

Nota Técnica ANPR nº 001/2021- UC

Brasília, 28 de maio de 2021.

Nota técnica sobre os Projetos de Lei nº 2633/2020 e 510/2021

Referências:

Projeto de Lei nº 2633/2020 (Câmara dos Deputados): Altera a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União; a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da administração pública; a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos; a fim de ampliar o alcance da regularização fundiária e dar outras providências.

Projeto de Lei nº 510/2021 (Senado Federal): Altera a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União; a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da administração pública; a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos; a Lei nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015, que dispõe sobre a administração, a alienação, a transferência de gestão de imóveis da União e seu uso para a constituição de fundos; e a Lei nº 10.304, de 5 de novembro de 2001, que Transfere ao domínio dos Estados de Roraima e do Amapá terras pertencentes à União, a fim de ampliar o alcance da regularização fundiária e dar outras providências.

As propostas de alteração da legislação fundiária têm sido objeto de preocupação de diversos setores da sociedade brasileira. A resistência à Medida Provisória nº 910, de 10 de dezembro de 2019, que culminou na sua perda de validade em razão de decurso do prazo, resultou justamente da falta de aprofundado debate prévio acerca das mudanças então propostas, bem como da incapacidade da norma em debate de atender as prioridades constitucionais na destinação de terras públicas federais e de viabilizar a proteção ao meio ambiente e o respeito aos territórios de povos e comunidades tradicionais.

A presente nota submete ao Congresso Nacional considerações e preocupações da Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR), abordando alterações propostas na legislação sobre regularização fundiária pelo PL 2633/2020, da Câmara dos Deputados, de autoria do deputado Zé Silva, e pelo PL 510/2021, do Senado Federal, de autoria do Senador Irajá. O PL 2633/2020 resulta de uma tentativa de atenuação das normas incorporadas pela Medida Provisória 910/2019, ao passo que o PL 510/2021 resgata boa parte do espírito da medida caducada.

Em linhas gerais, as propostas simplificam procedimentos de titulação por meio da autodeclaração – com variações em relação ao tamanho da área (até 6 módulos fiscais no PL 2633/2020 e até 2500 hectares no PL 510/2021) – e dispensa de vistoria para a regularização. No caso do PL 510/2021, foi prevista a alteração do

marco temporal para a regularização de ocupação em terra pública, a ampliação dos requisitos para a regularização – abrangendo inclusive a pessoa que é proprietária de outro imóvel -, e o estabelecimento de regras ambientais pouco claras acerca do cumprimento de cláusulas resolutivas nos imóveis.

Esses temas serão abordados a seguir, com base na seguinte estruturação: 1. Contexto de pandemia e necessidade de debate mais amplo e profundo; 2. Modificações de legislação, segurança jurídica e impactos socioambientais; 3. Conjugação da regularização fundiária com a política agrícola, a política nacional do meio ambiente e a política nacional de reforma agrária; 4. Importância do Acórdão nº 727/2020 (TCU) como importante garantia de não repetição das omissões na fiscalização; 5. Conclusão.

1. O contexto de pandemia prejudica a regularidade do trâmite legislativo dos projetos de lei, ao excluir do debate as populações vulneráveis mais afetadas

Uma nota inicial se impõe, pois não poderia a ANPR deixar de reconhecer o desafio que o Congresso Nacional enfrenta ao ter que equilibrar a busca por se manter em atividade plena durante a pandemia e as dificuldades de se abrir para o debate público em um momento marcado por tantas restrições de mobilidade e de reunião imposta aos interessados no resultado do processo legislativo.

O momento, então, parece impor ao Poder Legislativo a necessidade

de estabelecer suas prioridades e de reconhecer uma certa autocontenção em temas que atinjam de forma grave e perene segmentos da sociedade cuja voz acaba sendo afetada pelo debate à distância.

Alterações legislativas no processo de regularização fundiária de terras públicas federais na Amazônia Legal e, tal como previsto nos projetos de lei em exame, em todo território nacional, podem impactar negativamente trabalhadores rurais e povos e comunidades tradicionais.

A despeito de esses grupos vulneráveis serem especialmente sensíveis às mudanças legislativas propostas, sua participação no debate público sobre os textos têm sido obstaculizada pela dificuldade de acesso a meios digitais. A realização de audiências públicas virtuais não substitui o amplo debate com as populações afetadas. A impossibilidade de diálogo com presença física dos setores potencialmente prejudicados compromete a interação e a participação desses grupos sociais, tradicionalmente sub-representados nas discussões das Casas Legislativas, e macula o processo legislativo, por reforçar um processo histórico que torna invisíveis tais grupos.

Assim, embora os temas discutidos sejam de fundamental importância, o contexto da pandemia impede que se realize uma tramitação adequada de projetos de lei sobre o tema, sendo necessário garantir voz a todos os grupos potencialmente afetados pela mudança da legislação.

2. Modificações sucessivas na legislação sobre regularização fundiária não trazem segurança jurídica e geram impactos na Amazônia

A sucessão de normas alterando padrões e critérios para regularização fundiária em terras públicas federais não traz segurança jurídica nem constitui medida de justiça de transição em face de incentivos passados do Estado Brasileiro à ocupação de áreas então dadas por improdutivas, sobretudo na Amazônia.

Com efeito, a sucessão de mudanças, facilitando a regularização fundiária de posses recentes, de pessoas já titulares de imóveis rurais, de áreas ocupadas mediante prática de crimes ambientais e com violação a territórios de comunidades tradicionais, retoma o espírito da MP 910/2019 e incorre nos mesmos erros por ela traçados, como já apontado pelo Ministério Público Federal em Nota Técnica de autoria de quatro câmaras de coordenação e revisão (Nota Conjunta nº 1/2020 – 2ª, 4ª, 5ª e 6ª CCRs):

Em síntese, a MP 910/2019 introduz na política de regularização fundiária normas que, por seu conteúdo, promovem o acirramento de conflitos no campo, incentivam a prática de ilícitos ambientais e solucionam o problema da destinação de terras públicas sem dialogar com importantes parâmetros constitucionais, tais como o princípio da função social da propriedade, os princípios da isonomia e da impessoalidade administrativa, o princípio da razoabilidade, as políticas agrícola e de reforma agrária, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e os direitos conexos à vida, à saúde, à segurança e ao lazer.

Pior: as previsões afrontam diretamente os objetivos da República Federativa do Brasil de construir uma sociedade livre, justa e solidária, de erradicar a pobreza e a marginalização e de reduzir as desigualdades sociais e regionais, sem mencionar o vício formal relativo à sua urgência e relevância.

O afrouxamento das regras de regularização fundiária, tal como apresentado pela MP 910/2019, acaba por favorecer a legitimação jurídica dos poderes de fato já exercidos na confusão fundiária operante nas terras públicas federais, principalmente na Amazônia. Trata-se da jurisdicação do estado de natureza, com impacto desproporcional sobre agricultores familiares, povos e comunidades tradicionais e sobre o meio ambiente, com toda coletividade que dele depende.

3. A política fundiária precisa ser pensada em consonância com as políticas agrícola e de reforma agrária e com a política nacional de meio ambiente

Em temas complexos, que demandam a atuação conjunta de diversos princípios constitucionais, a adoção de um viés único, limitante, traz o risco de redundar em solução parcial e excludente. Não se pode esperar que resultem boas soluções quando, sob o argumento de viabilizar a atividade econômica, não se faça incidir a noção de desenvolvimento sustentável, tendo ambas previsão constitucional expressa.

A política fundiária – e dentro desta a política de regularização fundiária – não pode ter por escopo único a legitimação de quem quer que seja que se

encontre em posse de uma dada área de terra pública. Isso porque qualquer política pública deve ser pensada e formulada à luz das demais políticas públicas com que se relacione.

A regularização fundiária de posses em terras públicas federais é uma opção dentre outras que se apresentam para a destinação dessas terras públicas, em uma atividade de ordenamento territorial que, esta sim, é típica do Estado, e pressupõe o exercício de competências para a consecução simultânea de políticas públicas várias.

Política fundiária, política agrícola, política nacional de reforma agrária, política nacional de meio ambiente, política de proteção a povos e comunidades territoriais e até a política de proteção ao patrimônio público são algumas daquelas que devem conversar entre si para a construção de soluções equilibradas.

Nesse sentido, a Nota Técnica nº 1/2020, da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, chama a atenção à diretriz contida no art. 188 da Constituição, que estipula a necessidade de compatibilização da destinação de terras públicas e devolutas com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária. Aponta, ainda, riscos de avanços sobre territórios de povos e comunidades tradicionais, inclusive de povos indígenas, a partir de medidas como a autodeclaração e a dispensa de vistoria, em contrariedade ao que dispõe a Constituição, devido à persistência de omissões em sua demarcação.

Para a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, existe um dever de agir do Estado Brasileiro para concretizar o programa constitucional nessas áreas, sob pena de proteção deficiente de bens jurídicos fundamentais, o que nem a MP 910 nem os projetos de lei em exame consideraram, colocando em risco uma série de bens jurídicos constitucionalmente tutelados, como o acesso justo e legítimo à terra, mediante reforma agrária, o patrimônio público econômico e ambiental e os direitos de grupos étnicos e culturais¹.

4. Os projetos de lei em exame não enfrentam as fragilidades identificadas pelo Tribunal de Contas da União na política de regularização fundiária

O Tribunal de Contas da União (TCU), por meio do Acórdão nº 727/2020, de 1º de abril de 2020, analisou a Tomada de Contas nº 031.961/2017-7²,

¹ “É importante lembrar que a norma inscrita no art. 188 da CR tem o propósito de assegurar que (i) a destinação de terras públicas e devolutas não se faça em prejuízo da população do campo que aguarda a implementação do direito à moradia; (ii) haja democratização do acesso à terra, desconcentrando a estrutura fundiária brasileira; e (iii) a produção agrícola se diversifique, como garantia de alimentação adequada a todos os brasileiros e brasileiras. (...)”

Some-se a isso a ausência de vistoria inicial e final do imóvel passível de regularização, é muito provável, aliás, quase inevitável, que todos esses valores caríssimos à Constituição de 1988 estejam seriamente ameaçados. De resto, só a uma pessoa isolada, sem acesso a qualquer tipo de informação, é dado ignorar o que se passa nos dias atuais no meio rural brasileiro.” Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pfdc/manifestacoes-pfdc/nota-tecnica-1-2020>> Acesso em 17 mai. 2021.

² Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A727%2520ANOACORDAO%253A2020/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=1a28eb00-7cdc-11ea-8e41-af9d33576ae8> Acesso em 17 mai. 2021.

que tratou do Programa Terra Legal na Amazônia Legal, referente ao período de sua criação, em 2009, até 31 de dezembro de 2017. Constatou-se um mau funcionamento do programa, que acabava por estimular a grilagem. Além disso, a Corte de Contas detectou que não havia fiscalização efetiva da ocupação de áreas na Amazônia Legal, com impactos ao patrimônio público, à grilagem e ao desmatamento.

Cabe sintetizar os resultados da fiscalização de orientação centralizada do TCU:

- a) Falta de providências para a recuperação de mais de 1 bilhão em áreas irregularmente ocupadas identificadas nos sistemas de informação do programa;
- b) Ausência de providências para a retomada e destinação de mais de R\$ 2,4 bilhões em imóveis rurais do programa com irregularidades, cujos processos foram indeferidos;
- c) 95% das áreas selecionadas como amostra não cumprem as cláusulas resolutivas;
- d) Diminuição de quase 80% do rendimento operacional do programa entre 2014 e 2017, chegando a praticamente zero títulos emitidos no primeiro semestre de 2019;
- e) Desmatamento de mais de 82 mil hectares em áreas do Programa após a Lei 11.952/2009;

f) Prejuízo de mais de R\$ 12 milhões em titulações irregulares³

Os projetos de lei em exame não enfrentam as fragilidades detectadas pelo TCU, que se fundamentam sobretudo na incapacidade operacional dos órgãos encarregados da implementação da política fundiária e da política nacional de meio ambiente de cumprir com suas incumbências legais. Atualmente, a atuação do INCRA, em especial, tem sido direcionada meramente à titulação de terras, desconsideradas todas as suas demais tarefas institucionais – dentre as quais a retomada de áreas públicas ilicitamente ocupadas, a fiscalização do cumprimento de cláusulas resolutivas, inclusive de natureza ambiental, e a repressão a fraudes ao programa.

A Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, por meio da Nota Técnica nº 8/2020/PFDC/MPF, de 13 de abril de 2020⁴, destacou a necessidade de analisar-se a MP 910, então debatida, à luz dos achados do TCU. Posteriormente, por meio da Nota Técnica nº 12/2020/PFDC/MPF, de 18 de maio de 2020, a PFDC, analisando já o PL 2633/2020, entendeu presentes as mesmas inconstitucionalidades

³ Cf. relatório e manifestação da Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente do TCU. Tribunal de Contas da União. TC 031.91/2017-7, Plenário, Rel. Min. Ana Arraes. Julgamento em 01/04/2000.

⁴ Disponível em: <<https://static.congressoemfoco.uol.com.br/2020/04/nota-tecnica-8-2020-regularizacao-fundiaria.pdf>> Acesso em 17 mai 2021.

materiais, enquanto ausentes previsões aptas a enfrentar as falhas sistêmicas constatadas pela Corte de Contas:

Em uma análise mais específica, em comparação com a MP 910, a alteração proposta para o art. 13 da Lei nº 11.952/2020 propõe a regularização de áreas de até 6 módulos fiscais (área que pode chegar a 660 hectares na Amazônia) – e não mais de 15 módulos (art. 13, caput) – e o restabelecimento do marco temporal já vigente para o reconhecimento de ocupações para fins de regularização fundiária (22 de julho de 2008 – art. 13, III, b). Persiste, porém, a possibilidade de regularização por autodeclaração, além de haver, em outros dispositivos, previsões que favorecem a regularização de terras ocupadas após o marco temporal, o que põe em risco os dispositivos constitucionais acima mencionados.

Em relação à autodeclaração, cabe destacar que, embora se mencionem outros documentos no rol do art. 13, a ênfase está na manifestação do ocupante, já que não há qualquer indicação de verificação concreta das informações. Além disso, atribui-se ao CAR (cadastro ambiental rural) um peso indevido, dado o constante uso fraudulento desse mecanismo. A mera alusão a tipo penal já previsto (falsidade ideológica) não altera a permissividade da nova sistemática. Nesse ponto, cabe destacar que a sobreposição de registros vem sendo facilmente identificada, com a incidência de autodeclarações como imóveis rurais particulares em uma área muito maior do que a verdadeiramente constatada. Segundo o PL, as eventuais sobreposições de CAR não geram qualquer possibilidade de vistoria obrigatória. (...)

Ao contrário do que enuncia, o PL 2.633/2020 repete a MP 910 e está na contramão do que decidiu o STF na ADI 4269, uma vez que dispensa a vistoria num quadro de absoluta ausência de meios eficazes de validação da autodeclaração, além de desconsiderar as orientações do TCU sobre a matéria. E para piorar, o PL mantém a proposta

de alteração do art. 213, § 17, da Lei 6015/73, para “dispensar as assinaturas dos confrontantes, previstas no inciso II do caput, quando da indicação das coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis rurais, georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro e com precisão posicional fixada pelo Incra, bastando a apresentação de declaração do requerente interessado de que respeitou os limites e as confrontações”.

Mudanças legislativas desacompanhadas do fortalecimento executivo de órgãos de implementação das diversas políticas públicas conexas, como INCRA, IBAMA, FUNAI e outros, tendem a aprofundar a insegurança jurídica e os conflitos em campo, contribuindo para o predomínio da atividade de legitimação jurídica de poderes de fato, e não para a consecução do Estado de Direito moldado pela Constituição Federal de 1988.

5. Conclusão

As propostas apresentadas pecam por desconsiderar o fato de que a política de regularização fundiária deve ser entendida como uma política de ordenamento fundiário, considerados os múltiplos usos a serem dados a glebas públicas de propriedade da União Federal (política de reforma agrária, demarcação de territórios tradicionais, conservação ambiental, concessões florestais, uso agropecuário etc.).

Ao pensar a regularização fundiária como a mera legitimação de quem se autodeclare possuidor, retomando preceitos da MP 910/2019, os projetos promovem a entrega da coisa pública e a retirada do Estado de seu papel de ordenador, o que não se coaduna com os objetivos da República Federativa do Brasil.

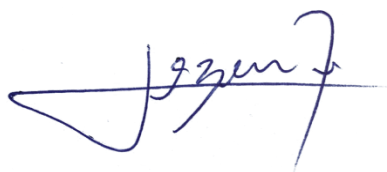
A dispensa de vistoria como regra para regularização de posses e a adoção de conceitos restritivos de infração ambiental e de conflito agrário tendem a viabilizar a titulação de áreas nas quais presentes passivos ambientais e conflitos fundiários não equacionados, com favorecimento aos interessados com maiores privilégios informacionais, financeiros e maior acesso ao Estado.

Ademais, a medida reforça a invisibilidade de povos e comunidades tradicionais e de agricultores familiares, bem como deixa a descoberto passivos ambientais identificados em procedimentos administrativos sancionadores não finalizados na seara administrativa.

A ANPR preocupa-se com o rol de inconstitucionalidades e ilegalidades passíveis de resultar das modificações propostas e com a insegurança a ser gerada, em aspecto jurídico e de fato, a partir da sequência de alterações do texto da Lei n. 11.952/2009, pelo que insiste na continuidade dos debates por meio de uma escuta permanente e adequada dos grupos vulneráveis mais afetados, a fim de encontrar-se o necessário equilíbrio na escolha legislativa a se tomar.

Por fim, considerando as preocupações socioambientais em torno da proteção da Amazônia, é necessário que o debate seja orientado por uma perspectiva de fortalecimento dos mecanismos de proteção do patrimônio público e destinação constitucional das terras públicas e fortalecimento da ação fiscalizatória do Estado, sob pena de as medidas propostas representarem um estímulo à degradação ambiental e à chancela de práticas ilegais e, ao fazê-lo, acabar também por prejudicar aqueles casos em que, com a atuação coadunada dos princípios constitucionais de proteção ambiental e de incentivo ao desenvolvimento sustentável, mostre-se adequada a titulação individual.

Em outros termos, uma regulamentação que permita que a regularização fundiária mantenha a situação de conflito e ilegalidade atualmente existente, prejudica, a um só tempo, o Estado brasileiro, os segmentos sociais mais vulneráveis e aqueles que pretendam desenvolver atividades econômicas que atendam ao desenvolvimento sustentável.



Ubiratan Cazetta

Presidente