

**NOTA TÉCNICA**  
**TERRA DE DIREITOS**

**Assunto:** Medida Provisória 910 de 16 de dezembro de 2019, que 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, e a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos.

**Resumo:** A nota analisa o texto da Medida Provisória 910, alterações propostas e principais debates postos com a proposição da medida. Apresenta-se que o destacamento proposto fragiliza comunidades quilombolas em virtude da possibilidade de sobreposição de áreas e ampliação de conflitos fundiários tanto na região amazônica quanto em todo o território nacional.

**Resumo de Tramitação:** O prazo de emendas à Medida Provisória deu-se entre 11 e 17 de dezembro de 2019. Durante o período, foram apresentadas 542 (quinhentas e quarenta e duas) emendas. Por fim, a MPV teve seu prazo prorrogado até 19 de maio de 2020.

De acordo com o parágrafo único do art. 7º do Ato Conjunto nº 1º de 2020 da Câmara e do Senado, as medidas provisórias pendentes de parecer da Comissão Mista serão encaminhadas com as respectivas emendas para a Câmara dos Deputados, para que o parecer seja proferido em Plenário. A medida prevista no Ato Conjunto nº 1 foi autorizada pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal, Alexandre de Moraes, no âmbito das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental 661 e 663 respectivamente propostas pelo Partido Progressista e pelo Presidente da República, que buscavam a suspensão dos prazos de tramitação das Medidas Provisórias durante a pandemia causada pelo novo coronavírus.

Em razão dessa modificação, o Relatório produzido pelo Deputado Irajá Abreu, no âmbito da comissão mista, não foi deliberado e, no dia 11/05/2020, foi substituído pelo Parecer de Plenário elaborado pelo Deputado Zé Silva, em substituição.

**I - Antecedentes**

A Lei 11.952 de 2009 instituiu o Programa Terra Legal e estabelece procedimentos para a regularização de terras no âmbito da Amazônia Legal. Em resumo, na versão original desta legislação, a regularização alcançaria imóveis com até 15 Módulos Fiscais e não superiores a 1.500 ha (art.6º, § 1º da redação da Lei 11.952 sem alterações posteriores) . Essa norma foi objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adi) nº 4269/2009 proposta pela Procuradoria Geral da República (PGR), julgada no ano de 2017, embora o inteiro teor do seu acórdão só tenha sido publicado em 01/02/2019, com a seguinte ementa:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DAS TERRAS DE DOMÍNIO DA UNIÃO NA AMAZÔNIA LEGAL. IMPUGNAÇÃO AOS ARTIGOS 4º, §2º, 13, 15, INCISO I, §§ 2º, 4º E 5º, DA LEI Nº 11.952/2009. PREJUÍZO PARCIAL DA AÇÃO. ALTERAÇÃO SUBSTANCIAL E REVOGAÇÃO DE DISPOSITIVOS PROMOVIDA POR LEI SUPERVENIENTE. ADEQUADA PROTEÇÃO ÀS TERRAS QUILOMBOLAS E DE OUTRAS COMUNIDADES TRADICIONAIS AMAZÔNICAS. INCONSTITUCIONALIDADE DA INTERPRETAÇÃO QUE CONCEDE ESSAS TERRAS A TERCEIROS. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO. ARTIGOS 216, INCISO II, DO TEXTO CONSTITUCIONAL E 68 DO ADCT. AUSÊNCIA DE VISTORIA PRÉVIA NA REGULARIZAÇÃO DE IMÓVEIS DE ATÉ QUATRO MÓDULOS FISCAIS. PROTEÇÃO DEFICIENTE AO MEIO AMBIENTE SE DESACOMPANHADA DE MEIOS EFICAZES PARA FISCALIZAÇÃO DOS REQUISITOS DE INGRESSO NO PROGRAMA TERRA LEGAL. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO. RESPEITO AO ARTIGO 225, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO. 1. Há prejuízo parcial da ação direta de inconstitucionalidade quando lei superveniente promova alteração substancial ou revogue dispositivo impugnado em demanda de controle concentrado, conforme jurisprudência pacífica desta Corte. No caso, a superveniência da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, alterou a redação do artigo 15, inciso I e §2º, bem como revogou expressamente seus §§ 4º e 5º, circunstância que impede o conhecimento da ação, no ponto. 2. O direito ao meio ambiente equilibrado foi assegurado pela Supremo Tribunal Federal Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/> sob o número 13991681. Supremo Tribunal Federal Inteiro Teor do Acórdão - Página 1 de 87 278 Ementa e Acórdão ADI 4269 / DF Constituição da República, em seu artigo 225, bem como em diversos compromissos internacionais do Estado Brasileiro. A região amazônica, dada a diversidade biológica, cultural, etnográfica e geológica, mereceu tutela especial do constituinte, tornando-se imperiosa a observância do desenvolvimento

sustentável na região, conjugando a proteção à natureza e a sobrevivência humana nas áreas objeto de regularização fundiária. 3. Revela-se de importância ímpar a promoção de regularização fundiária nas terras ocupadas de domínio da União na Amazônia Legal, de modo a assegurar a inclusão social das comunidades que ali vivem, por meio da concessão de títulos de propriedade ou concessão de direito real de uso às áreas habitadas, redução da pobreza, acesso aos programas sociais de incentivo à produção sustentável, bem como melhorando as condições de fiscalização ambiental e responsabilização pelas lesões causadas à Floresta Amazônica. **4. O artigo 4º, §2º da Lei nº 11.952/2009 vai de encontro à proteção adequada das terras dos remanescentes de comunidades quilombolas e das demais comunidades tradicionais amazônicas, ao permitir interpretação que possibilite a regularização dessas áreas em desfavor do modo de apropriação de território por esses grupos, sendo necessária interpretação conforme aos artigos 216, I da Constituição e 68 do ADCT, para assegurar a relação específica entre comunidade, identidade e terra que caracteriza os povos tradicionais.** 5. Exige interpretação conforme à Constituição a previsão do artigo 13 da Lei nº 11.952/2009, ao dispensar a vistoria prévia nos imóveis rurais de até quatro módulos fiscais, a fim de que essa medida de desburocratização do procedimento seja somada à utilização de todos os meios eficazes de fiscalização do meio ambiente, como forma de tutela à biodiversidade e inclusão social dos pequenos proprietários que exercem cultura efetiva na área. 6. Ação Direta de Inconstitucionalidade conhecida parcialmente e, na parte conhecida, julgada parcialmente procedente. (Ementa. Acórdão. Adi 4269. Rel. Min. Edson Fachin)

O antecedente dessa norma é a Lei 6.431 de 11 de julho 1977 de Ernesto Geisel, que autorizava a doação de porções de terras devolutas a municípios incluídos na região da Amazônia Legal, durante a Ditadura Militar. Essa lei só foi regulamentada em 2001, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, através do Decreto nº 3.743, de 5 de fevereiro de 2001. O Decreto de 2001, em seu artigo 5º dispunha:

Art. 5º O Município interessado na doação de área para expansão de cidades, vilas e povoados deverá apresentar estudo com especificação de finalidades e interesses de ordem pública a serem alcançados, tais como:

I - lotes urbanos, para fins de:

- a) construção de residências;
- b) instalações comerciais e industriais;
- c) instalações de serviços comunitários em geral.

II - lotes rurais, para fins de:

- a) formação de sítios de recreio;
- b) exploração agrícola, visando ao aproveitamento econômico da terra com culturas hortifrutigranjeiras.

§ 1º No dimensionamento dos lotes de que trata este artigo serão observadas as leis e normas federais vigentes, obedecendo-se, no tocante aos lotes rurais para fins agrícolas, ao módulo específico da categoria hortifrutigranjeira, fixado para as respectivas regiões.

§ 2º Os lotes rurais de que trata este Decreto só poderão ser adquiridos por pessoas que não sejam proprietárias de imóvel rural no Município e que nele sejam domiciliadas e residentes.

Além disso, estabelecia em seus arts. 10 e 11 que:

Art. 10. Os imóveis doados e suas benfeitorias e acessões reverterão de pleno direito ao patrimônio da União, independentemente de qualquer indenização, se não forem utilizados dentro da finalidade e do prazo prescritos no instrumento de doação.

Art. 11. Ficam ratificadas as doações de terras federais efetuadas aos Municípios incluídos na Amazônia Legal entre 6 de setembro de 1991 e a data da publicação deste Decreto, com fundamento na Lei nº 6.431, de 1977.

A definição normativa da Amazônia Legal consta na Lei nº 5.173, de 27 de outubro de 1966, que dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia; extingue a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), cria a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), e dá outras providências.

Art. 2º A Amazônia, para os efeitos desta lei, abrange a região compreendida pelos Estados do Acre, Pará e Amazonas, pelos Territórios Federais do Amapá, Roraima e Rondônia, e ainda pelas áreas do Estado de Mato Grosso a norte do paralelo de 16º, do Estado de Goiás a norte do paralelo de 13º e do Estado do Maranhão a oeste do meridiano de 44º.

Na exposição de motivos da Medida Provisória 458/2009, convertida na Lei 11.952/2009, que trata da Regularização Fundiária em áreas da União no âmbito da Amazônia Legal, vemos algumas das justificativas apresentadas para a edição da norma:

EMI nº 01 - MDA/MP/MCidades  
Brasília, 6 de fevereiro de 2009.

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,  
Submetemos à elevada consideração de Vossa Excelência a Medida Provisória, em anexo, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações, a alienação e concessão de direito real de uso de porções de terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal.

**2. Desde os anos oitenta as ações de destinação de terras pelo governo federal na Amazônia Legal foram interrompidas intensificando um ambiente de instabilidade jurídica, propiciando a grilagem de terras, o acirramento dos conflitos agrários e o avanço do desmatamento.**

3. Nos últimos cinco anos, foram destinados 81 milhões de hectares de terras federais na Amazônia Legal, constituindo projetos de assentamentos da reforma agrária, unidades de conservação ambiental e terras indígenas. **Entretanto a União detém 67 milhões de hectares não destinados, ou seja, 13,42% da área total da região. Nestas áreas é possível implantar uma política de regularização fundiária, reduzindo os conflitos e permitindo segurança jurídica, inserção produtiva e acesso às políticas públicas para aqueles que hoje a ocupam.**

4. A proposta normativa tem como finalidade adequar os dispositivos legais permitindo que essa política seja implementada de forma mais célere, contemplando a regularização de ocupações incidentes em terras públicas rurais da União, a doação de porções de terras públicas federais localizadas em áreas urbanas consolidadas ou em áreas de expansão urbana, para Municípios, e ainda realizar os ajustes institucionais no MDA e INCRA para desempenhar estas atribuições.

5. Em relação à doação de áreas aos municípios, a proposta tem como finalidade, além da autorização legislativa, modificar o arcabouço legal vigente, contido na lei de nº 6.431, de 11 de julho de 1977, e na lei nº 5.954, de 3 de dezembro de 1973, tornando mais célere o seu rito, a fim de que os Municípios venham a destinar com maior rapidez tais áreas à regularização fundiária urbana.

6. Para uma análise do impacto e da relevância de tal medida para a região, **deve ser frisado que há 436 municípios na Amazônia Legal nos quais há glebas públicas federais devidamente arrecadadas e registradas em nome da União ou do INCRA e, dentre estes 172 municípios tem a totalidade de seu perímetro urbano sobre tais áreas que carecem de regularização fundiária.**

7. **Senhor Presidente, na regularização fundiária em terras rurais serão objeto desta ação as ocupações de áreas com até quinze módulos fiscais e não superiores a um mil e quinhentos hectares, que se caracterizam como média propriedade no país.**

8. **A normativa proposta visa adequar o marco legal, tornando mais expedita a titulação até quatro módulos fiscais, dando ênfase à pequena propriedade, que se dará de forma gratuita até um módulo fiscal e pagamento de valor diferenciado de um a quatro módulos fiscais. Os requisitos propostos para regularização das posses garantem a responsabilidade com a qual devem ser destinadas as terras públicas, exigindo a ocupação direta, mansa e pacífica anterior a 1º de dezembro de 2004 e a existência de cultura efetiva na área a ser regularizada.**

9. Os títulos resultantes desse processo **conterão cláusulas resolutivas com prazo de 10 anos que prevêm entre outras, a inalienabilidade das terras, a utilização adequada dos recursos naturais e preservação do meio ambiente. Com essas medidas entendemos que serão preservados os riscos de reconcentração fundiária, de especulação imobiliária e**

**abertura desordenada da fronteira agrícola, contribuindo para o controle do desmatamento na Amazônia Legal.**

10. Com base nos dados do Cadastro existente no INCRA estimamos um público alvo de aproximadamente trezentas mil famílias em todos os Estados da Amazônia Legal que poderão se beneficiar das medidas ora propostas.

11. A urgência da medida justifica-se pela necessidade de superar o obstáculo que ausência de regularidade das ocupações existentes na região representa para o desenvolvimento econômico local e para implementação de políticas de desenvolvimento urbano condizentes com as diretrizes estabelecidas legalmente.

São estas, Senhor Presidente, as razões que nos levam a propor a Vossa Excelência a adoção da Medida Provisória em questão.

Respeitosamente,

Guilherme

Paulo

Márcio Fortes

Bernardo

Cassel,

Silva

Ao contrário dos fins dispostos na exposição de motivos, a Medida Provisória 458/2009, convertida na Lei 11.952/2009, aprofundou o quadro de grilagem, desmatamento, bem como potencializou um conjunto de conflitos fundiários na região, vulnerabilizando quilombos e povos e comunidades tradicionais.

Antes da promulgação da Lei nº 11.952, a destinação de terras públicas na Amazônia Legal tinha sido em prol principalmente da criação de novos projetos de assentamento dentro da Política Nacional de Reforma Agrária, em especial aqueles na modalidade de projeto ambientalmente diferenciado como PAC, PAE e PDS, ademais a destinação ocorreu para as Unidades de Conservação como Florestas Nacionais, Parques Nacionais e Reservas extrativistas e, claro, Terras Indígenas e Territórios Quilombolas. Essa Lei já demarcava a competição com políticas de proteção territorial.

De acordo com o Tribunal de Contas da União, em auditoria realizada sobre o Programa Terra Legal com referência aos anos de 2012 a 2017, quando apresenta a área de impacto da política, quando restrita à Amazônia Legal, informa que essa região possui “aproximadamente 5.217.423 km<sup>2</sup>, correspondente a cerca de 61% do território brasileiro” (Acórdão 727/2020. TCU. Rel. Min. Ana Arraes). Em outras palavras, nos antecedentes da norma que se põe sob análise, estavam presentes outras legislações cujo impacto social, político, nacional já era de extrema relevância, embora estivessem limitados a uma região.

Considerando esses antecedentes, e as principais questões que, atualmente, colocam em risco não apenas as terras da Amazônia Legal e sua sociobiodiversidade, mas também o patrimônio fundiário de domínio da União e do Incra em todo o território nacional, analisa-se a MP 910/2019.

## **II – Resumo e análise das modificações propostas pela MP**

1. Amplia o escopo da norma para terras situadas em áreas da União e do Instituto de Colonização e Reforma Agrária, e agora não se restringe à Amazônia Legal.
2. Na redação original, o parágrafo único do art. 1º vedava a concessão de tal benefício a pessoa natural ou jurídica com a regularização de mais de uma área ocupada. Tal vedação não se encontra prevista na atual redação da Lei. Primeiro porque a Lei 13.465 permite o beneficiamento de pessoa jurídica, segundo porque a MP 910 permite que o benefício seja acessado por pessoa natural ou jurídica que seja proprietária e também que já tenha acessado o benefício.
3. Vê-se que no artigo 2º ao estabelecer os principais conceitos da Lei, a Medida Provisória em comento permite que o agente da infração possa continuar exercendo as atividades na terra até que findo o procedimento administrativo apuratório, ao incluir novo conceito de infração ambiental no ordenamento jurídico, no inciso XI do artigo 2º da Lei 11952, disciplinando-o como “conduta lesiva ao meio ambiente comprovada por meio do esgotamento das vias administrativas.” (NR)”. Assim, não reproduz o conceito constante de outros dispositivos como na Lei 12.651/2012 (Código Florestal)
4. Embora o artigo 4º da Lei tenha uma vedação que aparentemente busca evitar sobreposições, o problema das sobreposições de áreas não é um problema tipicamente de direito. As áreas apresentam sobreposição em cadastros (como no Cadastro Ambiental Rural- CAR) e sistemas declaratórios oficiais (como o Sistema de Gestão Fundiária - SIGEF), fazendo com que muitas vezes as informações não traduzam a realidade fática local sobre quem de fato exerce a posse ou explora a terra. Tal problema, como veremos, se aprofunda com a dispensa de verificação prévia dos limites informados nos requerimentos de regularização para imóveis de até 15 módulos fiscais.

5. O §2º do artigo 4º trata das terras que não serão passíveis de alienação ou concessão de direito real de uso e quando menciona territórios quilombolas, mais uma vez deixa de considerar que se trata de dispositivo com redação ambígua. Isso porque, na redação constante na Lei 11.952/2009, antes das alterações posteriores sofridas, o § 2º apresentava a seguinte redação:

*“§ 2º As terras ocupadas por comunidades quilombolas ou tradicionais que façam uso coletivo da área serão regularizadas de acordo com as normas específicas, aplicando-se-lhes, no que couber, os dispositivos desta Lei.”*

Esse texto já se diferenciava daquele constante da MP 458, da qual a referida norma resulta:

*“(...) tradicionalmente ocupadas por populações indígenas, quilombolas e tradicionais”*

Ora, não é possível concluir que tal alteração tenha sido promovida sem conhecimento das possíveis afetações que poderiam advir dela. Assim, a Procuradoria Geral da República, no âmbito da Adi 4269/2009 já havia alertado para o fato de que a alteração “parecia sugerir que terras tradicionalmente ocupadas por comunidades quilombolas e tradicionais possam ser regularizadas em favor de terceiros, diferentemente do que ocorre com as terras indígenas”. A redação atual com a alteração constante da MP 910/2019 mantém a ambígua redação da Lei 11.952/2009, apenas com a exclusão da parte do texto anterior “*aplicando-se-lhes, no que couber, os dispositivos desta Lei*”.

Assim, não trata da vedação de regularização de ocupações de terceiros incidentes sobre territórios quilombolas de que trata o art. 68 do ADCT e o Decreto 4887/2003 e de povos e comunidades tradicionais de que trata o Decreto 6.040/2006. As comunidades quilombolas são apenas mencionadas como não destinatárias dessa norma de regularização e não como territórios não passíveis de regularização por terceiros, diferenciando-se mais uma vez da redação menos ambígua constante da MP 458.

Importa considerar ainda a questão dos territórios cujo procedimento de regularização ainda não se encontram instaurados no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, embora correspondam a comunidades quilombolas certificadas pela Fundação Cultural

Palmares. A MP 910/2019, desconsidera essa pluralidade de situações jurídicas dos territórios, sendo importante destacar que, com isso, pode ampliar conflitos fundiários.

6. Há ampliação temporal do marco de regularização. A primeira data de possibilidade de regularização, constante do texto original da Lei 11.952/2009 era 1º de dezembro de 2004. Em seguida foi ampliado o prazo de regularizáveis até 22 de julho de 2008 pela Lei 13.465 de 2017 e por último a MP 910 amplia até 05 de maio de 2014. Essa data demarca a implementação do Cadastro Ambiental Rural (CAR) conforme a implementação do Código Florestal na IN nº 02/2014/MMA. Ou seja, a MP 910 associa regularização fundiária com regularização ambiental, sendo que se desconsidera a anistia aos desmatadores promovida
7. O limite de terras regularizáveis já havia sofrido importante modificação com a Lei 13.465/2017, com a ampliação de 15 Módulos Fiscais ou até 1.500 hectares, constantes da redação original da Lei 11.952/2009 para 2.500 hectares na legislação de 2017. Vemos agora uma flexibilização em torno da transferência dessa quantidade de terras, posto que a MP 910/2019 ao fixar os requisitos e forma de averiguação, altera no caput do artigo 13, de 4 Módulos Fiscais para 15 Módulos Fiscais, a averiguação por meio de declaração do ocupante.
8. Houve a inclusão do Cadastro ambiental Rural (CAR), no inciso II, § 1º do art. 13 para fins de instrução do procedimento de regularização, sob a justificativa de que com isso haverá maior possibilidade de controle sobre essas áreas no que tange ao cumprimento da legislação ambiental, bem como de verificação de suas confrontações. No entanto, o que vemos na prática é que há um intenso cadastramento de ocupações irregulares sobre territórios quilombolas, indígenas e de povos e comunidades tradicionais, pois o CAR não impede a sobreposição de cadastramentos, e a medida cadastral não é acompanhada de efetiva fiscalização pelo Poder Público, pois até esse momento não foi regulamentado o processo de validação dos Cadastros, sendo que estes são autodeclaratórios. Portanto não há segurança jurídica no CAR para sua utilização na regularização fundiária.
9. As declarações de que trata o inciso II do § 1º, art. 13, inclui aquelas que constituem cláusulas resolutivas, ou seja, os pretensos beneficiários declararão que não mantém trabalhadores em condições análogas às de escravo; que o imóvel não se encontra sob embargo ambiental federal, estadual, distrital ou municipal, bem como comprovará a prática de cultura efetiva, ocupação e exploração direta mansa e pacífica por si ou por seus antecessores anteriores a 05

de maio de 2014, que poderá ser feita por sensoriamento remoto. Assim, somando essas declarações à ausência de vistoria para imóveis de até 15 Módulos Fiscais, conclui-se pela extrema vulnerabilidade em que ficam colocadas as relações de trabalho, as populações vulnerabilizadas do campo brasileiro, a natureza e a necessária garantia da função social da propriedade.

10. De acordo com a nova redação do § 3º do art. 13, a vistoria prévia é obrigatória apenas nos casos em que tais violações já forem de conhecimento das agências responsáveis pelas respectivas fiscalizações ou noticiamento dos conflitos, o que não se adequa a realidade de subnotificação de danos ambientais, de casos de exploração do trabalho em condições análogas à escrava, bem como de não cumprimento da função social da propriedade. Importa considerar ainda que a Ouvidoria Agrária Nacional, instrumento fundamental de combate à violência no campo, fruto de reivindicação histórica dos movimentos sociais e da sociedade civil que lutam por condições de dignidade no campo, já não realiza mais tão importantes funções.
11. O § 4º ainda prevê o indeferimento do pedido de regularização, caso seja constatado o dano ambiental nas hipóteses de realização de vistoria prévia, mas excetua esse indeferimento nos casos em que os interessados tenham aderido ao Programa de Regularização Ambiental -PRA ou tiver celebrado termo de ajustamento de conduta ou instrumento similar com o órgão ambiental competente ou com o Ministério Público. Ou seja, a MP 910 consagra a anistia aos desmatadores permitindo que as mesmas que especularam a terra por desmatamento tenham o produto da grilagem legitimado.
12. No que tange às cláusulas resolutivas, com prazo de duração de 10 anos, entre elas a inalienabilidade do imóvel por esse período, o art. 15, § 1º sofreu importante alteração, posto que na redação original da Lei 11. 952/2009, as condições e formas de pagamento seriam estendidas até integral quitação. Essa previsão foi suprimida do referido §, e incluída a possibilidade do imóvel ser dado em garantia até a quitação integral do pagamento, o que possibilita o endividamento daqueles que efetivamente estão entre grupos mais vulnerabilizados, que ocupam até 4 MF e a especulação da terra por aqueles que vão requerer regularizações de grandes parcelas.

13. O preço do imóvel tem como base os preços praticados na terra nua de imóveis avaliados para a reforma agrária, isso significa dizer que tal benefício econômico outrora, foi previsto para grupos que não teriam condições econômicas, atualmente, premia gerenciadores, exploradores do solo, que podem não associar a isso ao cultivo direto e à agricultura familiar. Com isso o Estado abre mão de receitas fundamentais, em um contexto não apenas marcado pelo Novo Regime Fiscal instituído pela EC95/2016, mas também do orçamento de guerra estabelecido para previsão de orçamento destinado ao combate da pandemia de Covid-19.
14. Ainda sobre a possibilidade do imóvel ser dado como garantia, o § 7º do art. 15 estende essa possibilidade na medida em que prevê que o imóvel pode ser dado como garantia para empréstimos relacionados à atividade a que se destina o imóvel, ampliando mais uma vez o risco já colocado no tópico anterior.  

A possibilidade de dar a terra em garantia, torna possível o endividamento daqueles pequenos que efetivamente exercem a posse, cultivam na área e tem na terra condição fundamental de subsistência, ao passo que permite a especulação por todos os outros que buscarão regularizar áreas até o limite permitido, dando esses imóveis em garantia da regularização, posto que não dependem dessa terra para viver, trabalhar, cultivar e morar. Com isso, faz-se de uma política pública objeto e chave de promoção da especulação imobiliária.
15. Foi incluído o § 1º - A em que se prevê que na hipótese de inadimplemento, o imóvel será levado a leilão, com garantia de restituição ao beneficiário dos valores na forma prevista no § 7º do art 18. Isso significa que, mesmo nos casos de descumprimento, haverá benefício econômico para aquele que não adimplir a dívida com o Poder Público, embora possa ter realizado a exploração da terra pelo prazo que a omissão fiscalizatória se perpetuar..
16. No artigo 19 vemos uma das principais alterações, na medida em que amplia o prazo para regularização daqueles que tenha descumprido o contrato firmado com os órgãos fundiários federais. Na redação da Lei 11.952/2009 consta contrato firmado com o Incra até fevereiro de 2009 e estabelece o prazo de 3 anos a contar de 11 de fevereiro de 2009 para adimplemento do contrato. A alteração da Lei 13.465/2017 amplia para contratos firmados até 22 de dezembro de 2016, com prazo de 5 anos contando da data de entrada em vigor da Medida Provisória 759/2016, ou seja 22 de dezembro de 2016. Já a Medida Provisória 910/2019 alcança contratos firmados até 10 de dezembro de 2019 sem fixar prazo para o

pedido de regularização. Ademais, ao estabelecer no final do caput “nos termos a serem estabelecidos regulamento”, transfere ao Executivo o enquadramento dessa regularização.

17. Os arts. 23, I, II e §§ 2º e 3º, art. 24, 25, 26, 28 e 33 que tratam das atribuições e competências no âmbito da Política de Regularização Fundiária constante da Lei 11.952/2009, atualizam a referida norma em função da reestruturação por que passou a Administração Pública Fundiária no Brasil. Reestruturação essa cujos marcos fundamentais são a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), em 12 de maio de 2016, bem como a transferência de suas principais funções ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Maiores informações sobre essa reestruturação estão detalhadas em outra parte do documento, cabendo aqui, destacar que se trata do Ministério que reúne em torno de si os principais interesses de grupos antagônicos às políticas de regularização fundiária que beneficiam setores vulnerabilizados da população brasileira como quilombolas, sem-terra, povos e comunidades tradicionais.

18. No art. 34 da Medida Provisória 910/2019 prevê que o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e o Ministério da Economia criarão sistema informatizado a ser disponibilizado na internet, com vistas a assegurar a transparência sobre o processo de regularização fundiária de que trata esta Lei.

Importa destacar que atualmente o Tribunal de Contas da União (Acórdão 727/2020), constata a fragilidade dos sistemas de monitoramento e fiscalização do Programa Terra Legal, assim, as modificações incluídas nessa norma, não condicionadas a um sistema de transparência já em funcionamento, abre a possibilidade de que durante o seu período de vigência, sem que tal mecanismo seja criado de modo prévio, incentive descumprimentos das cláusulas, ampliando desmatamento, exploração ilegal do trabalho, não cumprimento da função social, dentro os outros critérios fixados para o Programa.

19. O artigo 38, parágrafo único, inciso I, informa que quando se tratar de ocupações posteriores a 5 de maio de 2014 ou em áreas em que tenha havido interrupção da cadeia alienatória posterior à referida data. Estabelecendo a necessidade de comprovação da ocupação atual há, no mínimo, 1 ano anterior à data de entrada em vigor da Medida Provisória nº 910. Ora, o prazo de ocupação atual foi diminuído, uma vez que as legislações anteriores possuíam prazo igual ou superior a 5 anos.

- 20.40-A. O artigo aplica as disposições da Lei 11.952/2009 à regularização fundiária das ocupações nas áreas urbanas e rurais do Incra, inclusive nas áreas remanescentes de projetos criados pelo Incra, em data anterior a 10 de outubro de 1985 com características de colonização, conforme estabelecido em regulamento. No entanto, agora, não excluída a hipótese do art. 11 que trata da dispensa de licitação no caso de ocupação de área contínua de até um módulo fiscal, a alienação e, no caso previsto no § 4o do art. 6o.
21. Dispensa de custas e emolumentos para registro de títulos translativos de domínio concedidos pelo Incra de imóveis rurais de até 4 Módulos Fiscais. Importante destacar que dentre as 542 emendas recebidas pela comissão mista, bem como no Relatório anterior realizado pelo Deputado Irajá Abreu buscavam estender a dispensa de custas e emolumentos de registro para todos os imóveis independentemente de sua extensão.

### **III - Da perda de receitas, das condições do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e do orçamento das políticas de reforma agrária e de regularização de territórios quilombolas**

A Emenda Constitucional nº 95/2016 congela as despesas primárias do governo federal nos patamares de 2016 por duas décadas e aprofunda de forma significativa o quadro de cortes orçamentários por que passam as políticas de desenvolvimento rural desde 2014 (IPEA, 2019). O Novo Regime Fiscal (NRF) instituído pela emenda fragiliza principalmente as despesas discricionárias, entre as quais estão as políticas de desenvolvimento rural.

O órgão responsável pelas políticas de regularização de territórios quilombolas, bem como criação de projetos de assentamento, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), vivencia um processo de desmonte de sua estrutura e capacidade operativa. Isso deve ser melhor compreendido também no quadro de desestruturação em curso das políticas públicas de desenvolvimento rural voltadas às populações negras quilombolas e aos trabalhadores rurais, cujo principal marco recente consiste na extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), em 12 de maio de 2016, através da medida provisória nº 726, que alterou e revogou a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, transferindo, naquele momento, suas competências para o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e atribuições para a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República (Sead) do Brasil, criada em 27 de maio de 2016, pelo decreto nº 8.780. Posteriormente, a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República foi extinta

pela Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, sendo, ao mesmo tempo, passadas as suas atribuições para a Secretaria Especial de Assuntos Fundiários. Essa Secretaria é liderada por Nabhan Garcia, pecuarista e ex-presidente da União Democrática Ruralista (UDR), vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), pasta ministerial composta principalmente por setores antagônicos às políticas de Reforma Agrária e de Regularização de Territórios Quilombolas.

Se, por um lado, vê-se uma política de desinvestimento em políticas públicas voltadas para setores populares do campo brasileiro, bem como diversos outros setores populares da sociedade se ampliar sob a justificativa de contingenciamento de gastos públicos, por outro, vemos significativas mudanças legislativas que fragilizam o controle da União sobre o estoque de terras de que é proprietária, como é o caso da Medida Provisória 910 de 16 de dezembro de 2019. Tal situação demonstra que a EC 95/2016, conhecida como a emenda do “teto dos gastos”, cria uma justificativa ampla para o desinvestimento em políticas sociais e direitos fundamentais da população brasileira, enquanto outras medidas fragilizam as receitas do Estado.

É também o Incra responsável pelo Programa Terra Legal que dá origem à Lei 11.952/2009, bem como o Instituto cujo patrimônio fundiário pretende-se alienar por meio da extensão de escopo da Medida Provisória.

#### **IV – Efeitos do destacamento nos estados da Amazônia**

As perdas de receitas precisam ser bastante consideradas, uma vez que poderão existir ocupações irregulares mesmo que o desmatamento tenha ocorrido após 22 de julho de 2008, conforme dispõe o Código Florestal de 2012. Neste ponto cabe mencionar decisão de 20 de abril de 2020 do Supremo Tribunal Federal definiu que em matéria ambiental há imprescritibilidade da pretensão de reparação civil de dano ambiental, conforme foi definido no Recurso Extraordinário com Repercussão Geral (Tema 999) (RE 654833), que trata de dano causado por madeireiros na exploração de terras indígenas no Acre nos anos 1980, e no qual se buscava afastar a tese da imprescritibilidade.

Ora, na contramão das propostas de proteção da **sociobiodiversidade** amazônica, mas também de tantas outras regiões, a Medida Provisória privilegia aqueles que cometeram dano ambiental e não se tratam de pequenos agricultores, conforme a quantidade de terras estabelecidas como limite de transferência proposto pela MP 910.

Veja-se que a Amazônia não é só maior parte do território brasileiro como concentra a maior parte das terras públicas da União. Como resultado do processo de colonização da Amazônia durante da Ditadura Militar, as terras foram federalizadas pelo Decreto-Lei nº 1.164/1971, restando parcelas menores para as glebas estaduais. A implementação da Política Nacional da Reforma Agrária na Amazônia foi responsável pela consolidação de vários projetos de assentamento que garantiram o acesso à terra a milhares de famílias em mais de 8 milhões de hectares destinados a reforma agrária na Amazônia legal, de acordo com o INCRA. Porém, vários destes assentamentos não foram consolidados, e na SR-30 do INCRA em Santarém, por exemplo são mais 100 nessa situação.

A fragilidade jurídica e administrativa desses assentamentos indica que há grande possibilidade de que áreas anteriormente destinadas para assentamentos sejam destinadas para a livre iniciativa do mercado de terras, o que contraria o princípio constitucional da priorização da reforma agrária na destinação de terras públicas conforme o art. 188 da Constituição Federal. Ressalte-se que na Amazônia a política ambiental e de reforma agrária beneficiou não só agricultores familiares, mas também comunidades tradicionais, especialmente por meio de Projetos de Assentamento Agroextrativistas (PAEs).

Para todo o território nacional é importante destacar que durante a tramitação da MP 910, a FUNAI expediu a Instrução Normativa nº 09 em 22 de abril de 2020 que possibilita a regularização fundiária para terceiros de terras indígenas não-homologadas. Ou seja, a aplicação combinada da IN com MP 910 ameaça gravemente as Terras Indígenas do Brasil.

## **V - Da Política Quilombola<sup>1</sup>**

A política quilombola, em sua dimensão fundiária, tem como foco de ação do Estado brasileiro as titulações. Isso porque o acesso ao território é elemento fundamental para que as comunidades quilombolas possam vivenciar condições dignas de vida, bem como garantir sua reprodução econômica, social, cultural, ambiental e étnica. A negação do acesso ao território, no caso das comunidades quilombolas, se confunde com a própria negação de existência das pessoas negras quilombolas que têm, no território, a base

---

<sup>1</sup> Essa parte do Documento consiste na contribuição da Terra de Direitos à Campanha “Nossos Direitos Valem Mais”, - Coalizão pelo fim da Emenda Constitucional 95, que reúne uma série de movimentos sociais e entidades da sociedade civil, no documento A URGÊNCIA DO FIM DA EMENDA CONSTITUCIONAL 95 NO ENFRENTAMENTO DA COVID-19 E NO CENÁRIO PÓS-PANDEMIA. Documento apresentado por organizações qualificadas como Amicus Curiae à Ministra Rosa Weber e aos demais Ministros do STF.

fundamental material e simbólica de construção da identidade, dos vínculos comunitários e de reprodução de um modo de vida tradicional.

O significativo desenvolvimento experimentado pela política quilombola desde a inscrição do artigo 68 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e a edição do Decreto 4887/2003, vem passando por uma gradativa corrosão orçamentária e institucional. De acordo com o IPEA (2019) os valores orçamentários executados entre 2014 e 2017 representaram uma redução de 87%. Como vemos no gráfico abaixo, o orçamento previsto para o ano de 2019 é o menor em toda a história recente da política.

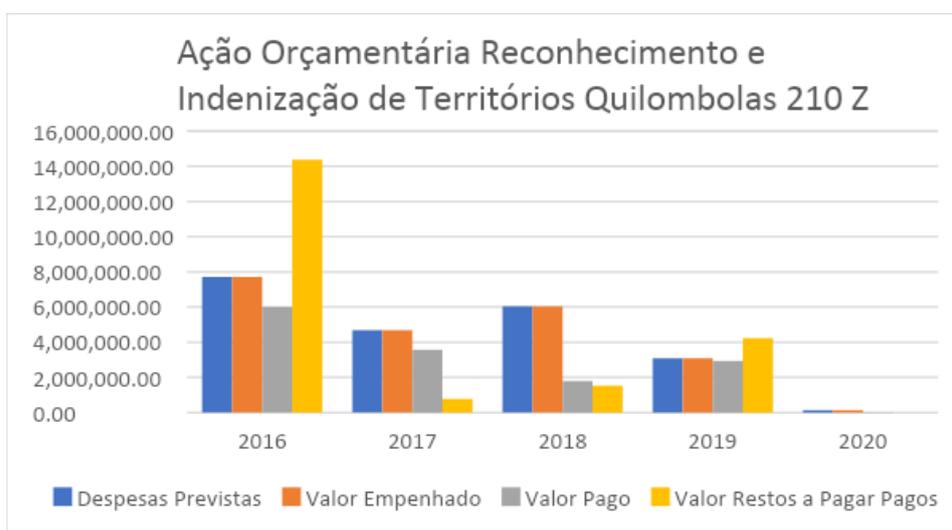


Figura 1- Gráfico Ação Orçamentária de Reconhecimento e Indenização de Territórios Quilombolas 210 Z.

Fonte: Portal da Transparência.

Elaboração: Terra de Direitos



Figura 2 - Valor Anual Empenhado Ação de Reconhecimento e Indenização de Territórios Quilombolas - 210 Z.

Fonte: Portal da Transparência e Ipea (Valores atualizados pelo IPCA)  
Elaboração: Terra de Direitos

Enquanto o orçamento para a política sofre cortes expressivos, a Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas – CONAQ declara a existência de mais de 6.000 (seis mil) comunidades, enquanto a Fundação Cultural Palmares registra cerca de 3.500 (três mil e quinhentas) comunidades quilombolas certificadas em todo o território nacional, o que alerta para um grande número de comunidades que aguardam a titulação de seus territórios.

De 2005 a 2018, foram realizados 278 Relatórios Técnicos de Identificação e Delimitação dos Territórios, expedidos 86 decretos desapropriatórios para fins de regularização dos territórios, publicadas 156 Portarias de Reconhecimento do Território Quilombola e emitidos 124 títulos. São cerca de 43 comunidades tituladas pelo Incra – 24 das quais estão tituladas apenas parcialmente. Outras 183 comunidades foram tituladas por órgãos estaduais. Destaca-se que, desde 2018, nenhum decreto de desapropriação de território quilombola foi assinado, atrasando ainda mais os processos de titulação em todo o Brasil e confirmando declarações proferidas pelo atual Presidente da República Jair Bolsonaro durante o período eleitoral.

A recomposição do orçamento do INCRA se mostra urgente para a política de titulações de territórios quilombolas. A própria autarquia, em resposta a solicitação de acesso à informação feito por entidades e organizações da sociedade civil informa que “a capacidade operacional da autarquia agrária está aquém da demanda por essa política pública”.

As informações acima dispostas indicam que após trinta anos da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e outros dezesseis anos desde a publicação do Decreto Federal nº 4887/2003, a atuação do Estado brasileiro se mostrou aquém da demanda das comunidades quilombolas, quadro substancialmente agravado pela EC 95/2016. Diante de tal precariedade orçamentária para essa política, em parte sob a justificativa do teto de gastos, não caberia o Estado abrir mão de importante parcela do patrimônio imobiliário público.

É a Nota Técnica.

Curitiba-PR, Santarém-PA, Brasília-DF, 12 de maio de 2020.

**Terra de Direitos**