



Legislação Fundiária Brasileira Incentiva Grilagem e Desmatamento na Amazônia

AMAZÔNIA
2030

ABRIL 2021

O que é Amazônia 2030

O projeto **Amazônia 2030** é uma iniciativa de pesquisadores brasileiros para desenvolver um plano de ações para a Amazônia brasileira. Nosso objetivo é que a região tenha condições de alcançar um patamar maior de desenvolvimento econômico e humano e atingir o uso sustentável dos recursos naturais em 2030.

Contato

Assessoria de imprensa

O Mundo que Queremos

amazonia2030@omundoquequeremos.com.br

Amazônia 2030

contato@amazonia2030.org.br

Responsável pela pesquisa

Brenda Brito

brendabrito@amazon.org.br



Ficha técnica

Autores

Brenda Brito

Imazon

Jeferson Almeida

Imazon

Pedro Gomes

Imazon

Agradecimentos

Este trabalho foi financiado pelo Instituto Clima e Sociedade (iCS) e foi construído com base em estudos anteriores do Imazon custeados pelo Fundo Amazônia, Agência Norueguesa de Cooperação para o Desenvolvimento (Norad) e Global Wildlife Conservation. Os autores agradecem os comentários ao texto feitos por Beto Veríssimo, Juliano Assunção e Paulo Barreto, além de sugestões para formatação do estudo recebidas durante reuniões do Projeto Amazônia 2030.

Palavras-chave

Regularização Fundiária - Grilagem - Desmatamento - Floresta Pública.

Índice

Sumário Executivo	1
Recomendações	3
Contexto	4
Metodologia	7
Resultados	8
As Leis Permitem a Contínua Ocupação de Terras Públicas	8
A Legislação Não Proíbe a Titulação de Áreas Desmatadas Ilegalmente ou de Áreas Predominantemente Florestais	9
A Maioria das Leis Não Exige o Compromisso de Recuperação de Passivo Ambiental Antes da Titulação	10
Quando Há Obrigações Ambientais Após a Titulação, o Monitoramento é Inexistente	11
Subsídios no Preço do Imóvel Titulado não Garantem Uso Sustentável da Terra	12
Os Procedimentos dos Órgãos Fundiários não Garantem Destinação de Terras de Acordo com as Prioridades Legais	13
Recomendações	14
Referências Bibliográficas	16



Sumário Executivo

Com o aumento substancial de desmatamento na Amazônia a partir de 2019, governos federal e estaduais na região passaram a defender a regularização fundiária como a melhor estratégia de identificação e de punição dos responsáveis pela destruição da floresta.. Porém, ao contrário do que preconiza o senso comum, regularizar terras recém ocupadas e desmatadas será um prêmio aos desmatadores, além de reforçar um ciclo de grilagem de terras na região, no qual ocorre a invasão da área pública, seguida de desmatamento, anistia à ocupação ilegal e titulação da terra. Este trabalho faz parte do Amazônia 2030 (AMZ 2030) e analisa evidencia que apoiar as formas atuais de titulação de ocupações privadas em terra pública ou alterar a lei para facilitar regularização de áreas recém-desmatadas terá o efeito oposto ao que se busca: mais invasão de terra pública e maior desmatamento futuro.

Estima-se que uma área equivalente a 29% da Amazônia (1,43 milhão de km²), atualmente sem informação de destinação fundiária, possa ser alvo da continuidade do processo de grilagem e desmatamento, que gera conflitos e afasta investimentos de qualidade para o desenvolvimento na região.

De fato, é fundamental que o combate ao desmatamento passe a ser uma das premissas orientadoras das políticas fundiárias implementadas na Amazônia, se o Brasil pretende cumprir com os compromissos de redução de emissões de gases do efeito estufa apresentados no âmbito do Acordo de Paris.

Mas para que isso ocorra, é necessário eliminar da legislação incentivos que estimulam a grilagem e a destruição florestal.

Nesse estudo, identificamos seis desses incentivos perversos presentes nas regras fundiárias federais e estaduais, causados por brechas ou por vácuos jurídicos:

As Leis permitem a contínua ocupação de terras públicas

A maioria das leis fundiárias estaduais na Amazônia não determina um prazo limite para a ocupação de terra pública que pode ser titulada. Quando há um prazo, está sujeito à modificação, como ocorreu com a lei federal em 2017 e com a lei estadual de Roraima em 2019. Assim, há uma contínua expectativa de legalização de terras públicas ocupadas e desmatadas a qualquer tempo.



A legislação não proíbe a titulação de áreas desmatadas ilegalmente ou de áreas predominantemente florestais

Nenhuma lei fundiária (federal ou estaduais) aplicável na Amazônia impede a privatização de florestas públicas desmatadas. Também não há impedimento para privatização de imóveis formados predominantemente por área florestal, por exemplo, áreas com 90% de florestas. Nesse caso, após receber o título, o novo proprietário poderá solicitar autorização para desmatar legalmente até 20% do imóvel. Assim, ao titular áreas cobertas predominantemente por florestas públicas, os governos acabam legalizando a possibilidade de desmatamento futuro.

A maioria das leis não exige o compromisso de recuperação de passivo ambiental antes da titulação

Apenas o Acre faz uma exigência de assinatura de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) prévio à emissão do título para todos os imóveis que possuem desmatamento ilegal. Na lei federal e no Pará, há exceções solicitando esse comprometimento antes da titulação em alguns casos.

Quando há obrigações ambientais após a titulação, o monitoramento é inexistente

Algumas leis fundiárias exigem que danos ambientais sejam recuperados após o recebimento do título, sob pena de perda do imóvel em caso de descumprimento. Porém, não há monitoramento dessa obrigação. Na prática, não há real punição da perda do imóvel por descumprimento de regras ambientais, o que também funciona como mais um incentivo para a continuidade de ocupações e desmatamento de terra pública.

Subsídios no preço do imóvel titulado não garantem uso sustentável da terra

Em média, os governos estaduais e federal usam tabelas de preço de venda de terra públicas bem abaixo do mercado (entre 15% e 26% do valor de mercado). A diferença entre o valor cobrado e o preço de mercado acaba sendo um subsídio oculto para essa regularização. Porém, a justificativa governamental de que esse subsídio existe para fomentar uso sustentável e benefícios socioeconômicos não procede, já que não há garantia de que essas áreas sejam de fato usadas para produção, geração de empregos ou mesmo que cumpram as regras ambientais. Isso porque não há monitoramento das obrigações assumidas pelos titulados.

Os procedimentos dos órgãos fundiários não garantem destinação de terras de acordo com as prioridades legais

O poder público deve considerar as prioridades legais para reconhecimento de demandas territoriais de povos indígenas, comunidades quilombolas e tradicionais, bem como a criação de áreas protegidas e a titulação de imóveis para agricultura familiar. No entanto, na maioria dos estados não há exigência de consulta prévia à titulação sobre o interesse de outros órgãos na área em avaliação, como Fundação Nacional do Índio (Funai) e órgãos ambientais. Por fim, não



há, na esfera estadual, a divulgação pública das áreas que estejam em processo de regularização fundiária.

Recomendações

Para alinhar ações governamentais de regularização fundiária com a redução do desmatamento, recomendamos:

- Definir um marco temporal para ocupação de terra pública e estabelecer a proibição de retrocesso da data limite
- Cobrar preço de mercado na venda de terra pública e premiar os produtores que adotem práticas sustentáveis de uso da terra
- Exigir comprometimento de regularização ambiental antes da titulação e punir o descumprimento pós-titulação com a retomada do imóvel
- Vedar titulação de imóveis com desmatamento recente
- Estabelecer concessão de terras, ao invés de venda ou doação, com proibição de desmatamento para imóveis predominantemente florestais
- Estabelecer ampla consulta sobre destinação de glebas públicas.



Contexto

Em 2019, o desmatamento na Amazônia Legal ultrapassou 10 mil km², uma marca que não era atingida desde 2008. Ao todo, 40% dessa destruição florestal ocorreu em áreas com situação fundiária indefinida.¹ A concentração do desmatamento nesse tipo de território pode favorecer a percepção de que o combate ao desmatamento requer a titulação do imóvel para quem ocupa e desmata terra pública. Por exemplo, os governos federal e estaduais na região defendem a emissão de títulos de terra como estratégia para identificar e punir os responsáveis pelo desmatamento.

No entanto, trata-se de uma estratégia equivocada que pode gerar o efeito oposto ao que se aspira, que é o de incentivo ao desmatamento e à grilagem. O próprio avanço do desmatamento nessas áreas não destinadas é um indício de que esse território sofre pressão para ser privatizado. Dessa maneira, a titulação de territórios recém-desmatados seria um prêmio ao invés de punição por crimes ambientais.

De fato, é fundamental que o combate ao desmatamento passe a ser uma das premissas orientadoras das políticas fundiárias implementadas na Amazônia, se o Brasil pretende atingir os compromissos de redução de emissões de gases do efeito estufa (GEE) apresentados no âmbito do Acordo de Paris. Essa agenda é fortemente ancorada na redução de emissões de GEE proveniente do desmatamento. Mas, para que isso ocorra, é necessário evitar que as terras públicas sem destinação na Amazônia continuem sendo alvo de um ciclo de invasão, seguido de desmatamento, anistia à ocupação ilegal de terra pública e titulação da terra.

Essa área sem definição fundiária pode abranger 29% da Amazônia Legal (1,43 milhão de km²),² equivalente à soma dos territórios de Minas Gerais e Mato Grosso (Figura 1) (Brito et al. 2021). Parte já pode ter sido titulada, mas os mapas desses imóveis não estão disponíveis publicamente. Outra parte são áreas (em geral, florestais) que ainda aguardam uma destinação formal que deveria seguir as prioridades indicadas pela Constituição Federal e legislação vigente. Por exemplo, reconhecimento de terras indígenas, (Constituição Art. 231. 1988) territórios quilombolas (Constituição Art. 68. 1988) ou ocupados por comunidades tradicionais

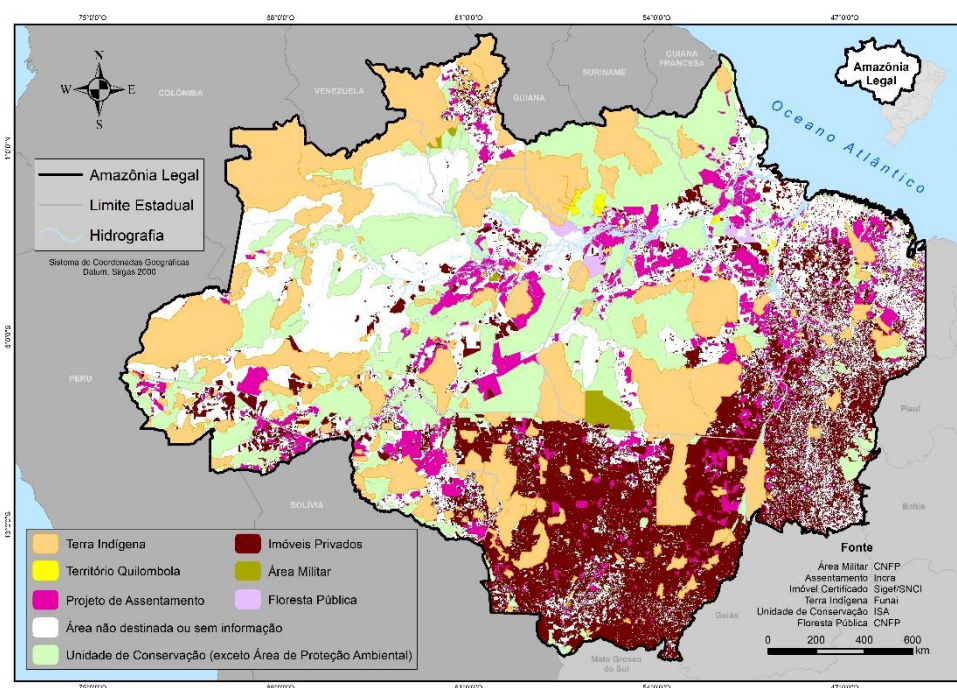
1 Cálculo feito pelos autores a partir de mapeamento de áreas sem definição fundiária apresentado nesse artigo e dados do sistema PRODES do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE).

2 Esse total não considera informações de imóveis no Cadastro Ambiental Rural (CAR), devido à ausência de informações públicas sobre a situação fundiária desses imóveis (se posse ou titulados) e ao baixo número de dados do CAR já validados pelo governo. Muitos imóveis no CAR podem ser ocupações em terras públicas sem titulação. De fato, essa área no CAR deveria ser de atuação prioritária para os órgãos fundiários, seja para regularizar os imóveis que atendem os requisitos legais para titulação; para retomar áreas invadidas ilegalmente; ou para confirmar a localização de imóveis titulados, cuja localização ainda não esteja disponível na base de dados fundiárias desses órgãos.



(Decreto Federal nº 6.040/2007), áreas para conservação ambiental (Constituição Art. 225. 1988 e Lei Federal nº 9.985/2000) e acesso à terra para a agricultura familiar (imóveis de até 400 hectares)(Lei Federal nº 4.504/1964). A destinação de terras públicas para médias (acima de 400 hectares) e grandes ocupações privadas com dispensa de licitação pode ocorrer apenas quando não há sobreposição com demandas prioritárias e quando os requisitos para receber o título de terra são cumpridos (Brito et al. 2021 e Lei Federal nº 11.952/2009).

Figura 1. Distribuição das áreas destinadas na Amazônia Legal por situação fundiária até 2020



Fonte: Brito et al. 2021

Contudo, na prática, há um processo de inversão dessa ordem de prioridades legais para privilegiar a privatização de terras públicas. Isso ficou evidente em 2017, quando a principal lei federal de regularização fundiária (Lei Federal nº 11.952/2009) foi modificada para ampliar em sete anos o prazo limite de ocupação de terras públicas que podem ser privatizadas (de 2004 para 2011).^{3,4} Em 2020, houve nova tentativa de flexibilizar a lei fundiária para permitir a privatização de terras públicas ocupadas e desmatadas até 2018, como pretendia a Medida

3 Alteração feita pela Lei Federal nº 13.465/2017.

4 Há dois cenários de marco temporal vigentes na Lei Federal: i) ocupações até 21 de julho de 2008 pode ser doadas pelo governo ou vendidas a valores muito abaixo do mercado (10% a 50% do valor mínimo da planilha de preços do Incra) (Art. 5º, IV da Lei Federal nº 11.952/2009) e ii) ocupações entre 22 de julho de 2008 até 22 de dezembro de 2011 são vendidas pelo valor máximo da planilha de preços do Incra (Art. 38, Parágrafo único, I da Lei Federal nº 11.952/2009).



Provisória (MP) nº 910/2019 (Brito e Barreto 2020). Essa MP perdeu a validade, mas existem atualmente dois projetos de lei em tramitação que guardam parte de seu conteúdo.⁵

Se tais projetos de lei forem aprovadas, podem permitir mais uma vez a legalização da prática de grilagem de terras na Amazônia, entendida como toda a ação que visa a obter a posse ou a propriedade da terra por meio de um ato ilícito (Treccani 2001). Por esse conceito, quem pratica o crime de desmatamento em florestas públicas (Lei Federal nº 9.605/1998, Art. 50-A) para demonstrar ocupação da terra, ou o crime de invadir terra pública com intenção de ocupá-la, está praticando grilagem (Lei Federal nº 4.947/1966, Art. 20).

No entanto, o risco para a conservação da floresta não provém apenas dos projetos de lei tramitando no Congresso, mas também existem ameaças nas leis e práticas em vigor na Amazônia Legal. Nesse estudo, identificamos seis incentivos à grilagem presentes nessas regras fundiárias, que precisam ser eliminados para evitar que o avanço da regularização fundiária estimule uma nova corrida para a apropriação e desmatamento de áreas públicas. As próximas seções apresentam a metodologia da análise, seis principais problemas encontrados na legislação fundiária, além de recomendações para eliminação de tais estímulos negativos.

⁵ Projeto de Lei nº 2.633/2020 e Projeto de Lei nº 510/2021.



Metodologia

Para identificar incentivos à grilagem e ao desmatamento nas leis de regularização fundiária aplicáveis na Amazônia Legal, avaliamos a principal lei federal sobre regularização fundiária (Lei Federal nº 11.952/2009) e leis estaduais de terra em vigor até 2020 em todos os nove estados da região. Também analisamos os decretos que regulamentam essas normas. As regras dos estados são relevantes, já que 60% das áreas sem informação fundiária na região pertencem aos governos estaduais, nas quais serão aplicadas normas para regularização fundiária próprias desses entes federativos. Os 40% restantes são áreas sob controle da União, nas quais incidirão as regras federais (Brito et al. 2021). Para a avaliação, consideramos os seguintes aspectos :

- Processo de decisão sobre a destinação das terras públicas. Isto é, quem decide sobre a destinação e se há consulta a órgãos que tratam de demandas prioritárias de reconhecimento territorial (como Funai e órgãos ambientais);
- Marco temporal para ocupação de terra pública, isto é, até que ano uma terra pública pode ser ocupada para receber o título de terra, cumpridos outros requisitos;
- Tratamento para áreas desmatadas em processo de regularização fundiária, ou seja, se há algum impedimento para titular imóveis com desmatamento recente;
- Valor da terra cobrado na regularização por venda em comparação ao valor de mercado;
- Tipos de cláusulas resolutivas e seu monitoramento, isto é, condições cujo cumprimento é obrigatório após a titulação, sob pena de perda do imóvel.



Resultados

Identificamos seis características nas regras federal e estaduais na Amazônia sobre a regularização fundiária que incentivam a continuidade do desmatamento e da grilagem de terras.

As Leis Permitem a Contínua Ocupação de Terras Públicas

Poucas leis estaduais de terra determinam uma data limite para que um particular possa iniciar uma ocupação em terra pública com vistas a receber um título,⁶ considerando todas as modalidades de regularização existentes.⁷ Na ausência de um prazo, áreas ocupadas em qualquer ano, inclusive futuramente, poderiam, em tese, receber um título de terra, uma vez atendidos os demais requisitos legais para regularização fundiária.

Mesmo aquelas legislações que possuem um prazo de ocupação para todas ou algumas das modalidades de regularização (como no Amapá, Pará, Rondônia e Roraima) estão sujeitas a prorrogações. Por exemplo, em 2017, o Congresso Nacional mudou a Lei Federal nº 11.952/2009⁸ e concedeu mais sete anos de prazo para o início dessas ocupações em terras federais, de 2004 para 2011 (Lei Federal nº 11.952/2009, Art. 5º, IV e Art. 38, Parágrafo Único, I.). Já em 2019, Roraima mudou sua lei estadual, ampliando o limite temporal de 2009 para 2017, para casos de venda de terra pública (Brito et al. 2021). No entanto, a mudança de prazos para ocupação gera a expectativa de que as leis sejam alteradas no futuro para favorecer novas ocupações ocorridas.

Essa característica das leis fundiárias provoca uma grande contradição entre leis ambientais e fundiárias no ordenamento jurídico brasileiro. Isso porque a Lei de Gestão de Florestas Públicas (Lei Federal nº 11.284/2006) não prevê a venda dessas áreas. Florestas públicas devem ser destinadas à conservação, à concessão para exploração sustentável ou ao reconhecimento de direitos territoriais de povos indígenas e comunidades tradicionais. Porém, a ausência de prazo

6 Apenas a lei federal e as leis de Rondônia e Amapá preveem prazos que se aplicam a todas as modalidades de titulação. Roraima e Pará possuem prazos para alguns tipos de regularização, mas deixam algumas modalidades sem esse limite explícito. Os estados, como Amazonas, Acre, Maranhão e Mato Grosso pedem um tempo mínimo de ocupação (variando de um a cinco anos), mas sem impor uma data limite. Finalmente, Tocantins não indica prazo ou tempo mínimo.

7 Alguns estados como Amazonas, Mato Grosso e Pará preveem tipos de venda especial, que abrem exceções para permitir a legalização de mais ocupações em terra pública. Por exemplo, quando imóveis não cumprem determinados requisitos de venda regular. Até a legislação federal prevê a chamada venda direta, que abre uma exceção e permite titulação de ocupações ocorridas após 2008, desde que tenham iniciado até 2011 (Art. 36 do Decreto Federal nº 10.592/2020).

8 Alteração feita com a conversão da Medida Provisória nº 759/2016 na Lei Federal nº 13.465/2017.



limite para ocupação de terra pública ou a modificação dos prazos existentes permite que as florestas ocupadas e desmatadas após 2006 (ano de publicação da Lei Federal nº 11.284) possam ser privatizadas. Ou seja, a princípio não é permitido vender floresta; mas se a área for desmatada, mesmo que o desmatamento esteja em parte do imóvel pleiteado, então é permitido (Brito et al. 2021).

A modificação de prazos também representa uma violação do princípio do retrocesso ambiental. Esse princípio impede a redução de proteção ambiental que possa afetar, por exemplo, processos ecológicos essenciais, bem como ecossistemas frágeis ou à beira do colapso (Benjamin 2012). A prorrogação desses prazos afeta diretamente a proteção da floresta Amazônica, já que estimula novas ocupações com desmatamento, na expectativa de futuras flexibilizações na lei. Isso porque alterações nos prazos acabam permitindo que florestas públicas continuem sendo desmatadas e privatizadas.

No caso federal, há três ações questionando a constitucionalidade da mudança do prazo feita na lei em 2017 e, pelo menos, uma delas argumenta pelo reconhecimento da vedação de retrocesso. Se o Supremo Tribunal Federal (STF) reconhecer a inconstitucionalidade com base nesse princípio, consolidará um entendimento que impedirá que o Poder Executivo (via medida provisória) e Congresso Nacional (via projeto de lei) alterem esse prazo. Trata-se de uma questão premente, considerando que desde 2019 existe uma pressão para nova alteração desse prazo na lei federal. Em 2020, a tentativa de mudar a lei por meio da MP nº 910/2019 fracassou por pressão da sociedade civil e do setor privado. Essa MP pretendia alterar o marco temporal de ocupação de 2011 para 2018, dentre outras modificações para facilitar a legalização de áreas públicas ocupadas (Brito e Barreto 2020). Já em 2021, dois projetos de lei que tramitam atualmente no Congresso Nacional podem abrir uma brecha jurídica para permitir a titulação de áreas ocupadas após uma data definida em lei. Ou seja, há forte pressão para consolidar um modelo de privatização de terras públicas, incluindo florestas recém-desmatadas (Brito 2020 e Brito 2021)⁹.

A Legislação Não Proíbe a Titulação de Áreas Desmatadas Ilegalmente ou de Áreas Predominantemente Florestais

De forma geral, não há vedação nas regras fundiárias estaduais ou na federal para titulação de imóveis desmatados recentemente. Apenas no Pará o processo de regularização pode ser suspenso por desmatamento em apenas uma situação específica. Isso ocorre quando for comprovado que o imóvel possuía 100% de sua cobertura com floresta até julho de 2014, mas

⁹ Os PLs nº 2633/2020 e nº 510/2021 pretendem inserir na Lei Federal nº 11.952/2009 a possibilidade de vender imóveis em terra pública não passíveis de regularização por meio de licitação, desde que não exista interesse público e social no imóvel. Se aprovada, essa mudança pode ser aplicada a ocupações feitas após o marco temporal definido em lei, que atualmente é 2011.



foi desmatado após essa data (Decreto Estadual do Pará nº 1.190/2020, Art. 73, V). Mesmo assim, não há uma proibição expressa à titulação nesse caso, cabendo a decisão sobre o destino da área a um colegiado recém-criado.¹⁰ Assim, a legislação do Pará continua permitindo a regularização de imóveis desmatados a qualquer tempo.

Em Rondônia, imóveis que receberam auto de infração ou embargo ambiental, com processo em curso nos órgãos ambientais, não podem ser objeto de doação ou venda de terras públicas sem licitação (Lei Estadual nº 4.892/2020, Art. 10). Porém, essa lei estadual não indica o que ocorre nos casos em que há desmatamento autuado, se o governo retoma a área ou se faz licitação para privatizá-la.

Além disso, não há vedação em nenhuma das leis estaduais para titulação de áreas com cobertura florestal na maior parte do imóvel. No caso do Pará, existe uma proibição à titulação de áreas com 100% de cobertura florestal (Decreto Estadual do Pará nº 1.190/2020, Art. 1º, §1º), mas isso não impede, por exemplo, a regularização de um imóvel com 98% de área correspondente à de floresta. O principal problema nessa situação é que, após receber o título, o novo proprietário poderá solicitar autorização para desmatar legalmente até 20% do imóvel. Assim, ao registrar áreas cobertas predominantemente por florestas públicas, os governos acabam legalizando a possibilidade de desmatamento futuro.

A Maioria das Leis Não Exige o Compromisso de Recuperação de Passivo Ambiental Antes da Titulação

A maioria das leis fundiárias estaduais não exige que imóveis com desmatamento ilegal ingressem em programas de regularização ambiental antes da titulação. Apenas o Acre faz uma exigência de assinatura de TAC prévio à emissão do título (Lei Estadual do Acre nº 1.957/2007, Art. 10).

Na lei federal, há apenas uma situação em que o governo exige a assinatura de TAC com o órgão ambiental ou adesão ao Programa de Regularização Ambiental. Para isso, dois fatores devem ocorrer ao mesmo tempo (Decreto Federal nº 10.592/2020, Art. 5º, §3º):

- i. imóvel com embargo ou infração ambiental autuada pelo órgão ambiental federal; e
- ii. se os requisitos para regularização forem atendidos a partir de dano ambiental comprovado em vistoria. Por exemplo, se o desmatamento ilegal for o único indício de ocupação e não houver uso produtivo na área.

¹⁰ A decisão cabe à Câmara Técnica de Identificação, Destinação e Regularização Fundiária de Terras Públicas Estaduais, criada pelo Decreto Estadual nº 1.190/2020, mas que ainda não está em funcionamento.



No Pará, um dos requisitos para regularização por venda é que o imóvel mantenha exploração de acordo com a legislação ambiental vigente ou em processo de regularização ambiental (Lei Estadual do Pará nº 8.878/2019, Art. 10, IV).

Porém, a exigência de adesão à regularização ambiental antes da titulação só ocorre para imóveis acima de quatro módulos fiscais que tinham 100% de sua cobertura com floresta até julho de 2008, mas desmataram qualquer percentual da área sem autorização até 8 de julho de 2014. Nessa situação, além de exigir a adesão à regularização ambiental antes da titulação, o Instituto de Terras do Pará pode optar por emitir um contrato de concessão de direito real de uso em vez de um título definitivo de propriedade (Decreto Estadual do Pará nº 1.190/2020, Art. 73, IV). Em outros casos de desmatamentos ilegais até 2014 em áreas estaduais do Pará, o requerente ganha um prazo de dois anos após a emissão do título para aderir a alguma forma de regularização ambiental prevista em lei (Brito et al. 2021 e Decreto Estadual do Pará nº 1.190/2020, Art. 73).

Quando Há Obrigações Ambientais Após a Titulação, o Monitoramento é Inexistente

Apenas as leis do Acre e do Pará impõem explicitamente a obrigação de recuperar desmatamento ilegal após o recebimento do título, ou ingressar em programa de regularização ambiental, sob pena de perda imóvel. Esse tipo de obrigação é conhecido como cláusula resolutiva e seu descumprimento enseja a retomada do imóvel pelo governo. Em outros três casos, há uma exigência mais geral de cumprir a lei ambiental após a titulação (Amapá, Mato Grosso e lei federal). Há também uma proibição de desmatamento sem autorização (Pará) ou de desmatamento ilegal especificamente em áreas de preservação permanente ou de reserva legal (lei de Roraima).

Em alguns estados, essas cláusulas resolutivas também incluem proibição de venda dos imóveis por um determinado prazo ou de exploração de mão de obra em condição análoga à de escravo. No entanto, os órgãos fundiários estaduais ou federal não costumam monitorar o cumprimento dessas cláusulas (Brito et al., 2021). No caso de proibição de desmatamento, não há parcerias com os órgãos ambientais para que essa exigência seja monitorada e comunicada aos órgãos fundiários em caso de descumprimento. Na prática, não há real punição da perda do imóvel por descumprimento de regras ambientais, o que também funciona como mais um incentivo para a continuidade de ocupações e para o desmatamento de terra pública.

Em duas auditorias, o Tribunal de Contas da União (TCU) apontou que o governo federal não monitora tais obrigações e não retoma imóveis que as descumpriam (TCU 2015 e TCU 2020). Em 2020, o TCU revelou que mais da metade dos imóveis titulados analisados pelos auditores teve desmatamento ilegal após 2008, sem que nenhuma sanção fosse adotada pelo governo (TCU 2020). Além disso, no caso federal, a legislação permite que o recém-proprietário que



descumpriu regras ambientais não perca o imóvel se assinar um TAC para sanar o problema (Decreto Federal nº 10.592/2020, Art. 18, §7º). Ou seja, a lei já prevê que o dano ambiental ocorra futuramente, o que acaba sendo um estímulo ao desmatamento pós-titulação.

Exigir o compromisso após a titulação não é a melhor estratégia para promover a regularidade ambiental, se considerarmos a demora na implementação do Código Florestal. Nove anos após a aprovação da lei, a implementação dos programas de regularização ambiental de imóveis rurais ainda é lenta (Chiavari et al. 2020), o que confere ainda mais prazo para que esse passivo ambiental seja regularizado.

Subsídios no Preço do Imóvel Titulado não Garantem Uso Sustentável da Terra

Governos estadual e federal vendem terra pública por valores muito abaixo do cobrado pelas áreas no mercado. Dessa maneira, médios e grandes imóveis públicos ocupados e desmatados a qualquer tempo podem ser titulados, sem o custo da recuperação do passivo ambiental e ainda com a possibilidade de alto lucro com a venda posterior da terra.

Em média, os governos estaduais cobram apenas 15% do valor de mercado e o governo federal, 26% -- considerando os valores usados como base para o cálculo do preço final. Dentre os estados, o Tocantins possui o menor Valor de Terra Nua (VTN), cobrando em média apenas R\$ 3,50 por hectare¹¹. No entanto, imóveis de até quatro módulos fiscais no interior do estado pagam apenas R\$ 1,00 por hectare pelo título de terra emitido pelo Instituto de Terras do Tocantins. Sobre esses valores, em vários estados ainda são aplicados diferentes índices de descontos que reduzem o preço final e que variam de acordo com a legislação dos estados e a federal (Brito et al. 2021). No caso federal, se o governo privatizasse 19,6 milhões de hectares de terras públicas não destinadas na Amazônia pelos valores cobrados na legislação, a sociedade brasileira perderia de R\$ 62 bilhões a R\$ 88 bilhões, considerando valores praticados em 2018 (Brito et al. 2019). Isso equivaleria a quase três vezes o orçamento anual do estado do Pará em 2021 (G1 Pará 2020). Já pelos valores cobrados na regularização de terras pela lei estadual do Pará até 2018, essa diferença entre valor de mercado e valor cobrado pelo Instituto de Terras do Pará chegava a R\$ 9 bilhões em 8.053 imóveis (Cardoso Jr et al. 2018).

Governos justificam esse baixo valor para regularização dos ocupantes, defendendo que a titulação possibilitaria práticas produtivas mais eficientes e sustentáveis no imóvel (MAPA 2020). Porém, não há garantia de que essas áreas sejam de fato usadas para produção, geração de empregos ou que tampouco cumpram as regras ambientais, considerando a ausência de

11 O Anexo Único do Decreto Estadual do Tocantins nº 4.832/2013 define valores para regularização de terras em Palmas e suas proximidades (de R\$ 10,00 a R\$ 300,00), além de valores para o interior do estado (variando de R\$ 1,00 a R\$ 5,00). O valor de R\$ 3,50 por hectare representa a média ponderada obtida com base na localização das áreas não destinadas no estado e nos respectivos valores atribuídos na legislação.



monitoramento das obrigações assumidas pelos titulados. Os valores baixos são, na prática, mais um estímulo para a continuidade de ocupação de terras públicas com desmatamento, contribuindo para um mercado de especulação fundiária.

Os Procedimentos dos Órgãos Fundiários não Garantem Destinação de Terras de Acordo com as Prioridades Legais

Os órgãos fundiários poderiam eliminar todos os incentivos listados anteriormente se impedissem a titulação de áreas com outras prioridades de destinação, como é o caso das terras indígenas e áreas necessárias à conservação dos ecossistemas. No entanto, os procedimentos de regularização fundiária na esfera federal e estadual não asseguram que essas prioridades sejam atendidas. Na maioria dos estados não há exigência de consulta prévia à titulação sobre o interesse de outros órgãos na área em avaliação, como Funai e órgãos ambientais. Por fim, não há, na esfera estadual, a divulgação pública das áreas que estejam em processo de regularização fundiária. Na prática, a regra geral parece ser a da privatização.

Há apenas duas iniciativas que preveem consulta a outros órgãos antes de encaminhar os processos de regularização, a fim de identificar possíveis sobreposições de prioridades. Porém, ambos os casos tendem a favorecer a decisão pela privatização.

Na esfera federal, a instância que decide a destinação de glebas públicas da União segue as instruções de um decreto que limita o conceito de floresta pública. Por essa regra, florestas públicas não passíveis de titulação seriam apenas as áreas em que o Serviço Florestal Brasileiro manifeste interesse para atuação (Decreto Federal nº 10.592/2020, Art. 13). Tal determinação contraria a definição presente na Lei Federal nº 11.284/2006, a qual considera pública todas as áreas de florestas naturais ou plantadas, localizadas em bens sob o domínio da União, dos Estados, dos Municípios, do Distrito Federal ou das entidades da administração indireta (Lei Federal nº 11.284/2006, Art. 3º, I).

Outro caso ocorre no âmbito estadual. O Governo do Pará criou um mecanismo semelhante ao da esfera federal para decidir sobre a destinação de glebas estaduais. Porém, também adotou um conceito limitante sobre florestas públicas, pois não proíbe a titulação em áreas de florestas que não estejam destinadas à concessão florestal nos termos do Plano Anual de Outorga Florestal (PAOF) (Lei Estadual nº 8.878/2019 e Decreto nº 1.190/2020), que descreve todas as áreas a serem submetidas a processos de concessão florestal no ano (Lei Federal nº 11.284/2006, Art. 10, §1º). Mas, por ser um planejamento anual, ele nunca contemplará todas as áreas de florestas públicas do estado. Assim, mesmo nas iniciativas que buscam fazer a consulta sobre eventuais prioridades de destinação, a manutenção das florestas públicas não é assegurada.



Recomendações

Com base nos seis incentivos identificados neste estudo, podemos afirmar que as leis fundiárias em vigor na Amazônia refletem uma visão de que a terra pública está disponível para ocupação e desmatamento ilegal, o que é um estímulo para a continuidade de invasões nas florestas públicas ainda não destinadas. Assim, apoiar a regularização fundiária no modelo atual, como sugerem os governos federal e estaduais da Amazônia, ou modificar as regras para conferir ainda mais facilidades para essa titulação terá efeitos nocivos tais como, o incentivo a novas ocupações ilegais e desmatamentos nessas terras públicas nos próximos anos. Ela contribuirá também para a continuidade de conflitos agrários e insegurança jurídica, o que afastará investimentos de qualidade para o desenvolvimento na região.

Nossa sugestão não é impedir a titulação daqueles que aguardam há décadas pelo recebimento de um título de terra, cumprindo os outros requisitos legais. Trata-se de separar a demanda legítima da que é ilegal. De um lado, titular áreas ocupadas de acordo com a lei. De outro, impedir que as regras de regularização fundiária continuem permitindo a continuidade de invasão e a destruição das florestas públicas. Para isso, alinhar ações governamentais de regularização fundiária com a redução do desmatamento exigirá um esforço coordenado entre União e estados na direção das seguintes recomendações:

1. **Definir um marco temporal para ocupação de terra pública e estabelecer a proibição de retrocesso:** todas as leis fundiárias estaduais necessitam impor uma data limite para a ocupação de terras que podem ser tituladas. Além disso, recomendamos que as Constituições dos Estados prevejam a proibição de alterar tais marcos temporais com base no princípio do retrocesso ambiental. No caso federal, é essencial que o STF reconheça a inconstitucionalidade da mudança de prazo ocorrida em 2017 na Lei nº 11.952/2009. Esse entendimento seria também aplicável a leis estaduais.
2. **Cobrar preço de mercado na venda de terra pública e premiar uso sustentável:** para incentivar a produção sustentável em imóveis titulados, governos federal e estaduais devem adotar duas medidas: i) compatibilizar as tabelas de preço cobrado pela terra a valores de mercado dos imóveis e ii) conceder descontos nas parcelas anuais, se o pagamento for parcelado, ou abatimentos em outras formas de acesso a recurso público (como crédito rural), se o imóvel for pago à vista, desde que os titulados cumpram o Código Florestal ou adotem práticas de agricultura de baixo carbono.



3. **Vedar a titulação de imóveis com desmatamento recente:** Estados e União precisam aprovar novas leis impedindo a titulação de terras com desmatamento após o marco temporal definido para ocupação.
4. **Exigir comprometimento de regularização ambiental antes da titulação e punir descumprimento pós-titulação:** a adesão ao programa de regularização ambiental ou termo de compromisso para recuperação de passivo deve ocorrer antes da titulação. Além disso, a recuperação de passivos deve também ser incluída como cláusula resolutiva em todas as leis fundiárias. Os órgãos fundiários necessitam desenvolver metodologias em conjunto com os órgãos ambientais, para monitoramento da cobertura florestal dos imóveis titulados.
5. **Estabelecer concessão com proibição de desmatamento para imóveis predominantemente florestais:** as leis devem ser modificadas para proibir a titulação de áreas com mais de 80% de sua cobertura florestal, de forma a impedir novos desmatamentos. Esse casos devem ser objeto de concessão, com proibição expressa de novos desmatamentos como cláusula resolutiva, cujo descumprimento enseje o cancelamento da concessão.
6. **Estabelecer ampla consulta sobre destinação de glebas públicas:** todos os estados precisam instituir procedimentos de consulta a órgãos que tratam de reconhecimento de demandas fundiárias prioritárias, para impedir a privatização indevida desses territórios. Além disso, é necessário instituir uma consulta pública para receber eventuais informações sobre as áreas em avaliação. Isso aumentará a chance de se identificar territórios com outras prioridades de destinação.



Referências Bibliográficas

Assembleia Legislativa do Estado do Acre. *Lei Estadual nº 1.957/2007*. Art. 10. 2007.
<https://bit.ly/2Qvxhr3>.

Assembleia Legislativa do Estado do Pará. *Lei Estadual nº 8.878/2019*. Art. 10, IV. 2019.
<https://bit.ly/3ngwczB>.

Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia. *Lei Estadual nº 4.892/2020*. Art. 10. 2020.

Bejamin, Herman "Princípio Da Proibição de Retrocesso Ambiental". In *Princípio Da Vedação Do Retrocesso Ambiental*, 55–72. Brasília: Senado Federal, 2012. <https://bit.ly/3gB5DUq>.

Brito, Brenda, Jeferson Almeida, Pedro Gomes e Rodney Salomão. *Dez Fatos Essenciais Sobre Regularização Fundiária Na Amazônia Legal*. Belém: Imazon, 2021. <https://bit.ly/2QTb8CQ>.

Brito, Brenda. *Nota Técnica Sobre O Projeto de Lei No 2.633/2020*. Belém: Imazon, 2020.
<https://bit.ly/3vllcUp>.

Brito, Brenda. *Nota Técnica Sobre o Projeto de Lei No 510/2021*. Belém: Imazon, 2020.
<https://bit.ly/3tNG6eq>.

Brito, Brenda e Paulo Barreto. *Nota Técnica Sobre Medida Provisória no 910/2019*. Belém: Imazon, 2020. <https://bit.ly/2QW0Qsr>.

Brito, Brenda, Paulo Barreto, Amintas Brandão, Sara Baima e Pedro Henrique Gomes. "Stimulus for Land Grabbing and Deforestation in the Brazilian Amazon". *Environmental Research Letters* nº 14 (2019). <https://bit.ly/3sJpIKe>.

Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 510/2021*, de 22 de fevereiro de 2021.
<https://bit.ly/3tNZKXw>.

Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 2.633/2020*, de 14 de maio de 2020.
<https://bit.ly/3gAgVbe>.

Cardoso Jr, Dario, Brenda Brito, Sara Baima e João Victor Siqueira. "Potencial de Arrecadação Financeira Com a Regularização Fundiária No Pará". *O Estado Da Amazônia*. nº 24 (2018).
<https://bit.ly/2PfyIPc>.



Casa Civil. *Decreto Federal nº 6.040/2007*. Art. 3º, II. 2007. <https://bit.ly/3dKExbz>.

Casa Civil. *Lei Federal nº 4.504/1964*. Art. 2º, §2º e §3º. 1964. <https://bit.ly/3tKY5SM>.

Casa Civil. *Lei Federal nº 4.947/1966*. Crime previsto no Art. 20. 1966. <https://bit.ly/3aRTVkh>.

Casa Civil. *Lei Federal nº 9.605/1998*. Crime previsto no Art. 50-A. 1998.
<https://bit.ly/2QVM9Ph>.

Casa Civil. *Lei Federal nº 9.985/2000*. 2000. <https://bit.ly/3tRf3Pi>.

Casa Civil. *Lei Federal nº 11.284/2006*. Art. 10, §1º. 2006. <https://bit.ly/3tMwyQO>.

Casa Civil. *Lei Federal nº 11.284/2006*. Art. 3º, I. 2006. <https://bit.ly/3tMwyQO>.

Casa Civil. *Lei Federal nº 11.952/2009*. 2009. <https://bit.ly/2Pff8x6>.

Casa Civil. *Lei Federal nº 11.952/2009*. Art. 5º, IV e Art. 38, Parágrafo Único, I. 2009.
<https://bit.ly/2Pff8x6>.

Casa Civil. *Medida Provisória nº 759/2016*. *Lei Federal nº 13.465/2017*. 2017.
<https://bit.ly/3vfKROs>.

Chiavari, Joana, Cristina Leme Lopes e Julia N de Araujo. *Onde Estamos Na Implementação Do Código Florestal? Radiografia do CAR e do PRA nos Estados Brasileiros*. Climate Policy Initiative, 2020. <https://bit.ly/3tI5uSG>.

Constituição da República Federativa do Brasil. Art. 225, §5º. 1988.

Constituição da República Federativa do Brasil. Art. 231. 1988.

Constituição da República Federativa do Brasil. *Ato das Disposições Constitucionais Transitórias*. Art. 68. 1988.

G1 Pará. *Alepa Aprova Lei Orçamentária Com Acréscimo de R\$ 4 Bi Em 2021*. 15 de dezembro de 2020. <https://glo.bo/3dlpajU>.

Governo do Estado do Pará. *Decreto Estadual nº 1.190/2020*. Art. 1º, §1º. 2020.
<https://bit.ly/3ndwN51>.

Governo do Estado do Pará. *Decreto Estadual nº 1.190/2020*. Art. 73. 2020.
<https://bit.ly/3ndwN51>.



Governo do Estado do Pará. *Decreto Estadual nº 1.190/2020*. Art. 73, IV. 2020. <https://bit.ly/3ndwN51>.

Governo do Estado do Pará. *Decreto Estadual nº 1.190/2020*. Art. 73, V. 2020. <https://bit.ly/3ndwN51>.

Governo do Estado do Pará. *Lei Estadual nº 8.878/2019*, Art. 16 caput e incisos. 2019.

MAPA. *Regularização Fundiária – Cenário e Legislação*. 2020. <https://bit.ly/3ne6n2Q>.

Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade. *Decreto nº 1.190/2020*, Art. 5º caput e incisos. 2020.

Secretaria-Geral. *Decreto Federal nº 10.592/2020*. Art. 5º, §3º. 2020. <https://bit.ly/2Qk9Dhq>.

Secretaria-Geral. *Decreto Federal nº 10.592/2020*. Art. 13. 2020. <https://bit.ly/2Qk9Dhq>.

Secretaria-Geral. *Decreto Federal nº 10.592/2020*. Art. 18, §7º. 2020. <https://bit.ly/2Qk9Dhq>.

Secretaria-Geral. *Decreto Federal nº 10.592/2020*. Art. 36. 2020. <https://bit.ly/2Qk9Dhq>.

Secretaria-Geral. *Lei Federal nº 13.465/2017*. 2017. <https://bit.ly/3sL11NY>.

TCU. Acórdão 627/2015 Brasília, 2015.

TCU. Acórdão 727/2020. Brasília, 2020.

Treccani, Girolamo Domenico. “Violência e Grilagem: Instrumentos de Aquisição Da Propriedade Da Terra No Pará”. Dissertação de mestrado, UFPA e Iterpa, 2001.

www.amazonia2030.org.br

