

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE ARAGUAÍNA/TO  
GABINETE DO 2º OFÍCIO**

**PRM-AGA-TO-00002689/2021**

**Procedimento Administrativo nº 1.36.001.000110/2021-96**

**RECOMENDAÇÃO Nº 04/2021**

**CONSIDERANDO** que incumbe ao Ministério Público Federal a defesa dos direitos e interesses coletivos, especialmente os constitucionalmente assegurados, dentre os quais os relativos à política agrícola, fundiária e de reforma agrária, na forma dos artigos 127, “*caput*” e 129, incisos II e III, da Constituição da República, e do artigo 5º., inciso II, alínea “c”, da Lei Complementar n. 75/1.993;

**CONSIDERANDO** que, no exercício de suas atribuições constitucionais e legais, compete ao Ministério Público Federal, nos termos do art. 129, inciso III, da Constituição da República, no art. 6º., inciso XX, da Lei Complementar n. 75/1.993 e no art. 3º. da Resolução n. 164/2.017 do Conselho Nacional do Ministério Público, expedir recomendações visando ao respeito aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis;

**CONSIDERANDO** que, nos termos do art. 184 da Constituição da República, compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel que não cumpra sua função social, mediante prévia e justa indenização;

**CONSIDERANDO** que a Constituição estabelece, em seu art. 188, que a destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária;

**CONSIDERANDO** que a Lei nº 8.629/1.993 dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais atinentes à reforma agrária;

**CONSIDERANDO** que a Lei nº 11.952/2.009 dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal;

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE ARAGUAÍNA/TO  
GABINETE DO 2º OFÍCIO**

**CONSIDERANDO** que o plenário do Tribunal de Contas da União proferiu o Acórdão nº 727/2.020, referente à Tomada de Contas nº 031.961/2017-7, no qual demonstrou o mau funcionamento do Programa Terra Legal, o descumprimento de preceitos legais e constitucionais e os impactos que isso acarreta sobre a crescente grilagem de terras na Amazônia Legal e o aumento do desmatamento da floresta;

**CONSIDERANDO** que o acórdão tem como fundamento a auditoria de conformidade do Programa Terra Legal na Amazônia Legal, que já é um desdobramento de auditoria anterior (TC 015.859/2014-2), no bojo da qual o Tribunal já havia feito recomendações, e que a análise corresponde ao período que compreende desde o início do programa até 31/12/2017;

**CONSIDERANDO** que a auditoria elaborou questões acerca do funcionamento do programa, como a utilização do georreferenciamento para a facilitação de grilagem de terras, a observância de critérios legais no cadastro, análise e emissão de títulos das áreas regularizadas e a capacidade institucional e técnico-profissional para a concessão de terras regularizadas;

**CONSIDERANDO** que foram destacados os seguintes resultados pela fiscalização de orientação centralizada do TCU:

“228. Os principais resultados da análise efetuada indicam os seguintes achados:

- a) Falta de providências para a recuperação de mais de 1 bilhão em áreas irregularmente ocupadas identificadas nos sistemas de informação do programa (questão 1);
- b) Ausência de providências para a retomada e destinação de mais de R\$ 2,4 bilhões em imóveis rurais do programa com irregularidades, cujos processos foram indeferidos (questão 3);
- c) 95% das áreas selecionadas como amostra não cumprem as cláusulas resolutivas (questão 4);
- d) Diminuição de quase 80% do rendimento operacional do programa entre 2014 e 2017, chegando a praticamente zero títulos emitidos no primeiro semestre de 2019 (questão 5);
- e) Desmatamento de mais de 82 mil hectares em áreas do Programa após a Lei 11.952/2009 (questão 5);
- f) Prejuízo de mais de R\$ 12 milhões em titulações irregulares<sup>1</sup>”

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

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
 PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE ARAGUAÍNA/TO  
 GABINETE DO 2º OFÍCIO**

**CONSIDERANDO** que tais problemas já haviam sido apresentados no Acórdão 627/2015-TCU-Plenário, porém não houve mudança positiva do cenário, e sim negativa;

**CONSIDERANDO** que o TCU recomendou ao INCRA a elaboração de planos para inibir a divulgação pública de dados no Sigef de áreas com indícios de prática de grilagem em seus sistemas informatizados, além da inibição da emissão de CCIR dos imóveis sem título de posse ou propriedade válidos nas áreas da Amazônia Legal, mesmo com processo em andamento ou com registro no sistema, com o objetivo de não estimular a prática do crime descrito no art. 20 da Lei 4.947/1.966;

**CONSIDERANDO** que o TCU também recomendou a elaboração de plano de providências que contenha um procedimento de verificação regular dos sistemas informatizados, com o fim de alcançar um benefício potencial de R\$ 1 bilhão, decorrente da reversão das áreas irregularmente ocupadas acima de 2.500 hectares, “ou de os detentores possuírem uma ou mais áreas certificadas, além da prevenção da titulação de parcelas que não se enquadram no programa por não terem sinais de ocupação efetiva desde antes de 2.008 até 2.017”;

**CONSIDERANDO** que o TCU destacou ainda a demora na manifestação de órgãos sobre interesse nas glebas georreferenciadas na Câmara Técnica de Destinação e Regularização de Terras Públicas Federais na Amazônia Legal;

**CONSIDERANDO** que a falta de atuação do Programa Terra Legal também provocou efeitos ambientais, tendo o TCU constatado, por amostragem, um desmatamento de pelo menos 82 mil hectares em áreas do programa após a Lei nº 11.952/2.019;

**CONSIDERANDO** que, ao final, o acórdão do TCU fez os seguintes as seguintes recomendações:

“VISTOS, relatados e discutidos estes autos, que tratam de fiscalização de orientação centralizada no Programa Terra Legal.

---

As demais citações a respeito do julgamento tratarão do mesmo relatório e do dispositivo do acórdão da Corte de Contas, disponíveis no hiperlink mencionado na nota anterior.

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
 PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE ARAGUAÍNA/TO  
 GABINETE DO 2º OFÍCIO**

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pela relatora, e com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do RITCU, em:

9.1. determinar ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária que, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, apresente plano de ação, detalhando ações, responsáveis e prazos para:

9.1.1. inibir a divulgação pública de dados do sistema Sigef de imóveis que apresentem indícios de comércio irregular, bem como a emissão do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural de imóveis que não possuam títulos de posse ou de propriedade válidos na área da Amazônia Legal;

9.1.2. recuperar os imóveis da União ocupados irregularmente por detentores que não cumprem os requisitos determinados na Lei 11.952/2009, ocupados irregularmente após o indeferimento dos processos de regularização, **titulados a partir de declarações falsas, apresentando indícios de fracionamento simulado ou qualquer outra situação incompatível com as regras do programa**, ou apresentando indícios de comércio irregular, a fim de promover a reversão de tais áreas, e lhes dar destinação;

9.1.3. identificar e fiscalizar áreas irregularmente comercializadas, de forma a cumprir sua obrigação de fiscalização fundiária e combate à grilagem de terras prescrita na alínea j, inciso I do art. 103 do regimento interno desse instituto;

9.1.4. fiscalizar o cumprimento das cláusulas resolutivas nas áreas tituladas do Programa Terra Legal, incluídas aquelas revogadas por meio da Medida Provisória 910/2019, mas vigentes para títulos emitidos até 10 de dezembro de 2019;

9.1.5. elaborar procedimentos administrativos para agilizar a geração de guias de recolhimento da União para pagamento de parcelas de áreas regularizadas quando solicitadas e para reduzir o passivo de guias de recolhimento da União pendentes;

**9.1.6. estabelecer procedimentos que permitam verificar a veracidade das informações declaradas pelos requerentes na solicitação de regularização fundiária do Programa Terra Legal e que impeçam a regularização de parcelas incompatíveis com as regras do programa.**

9.2. determinar ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento que:

9.2.1. no prazo de 120 (cento e vinte) dias, apresente plano de ação contemplando:

9.2.1.1 objetivos estratégicos, indicadores de desempenho, procedimentos e metas exequíveis para o Programa Terra Legal, incluindo critérios e normas para definição das metas de georreferenciamento, titulação, vistorias e projeção do tempo necessário para cumprimento dos objetivos do programa;

9.2.1.2. controles internos com o fito de aferir os requisitos de titularidade, acompanhamento de cláusulas resolutivas, bem como prevenir e identificar a ocorrência de irregularidades e de fraudes, tais como o cruzamento de bases de dados;

9.2.1.3. reavaliação dos critérios para fixação dos valores de terra;

9.2.1.4. rotinas de acompanhamento e controle dos pagamentos dos títulos de domínio e dos termos de concessão de direito real de uso expedidos;

9.2.1.5. resultado das ações adotadas e propostas na Nota Técnica 2/2015-Serfal/MDA.

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
 PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE ARAGUAÍNA/TO  
 GABINETE DO 2º OFÍCIO**

9.2.2. analise os processos nos quais foram identificadas irregularidades, indícios de irregularidades e falhas formais (item II.2 do Relatório de Fiscalização 402/2014 – peça 123 do TC 015.859/2014-2), adotando as providências cabíveis, caso confirmadas as irregularidades, informando a este Tribunal, no prazo de 150 (cento e cinquenta dias), o resultado das análises;

9.2.3. analise os processos nos quais foram identificadas irregularidades concernentes à ausência de cultura, ocupação e exploração direta, bem como a venda das propriedades, adotando as providências cabíveis, caso confirmadas as irregularidades (item II.5 do Relatório de Fiscalização 402/2014 – peça 123 do TC 015.859/2014-2), no prazo de 150 (cento e cinquenta dias), informando o resultado das análises;

9.2.4. nos casos em que forem confirmadas evidências de fraude, adote as providências cabíveis com vistas a apurar responsabilidades;

9.2.5. acompanhe e supervisione a elaboração do plano de ação de que trata o subitem 9.1 deste julgado.

9.3. recomendar ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária que adote as providências relacionadas nos arts. 3º e 4º da Portaria Sead 204/2018, que prevê o cruzamento de dados para verificar a existência de desmatamento irregular, bem como as providências necessárias para a mitigação do problema;

9.4. determinar à Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente que monitore a entrega a este Tribunal dos planos de ação de que tratam os subitens 9.1 e 9.2 desta decisão e que avalie se as medidas ali consignadas são pertinentes e suficientes para mitigar os achados da fiscalização de centralização orientada objeto destes autos;

9.5. encaminhar cópia da presente deliberação, acompanhada de cópia do relatório de auditoria (peça 151), ao Ministério Público Federal, à Superintendência da Polícia Federal e ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, para as providências que entenderem cabíveis;

9.6. dar ciência desta deliberação aos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Meio Ambiente, às Comissões de Agricultura e Reforma Agrária e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal e às Comissões de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia e de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados.”

**CONSIDERANDO** que o governo federal instituiu o Programa Titula Brasil, com o alegado objetivo de “tornar mais eficaz a política pública de titulação nos projetos de reforma agrária do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) ou terras públicas federais passíveis de regularização fundiária sob domínio da União ou do Incra” (p. 3 do Manual Titula Brasil);

**CONSIDERANDO** que o programa será operacionalizado por meio de acordos de cooperação técnica entre o INCRA e as Prefeituras Municipais interessadas na

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
 PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE ARAGUAÍNA/TO  
 GABINETE DO 2º OFÍCIO**

ampliação de políticas públicas de desenvolvimento regional com base na regularização fundiária e nos projetos de assentamento, por meio da criação de núcleos municipais de regularização fundiária (NMRF);

**CONSIDERANDO** que a Instrução Normativa INCRA nº 105, de 29 de janeiro de 2021, regulamentou os procedimentos para a celebração de parcerias com os municípios e implementação dos NMRFs;

**CONSIDERANDO** que, nos termos do art. 1º da IN n. 105/2021, o programa busca a concretização dos seguintes objetivos:

- “I - ampliar a regularização e a titulação nos projetos de reforma agrária do Incra ou terras públicas federais sob domínio da União ou do Incra passíveis de regularização fundiária;
- II - expandir a capacidade operacional da política pública de regularização fundiária e de titulação;
- III - agilizar processos, garantir segurança jurídica, reduzir custos operacionais e, ainda, gerar maior eficiência e celeridade aos procedimentos de regularização fundiária e titulação;
- IV - reduzir o acervo de processos de regularização fundiária e titulação pendentes de análise;
- V - auxiliar na supervisão dos ocupantes em projetos de assentamento; e
- VI - fomentar boas práticas no federalismo cooperativo com os municípios.”

**CONSIDERANDO** que a IN n. 105/2021 prevê a participação voluntária dos Municípios, por meio de adesão ao programa (arts. 2º e 3º);

**CONSIDERANDO** que o NMRF possuiria as seguintes competências administrativas (art. 5º), isto é, “I - atender os beneficiários da reforma agrária e da regularização fundiária, em relação aos objetivos desta Instrução; II - apoiar o Incra na organização de ações de regularização e titulação no município; III - coletar requerimentos, declarações e documentos afetos aos procedimentos de regularização e de titulação, e inseri-los nas soluções de Tecnologias da Informação e Comunicação - TIC do Incra; IV - instruir processos de regularização fundiária e titulação de projetos de reforma agrária do Incra ou terras públicas federais sob domínio da União ou do Incra passíveis de regularização fundiária, até a etapa antecedente à fase decisória pelo Incra; V - realizar vistorias indicadas pelo Incra nas áreas passíveis de regularização, por meio de profissionais habilitados, conforme especificado no Manual de Planejamento e Fiscalização e no Regulamento Operacional; e VI - coletar as

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
 PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE ARAGUAÍNA/TO  
 GABINETE DO 2º OFÍCIO**

assinaturas dos beneficiários nos contratos e nos títulos de domínio e inserir nos processos do Incra”;

**CONSIDERANDO** que, nos termos do art. 5º, § 1º, da IN n. 105/2.021, a instrução dos processos de terras públicas federais sob domínio da União ou do INCRA passíveis de regularização fundiária e de projetos de assentamentos compreenderia as seguintes etapas, vale dizer, “I - apresentação de requerimento ou declaração pelo interessado; II - cadastro e verificação de documentos; III - complementação das informações ou documentos, quando indicado pelo Incra; IV - pesquisas em bases de dados do governo federal; e V - realização de vistorias, quando indicado pelo Incra”;

**CONSIDERANDO** as competências estabelecidas para o NMRF e para o INCRA nos artigos 7º e 8º, respectivamente;

**CONSIDERANDO** que o GT Reforma Agrária e Conflitos Fundiários da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC) realizou, em conjunto com o TCU e a CGU, reunião com a diretoria do INCRA para tratar do Programa Titula Brasil;

**CONSIDERANDO** que, na ocasião, o INCRA sustentou que o Programa Terra Legal não foi oficialmente criado por lei, estando a política pública circunscrita ao objetivo de regularização fundiária;

**CONSIDERANDO** que, no entendimento do INCRA, o Programa Titula Brasil não é um programa específico de titulação, mas sim um programa de parcerias com o fim de garantir apoio operacional à autarquia, de modo a ampliar os serviços por ela prestados, de modo que fica mantida a titularidade federal da política pública de reforma agrária e regularização fundiária;

**CONSIDERANDO** que, ao comparar o Programa Terra Legal com o Programa Titula Brasil, o INCRA aponta que apenas o primeiro tem orçamento próprio, realiza instrução processual, manifestação técnica, decisão processual e emissão de título, ao passo que o segundo se diferencia por atuar em todo o território nacional (e não apenas na Amazônia) e em projetos de assentamento (não apenas em regularização fundiária de áreas públicas federais não destinadas);

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE ARAGUAÍNA/TO  
GABINETE DO 2º OFÍCIO**

**CONSIDERANDO** que o INCRA informou a ocorrência de adesão por mais de 600 (seiscentas) prefeituras, tendo já sido assinados 15 (quinze) termos de acordos de cooperação técnica;

**CONSIDERANDO** que, segundo o INCRA, após o decurso de prazo da MP 910 e a impossibilidade de aplicação da IN n. 100, foi o Decreto nº 10.592/2.020, regulamentador da Lei nº 11.952/2.009, que permitiu à autarquia trabalhar da forma como tem operado, tendo desencadeado a edição da IN n. 104/2.021 e da IN n. 105/2.021;

**CONSIDERANDO** que foi conferido ao Município um papel singular na identificação de assentamentos e georreferenciamentos, não estando claro se haverá quadros de agentes públicos aptos a conduzir o NMRF, tampouco a natureza do seu vínculo com o ente federativo;

**CONSIDERANDO** que o art. 8º, V, da IN n. 105/2.021 aponta que o INCRA deve “indicar as áreas passíveis de regularização fundiária e titulação em projetos de reforma agrária ou terras públicas federais sob domínio da União ou do Inbra”, sendo necessário entender se a autarquia tem conhecimento prévio dessas áreas e se há registro quantitativo total de área a ser regularizada, com ênfase na preocupação sobre a grilagem de terras públicas federais;

**CONSIDERANDO** que o art. 12 do Decreto nº 10.592/2.020 estabelece que a definição de glebas a serem regularizadas será feita pelo INCRA após consulta aos órgãos federais;

**CONSIDERANDO** que, nos termos do § 1º do art. 12, tal consulta será promovida no âmbito da Câmara Técnica de Destinação e Regularização Fundiária de Terras Públicas Federais Rurais;

**CONSIDERANDO** que, em caso de ausência de manifestação dos órgãos e entidades consultados no prazo de sessenta dias, haverá presunção de não oposição quanto à regularização;

**CONSIDERANDO** que não há como afirmar a existência de reivindicações de reconhecimento de territórios quilombolas ou comunidades tradicionais sobre as áreas que pleiteiam regularização fundiária;



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
 PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE ARAGUAÍNA/TO  
 GABINETE DO 2º OFÍCIO**

**CONSIDERANDO** que é sabido que os órgãos fundiários não indicam todas as terras indígenas demarcadas, pois muitas se encontram na fase de identificação e ou em estudos antropológicos;

**CONSIDERANDO** que o SIGEF não possui o levantamento de comunidades tradicionais em sua base de dados;

**CONSIDERANDO** que a SPU não possui conhecimento e não delimitou os espaços territoriais ocupados por povos tradicionais;

**CONSIDERANDO** a ausência de cadastro dos conflitos por terra junto à Câmara de Conciliação Agrária, possibilitando o descumprimento da lei 11.952/2.009;

**CONSIDERANDO** que a edição, pela FUNAI, da Instrução Normativa nº 09, de 16 de abril de 2.020, acarreta evidente descumprimento dos princípios da publicidade e da legalidade da Administração Pública ao não promover a averbação na matrícula dos imóveis incidentes sobre terras indígenas da existência de procedimento demarcatório;

**CONSIDERANDO** que, nos termos do art. 4º da Lei nº 11.952/2.009, “não serão passíveis de alienação ou concessão de direito real de uso, nos termos desta Lei, as ocupações que recaiam sobre áreas: (...) II - tradicionalmente ocupadas por população indígena”;

**CONSIDERANDO** que a edição da IN n. 9/2.020 considera “tradicionalmente ocupadas por população indígena” apenas as “terras indígenas homologadas, reservas indígenas e terras dominiais indígenas **plenamente regularizadas**”;

**CONSIDERANDO** a manifestação sobre a correlação entre grilagem e terras indígenas apresentada pela Advogado-geral da União no bojo da ADI 4269, no sentido de que “Os modelos de ocupação territorial e as formas de apropriação dos recursos naturais têm sido concentradores da riqueza e socialmente excludentes, ocasionando conflitos pelo acesso à terra, aos recursos minerais, às reservas de madeiras nobres e aos recursos pesqueiros, entre outros. A busca de ganhos patrimoniais rápidos por meio de grilagem de terras públicas, com frequente violação de direitos humanos é uma característica da expansão da fronteira amazônica. Complexas redes de interesses envolvendo posseiros, madeireiros, grileiros, políticos locais, especuladores e grandes fazendeiros frequentemente se chocam com antigos ocupantes das terras, como populações tradicionais, indígenas ou produtores familiares”;

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
 PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE ARAGUAÍNA/TO  
 GABINETE DO 2º OFÍCIO**

**CONSIDERANDO** o entendimento do STF esposado na ADI 4269, que analisou a constitucionalidade de dispositivos da Lei n. 11.952/2.009, tendo desautorizado qualquer interpretação da legislação, sobretudo do art. 4º, § 2º, de referido diploma legal, que possibilite a regularização de áreas de povos e comunidades tradicionais em desfavor do modo de apropriação de território por esses grupos;

**CONSIDERANDO** que no mesmo julgamento, o STF enfatizou que o art. 13 da Lei nº 11.952/2.009, que dispensa vistoria prévia nos imóveis rurais de até quatro módulos fiscais, demanda interpretação conforme à Constituição, de forma a que se compatibilize 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, conforme se depreende da ementa a seguir:

“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 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

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
 PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE ARAGUAÍNA/TO  
 GABINETE DO 2º OFÍCIO**

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. (STF, ADI 4269, Pleno, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 18/10/2017).’;

**CONSIDERANDO** que os fundamentos que supostamente justificariam o afastamento da vistoria prévia, como a desburocratização e a agilização de procedimentos de regularização fundiária, perdem força diante da atuação dos NMRFs na regularização fundiária, já que esses podem realizar em apoio ao INCRA as medidas necessárias, de forma concreta e presencial;

**CONSIDERANDO** que as vistorias, nesse contexto, se tornam ainda mais imprescindíveis, tendo em vista a necessidade de acompanhamento *in loco* dos procedimentos de regularização para garantir o desenvolvimento de expertise e precisão nas análises da matéria, de maneira impessoal e técnica;

**CONSIDERANDO** que o INCRA não definiu, no Manual do Programa Titula Brasil, os critérios e parâmetros a serem vistoriados presencialmente para garantir a boa execução da ação;

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
 PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE ARAGUAÍNA/TO  
 GABINETE DO 2º OFÍCIO**

**CONSIDERANDO** que o Programa Titula Brasil confere aos Municípios atribuições afetas às políticas de reforma agrária e regularização fundiária, incrementando o histórico risco de indevidas influências locais sobre a destinação da terra, o qual pode ser ao menos mitigado pelo fortalecimento de instrumentos de transparência, participação e controle sociais em âmbito local;

**CONSIDERANDO** que os Municípios de **Piraquê, Angico, Aguiarnópolis, Itaporã do Tocantins, Santa Fé do Araguaia, Brasilândia do Tocantins, Goiatins, Araganã, Babaçulândia, Carmolândia e Araguatins**, todos localizados na área de atribuição desta Procuradoria da República no Município de Araguaína, manifestaram interesse em aderir ao Programa Titula Brasil;

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** recomenda, sob pena de responsabilidade, às **Prefeituras Municipais de Piraquê, Angico, Aguiarnópolis, Itaporã do Tocantins, Santa Fé do Araguaia, Brasilândia do Tocantins, Goiatins, Araganã, Babaçulândia, Carmolândia e Araguatins** que adotem as seguintes medidas, no âmbito de suas competências, de forma a assegurar o cumprimento da legislação sobre reforma agrária e regularização fundiária, bem como zelas pelo patrimônio público federal e o respeito aos direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais:

“a) a realização de vistorias técnicas *in loco* em todas as áreas submetidas a processo de regularização fundiária no âmbito dos Núcleos Municipais de Regularização Fundiária (NMRF), havendo ou não determinação ou indicação expressa do INCRA, com observância da habilitação técnica necessária;

b) a emissão, nas áreas passíveis de regularização fundiária, do atestado de cumprimento ou da função social da propriedade rural, nos termos dos artigos 184 e 186 da Constituição, devidamente fundamentado, de forma a atender o art. 188 da Constituição da República;

c) a garantia da exclusividade da atuação de servidores públicos efetivos do quadro do município na realização de vistorias técnicas e revisões populacionais, inclusive coleta de dados, afastando-se a atuação de agentes meramente ocupantes de cargos em comissão,

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
 PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE ARAGUAÍNA/TO  
 GABINETE DO 2º OFÍCIO**

temporários ou terceirizados, escolhidos por meio de processo seletivo aberto a todos os interessados, ampla e previamente divulgado;

d) o impedimento de que agentes públicos municipais, especialmente os integrantes do NMRF e respectivos cônjuges, companheiros e companheiras, possam figurar como beneficiários, direta ou indiretamente, de regularização fundiária no âmbito do Titula Brasil, em simetria à regra prescrita no art. 5º, §1º, da Lei n. 11.952/2.009;

e) o estabelecimento prévio ao início do programa de regras de impedimento e/ou suspeição aplicáveis aos servidores públicos efetivos integrantes do NMRF que contemplem, em sua integralidade, os princípios da impessoalidade, moralidade e probidade administrativas;

f) a abstenção de análise de processos e pedidos de regularização fundiária nos casos em que forem constatadas as seguintes situações:

f.1) sobreposição total ou parcial em qualquer percentual de qualquer espécie de Cadastros Ambientais Rurais relativos à área objeto de solicitação;

f.2) registro de conflito fundiário na Câmara de Conciliação Agrária, cujo resultado da consulta deve necessariamente constar do processo de titulação;

f.3) incidência sobre áreas reivindicadas por povos e comunidades tradicionais, ainda que não demarcadas ou sem processo instaurado, ou sequer registradas no Sigef;

g) a divulgação ampla das áreas passíveis de regularização fundiária em glebas federais não destinadas e de titulação em projetos de assentamento;

h) a divulgação ampla e acessível, inclusive no sítio oficial do município, a integralidade dos Acordos de Cooperação Técnicas formalizados com o INCRA;

i) a garantia, antes do início da execução, de efetiva participação e influência da sociedade civil em geral na definição do objeto e formulação de metas e ações do Plano de Trabalho referente ao Titula Brasil, assegurando a oitiva no mínimo de:

i.1) entidades representativas de assentados e agricultores familiares;

i.2) sindicatos de trabalhadores rurais;

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE ARAGUAÍNA/TO  
GABINETE DO 2º OFÍCIO**

- i.3) povos e comunidades tradicionais, com observância dos respectivos modelos de auto-organização;
- i.4) entidades dedicadas à defesa socioambiental;
- i.5) Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural ou equivalente;
- j) a divulgação de forma objetiva e periódica os resultados decorrentes da execução do Plano de Trabalho.”.

Com fundamento no art. 8º., inciso II, da Lei Complementar n. 75/1.993 e no art. 10 da Resolução n. 164/2.017 do Conselho Nacional do Ministério Público, o **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** requisita às Prefeituras Municipais de Piraquê, Angico, Aguiarnópolis, Itaporã do Tocantins, Santa Fé do Araguaia, Brasilândia do Tocantins, Goiatins, Araganã, Babaculândia, Carmolândia e Araguatins que, por escrito, no prazo de 30 (trinta) dias, informem se a recomendação será acatada.

Araguaína/TO, 02 de junho de 2.021.

**THALES CAVALCANTI COELHO**  
**Procurador da República**