

Nota Técnica sobre o segundo relatório do Senador Irajá Abreu referente à Medida Provisória (MP) n.º 910/2019

Brenda Brito

1. Resumo

A Medida Provisória n.º 910/2019 visa alterar as regras de regularização fundiária, mas tem o potencial de estimular novos casos de invasões de terra pública e desmatamento associado. O Relator da MP, Senador Irajá Abreu, publicou um segundo projeto de lei de conversão em 30 de março de 2020, que altera o texto original da medida. No entanto, o novo texto mantém ou agrava alguns dos problemas do texto inicial da MP, além de trazer novos aspectos negativos, em especial:

- **Mantém a anistia ao crime de invasão de terra pública**^[1] àqueles que o praticaram entre o final de 2011 e 2014;
- **Incentiva a continuidade de ocupação de terra pública e desmatamento**, pois cria direito de preferência na venda por licitação a quem não preencher os requisitos legais para regularização, sem limite de data de ocupação.
- **Cria benefícios a ocupantes de médios e grandes imóveis em terra pública ao:**
 - reduzir valores cobrados na titulação de quem já tem outro imóvel;
 - dispensar custas e taxas no cartório e no Incra para médios e grandes imóveis titulados;
- **Aumenta o risco de titular áreas em conflitos ou com demandas prioritárias**, pois elimina a vistoria prévia à regularização. Essa proposta contraria uma decisão do Supremo Tribunal Federal (STF)^[2] que exigia um procedimento robusto de checagem de banco de dados já disponíveis para a liberação de vistoria;
- **Permite titular áreas desmatadas ilegalmente sem exigir assinatura prévia de instrumento de regularização de passivo ambiental**, nos casos em que não houve autuação ambiental;
- **Permite reincidência de invasão de terra pública**, pois autoriza nova titulação a quem foi beneficiado com a regularização e vendeu a área há mais de dez anos. Assim, reforçará o ciclo vicioso de invasão de terra pública;
- **Amplia prazo de renegociação de titulados inadimplentes**;

^[1] Art. 20 da Lei n.º 4.947/1966: Invadir, com intenção de ocupá-las, terras da União, dos Estados e dos Municípios. Pena: Detenção de 6 meses a 3 anos.

^[2] Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 4.269.

2. Apresentação

A Medida Provisória n.º 910/2019 visa alterar as regras de regularização fundiária apenas dois anos após a última modificação, promovida em 2017^[3]. Se aprovada, uma nova mudança na lei fundiária estimulará a continuidade de um ciclo de ocupação de terras públicas e desmatamento. Isso porque criará a expectativa de que haverá alterações posteriores na lei permitindo anistiar novos casos de invasão. Esse ciclo ameaça pelo menos 19,6 milhões de hectares de áreas federais não destinadas na Amazônia, que podem ser ocupados na expectativa de regularização. Se isso ocorrer, haverá dois grandes prejuízos para a sociedade brasileira: i) desmatamento adicional entre 11 mil km² e 16 mil km² até 2027^[4] 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)^[5].

O Imazon publicou duas análises sobre essa medida:

i. primeira Nota Técnica^[6] analisando que essa MP beneficiará casos recentes de grilagem (roubo de terras públicas) e

ii. segunda Nota Técnica^[7] avaliando a primeira versão da proposta de projeto de lei de conversão do relator da MP (Senador Irajá Abreu), publicado em 12 de março de 2020^[8].

Em 30 de março de 2020, o relator publicou uma nova versão do projeto de lei de conversão (PLV)^[9], com alterações à versão divulgada no dia 12 de março. Na seção seguinte, apresentamos uma análise atualizada das principais alterações propostas pelo novo PLV à Lei n.º 11.952/2009 e seus problemas, reforçando nossa recomendação para a rejeição da MP e do relatório.

[3] A Lei n.º 13.465/2017 alterou a Lei n.º 11.952/2009, que trata das regras de regularização fundiária. A MP n.º 910/2019 faz novas alterações na Lei n.º 11.952/2009.

[4] 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>

[5] 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 continuam 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>

[6] 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/>

[7] Brito, B. 2020. Nota técnica sobre o relatório do Senador Irajá Abreu referente à Medida Provisória (MP) n.º 910/2019. Belém: Imazon. Disponível em: <https://imazon.org.br/publicacoes/nota-tecnica-relatorio-senador-iraja-abreu-medida-provisoria-910-2019/>

[8] Relatório Legislativo disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8075391&cts=1584391317319&disposition=inline>

[9] Relatório legislativo disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8081102&cts=1585696114344&disposition=inline>

3. Principais problemas no relatório da MP n.º 910/2019 divulgado em 30 de março de 2020

3.1 Anistia a quem invadiu terra pública entre 2011 e 2014 (alterações no Art. 5º e art. 38 da Lei n.º 11.952/2009)

Como era antes?	Até 2016, apenas as áreas públicas federais ocupadas até 30 de novembro de 2004 poderiam ser regularizadas sem licitação, desde que cumprindo os requisitos legais. Em 2017, a Lei n.º 11.952/2009 foi alterada, permitindo regularizar áreas de até 2.500 hectares ocupadas até 22 de dezembro de 2011 sem licitação, mas com dois cenários: i. áreas de até 1 módulo fiscal (média de 75 hectares na Amazônia): ocupações até 21 de julho de 2008 poderiam receber o título gratuitamente; ii. áreas acima de 1 módulo fiscal e até 2.500 hectares ^[10] : <ul style="list-style-type: none">• 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)^[11].
Mudança com a MP n.º 910/2019	Amplia o prazo para a titulação sem licitação de áreas públicas ocupadas até 10 de dezembro de 2018. Isso porque prevê a possibilidade de titular quem ocupou terra pública em até um ano antes da entrada em vigor da MP n.º 910/2019 (alteração no Art. 38, Parágrafo único, I da Lei n.º 11.952/2009), de acordo com dois cenários: i. doação ou venda com grande desconto (10% a 50% do valor mínimo definido pelo Incra) para ocupação até 05 de maio de 2014; ii. pagamento de valor máximo da pauta de preço do Incra para ocupação até 10 de dezembro de 2018.
Proposta do segundo projeto de lei de conversão (30/03/2020)	Mantém a proposta de ampliar a anistia, mas alterando a data para permitir regularização de áreas públicas ocupadas até dezembro de 2014, com dois cenários: i. doação ou venda com grande desconto (10% a 50% do valor mínimo definido pelo Incra) para ocupação até 25 de maio de 2012 (proposta de alteração do Art. 5º, IV, combinado ao Art. 12, §1º da Lei n.º 11.952/2009); ii. venda com pagamento de valor máximo da pauta de preços do Incra para ocupações ocorridas após maio de 2012 e até 10 de dezembro de 2014 (proposta de inclusão do Art. 38, §1º, I na Lei n.º 11.952/2009). Além disso, adiciona a previsão de direito de preferência (a ser definido em regulamento) na compra via licitação de terra pública quando o ocupante não atender os requisitos legais para regularização com dispensa de processo licitatório. Essa possibilidade não define uma data limite de ocupação de terra pública e se aplicaria apenas a áreas que não possuam interesse social ou público (proposta de inclusão do Art. 38, §2º).

^[10] 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 3 anos do recebimento do título (Art. 15, §2º da Lei n.º 11.952/2009). Essas cláusulas são obrigações vigentes por até 10 anos, que, se descumpridas, podem resultar na perda do título.

^[11] Condição aplicável também à pessoa que é proprietária de outro imóvel rural, 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).

Problemas

- Premia com título de terra quem invadiu terra pública entre 2011-2014 e permite a anistia do crime de invasão de terra pública ocorrido nesse período^[12], pois consente a regularização do imóvel ao invés de punir os invasores e retomar o controle das terras ocupadas.
- Ao mudar novamente o prazo dois anos após a última modificação, reforça a expectativa de que novas extensões de prazo ocorrerão no futuro, estimulando novas invasões de terra pública associadas a desmatamento
- Incentiva diretamente a continuidade de ocupação de terra pública por não prever uma data limite para ocupação que seria passível de direito de preferência na aquisição por licitação. Essa nova proposta cria uma forma de legalizar áreas griladas ocupadas a qualquer tempo (inclusive no futuro), o que também será um estímulo direto a desmatamento para sinalizar essas ocupações.
- A alteração do prazo de titulação via doação ou pagamento com desconto para 25 de maio de 2012 pode resultar em pressão para alterar o conceito de área consolidada no Código Florestal^[13], que atualmente se limita a áreas desmatadas até 22 de julho de 2008. Essa mudança resultaria em mais uma grande anistia a desmatamento ilegal, pois as regras aplicadas a áreas consolidadas são mais frouxas e não exigem recuperação total do dano ambiental.

^[12] Previsto no Art. 20 na Lei nº 4.947/1966.

^[13] Art. 3º, IV da Lei n.º 12.651/2012: área rural consolidada é a área de imóvel rural com ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris, admitida, neste último caso, a adoção do regime de pousio.

3.2 Dispensa de vistoria para grandes propriedades (alterações no Art.13 da Lei n.º 11.952/2009)

Como era antes?	<p>A lei permitia a dispensa de vistoria para titulação de imóveis de até quatro módulos fiscais, e o Decreto n.º 9.309/2018 previa quatro exceções que tornavam a verificação em campo obrigatória:</p> <ol style="list-style-type: none">imóvel embargado ou autuado por infração ambiental;imóvel com indício de fracionamento fraudulento^[14];cadastramento no programa de regularização fundiária via procuração;conflito de terra declarado pelo ocupante ou registrado na Ouvidoria Agrária Nacional. <p>Porém, o Supremo Tribunal Federal decidiu que essa dispensa só pode ocorrer se o governo usar “todos os meios para assegurar a devida proteção ambiental e a concretização dos propósitos da norma”^[15].</p>
Mudança com a MP n.º 910/2019	<p>Amplia para 15 módulos fiscais o tamanho de imóveis com dispensa de vistoria para a titulação (inclusão do Art. 13, §2º da Lei n.º 11.952/2009). A MP traz para o texto da lei as quatro exceções que tornam essa vistoria obrigatória (inclusão do Art. 13, §3º e incisos da Lei n.º 11.952/2009), além de adicionar mais uma:</p> <ol style="list-style-type: none">Se não houver indícios de ocupação ou de exploração anterior a 5 de maio de 2014, verificada por meio de sensoriamento remoto.
Proposta do segundo projeto de lei de conversão (30/03/2020)	<ul style="list-style-type: none">• Aumenta dispensa de vistoria para 2.500 hectares.
Problemas	<ul style="list-style-type: none">• A ampliação da dispensa de vistoria 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, tanto a MP quanto o relatório não propõem procedimentos robustos de checagem para dispensa de vistoria e, por isso, contrariam a decisão do STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4.269.• Apesar de exigir o Cadastro Ambiental Rural (CAR) no requerimento de regularização fundiária (inclusão do Art. 13, §2º, II), a proposta 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 no CAR. A sobreposição de um imóvel que pleiteia regularização fundiária 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.

^[14] Por exemplo, quando um ocupante de uma área acima do tamanho permitido para regularização divide o imóvel em vários menores consecutivos e os coloca em nome de terceiros (laranjas) para tentar a titulação fracionada.

^[15] 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 4 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.

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

Como era antes?	<p>A Lei n.º 11.952/2009 permitia a titulação de áreas públicas ocupadas e desmatadas ilegalmente até 2011. Porém, previa a perda do imóvel se o titulado descumprisse a legislação ambiental durante os dez anos após a titulação. O regulamento da lei chegou a impedir a emissão do título quando os requisitos para regularização fossem atendidos a partir de dano ambiental comprovado em vistoria – por exemplo, se a ocupação só pudesse ser comprovada por meio de desmatamento ilegal e não houvesse um uso produtivo na área (Art. 7º, parágrafo único do Decreto n.º 9.309/2018). Essa situação só valeria para casos em que o imóvel tivesse sido objeto de embargo ou infração ambiental pelo órgão ambiental. No entanto, o próprio decreto autorizava a emissão do título nesses casos, se o ocupante do imóvel celebrasse um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com o órgão ambiental para regularizar sua situação.</p>
Mudança com a MP n.º 910/2019	<p>Amplia para áreas ocupadas até dezembro de 2018 a possibilidade de titulação para áreas autuadas ou embargadas por órgão ambiental, quando os requisitos de regularização só puderem ser comprovados com dano ambiental. Para isso, o ocupante deve celebrar um TAC com o órgão ambiental, ou aderir ao Programa de Regularização Ambiental (PRA) (Art. 13, §4º da Lei n.º 11.952/2009).</p>
Proposta do segundo projeto de lei de conversão (30/03/2020)	<ul style="list-style-type: none">• Amplia para áreas ocupadas até dezembro de 2014 a possibilidade de titulação para áreas autuadas ou embargadas por órgão ambiental, quando os requisitos de regularização só puderem ser comprovados com dano ambiental. Para isso, o ocupante deve ter celebrado um TAC com o órgão ambiental ou com Ministério Público, ou ter aderido ao Programa de Regularização Ambiental (PRA) (proposta de inclusão do Art. 13, §5º da Lei n.º 11.952/2009).
Problemas	<ul style="list-style-type: none">• Apesar de exigir o TAC ou adesão ao PRA para a titulação nesses casos já autuados ou embargados, na prática, a MP está permitindo a titulação de áreas públicas que foram desmatadas ilegalmente com o objetivo de obter a terra.• Falha ao continuar permitindo titular sem TAC ou adesão ao PRA as áreas que não foram autuadas ou embargadas, mas cujos danos ambientais poderiam ser identificados por imagens de satélite.• 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.

3.4 Permite reincidência de ocupação de terra pública para os que já venderam o imóvel titulado (Alteração no Art. 15, §6º)

Como era antes?	A Lei n.º 11.952/2009 não permite que uma pessoa já beneficiada pela regularização fundiária possa receber outro título de terra com as mesmas condições diferenciadas de valores e com dispensa de licitação.
Mudança com a MP n.º 910/2019	Não fez mudanças nesse tema.
Proposta do segundo projeto de lei de conversão (30/03/2020)	Propõe permitir nova titulação ou participação em programa de reforma agrária a quem recebeu título e já vendeu o imóvel há mais de 10 anos.
Problemas	Pessoas que já venderam imóveis obtidos a partir de regularização fundiária serão estimuladas a invadir novas áreas, na expectativa de que essa as invasões sejam regularizadas com mudança na lei no futuro.

3.5 Permite nova renegociação de inadimplentes (alteração do Art. 19 da Lei n.º 11.952/2009)

Como era antes?	Beneficiários originais de títulos emitidos até 22 de dezembro de 2016 ou seus herdeiros teriam até 22 de dezembro de 2021 para solicitar a renegociação em caso de descumprimento de cláusulas, sob pena de retomada do imóvel ^[16] . Essa regra não se aplica para imóveis em que houver manifestação de interesse social ou de utilidade pública (Art. 19 da Lei n.º 11.952/2009).
Mudança com a MP n.º 910/2019	<ul style="list-style-type: none">• Amplia para títulos emitidos até 10 de dezembro de 2019 a possibilidade de renegociar por descumprimento de cláusulas obrigatórias e deixa a definição do prazo para solicitar essa renegociação para regulamento. Isso pode ser definido em decreto, mas será facilmente modificado e prorrogado por outro decreto no futuro.• 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 e inclusão do Art. 28, §2º no Decreto n.º 9.309/2018). Além disso, uma alteração no regulamento da lei concede mais cinco anos para pagamento dos valores em atraso de títulos emitidos até dezembro de 2019 (alteração do Art. 29 no Decreto n.º 9.309/2018)^[17].
Proposta do segundo projeto de lei de conversão (30/03/2020)	<ul style="list-style-type: none">• Mantém a possibilidade de renegociação por descumprimento de cláusulas obrigatórias, mas determina que a mesma deve ser solicitada em até cinco anos a contar da data de publicação da lei (proposta para o Art. 19).• Mantém o procedimento diferenciado previsto na MP para inadimplentes de pagamentos.
Problemas	<ul style="list-style-type: none">• Estimula a inadimplência ao estabelecer, para invasores de áreas médias e grandes (até 2.500 hectares), uma frouxa execução de dívida. Por exemplo, a regulamentação da nova 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 90 dias de inadimplência de apenas uma parcela^[18].• 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 Refis, que é o programa de renegociação de dívidas de tributos, mas aplicável à regularização fundiária, beneficiando, dessa vez, aqueles que obtiveram títulos de terra emitidos até 2019.

^[16] O prazo previsto originalmente na Lei n.º 11.952/2009 era de renegociação solicitada até 2011, mas foi alterado pela Lei n.º 13.465/2017.

^[17] Alteração promovida pelo Decreto n.º 10.165/2019, publicado com a MP n.º 910/2019.

^[18] 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.

3.6 Cria benefícios financeiros para médios e grandes imóveis (alteração do Art. 5º, II e no Art. 40-B da Lei n.º 11.952/2009)

Como era antes?	<p>A Lei n.º 11.952/2009 dispensava a cobrança de custos e taxas de registro de imóveis de até 1 módulo fiscal, já que estes seriam casos de doação de terras públicas para um público de baixa renda.</p> <p>Além disso, a lei permitia titulação de pessoas que possuíssem outro imóvel, desde que pagando o valor máximo da pauta de preços do Incra e que a soma de todos os imóveis desses indivíduos não excedesse 2.500 hectares (Art. 38, Parágrafo único, II da Lei n.º 11.952/2009).</p>
Mudança com a MP n.º 910/2019	<p>Amplia a dispensa de custos e taxas de registros para imóveis de até 4 módulos fiscais, considerados como imóveis voltados para agricultura familiar.</p>
Proposta do segundo projeto de lei de conversão (30/03/2020)	<ul style="list-style-type: none">• Amplia para imóveis de até 2.500 hectares a dispensa de custas ou taxas em cartórios para o primeiro registro do título recebido. Também dispensa recolhimento da taxa de serviço cadastral para a emissão do primeiro Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR) junto ao Incra.• Permite que ocupantes de imóveis em situação de posse acima de 2500 hectares possam receber título. Isso porque a restrição de soma de imóveis até 2500 hectares passa a valer apenas para proprietários (não mais para qualquer ocupante). Ademais, cria duas previsões contraditórias sobre o valor a ser pago para quem tem outro imóvel:<ol style="list-style-type: none">i. Pagariam valor reduzido na regularização (10% a 50% do valor mínimo) de acordo com a proposta do Art. 5º, II, combinado ao Art. 12, §1º da Lei n.º 11.952/2009).ii. Pagariam valor máximo da planilha de preço do Incra de acordo com a proposta do Art. 38, §1º, II.
Problemas	<p>Amplia os benefícios aos invasores de grandes e médios imóveis em terras públicas.</p>