



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

PGR-00032061/2020

**Nota Técnica nº 1/2020/PFDC/MPF, de 3 de fevereiro de 2020**

Tema: Medida Provisória nº 910, de 10 de dezembro de 2019 (Regularização fundiária de ocupações incidente em terras situadas em áreas da União ou do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA). Inconstitucionalidades.

Ref.: PA nº 1.00.000.002132/2020-72

**I – A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E SUA DISCIPLINA MAIS RECENTE**

A medida provisória em questão promove alterações de grande impacto na Lei 11.952, de 25 de junho de 2009. Tal ato normativo já tinha sofrido modificações recentes pela Lei 13.465, de 11 de julho de 2017. Como todas essas leis tiveram como antecedente uma medida provisória, cada qual, a seu tempo, ficou conhecida como a “MP da grilagem” e foi objeto de ação direta de inconstitucionalidade proposta pela Procuradoria-Geral da República.

A Lei 11.952 deu ensejo à ADI 4269, cujo acórdão está assim ementado:

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

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 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.

(ADI 4269, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 18/10/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-019 DIVULG 31-01-2019 PUBLIC 01-02-2019)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Já a Lei 13.465 resultou em duas ações diretas de inconstitucionalidade: a ADI 5771, proposta pela Procuradoria-Geral da República, e a ADI 5778, pelo Partido dos Trabalhadores. Ainda não houve julgamento pelo Supremo Tribunal Federal, e, em setembro de 2019, a então Procuradora-Geral da República manifestou-se, ao final, pela procedência de ambas as ações.

Há, em todas essas providências legislativas, coisas comuns, especialmente:

(i) iniciativa por medida provisória, sem que estejam presentes os seus requisitos constitucionais, notadamente a urgência, se considerado que o patrimônio público da União é objeto de controvérsia desde o surgimento da nossa República; (ii) estímulo à grilagem, principalmente porque a cada diploma legal se estende o prazo para a regularização, bem como os limites para considerar uma “posse legítima”: era 2004, passou para 2008, e agora é maio de 2014 (ou, nos casos de pagamento à vista, até dezembro de 2019); (iii) falta de instrumentos que garantam confiabilidade nos dados informados pelos pleiteantes; (iv) renúncia a um enorme estoque de terras, com preços inferiores ao de mercado; (v) ausência de verificação do impacto da regularização em políticas como a reforma agrária, demarcação e titulação de áreas indígenas e quilombolas, reconhecimento de direitos territoriais de outros povos e comunidades tradicionais e criação de unidades de conservação; (vi) aumento do desmatamento.

Estudo intitulado “Estímulo à apropriação de terras e desmatamento na Amazônia brasileira”<sup>1</sup>, realizado para verificar os impactos econômicos e ambientais da Lei 13.465, consigna:

Avaliamos o impacto na Amazônia brasileira de uma lei fundiária de 2017 que reforça um mecanismo de aquisição de direitos fundiários historicamente vinculados ao desmatamento, uma vez que os grileiros desmatam a floresta para sinalizar ocupação e reivindicar direitos fundiários. Em particular, foram avaliados dois potenciais impactos significativos: (i) a perda de receitas do governo devido à venda de terras públicas abaixo dos

<sup>1</sup> IMAZON "Stimulus for land grabbing and deforestation in the Brazilian Amazon" só está publicado em inglês: <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1748-9326/ab1e24>



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

preços de mercado e (ii) o risco de futuro desmatamento associado a emissões de CO<sub>2</sub> em 19,6 milhões de hectares destinados à ampliação da terra privatização. A perda de receita de curto prazo varia de US \$ 5 a 8 bilhões para 8,6 milhões de hectares; a perda futura de receita varia de US \$ 16,7 a 23,8 bilhões para 19,6 milhões de hectares; entre 1,1 e 1,6 milhão de hectares correria o risco de ser desmatado até 2027, o que poderia emitir 4,5 a 6,5 megatoneladas de CO<sub>2</sub>. O governo brasileiro deve revisar a decisão sobre a alocação dessa área; priorizar a alocação de terras para conservação e, se vender parte dessa área, cobrar preços de mercado.

Os pesquisadores concluem que a política fundiária instituída por essa lei poderia levar a perdas de receita de US\$ 32 bilhões, equivalente a 7% do produto interno bruto brasileiro em 2018.

O cenário de perda de receita é ainda superior com a MP recém encaminhada ao Congresso Nacional. Nesse ponto, convém reter que a lei de 2009 restringia sua incidência apenas ao território da Amazônia Legal. Já a lei de 2017 estendeu os seus limites para todo o país, mas restringindo a possibilidade de regularização às áreas registradas em nome do Incra. Agora, com a nova MP, também são alcançadas as ocupações de áreas da União. Assim, em qualquer local do território será possível regularizar ocupação de até 2.500 ha incidente em área de domínio do Incra ou da União, com as mesmas normas inicialmente estabelecidas para a Amazônia Legal. Estudiosos do tema informam que, com as alterações propostas, será possível regularizar cerca de 55 a 65 milhões de hectares de terras da União não destinadas em todo o Brasil<sup>2</sup>. Recorde-se que, na análise relativa à lei de 2017, o estoque de terras destinado à regularização correspondia a 19,6 milhões de hectares. Adicionalmente, a nova MP possibilita a titulação de ocupações irregulares mesmo que tenha ocorrido desmatamento ilegal após 22 de julho de 2008, linha de corte estabelecida no Código Florestal aprovado em 2012. Ou seja, a MP soa como estímulo a novas ilegalidades ao continuar validando crimes ambientais e fundiários.

<sup>2</sup> "GOVERNO BOLSONARO AMPLIA A GRILAGEM DE TERRAS COM MAIS UMA MEDIDA PROVISÓRIA": Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária – NERA. Presidente Prudente, outubro de 2019, número 142. ISSN 2177-4463. [www.fct.unesp.br/nera](http://www.fct.unesp.br/nera)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Além da enorme ampliação da extensão de terras públicas passível de privatização – com a sua projeção imediata no desmatamento e na renúncia a receitas – a nova disciplina permite a regularização de ocupações com área superior a 15 módulos fiscais – até 2500 ha – mediante autodeclaração do pleiteante. A justificativa contida na exposição de motivos da MP 910 é a seguinte:

A aferição dos requisitos para dar início ao processo de regularização fundiária deve ser feita primordialmente de forma documental, pela declaração do ocupante, conjugada com meios de provas de verificação de tais declarações, amparado, inclusive, em cruzamento de dados.

Nas declarações feitas pelo requerente, há previsão de responsabilização nas esferas penal, administrativa e cível na hipótese de falsidade.

Verifica-se que o procedimento já é adotado para as áreas de até 4 (quatro) módulos fiscais, havendo, segundo informações do INCRA na Nota Técnica nº 3394/2019/DFR/DF/SEDE/INCRA, há possibilidade de ampliação com o acesso do INCRA a diversos bancos de dados para propiciar o cruzamento de informações e garantir maior segurança ao processo de regularização fundiária.

No que respeita ao § 2º do artigo 13, que prevê a dispensa de vistoria prévia das ocupações em regularização até o limite de 2500 hectares, é de se ressaltar que a motivação para a vistoria se deve à verificação de dois requisitos: prática de cultura efetiva e comprovação de exercício de ocupação e exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores. Tais requisitos podem ser aferidos por intermédio de documentos comprobatórios, analisados de forma complementar por meio de técnicas de sensoriamento remoto, no caso da prática de cultura efetiva e ainda por meio de cruzamento de bancos de dados.

Assim, o dispositivo garante a segurança necessária à regularização, trazendo maior celeridade ao procedimento, privilegiando o princípio da eficiência consagrado constitucionalmente.

Ou seja, a autodeclaração e a conseqüente dispensa de vistoria prévia para imóveis de até 15 módulos fiscais – anteriormente 4 módulos fiscais – decorre de experiências bem sucedidas pelo Incra, com cruzamento de informações provenientes de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

diversos bancos de dados e técnicas de sensoriamento remoto. Há aqui uma briga com os fatos.

Pesquisadores provenientes de instituições diversas, em “nota técnica preliminar sobre o anúncio de Medida Provisória de regularização fundiária autodeclarada”<sup>3</sup>, realizaram um estudo em que agrupam todas as bases fundiárias oficiais e disponíveis publicamente em formato geoespacial. Analisam, assim, 18 bases de dados, tais como INCRA, FUNAI, MMA, DNIT, IBGE, SIGEF, CAR, Programa Terra Legal, Territórios Quilombolas e Serviço Florestal Brasileiro.

Partindo da base de dados do SNCR (Sistema Nacional de Cadastro Rural do Incra), que informa a existência de 6 milhões de imóveis declarados ocupando em torno de 600 milhões de hectares, verificam que a maioria dos imóveis considerados (89%) e aproximadamente metade da área (46%) vêm de registros autodeclarados no CAR (Cadastro Ambiental Rural), que não permite qualquer conclusão a respeito da situação fundiária formal. Há também lacunas, uma vez que 17% do território nacional não conta com qualquer registro nas bases fundiárias oficiais. Alguns trechos do estudo merecem destaque:

Apesar dos grandes avanços tecnológicos no uso de ferramentas geoespaciais, nos registros do CAR há um grande número de sobreposições entre os imóveis autodeclarados entre si e com outras categorias fundiárias. Dos mais de 4 milhões de imóveis cadastrados, 3.790.715 (95%) possuem algum tipo de sobreposição com outros imóveis do CAR, totalizando 10 milhões de hectares sobrepostos. Se considerarmos a sobreposição do CAR com outras bases fundiárias, temos 86 milhões de hectares sobrepostos distribuídos em 1.318.190 imóveis (ou 33% dos imóveis cadastrados no CAR).

[...]

Contudo, algumas sobreposições merecem atenção. Por exemplo, foram identificados 4,5 milhões de hectares de sobreposição entre 24.865 imóveis cadastrados no CAR e Terras Indígenas Homologadas ou Unidades de Conservação de Proteção Integral. Outro exemplo que merece investigação se refere aos 20.400 imóveis que estão cadastrados em Terras Públicas Não

<sup>3</sup> IMAFLORA. "Nota técnica preliminar sobre o anúncio de Medida Provisória de regularização fundiária autodeclarada":

[http://www.imaflora.org/downloads/biblioteca/5da9d4ef02ea7\\_NT\\_MP\\_fundiaria\\_outubro2019final.pdf](http://www.imaflora.org/downloads/biblioteca/5da9d4ef02ea7_NT_MP_fundiaria_outubro2019final.pdf)





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Destinadas, totalizando quase 65 milhões de hectares de áreas em sobreposição. Estas situações podem ser objeto de pendências da regularização de áreas protegidas e outras terras públicas ou da tentativa de ocupação ilegal de uma terra pública.

De mais a mais, se o maior volume de informações fundiárias é colhida na base do CAR, há aí um problema enorme sobre a segurança necessária em um processo que transfere patrimônio público para o patrimônio privado. Como consta da nota, “o CAR é a principal experiência brasileira de autodeclaração dos limites de imóveis rurais de maneira geoespacial”. Sua regulamentação se deu pela Instrução Normativa 2/MMA, de 6 de maio de 2014, estabelecendo especialmente os procedimentos a serem adotados para a inscrição, registro, análise e demonstração das informações ambientais sobre os imóveis rurais. Consulta do Observatório do Código Florestal a órgãos ambientais de diversos estados da Amazônia e do Nordeste apontou que, passados mais de 5 anos da IN 2/MMA, o processo de validação das informações tem sido muitíssimo lento: os estados mais avançados só conseguiram validar 5% das declarações; há estados com validação próxima de zero e alguns sem validação alguma.

Uma outra comparação efetuada pelos pesquisadores, a partir de autodeclaração, é com o Imposto Territorial Rural (ITR):

Outra experiência de dados autodeclarados por proprietários rurais se refere às informações utilizadas para o cálculo do Imposto Territorial Rural (ITR). O estudo coordenado pelo Instituto Escolhas em 2019 identificou que o Brasil arrecadou R\$ 1,5 bilhão do ITR em 2018 em aproximadamente 5 milhões de imóveis rurais. O valor do ITR é calculado com base em informações autodeclaradas pelos proprietários sobre o valor das terras e da ocupação e uso dos imóveis. Um dos cenários do estudo sobre ITR simulou o valor que seria arrecadado substituindo os valores declarados pelos proprietários por valores de referência sobre o valor das terras vindo do mercado e registros de uso e da ocupação dos imóveis vindos de imagens de satélite e de censos agropecuários. Neste cenário a arrecadação seria de R\$ 5,8 bilhões de reais, ou seja, R\$ 4,3 bilhões ou quase quatro vezes superior ao efetivamente arrecadado. O estudo apontou que a ausência de exigência de validação dos dados declarados faz com que os declarantes reportem,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

intencionalmente, informações que reduzem o pagamento de ITR ao invés das informações reais da situação dos imóveis. Caso a regularização fundiária por autodeclaração não seja implementada em conjunto com uma capacidade de análise ágil e eficiente de validação das informações fornecidas pelos interessados, o mesmo efeito observado na declaração do ITR pode ocorrer. Porém, com efeitos sociais, ambientais, econômicos e passivos jurídicos muito mais expressivos do que a simples redução do valor arrecadado como é no caso do ITR. No caso fundiário, a grilagem de terras públicas e os conflitos fundiários podem escalar para níveis ainda muito maiores do que os atuais.

As conclusões do estudo podem ser sumariadas nos seguintes trechos:

Em primeiro lugar, a partir das bases de dados oficiais publicamente disponíveis e com informação geoespacial sobre os imóveis rurais brasileiros, não é possível estimar o número, a distribuição e o perfil de imóveis que necessitam de regularização. Sem o conhecimento da quantidade de imóveis que seriam alvo da política, sua distribuição e perfil, não é possível dimensionar o seu efeito e nem o tamanho do esforço necessário para validar as informações autodeclaradas.

[...]

A experiência da autodeclaração do CAR aponta diversas falhas técnicas em larga escala no processo de delimitação dos imóveis autodeclarados. Portanto, qualquer instrumento simples e flexível de cadastro autodeclarado sobre os limites de propriedades precisa ser acompanhado de um robusto e sofisticado sistema técnico para a sua validação. Este exige um alto grau de automação, combinado com uma equipe técnica e analítica de alto nível e em quantidade suficiente. Não temos conhecimento que tal estrutura de sistemas e pessoal esteja disponível na escala necessária para enfrentar a complexidade da situação fundiária brasileira. Também nos parece improvável haver capacidade de investimento para se alcançar a condição necessária, considerando-se os cortes de investimentos públicos do governo federal. Ademais é preciso considerar as diferenças significativas existentes entre a elaboração de um cadastro e a consumação de um processo de regularização fundiária, indubitavelmente muito mais complexo e que requer uma série de cuidados.

Adicionalmente, deve-se destacar que um processo de regularização fundiária por autodeclaração, mesmo que simplificado e flexível, exige um mínimo de tecnologia e habilidades dos usuários para se cadastrar no sistema. Isto tende a favorecer detentores de imóveis grandes, empresariais e com maiores recursos financeiros, humanos e tecnológicos; em detrimento de agricultores familiares, povos e comunidades tradicionais (PCTs). Desta forma, um sistema autodeclarado pode aumentar as desigualdades no processo de regularização fundiária. No caso do CAR, os pequenos





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

produtores e PCTs deveriam receber o apoio do Estado para se cadastrar, mas isto ainda não foi totalmente alcançado, ameaçando direitos destes públicos e seu acesso a políticas relevantes para a sua sobrevivência.

A experiência com o ITR também não favorece a confiança em dados autodeclarados vindos do setor rural sem que seja promovido, simultaneamente, um sistema eficiente de checagem e validação. A comparação frequentemente utilizada com o Imposto de Renda, que também tem base autodeclarada e apresenta elevada eficiência e agilidade na validação pela Receita Federal é indevida. No caso do Imposto de Renda há décadas de experiência acumulada e estruturas analíticas em termos de pessoal e infraestrutura muito superiores àqueles normalmente encontrados nos órgãos do governo ligados à governança de terras. O objeto de análise do Imposto de Renda é também, do ponto de vista analítico, mais simples do que a validação da posse da terra, por esta envolver uma dimensão espacial e a validação do domínio. Basta ver o baixo desempenho da arrecadação e validação da própria Receita Federal na arrecadação do ITR, que também tem a dimensão espacial.

Finalmente, ressaltamos que a titulação tem o georeferenciamento das parcelas apenas como uma de suas etapas. A titulação e a regularização fundiária exigem um processo mais rigoroso, que inclui conhecer a geografia e o histórico dos imóveis e a sua cadeia dominial.

Há evidências, portanto, de que a MP 910, ao contrário do que enuncia a exposição de motivos, está na contramão do que decidiu o STF na ADI 4269, uma vez que dispensa a vistoria num quadro de absoluta ausência de meios eficazes de validação da autodeclaração.

Convém lembrar que a Lei 13.465 já tinha dispensado a realização de vistoria para a liberação de cláusulas resolutivas dos títulos concedidos. Significa dizer que os imóveis de até 15 módulos fiscais, como regra, não terão qualquer vistoria, seja no início, para a concessão do título, seja ao final, para a consolidação da propriedade plena.

E para piorar, a MP altera o art. 213, § 17, da Lei 6015/73, para “dispensar as assinaturas dos confrontantes, previstas no inciso II do **caput**, quando da indicação das coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis rurais, georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro e com precisão posicional fixada pelo Incra, bastando a



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

apresentação de declaração do requerente interessado de que respeitou os limites e as confrontações”.

Um último aspecto precisa ser tratado nessa sucessão legislativa tendente à regularização fundiária, que é o estímulo à grilagem.

Parte significativa das áreas a serem regularizadas proveem de contratos celebrados sob a denominação de Contrato de Alienação de Terra Pública – CATP e Contrato de Compromisso de Compra e Venda – CPCV, largamente utilizados no processo de “ocupação” da Amazônia Legal, sobretudo nos Estados de Rondônia, Pará e Mato Grosso. Por meio desses instrumentos, foram transferidos a particulares milhares de hectares de terras, sob diversas condições resolutivas, muito especificamente pagar determinado valor e implantar projeto de exploração agropecuária num certo prazo.

Como a grande parte desses contratos não foram honrados pelos beneficiários, a Lei 11.952, de 2009, em sua versão original, previu que aqueles firmados até 10 de fevereiro de 2000 poderiam ser renegociados até 11 de fevereiro de 2012. Posteriormente, pela Lei nº 13.465/2017, passou-se a prever que os contratos celebrados até 22 de dezembro de 2016 poderiam ser renegociados até 22 de dezembro de 2021. Agora, pela nova redação conferida pela Medida Provisória, sem que o prazo vigente estivesse vencido, ficou estabelecido que os contratos firmados até 10 de dezembro de 2019 poderão ser renegociados nos termos do regulamento.

Ou seja, a partir de agora, as condições para renegociação desses contratos saem da lei e passam a ser estipuladas por decreto do Presidente da República.

Além da percepção de que a invasão de terra pública, a despeito de ser crime, compensa, já que a eternidade se encarrega de regularizar a situação, o potencial de conflito que a permissividade normativa enseja não pode ser desprezado. Aliás, não é



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

fortuito que sucessivos relatórios da Comissão Pastoral da Terra coloquem os Estados do Pará, Rondônia e Mato Grosso como campeões de conflitos no campo.

De fato, só indo contra a realidade empírica atual do campo para negar a assimetria que a regularização fundiária proposta acarreta. Enquanto não há demarcação de terras indígenas e quilombolas, tampouco criação de novos assentamentos da reforma agrária ou mesmo regularização dos já existentes, além da ameaça de redução das atuais unidades de conservação, os invasores de terras públicas são premiados com tamanha generosidade.

## II – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL

É inquestionável o caráter de excepcionalidade que reveste o instituto das medidas provisórias, tendo em vista a necessidade de equilíbrio e independência na relação entre os Poderes da República. Nesse sentido, a edição de medidas provisórias pelo Presidente da República não prescinde da estrita observância aos requisitos de urgência e relevância previstos no art. 62 da Constituição de 1988 (CR/88).

No caso da medida provisória nº 910, não há quaisquer elementos que evidenciem urgência para sua edição.

O problema de terras no Brasil remonta ao período colonial, com a implantação do regime de sesmarias. O documento mais importante dessa época é o alvará de 5/10/1795, que se inicia oferecendo um quadro da situação: “Que sendo-me presentes em consulta do Conselho Ultramarino os abusos, irregularidades e desordens, que tem grassado, estão, e vão grassando em todo o Estado do Brasil, sôbre o melindroso objeto das suas sesmarias (...)”. Segundo Edmundo Zenha<sup>4</sup>,

<sup>4</sup> <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/12437>



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

A tal ponto havia chegado a confusão que muitos portadores de títulos perfeitos não achavam onde se instalar, e outros, sem título nenhum, afora a própria audácia, mantinham em seu poder tratos vastos e dos melhores.

O alvará determinava que as sesmarias concedidas sob sua vigência fossem demarcadas no prazo de um ano, e as outorgadas no regime das leis anteriores (todas portuguesas), no de dois anos, sob pena de comisso. Reservava, ainda, para o serviço real, as madeiras próprias para embarcação: “sendo pública a lassidão e a liberdade, com que se franqueia, e toleram os cortes das madeiras nas matas de todo o Estado do Brasil, e tão irregulares, e nocivos, que em poucos anos nenhuma haverá em sítios cômodos (...)”.

Portanto, a grilagem de terras e o desmatamento atravessam séculos sem soluções de todo satisfatórias. Não é concebível que, de um momento para o outro, se transformem em problemas de tamanha urgência que demandem o uso desse instrumento excepcional que é a medida provisória. Leve-se ainda em conta que há uma lei recente, de 2017, alcançando contratos que podem ser renegociados até 22 de dezembro de 2021. A urgência seria então apenas para aumentar o estoque de terras disponível para a regularização e tornar mais flexíveis as exigências para tanto?

Conforme já afirmado reiteradas vezes pelo Supremo Tribunal Federal, o desvirtuamento decorrente da edição imprópria de medidas provisórias desfigura a relação institucional entre os Poderes, ao conferir inconstitucional preeminência ao Executivo:

A crescente apropriação institucional do poder de legislar, por parte dos sucessivos Presidentes da República, tem despertado graves preocupações de ordem jurídica, em razão do fato de a utilização excessiva das medidas provisórias causar profundas distorções que se projetam no plano das relações políticas entre os Poderes Executivo e Legislativo. Nada pode justificar a utilização abusiva de medidas provisórias, sob pena de o Executivo, quando ausentes razões constitucionais de urgência, necessidade e relevância material, investir-se, ilegitimamente, na mais relevante função institucional que pertence ao Congresso Nacional, vindo a converter-se, no âmbito da comunidade estatal, em instância hegemônica de poder, afetando, desse modo, com grave prejuízo para o regime das liberdades públicas e sérios reflexos sobre o sistema de *checks and balances*, a relação de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

equilíbrio que necessariamente deve existir entre os Poderes da República. Cabe ao Poder Judiciário, no desempenho das funções que lhe são inerentes, impedir que o exercício compulsivo da competência extraordinária de editar medida provisória culmine por introduzir, no processo institucional brasileiro, em matéria legislativa, verdadeiro cesarismo governamental, provocando, assim, graves distorções no modelo político e gerando sérias disfunções comprometedoras da integridade do princípio constitucional da separação de poderes. (ADI 2.213, Ministro **Celso de Mello**, julgamento em 4-4-2002, Plenário, *DJ* de 23-4-2004).

### III – INCONSTITUCIONALIDADES MATERIAIS

#### 1. Ofensa ao princípio republicano

Foi Cícero quem definiu conceitualmente o significado de *res publica*, pondo em relevo a coisa do povo, o bem comum, o interesse comum e, principalmente, a conformidade com a lei comum<sup>5</sup>.

Ainda que a palavra “república”, como ocorre com todo e qualquer conceito, sofra as inflexões dos seus tempos históricos e de suas implicações locais, a ideia central de que a gestão do patrimônio comum acarreta responsabilidades específicas dos agentes públicos persiste inalterada.

Um desses deveres, a ser observado por agentes de quaisquer dos Poderes, é o da fundamentação das escolhas públicas. Como a sociedade nacional é atravessada por variadas disputas, a decisão em favor de uma delas tem que externar amplamente o interesse comum que lhe subjaz. Ou seja, é preciso que seja traduzida em razões públicas e acompanhada de todos os elementos de comprovação de que foi a melhor eleição possível. Todos os cidadãos têm direito à transparência das informações públicas, inclusive para permitir-lhe auditar as escolhas feitas em nome do interesse comum e eventualmente impugná-las.

<sup>5</sup> MATTEUCCI, Nicola. Vocábulo “República”. In “Dicionário de Política”, 2ª ed. Orgs. N. Bobbio, N. Matteucci e G. Pasquino. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1986, pp. 1107-1108.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Para Rawls<sup>6</sup>, “todas as formas de argumentação – quer individuais, associativas ou políticas – precisam respeitar certos elementos comuns: o conceito de julgamento, os princípios da inferência e as regras da evidência, e muitas outras coisas, caso contrário não seriam formas de argumentação, mas talvez recursos retóricos ou meios de persuasão. Estamos interessados na razão, não simplesmente no discurso. Uma forma de argumentação deve, então, incorporar os conceitos fundamentais e os princípios da razão, e incluir critérios de correção e de justificação”

É exatamente a noção de que a gestão da coisa pública impõe os deveres de transparência, correção e justificação que se colhe do §3º do art. 37 da CR: o acesso dos usuários dos serviços públicos a registros administrativos e a informações sobre atos de governo. Também está na gênese do controle dos atos públicos a necessidade de publicidade e fundamentação de todos as decisões e julgamentos do Poder Judiciário (art. 92, IX, CR). Se isso ocorre em relação a tais Poderes, mais ainda se justifica quando se trata do Poder Legislativo, que, afinal, vai instituir leis gerais que permitam a vida coletiva.

A maneira como se desenvolve o processo legislativo, a existência de comissões permanentes e temporárias em razão da matéria, a necessidade de que promovam audiências públicas e busquem informações pertinentes de órgãos, instituições e cidadãos (art. 58, CR), revela que a edição de uma lei requer o aporte de dados os mais diversos possíveis que justifiquem e atestem a correção de suas razões.

No caso da MP 910, não há um só estudo que evidencie que o enorme destacamento do patrimônio público para o privado é medida de justiça e de atenção ao interesse comum. Pelo contrário, a fragilidade das bases de dados fundiárias oficiais revela que não é ainda possível determinar o número, a distribuição e o perfil dos imóveis que necessitam de regularização. Portanto, ela propõe uma alteração de lei vigente, com efeitos projetados até 2021, sem qualquer análise dos impactos positivos e negativos por ela

---

<sup>6</sup> “Liberalismo Político”, 2ª ed. São Paulo: Ática, 2000, p. 269





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

gerados. Desse modo, não há justificativa: (i) para o aumento da área passível de regularização e seus impactos econômicos e ambientais; (ii) para a autodeclaração e a confiabilidade das informações assim apresentadas; (iii) para a dispensa de vistoria e da assinatura dos confrontantes, à vista da experiência já produzida em contextos semelhantes.

Luis Roberto Barroso<sup>7</sup>, em obra doutrinária, afirma:

A atuação do Estado na produção de normas jurídicas normalmente far-se-á diante de certas circunstâncias concretas; será destinada à realização de determinados fins, a serem atingidos pelo emprego de determinados meios. Desse modo, são fatores invariavelmente presentes em toda ação relevante para a criação do direito: os motivos (circunstâncias de fato), os fins e meios. Além disso, há que se tomar em conta, também, os valores fundamentais da organização estatal, explícitos ou implícitos, como a ordem, a segurança, a paz, a solidariedade; em última análise, a justiça. A razoabilidade é, precisamente, a adequação de sentido que deve haver entre esses elementos.”

Há, ainda, um interessante precedente do STF, no julgamento de medida cautelar na ADI 1.407/DF., que se vale da cláusula do devido processo legal, ela em si uma dimensão do próprio princípio republicano. Na ocasião, o Ministro Celso de Mello destacou:

[...] Cumpre enfatizar, neste ponto, que a cláusula do devido processo legal – objeto de expressa proclamação pelo art. 5º, LIV, da Constituição, e que traduz um dos fundamentos dogmáticos do princípio da proporcionalidade – deve ser entendida, na abrangência de sua noção conceitual, não só sob o aspecto meramente formal, que impõe restrições de caráter ritual à atuação do Poder Público, mas, sobretudo, em sua dimensão material, que atua como decisivo obstáculo à edição de atos legislativos revestidos de conteúdo arbitrário ou irrazoável.

A essência do *substantive due process of law* reside na necessidade de proteger os direitos e as liberdades das pessoas contra qualquer modalidade de legislação que se revele opressiva ou destituída do necessário coeficiente de razoabilidade.

Isso significa, dentro da perspectiva da extensão da teoria do desvio de poder ao plano das atividades legislativas do Estado, que este não dispõe de competência para legislar ilimitadamente, de forma imoderada e irresponsável, gerando, com o seu comportamento institucional, situações normativas de absoluta distorção e, até mesmo, de subversão dos fins que regem o desempenho da função estatal.

<sup>7</sup> Interpretação e Aplicação da Constituição. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 206.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Daí a advertência de Caio Tácito ([...]), que, ao relembrar a lição pioneira de Santi Romano, destaca que a figura do desvio de poder legislativo impõe o reconhecimento de que, mesmo nas hipóteses de seu discricionário exercício, a atividade legislativa deve desenvolver-se em estrita relação de harmonia com o interesse público.

A jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal, bem por isso, tem censurado a validade jurídica de atos estatais, que, desconsiderando as limitações que incidem sobre o poder normativo do Estado, veiculam prescrições que ofendem os padrões de razoabilidade e que se revelam destituídas de causa legítima, exteriorizando abusos inaceitáveis e institucionalizando agravos inúteis e nocivos aos direitos das pessoas (ADIn 1.158-AM, Rel. Min. Celso de Mello).<sup>8</sup>

Desse modo, não é possível dizer que produção legislação com tal escassez de estudos e evidências, potencializada com o rito próprio da medida provisória, atenda minimamente o princípio republicano.

## 2. Ofensa ao artigo 188 da CR e ao dever de proteção suficiente a bens jurídicos da máxima importância

A Constituição brasileira, em seu art. 188, estatui que “a destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária”. Não há, na MP 910, qualquer compromisso com esse mandamento, uma vez que, em momento algum, procura o alinhamento da destinação das terras a essas políticas. Pelo contrário, considerando o grande volume de terras que passa para o domínio privado e o encolhimento do gasto público decorrente da EC 95, não há dúvidas a respeito do forte impacto da MP em relação à reforma agrária.

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

<sup>8</sup> STF. Plenário. MC/ADI 1.407. Rel.: Min. Celso de Mello. 7/3/1996, maioria. DJ, 24 nov. 2000.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

brasileiros e brasileiras. A MP 910, a exemplo de suas antecessoras, está absolutamente dissociada de quaisquer dessas metas.

Mas não é só. Foi comprovado no item I dessa peça que, nos registros autodeclarados do CAR, há quantidade expressiva de sobreposições com áreas indígenas e quilombolas, além de unidades de conservação. O pluralismo cultural da sociedade brasileira e a noção de território que lhe é correlato constitui um dos eixos estruturantes do sistema constitucional brasileiro (artigos 215, 216, 231 da CR, e 68 do ADCT). Um outro, é a relação socioambiental que organiza a vida coletiva (art. 225, CR), constituindo a própria noção de propriedade, como uma de suas funções sociais indissociáveis (art. 186, II, CR), e servindo de limite a toda a organização econômica nacional (art. 170, VI, CR).

Além disso, também há estudo demonstrando o impacto desse tipo de regularização fundiária no desmatamento.

Some-se a isso a ausência de vistoria inicial e final do imóvel passível de regularização, é muito provável, aliás, quase inevitável, que todos esses valores caríssimos à Constituição de 1988 estejam seriamente ameaçados. De resto, só a uma pessoa isolada, sem acesso a qualquer tipo de informação, é dado ignorar o que se passa nos dias atuais no meio rural brasileiro

A MP 910, portanto, longe de evidenciar a realização de justiça social na distribuição de terras, expõe a risco uma série de bens jurídicos constitucionalmente tutelados, como o acesso justo e legítimo à terra, mediante reforma agrária, o patrimônio público econômico e ambiental e os direitos de grupos étnicos e culturais.

E, finalmente, como já adiantado, a sucessão de medidas legislativas tendentes à regularização fundiária que vão flexibilizando os requisitos para tanto tem o potencial explosivo de gerar condutas criminosas de invasão de terras públicas. Aqui, além do plano material, há uma simbologia que não pode ser ignorada.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Cabe, assim, invocar o princípio da vedação à proteção deficiente de bens jurídicos constitucionalmente tutelados, que representa uma das facetas do princípio da proporcionalidade.

Diante do reconhecimento de que o Estado tem o dever de agir na proteção de bens jurídicos de índole constitucional, a doutrina vem assentando que a violação à proporcionalidade não ocorre apenas quando há excesso na ação estatal, mas também quando ela se apresenta manifestamente deficiente<sup>9</sup>. O STF empregou de início essa categoria no âmbito do direito penal. De acordo com o Ministro Gilmar Mendes:

Quanto à proibição de proteção insuficiente, a doutrina vem apontando para uma espécie de garantismo positivo, ao contrário do garantismo negativo (que se consubstancia na proteção contra excessos do Estado) já consagrado pelo princípio da proporcionalidade. A proibição da proteção insuficiente adquire importância na aplicação de direitos fundamentais de proteção, que se consubstancia naqueles casos em que o Estado não pode abrir mão da proteção do direito penal para garantir a proteção do direito fundamental (RE 418.376, DJ 23/03/2007).

No entanto, essa compreensão foi se ampliando para todas as providências a cargo do Estado, e a proibição de proteção deficiente foi largamente utilizada no julgamento da ADI 4269, merecendo a transcrição do ponto uma vez mais:

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

<sup>9</sup> Cf. Martin Borowski. *La Estructura de los Derechos Fundamentales*. Trad. Carlos Bernal Pulido. Bogotá: Universidad Externado de Colômbia, 2003, p. 162/166; Ingo Wolfgang Sarlet. “Constituição e Proporcionalidade: O Direito Penal e os Direitos Fundamentais entre a Proibição de Excesso e Deficiência”. In: *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 47, 2004, p. 60-122; e Lênio Luiz Streck. “Bem Jurídico e Constituição: Da Proibição do Excesso (*Übermassverbot*) à Proibição de Proteção Deficiente (*Untermassverbot*)”. *Boletim da Faculdade de Direito*, v. 80, 2004, p. 303/345.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

IV – PEDIDO

Pelo exposto, a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão submete essas considerações ao Parlamento brasileiro, para eventual subsídio na análise da MP n° 910/2019.

Brasília, 31 de janeiro de 2020.

DEBORAH DUPRAT  
Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão

JULIO JOSÉ ARAUJO JUNIOR  
Procurador da República  
Coordenador do GT Reforma Agrária/PFDC.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

Assinatura/Certificação do documento **PGR-00032061/2020 NOTA TÉCNICA nº 1-2020**

.....  
Signatário(a): **DEBORAH MACEDO DUPRAT DE BRITTO PEREIRA**

Data e Hora: **03/02/2020 15:04:20**

Assinado com login e senha

.....  
Signatário(a): **JULIO JOSE ARAUJO JUNIOR**

Data e Hora: **03/02/2020 15:10:24**

Assinado com login e senha

.....  
Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave ED8DF8F4.C0B2CE03.67961E54.EAFB43E6