas rurais, incluindo as áreas na Amazônia Legal, são atribuições do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) (Decreto 9.667/2019).

Originalmente, a Lei 11.952/2009 foi criada para facilitar o processo de regularização fundiária de pequenas e médias posses em terras públicas na Amazônia Legal, permitindo a regularização de ocupações anteriores a 1º de dezembro de 2004, até o limite de 1.500 hectares (ou 15 módulos fiscais), sem licitação pública. O requerente deveria comprovar: cultura efetiva; exploração direta, posse mansa e pacífica; não ter sido beneficiário de programa de reforma agrária ou de regularização fundiária de área rural; e o georreferenciamento do imóvel.

No final do processo o ocupante poderia obter um Título de Domínio ou um Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU), com cláusulas resolutivas por um período de 10 anos, que impunham obrigações, dentre as quais as regularizações ambiental e trabalhista, sob pena de perder o direito de propriedade sobre a área.

Embora o Programa Terra Legal pretendesse promover uma ampla regularização de posses em terras federais na Amazônia Legal, nos primeiros cinco anos de vigência, o programa alcançou apenas 6% de seu objetivo inicial.⁵ Além disso, embora a maioria dos imóveis cadastrados no programa, em 2014, fossem menores que um módulo fiscal, eles ocupavam apenas 16% da área cadastrada. Por outro lado, os imóveis médios (entre quatro e 15 módulos fiscais) eram os que mais se beneficiavam com o programa, ocupando em torno de 50% da área cadastrada.⁶

Em 2017, o governo federal editou a MP 759 com vistas a ampliar não só o escopo temporal da lei, mas também a área passível de regularização, que passou de 1.500 hectares para 2.500 hectares, beneficiando médias e grandes ocupações anteriores a 22 de julho de 2008. A MP 759/2017 foi convertida na Lei 13.465/2017 e ficou conhecida como a “Lei da Grilagem” por ter permitido a regularização de áreas que foram invadidas e ocupadas ilegalmente. Os impactos desta lei ainda não tinham sido totalmente avaliados, quando o atual governo federal editou, em 10 de dezembro de 2019, a MP 910 com o objetivo de ampliar ainda mais o escopo temporal e espacial da Lei 11.952/2009.

PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO O FUNDIÁRIA DO GOVERNO BOLSONARO

Promover a regularização fundiária é uma promessa de campanha do Presidente Bolsonaro e uma das suas prioridades de governo. Após ter anunciado que apresentaria uma ampla política de regularização fundiária por meio da autodeclaração e ter sido bastante criticado,⁷ o governo federal apresentou no dia 10 de dezembro de 2019 o seu pacote legislativo, contendo uma Medida Provisória (MP 910/2019) e dois decretos federais (Decreto 10.165/2019 e Decreto 10.166/2019). Este pacote legal promove alterações na legislação que trata da regularização fundiária de posses em terras da União e de assentamentos da reforma agrária.

Com estas medidas o governo pretende unificar a legislação de regularização fundiária para todo o país, simplificar o processo de titulação de terras em áreas da União, ampliar a segurança ambiental e jurídica e reforçar o poder fiscalizatório do Estado.⁸ O Projeto Regula 600 do MAPA tem como objetivo titular 600.000 imóveis rurais até 31 de dezembro de 2022.⁹

5 BRITO, Brenda; CARDOSO, Dario. **Regularização fundiária avançou na Amazônia?** Dois anos do Programa Terra Legal. Belém: Imazon, 2011.

6 Idem.

7 VILELA, Pedro R. Governo prepara MP para regularização fundiária: Medida deve prever autodeclaração para obtenção de títulos. **Agência Brasil**. Brasília, 1 out. 2019. Disponível em: <http://agenciabrasil.etc.com.br/geral/noticia/2019-10/governo-prepara-mp-para-regularizacao-fundiaria>

8 MELO FILHO, Geraldo. **Regularização fundiária em Terras da União e Assentamentos**: Principais efeitos das mudanças propostas pela MP e pelos Decretos. Lançamento da MP da Regularização Fundiária. Brasília: Incra e Mapa, 10 dez. 2019. 14 slides.

9 MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Portfólio de Projetos Estratégicos Corporativos 2019-2022**. Brasília, 2019. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/planejamento-estrategico/arquivos-pe/FOLDER.pdf>

Conforme analisado a seguir, estas alterações legais propostas pelo governo legitimam e incentivam a prática de atividades criminosas, como ocupação de terra pública e desmatamento ilegal, e beneficiam médios e grandes produtores rurais em detrimento de agricultores familiares e comunidades e populações indígenas e tradicionais.

PRINCIPAIS ALTERAÇÕES ES PROMOVIDAS PELA MP 910/2019 NA LEI 11.952/2009

A MP 910/2019 altera 19 artigos da Lei 11.952/2009, promovendo uma drástica mudança no principal marco legal de regularização fundiária de ocupações em terras da União. Dentre estas alterações, há três mudanças especialmente significativas na Lei 11.952/2009: (i) ampliação do escopo espacial de aplicação da lei; (ii) extensão do marco temporal para a regularização fundiária e (iii) ampliação do procedimento simplificado de regularização por autodeclaração.

(i) Expansão do escopo espacial de aplicação da Lei 11.952/2009

Originalmente a Lei 11.952/2009 se aplicava apenas às ocupações em terras da União na Amazônia Legal. **A MP 910/2019 expande o escopo espacial de aplicação da lei para ocupações em terras da União ou do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) em todo o território nacional** (art. 1º da Lei 11.952/2009).

Com esta alteração, o procedimento de legitimação de posse em terras públicas federais com área até 100 hectares, dentro ou fora da Amazônia Legal, previsto na Lei 6.383/1976 e na Instrução Normativa Incra 80/2014, deixa de ter relevância, já que o procedimento para a regularização fundiária da Lei 11.952/2009 é bem mais vantajoso e simplificado.

A regularização fundiária de ocupações em áreas rurais do Incra fora da Amazônia Legal e de áreas remanescentes de projetos com características de colonização criados pelo Incra, dentro ou fora da Amazônia Legal, já estava prevista no Decreto 9.309/2018 que regulamenta a Lei 11.952/2009. Porém, como a própria lei não previa a regularização destas áreas do Incra, este decreto poderia ser questionado por extrapolar o poder regulamentar. Então, a inclusão pela MP 910/2019 de áreas do Incra e de terras da União fora da Amazônia Legal é de fato uma alteração importante.

Para dimensionar o impacto desta expansão do escopo espacial pela MP é preciso identificar quais seriam as áreas fora da Amazônia Legal que passaram a ser objeto da regularização fundiária da Lei 11.952/2009. Este mapeamento é de grande relevância já que a regularização fundiária nestas áreas, que podem ter até 2.500 hectares, será feita sem licitação pública e com preços bem abaixo do mercado de terras. Estimativas mostram que a ampliação da área passível de regularização fundiária pela Lei 11.952/2009, de 1.500 hectares para 2.500 hectares, promovida

pela Lei 13.465/2017, pode custar ao erário uma perda de receita na ordem de 70 a 100 bilhões de reais.¹⁰ Com a ampliação no escopo espacial para todo o território nacional, esta perda de receita pode ser ainda muito maior.

(ii) Extensão do marco temporal para a regularização fundiária de ocupações em terras públicas federais

A MP 910/2019 estende, mais uma vez, o escopo temporal de aplicação da Lei 11.952/2009, permitindo, como regra geral, a regularização fundiária de ocupações anteriores a 5 de maio de 2014 (art. 5º, IV da Lei 11.952/2009).

Além disso, permite que os ocupantes de imóveis rurais em terras públicas na Amazônia Legal, cuja ocupação seja anterior a 10 de dezembro de 2018, regularizem a área, sem licitação pública e mediante pagamento abaixo do preço de mercado (art. 38 da Lei 11.952/2009).

No texto de encaminhamento da MP 910/2019 ao Congresso Nacional, o governo justifica esta alteração do marco temporal de 5 de maio de 2014 com base no Código Florestal (Lei 12.651/2012). De acordo com o governo, a data atual da Lei 11.952/2009, instituída pela Lei 13.465/2017, coincide com o marco temporal da anistia concedida pelo Código Florestal, qual seja, 22 de julho de 2008. Porém, a edição do Decreto 8.235, em 4 de maio de 2014, instituindo o Programa de Regularização Ambiental (PRA), justificaria a edição de um novo marco temporal para a regularização fundiária.

Ora, esta justificativa do governo federal não faz o menor sentido uma vez que o marco temporal do Código Florestal para fins de regularização ambiental ainda permanece 22 de julho de 2008. A regularização ambiental das áreas consolidadas em APP e Reserva Legal por meio da adesão ao PRA para obtenção dos benefícios da lei (como regras mais flexíveis para a restauração dos passivos) depende da consolidação da área antes de 22 de julho de 2008. Após esta data, a regularização deve ser feita por meio do regime geral do Código Florestal, independentemente da data de edição do Decreto que regulamenta o PRA. Assim, se o governo pretende atrelar a regularização fundiária à regularização ambiental, não poderia ter alterado a data para regularização fundiária de ocupação de terras públicas.

Ao permitir a regularização de áreas que foram desmatadas ilegalmente após 22 de julho de 2008, o governo federal legitima práticas criminosas de grilagem e desmatamento ilegal, passando a mensagem de que o crime compensa.

Além disso, a MP 910/2019 altera o art. 38 da Lei 11.952/2009 permitindo a regularização fundiária de ocupações de até 2.500 ha em terras da União na Amazônia Legal, anteriores a 10 de dezembro de 2018, sem licitação pública, mediante o pagamento do valor máximo da terra nua definido pelo Incra, ou seja, com valores abaixo do mercado.

¹⁰ BRITO, Brenda et al. Stimulus for land grabbing and deforestation in the Brazilian Amazon. *Environmental Research Letters*, v.14, n.6, p.064018, 2019.

Este dispositivo sinaliza que todas as ocupações ilegais (grilagem) de terras da União podem ser regularizadas desde que o ocupante pague pela terra. Este artigo subverte totalmente os princípios da administração pública, transferindo a criminosos um patrimônio que é de todos os brasileiros.

(iii) Ampliação do procedimento simplificado de regularização fundiária por autodeclaração

A MP 910/2019 amplia de quatro para 15 módulos fiscais o procedimento simplificado de regularização fundiária por meio de declaração do ocupante, sem necessidade de vistoria prévia.

Originalmente, a lei previa que os requisitos para a regularização fundiária das posses até quatro módulos fiscais seriam averiguados por meio da declaração do ocupante. Acima de quatro módulos fiscais era necessário fazer uma vistoria no local para comprovar os requisitos da lei.

A MP 910/2019 ampliou este procedimento “autodeclaratório” para todos os imóveis até 15 módulos fiscais. Assim, basta que os ocupantes instruem o processo administrativo com: uma planta georreferenciada da área; o Cadastro Ambiental Rural (CAR); e declarações de que cumprem os requisitos da lei.

O requerente e o cônjuge devem declarar que:

- ☒ não são proprietários de outro imóvel rural e não foram beneficiados por programas de reforma agrária ou regularização fundiária;
- ☒ exercem ocupação e exploração direta, mansa e pacífica anterior a 5 de maio de 2014;
- ☒ praticam cultura efetiva;
- ☒ não exercem cargo ou emprego público no Ministério da Economia (ME), MAPA, Incra ou órgãos de terra;
- ☒ não mantém trabalhadores em condições análogas às de escravo; e
- ☒ o imóvel não se encontra sob embargo ambiental ou seja objeto de infração ambiental.

Com estas declarações a área pode ser regularizada, sem qualquer vistoria no local pelo Incra ou outro órgão competente.

Após ter anunciado que promoveria um amplo programa de regularização fundiária por autodeclaração e ter sido duramente criticado, o governo federal deu a entender que a medida provisória sobre regularização fundiária não previa a autodeclaração.¹¹ Ora, a MP 910/2019 pode não ter incorporado o termo “autodeclaração”, mas ao ampliar de quatro para 15 módulos fiscais o procedimento simplificado de regularização fundiária, por meio da declaração do ocupante, o que a MP fez foi justamente possibilitar que a regularização fundiária seja autodeclaratória, já que o procedimento que era especial, passou a ser a regra geral.

11 WALENDORFF, Rafael; MURAKAWA, Fabio e SCHUCH, Matheus. **Governo promete não incluir autodeclaração em MP. Criticado por ambientalistas pelo potencial de fraudes e conflitos agrários, o mecanismo foi alvo de desacordo dentro do governo.** Valor. Brasília, 11 dez. 2019. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/12/11/governo-promete-nao-incluir-autodeclaracao-em-mp.ghtml>

Além disso, a MP 910/2019 também estabelece que a comprovação de prática de cultura efetiva, ocupação e exploração direta, mansa e pacífica poderá ser feita por meio de sensoriamento remoto.

Ora, a comprovação do uso da terra até pode ser feita por meio de sensoriamento remoto, mas um satélite, drone ou qualquer outro tipo de veículo aéreo não tripulado (VANT) não tem como verificar quem está de fato promovendo a ocupação e exploração da área, nem atestar se a posse é mansa e pacífica. A vistoria tem exatamente esta finalidade, verificar in loco quem está de fato ocupando a área.

No texto da MP 910/2019, enviado pelo governo, a justificativa para ter ampliado o procedimento simplificado de regularização fundiária por meio de declaração do ocupante para imóveis até 15 módulos fiscais é trazer celeridade ao procedimento, privilegiando o princípio da eficiência da Administração. Entretanto, a promoção da eficiência administrativa não pode vir a reboque da legitimação de práticas criminosas, é preciso garantir que a regularização das ocupações de terras públicas não viole de maneira desproporcional outro sensível princípio constitucional em matéria de regularização fundiária – o princípio da função social da propriedade. A observância deste princípio inclui: (i) o aproveitamento racional e adequado da propriedade rural; (ii) a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; (iii) a observância das disposições que regulam as relações de trabalho; e (iv) a exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

IMPACTOS AMBIENTAIS E SOCIAIS DA MP 910/2019

As alterações promovidas pela MP 910/2019 na Lei 11.952/2009 geram graves impactos ambientais e sociais. Em especial, estas alterações: (i) legitimam a prática de grilagem e desmatamento ilegal, (ii) promovem o desalinhamento das políticas fundiária e ambiental; e (iii) beneficiam médios e grandes produtores rurais em detrimento de agricultores familiares, povos indígenas e comunidades tradicionais.

(i) Legitimação das práticas criminosas de grilagem e desmatamento ilegal

A ocupação de terras públicas, sejam elas da União, Estados ou Municípios é considerada crime nos termos do art. 20 da Lei Agrária (Lei 4.947/1966). Com a edição da Lei 11.952/2009, permitindo a regularização fundiária de ocupações anteriores a 1º de dezembro de 2004, qualquer ocupação após este marco temporal seria totalmente ilegal. Não obstante esta data ser de conhecimento geral, a grilagem de terras públicas se manteve em todo o território da Amazônia Legal.

O desmatamento em qualquer lugar no bioma Amazônia ou em terra pública, sem autorização prévia do órgão ambiental, também é considerado crime nos termos da Lei de Crimes Ambientais (arts. 50 e 50-A da Lei 9.605/1988). Assim, toda ocupação em terras públicas que tenha ocasionado o desmatamento da vegetação nativa sem a devida autorização representa crime ambiental.

Além disso, com a edição da Lei de Gestão de Florestas Públicas em 2006, as florestas públicas não destinadas a manejo florestal ou unidades de conservação ficam impossibilitadas de conversão para uso alternativo do solo, até que sua classificação de acordo com o Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE) esteja oficializada e a conversão seja plenamente justificada (art. 72 da Lei 11.284/2006). É por isso que a própria Lei 11.952/2009 dispõe no art. 4 que não serão passíveis de alienação ou concessão de direito real de uso as ocupações que recaiam sobre áreas de florestas públicas. O texto original da Lei 11.952/2009 previa a regularização das ocupações anteriores a 1º de dezembro de 2004, marco temporal compatível com a Lei de Gestão de Florestas Públicas que estabelece o direito de manter as atividades econômicas nas áreas convertidas antes da edição da lei que é de 2006.

Em 2017, com a edição da MP 759, convertida na Lei 13.465, o marco temporal foi alterado para permitir que as ocupações até 22 de julho de 2008 também pudessem ser objeto de regularização fundiária. De acordo com o governo à época, este novo marco temporal seria o mesmo do Código Florestal (Lei 12.651/2012), o que permitiria atrelar a regularização fundiária à regularização ambiental. Embora pudesse fazer sentido igualar os marcos temporais destas duas regulamentações, na prática o que se viu foi a legitimação de práticas criminosas de invasão de terra pública e desmatamento ilegal.

Com uma nova mudança do marco temporal, a MP 910/2019, mais uma vez, anistia os crimes praticados e passa a mensagem de que vale a pena invadir e desmatar florestas públicas porque, em algum momento no futuro, a legislação pode ser alterada para regularizar esta situação ilegal.

(ii) Desalinhamento das políticas fundiária e ambiental

O governo federal tem anunciado que a regularização fundiária e ambiental serão uma prioridade do MAPA e que o fato de estarem sob a competência do mesmo órgão permite que a regularização fundiária e a regularização ambiental sejam planejadas de forma mais estratégica e sinérgica.¹² Entretanto, as alterações trazidas pela MP 910/2019 na Lei 11.952/2009 promovem exatamente o inverso – o desalinhamento das políticas fundiária e ambiental.

Em primeiro lugar, com a mudança do marco temporal permitindo a regularização fundiária de ocupações anteriores a 5 de maio de 2014, a MP 910/2019 desvincula o marco temporal da regularização ambiental, de 22 de julho de 2008 (art. 59 da Lei 12.651/2012), do marco temporal para regularização fundiária, que era 22 de julho de 2008 e a MP altera para 5 de maio de 2014.

Em segundo lugar, a MP 910/2019 não exige a comprovação de conformidade ambiental da área ocupada para a regularização fundiária, sendo suficiente declarar que a área não foi embargada ou é objeto de infração ambiental. A simples inscrição da área no CAR não garante regularidade ambiental. As informações do cadastro precisam ser analisadas e validadas pelos órgãos ambientais. Em muitos estados o processo de validação do CAR ainda nem começou e nos estados que já iniciaram

¹² MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Diretrizes para o Desenvolvimento Sustentável da Agropecuária Brasileira**. Brasília, 2020.

a validação são pouquíssimos os cadastros que não possuem pendências.¹³ Este procedimento autodeclaratório pode regularizar grandes áreas de floresta pública que foram invadidas e desmatadas ilegalmente.

Além disso, ressalta-se que a MP 910/2019 define infração ambiental como sendo “conduta lesiva ao meio ambiente comprovada por meio do esgotamento das vias administrativas” (art. 2º, XI da Lei 11.952/2009). Assim, se o ocupante tiver sido autuado por um dano ambiental, como desmatamento ilegal, mas o auto de infração ainda estiver em discussão na esfera administrativa, o órgão fundiário poderá considerar que o ocupante não possui infração ambiental e poderá regularizar a ocupação por meio da autodeclaração.

Ainda que a área seja objeto de embargo ou infração ambiental, é possível promover a regularização fundiária. A MP 910/2019, como regra geral, dispensa a vistoria do imóvel como condição para a instrução do processo de regularização, mas estabelece algumas hipóteses de vistoria obrigatória. Dentre as hipóteses de vistoria obrigatória, a MP inclui imóvel objeto de termo de embargo ou infração ambiental. Neste caso, se a ocupação decorreu de dano ambiental, como desmatamento e/ou queimada ilegal, o pedido deve ser indeferido, exceto se o interessado tiver aderido ao PRA ou celebrado termo de ajustamento de conduta (TAC) com o órgão ambiental ou com o Ministério Público.

Assim, todos aqueles que desmataram ilegalmente florestas públicas na Amazônia, ocuparam ilegalmente a área, mas fizeram o CAR e aderiram ao PRA, podem se regularizar por meio do procedimento simplificado da lei, pagando preços abaixo dos de mercado pela terra.

Por fim, a Lei 11.952/2009 estabelece que o título de domínio ou o direito real de uso devem ter algumas cláusulas sob condição resolutive pelo prazo de 10 anos. O texto original da lei previa a averbação ou compensação da Reserva Legal e a recuperação das Áreas de Preservação Permanentes (APP) como condição resolutive do título, mas a alteração promovida pela Lei 13.465/2017 excluiu estas hipóteses.

A MP 910/2019 mantém a redação da Lei 13.465/2017 e estabelece de forma genérica “o respeito à legislação ambiental”, em especial à inscrição do imóvel no CAR, como condição resolutive do título. A redação da lei é muito abrangente e não exige a regularidade ambiental como condição para a titulação. **A MP 910/2019 não traz dispositivos claros estabelecendo a regularização ambiental como condição necessária para a regularização fundiária.**

13 CHIAVARI, Joana; LOPES, Cristina L. Relatório. **Onde estamos na implementação do Código Florestal?** Radiografia do CAR e do PRA nos estados brasileiros. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2019.

(iii) Favorecimento de médios e grandes produtores rurais em detrimento de agricultores familiares, povos indígenas e comunidades tradicionais.

Procedimentos de regularização fundiária de terras indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas e assentamentos da reforma agrária são muito mais burocráticos, complexos e longos que o procedimento atualmente previsto pela MP 910/2019 para regularizar ocupações em terras públicas da União.

O procedimento de demarcação de terras indígenas, por exemplo, exige que o processo seja instruído por um estudo de identificação do povo indígena, composto por laudo antropológico e pesquisas de natureza etno-histórica, sociológica, jurídica, cartográfica e ambiental, conhecido por Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação (RCID) (Portaria Funai 14/1996). O RCID precisa ser aprovado pelo Presidente da Funai, publicado no Diário Oficial da União e do estado e encaminhado para o Ministério da Justiça. O Ministro da Justiça pode aprovar o procedimento de demarcação, exigir novas diligências ou desaprovar o RCID. Em caso de aprovação, o Ministro da Justiça precisa editar uma portaria de declaração e encaminhá-la ao Presidente da República que irá homologar a demarcação por meio de decreto presidencial (Decreto 1.775/1996).

Além disso, o art. 231 da Constituição Federal de 1988 dispõe que os indígenas possuem direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, mas não estabelece nenhum critério temporal objetivo, por isso, a comprovação da ocupação é bastante complexa.

Em 2017, a Advocacia Geral da União (AGU) editou um parecer determinando que a Administração Pública Federal, direta e indireta, deve observar, respeitar e dar efetivo cumprimento, em todos os processos de demarcação de terras indígenas, às condições fixadas na decisão do Supremo Tribunal Federal sobre a TI Raposa Serra do Sol (STF, PET 3.388/RR). Dentre as condições estabelecidas nesta decisão do Supremo, a data da promulgação da Constituição Federal de 1988 seria o marco temporal para verificação da existência da comunidade indígena, bem como da efetiva e formal ocupação fundiária pelos índios (Parecer 001/2017/GAB/CGU/AGU). Embora bastante controverso, este parecer da AGU tem sido usado tanto pela Funai como pelo Ministro da Justiça nos procedimentos de demarcação de terras indígenas.¹⁴

Assim, constata-se que para a demarcação de uma terra indígena é preciso elaborar um estudo significativamente complexo, comprovar a ocupação ao menos anterior a 1988 e passar por um procedimento longo e burocrático. Em contrapartida, a MP 910/2019 possibilita a regularização fundiária por autodeclaração, no caso de qualquer ocupação em terra pública federal de até 15 módulos fiscais, ou por simples vistoria, quando a ocupação for maior que 15 MF até 2.500 hectares, desde que sejam anteriores a 5 de maio de 2014 (regra geral) e, em alguns casos, anterior a 1º de dezembro de 2018.

¹⁴ VALENTE, Rubens. Moro usa parecer de Temer e trava demarcação de 17 terras indígenas no país: Ministro da Justiça devolve processos à Funai com base em tese não prevista na Constituição. **Folha de São Paulo**, 28 jan. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/01/moro-usa-parecer-de-temer-e-trava-demarcacao-de-17-terras-indigenas-no-pais.shtml?origin=folha>

A situação de outras comunidades tradicionais e de agricultores familiares em assentamento da reforma agrária não é tão diferente da dos indígenas; a regularização fundiária também segue procedimento longo, complexo e burocrático.¹⁵

Direitos de propriedade bem definidos, sejam eles individuais ou coletivos, são fundamentais para garantir segurança jurídica, redução da violência no campo, possibilitar o acesso ao crédito, promover o uso eficiente da terra e permitir a responsabilização ambiental.¹⁶ Entretanto, com a edição da MP 910/2019, médios e grandes produtores rurais que ocuparam terras públicas de forma ilegal (grilagem) terão muito mais facilidade de regularizar as suas áreas do que os agricultores familiares e os povos indígenas e comunidades tradicionais. **A regularização fundiária da MP 910/2019, ao contrário de pacificar o campo, poderá gerar mais conflitos e incentivar novas ocupações ilegais.**

O QUE ESPERAR DO FUTURO?

A aprovação da MP 910/2019, tal como foi enviada para o Congresso Nacional, traz riscos para o futuro, como: (i) incentivo à prática de atividades criminosas de ocupação de terras públicas e desmatamento ilegal; (ii) possível mudança no Código Florestal para igualar os marcos temporais da regularização fundiária e ambiental; e (iii) alterações nas legislações estaduais sobre regularização fundiária de terras públicas estaduais.

(i) Incentivo à prática de atividades criminosas de ocupação de terras públicas e desmatamento ilegal

De acordo com o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM), 35% do desmatamento na Amazônia entre agosto de 2018 e julho de 2019 é decorrente da grilagem de terras públicas.¹⁷ O desmatamento de florestas públicas, resultante do processo de grilagem de terras para a especulação imobiliária tem sido uma prática comum.¹⁸ Cada vez que o governo federal altera o marco temporal para beneficiar ocupações recentes que foram feitas de forma ilegal, ele sinaliza que vale à pena invadir terras públicas porque, em algum momento, a legislação poderá ser alterada para anistiar os crimes praticados.

¹⁵ CHIAVARI, Joana et al. Op. Cit. 2016.

¹⁶ DAMASCENO, Rita C. **Insecure Land Rights in Brazil: Consequences for Rural Areas and challenges for Improvement**. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2016.

¹⁷ IPAM. **35% do desmatamento na Amazônia é grilagem, indica análise do IPAM**. Notícias. 20 nov. 2019. Disponível em: <https://ipam.org.br/35-do-desmatamento-na-amazonia-e-grilagem-indica-analise-do-ipam/>

¹⁸ AZEVEDO-RAMOS, Claudia. e MOUTINHO, Paulo. **No man's land in the Brazilian Amazon: Could undesignated public forests slow Amazon deforestation?** Land Use Policy, v. 73, pages 125- 127, 2018.

(ii) Possível mudança no Código Florestal para igualar os marcos temporais da regularização fundiária e ambiental

No texto de encaminhamento da MP 910/2019 ao Congresso Nacional, o governo justifica a alteração do marco temporal de 22 de julho de 2008 (marco em vigor antes da MP 910/2019) para 5 de maio de 2014 com base na edição do Decreto 8.235 que regulamentou o Programa de Regularização Ambiental (PRA). Esta justificativa do governo federal não tem qualquer cabimento, uma vez que o marco temporal do Código Florestal para fins de regularização ambiental ainda permanece 22 de julho de 2008. Assim, se o governo pretender atrelar a regularização fundiária à regularização ambiental, deve manter o marco temporal de 22 de julho de 2008.

Se o novo marco temporal da MP 910/2019 for aprovado, existe o risco de que o governo, ou o próprio Congresso Nacional, proponha uma mudança no marco temporal do Código Florestal enfraquecendo-o, sob a justificativa que os marcos temporais da regularização fundiária e ambiental devem ser os mesmos.

(iii) Alterações nas legislações estaduais sobre regularização fundiária de terras públicas estaduais

Historicamente, os estados brasileiros baseiam-se na legislação federal sobre uso e gestão de terras públicas para criarem as suas próprias regras. A Lei de Terras de 1850, por exemplo, foi usada como parâmetro para os estados editarem as suas leis de terras, após a Constituição Republicana de 1891 ter transferido as terras devolutas para o domínio dos estados.

Um exemplo de que esta dinâmica ainda se mantém nos dias atuais é o fato de muitos estados terem revisados suas leis de terras após a edição da Lei 13.465/2017, que alterou sobremaneira a Lei 11.952/2009 que dispõe sobre a regularização fundiária de terras públicas federais.¹⁹

Assim, as alterações na Lei 11.952/2009, provocadas pela MP 910/2019, podem servir de gatilho para que os estados revisem novamente suas leis estaduais de terras. Neste caso, os impactos negativos previstos caso a MP 910/2019 seja aprovada podem ser amplificados pelas revisões nas legislações estaduais.

¹⁹ BRITO, Brenda, ALMEIDA, Jefferson. **A Amazônia está à venda: quem der menos leva**. El País, 19 jun. 2019. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/06/19/opinion/1560981343_901218.html

CONCLUSÃO

A MP 910/2019 não deve ser aprovada pelo Congresso Nacional em seu texto original. A extensão do marco temporal, tanto na regra geral como na regra especial, assim como a ampliação do procedimento autodeclaratório para a regularização de ocupações até 15 módulos fiscais geram graves impactos sociais e ambientais e legitimam práticas criminosas de ocupação de terras públicas e desmatamento ilegal.

AUTORAS

Joana Chiavari

Climate Policy Initiative (CPI) & Núcleo de Avaliação de Políticas Climáticas da PUC-Rio (NAPC/PUC-Rio)
joana.chiavari@cpirio.org

Cristina Leme Lopes

Climate Policy Initiative (CPI) & Núcleo de Avaliação de Políticas Climáticas da PUC-Rio (NAPC/ PUC-Rio)
cristina.leme@cpirio.org

www.inputbrasil.org

Citação Sugerida

CHIAVARI, Joana; LOPES, Cristina Leme. Nota Técnica. **Medida provisória recompensa atividades criminosas: Análise da MP 910/2019 que altera o marco legal da regularização fundiária de ocupações em terras públicas federais**. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2020.

Fevereiro/ 2020

O projeto **Iniciativa para o Uso da Terra (INPUT)** é composto por uma equipe de especialistas que trazem ideias inovadoras para conciliar a produção de alimentos com a proteção ambiental. O INPUT visa avaliar e influenciar a criação de uma nova geração de políticas voltadas para uma economia de baixo carbono no Brasil. Este trabalho não seria possível sem o apoio financeiro de Climate and Land Use Alliance (CLUA), através do Climate Policy Initiative (CPI). A CLUA não necessariamente compartilha das posições expressas nesta publicação.



Conteúdo sob licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.

Os textos desta publicação podem ser reproduzidos no todo ou em parte desde que a fonte e os respectivos autores sejam citados.