



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
FORÇA-TAREFA AMAZÔNIA

Nota Técnica: Projeto de Lei n. 2.633/2020

Em 14 de maio de 2020, após ter fracassado tentativa de votação, em Plenário, da MP 910/2019, foi apresentado pelo Deputado Zé Silva o Projeto de Lei n. 2633/2020, alterando a Lei n. 11.952/2009, que versa sobre regularização fundiária na Amazônia Legal, e legislação correlata.

Segundo o relatório que acompanha o novo Projeto de Lei, a norma proposta seria "capaz de conciliar todas as facetas de um desenvolvimento efetivamente sustentável, possibilitando a regularização fundiária, sem abrir mão da proteção ambiental e ao trabalhador rural brasileiro".

A despeito de avanços em relação às previsões da MP 910/2019, o Projeto de Lei n. 2.633/2020 não enfrenta diretamente as conclusões esposadas pelo Tribunal de Contas da União por meio do Acórdão nº 727/2020 (AC-0727-10/20-P), referente à Auditoria de Conformidade no Programa Terra Legal (TC 031.961/2017-7). De fato, após analisar a execução do Programa de Regularização Fundiária na Amazônia Legal entre 26/6/2009 e 31/12/2017, mediante exame de 1.287 parcelas e de uma área de 1,4 milhões de hectares (ha) em toda Amazônia Legal, o TCU apontou:

a) A falta de providências para a recuperação de mais de R\$ 1 bilhão em áreas irregularmente ocupadas identificadas nos sistemas de informação¹ à disposição do Programa (a denominada "Grilagem eletrônica")²;

¹Sigef: O Sistema de Gestão Fundiária foi desenvolvido pela Serfal/MDA em parceria com o Incra com objetivo de uniformizar procedimentos, mapear e centralizar as informações sobre os imóveis rurais em um sistema eletrônico de dados, e passou a ser utilizado pelo programa em 2013. Nesse sistema, são efetuadas a recepção, validação, organização, regularização e disponibilização das informações georreferenciadas de limites de imóveis rurais.

² "Tal situação é causada por grileiros que inserem informações no Sigef, base com divulgação pública na internet, para utilização posterior como documentação precária para a comercialização de áreas ocupadas não passíveis de regularização conforme os arts. 3º a 6º e 13 da Lei 11.952/2009 e art. 4º do Decreto 9.309/2018, associada à ausência ou insuficiência de medidas do Incra para combater essa prática e também para cumprir seu dever de combater a grilagem de terras, disposto no art. 103, inc. I, alínea j, de seu regimento interno (aprovado pela Portaria 338, de 9/3/2018), mesmo conhecendo as irregularidades evidenciadas em seus sistemas de informação."



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
FORÇA-TAREFA AMAZÔNIA

b) A ausência de medidas para retomada e destinação de 887 mil ha, no valor de mais de R\$ 2,4 bilhões, referente a áreas cujos processos foram indeferidos;

c) O fato de que 95% das áreas selecionadas como amostra não cumprem as cláusulas resolutivas previstas nos títulos de domínio expedidos pelo programa, de modo que a ausência de verificação de cumprimento das cláusulas resolutivas torna o programa um mero "carimbador" de documentos;

d) O desmatamento de mais de 82 mil hectares em áreas do programa após a Lei 11.952/2009, registrando-se que um dos principais objetivos do programa é a redução do desmatamento nas parcelas tituladas.

Os achados do TCU denotam que a execução do programa de regularização fundiária na Amazônia Legal – ampliado pelo PL n. 2.633/2020 para todo país – estipulou uma via de mão única: funcionou para documentar posses que legitimariam a aquisição do direito de propriedade, mas não funcionou para retomar, em favor da União, as posses que não ensejariam a titulação em favor de ocupantes ilegais. Ademais, o programa falhou em seu intuito de prevenir o desmatamento, dado o índice de ilícitos ambientais dentro de áreas tituladas, fomentado pelas falhas e omissões na fiscalização ambiental pelos órgãos competentes.

A solução desses problemas passa, fundamentalmente, pelo fortalecimento dos recursos humanos, materiais e tecnológicos dos órgãos públicos encarregados tanto das atividades de regularização fundiária como da fiscalização ambiental, bem como pela necessidade de aperfeiçoamento dos mecanismos de monitoramento de cláusulas resolutivas e de combate à grilagem, nas esferas extrajudicial e judicial, mormente no processo de reversão ao patrimônio público de áreas públicas irregularmente ocupadas.

Outro ponto relevante é a necessária ampla discussão com a sociedade civil das formas, inclusive legislativas, de implantação de referidas medidas. O governo brasileiro assinou, em 27 de setembro de 2018, o Acordo Regional sobre



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
FORÇA-TAREFA AMAZÔNIA

Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe (Acordo de Escazú). Conforme noticiado pelo próprio Governo Federal à época, “a assinatura brasileira reafirma o compromisso histórico do País com o multilateralismo e o desenvolvimento sustentável”.³

O referido instrumento, em seu art. 7º, estabelece que será promovida “(...) a participação do público em processos de tomada de decisões (...) relativos a questões ambientais de interesse público, tais como o ordenamento do território e a elaboração de políticas, (...) normas e regulamentos.” Parece evidente que a adoção de um rito ultracélere de tramitação legislativa, em meio a uma pandemia, representa o oposto desta previsão. Medidas legislativas, com manifestos impactos socioambientais, devem ser amplamente debatidas, especialmente pelo risco de descumprimento de acordos internacionais, como a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o Acordo de Paris.

O PL n. 2.633/2020, no entanto, adota caminho inverso: acelera o rito de votação, não prevê reforços orçamentários ou de recursos humanos para o incremento da eficiência do programa de regularização fundiária e promove a fragilização dos mecanismos de fiscalização, especialmente das hipóteses de vistoria, tornando mais flexíveis, quase inócuas, as cláusulas resolutivas ambientais, tudo isso, novamente, em um contexto de pandemia, em que a discussão e aperfeiçoamento do texto legislativo encontram-se fortemente limitados.

O cenário pandêmico exige do Legislativo a edição de normas conectadas diretamente aos ingentes esforços de minimização dos efeitos da covid-19 na saúde das pessoas e na atividade econômica, o que é inclusive previsto na Resolução n. 14/2020 da Câmara dos Deputados, que regula o processo de deliberação remota.⁴ A

³ <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/19558-assinatura-do-acordo-regional-sobre-acesso-a-informacao-participacao-publica-e-acesso-a-justica-em-assuntos-ambientais-na-america-latina-e-no-caribe-acordo-de-escazu>

⁴ “Art. 4º As sessões realizadas por meio do SDR serão consideradas sessões deliberativas extraordinárias da Câmara dos Deputados, em cuja ata será expressamente consignada a informação de que as deliberações foram tomadas em ambiente virtual.

§ 2º Nas sessões convocadas por meio do SDR deverão ser apreciadas preferencialmente matérias relacionadas à emergência de saúde pública internacional referente ao coronavírus (Covid-19).”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
FORÇA-TAREFA AMAZÔNIA

flexibilização das regras de um programa com sérios problemas de controle e gestão não se enquadra em tal previsão, exigindo, ao contrário, debates amplos e estudos bem fundamentados demonstrando e assentando mecanismos para superação das ineficiências crônicas que até o momento marcaram o procedimento de regularização fundiária no Brasil.

Com efeito, o PL n. 2.633/2020 permite a regularização fundiária, sem vistoria, de imóveis rurais com até seis módulos fiscais – o que pode chegar a 660 hectares na Amazônia, bastando, para tanto, que o requerente apresente documentos como inscrição no Cadastro Ambiental Rural e declaração de não ocupar emprego ou cargo público em órgãos vedados e de inexistir auto de infração ou embargo promovido por entes federais, estaduais ou municipais na área pretendida, além de prova de ocupação e prática de cultura anterior a 22 de julho de 2008, preferencialmente por meio de sensoriamento remoto, isto é, sem visita em campo.

Para corroborar com a documentação do interessado, prevê-se a consulta, pelo INCRA, apenas da base de dados de autos de infração e embargos federais – a despeito de ser possível a órgãos estaduais e municipais também autuarem e embargarem áreas com passivo ambiental. Adicionalmente, impõe-se a vistoria obrigatória somente em hipóteses restritas, como (i) existência de embargos ou autuação de IBAMA ou ICMBio, órgãos federais, desconsiderando-se, novamente, os demais órgãos do SISNAMA; (ii) ausência de indícios de ocupação anterior a 22 de julho de 2008 e (iii) conflito declarado ou registrado na Câmara de Conciliação Agrária.

Sobre cruzamento com bases de dados disponíveis, rememore-se que, recentemente, a Instrução Normativa/FUNAI n. 09/2020 estabeleceu ser devida a inserção no SIGEF – base de dados fundiária do INCRA – apenas das terras indígenas plenamente regularizadas. A combinação entre a norma da FUNAI e as previsões do PL sinalizam que será possível a emissão de títulos de propriedade desconsiderando eventual sobreposição com Terras Indígenas nas demais fases do processo de demarcação (em estudo, delimitadas, declaradas, interditadas).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
FORÇA-TAREFA AMAZÔNIA

Quanto às previsões sobre obrigatoriedade da vistoria, ressalta-se que a visita de campo obrigatória apenas em caso de conflito agrário declarado na Câmara de Conciliação Agrária não se coaduna com o fato de que muitos conflitos, no Brasil, jamais são levados formalmente a conhecimento ou registro junto a autoridades, sobretudo após a proibição, a servidores do INCRA, de interlocução com movimentos não constituídos sob roupagem de pessoa jurídica, na forma do Memorando Circular nº 234/2019/OAN/P/SEDE/INCRA.

Ainda, nas hipóteses em que a vistoria é exigida em função de passivo ambiental, o PL segue viabilizando a regularização fundiária de áreas ocupadas mediante prática de infrações ambientais, notadamente desmatamento, bastando ao interessado aderir a Programa de Regularização Ambiental (PRA) ou celebrar Termo de Ajustamento de Conduta ou instrumento similar com os órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente ou com o Ministério Público, o que representa, sim, incentivo à criminalidade agrária e ambiental e reparação insuficiente dos danos causados ao meio ambiente pelos desmates ilegais.

Vale lembrar que, em especial na Amazônia, os processos históricos e atuais de ocupação de terras públicas mediante invasões estão associados a uma série de crimes, praticados inclusive de modo orquestrado e organizado. Dentre os delitos que se interrelacionam, encontram-se a própria invasão de terras públicas, o desmatamento de florestas em terras públicas, a falsidade ideológica, o estelionato contra a União Federal e contra agentes privados, a lavagem de dinheiro, e até mesmo a formação de milícias para proteção de grileiros e desmatadores, como já detectado em casos em curso no Ministério Público Federal.

Por outro lado, a Lei n. 11.952/2009 já permite a regularização fundiária de imóveis com até quatro módulos fiscais sem vistoria, desde que utilizados meios alternativos e eficazes para fiscalização, consoante entendimento fixado pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 4.269. Assim decidiu o STF na ocasião:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
FORÇA-TAREFA AMAZÔNIA

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.

A própria exposição de motivos do PL n. 2.633/2020 afirma que 89% das pessoas a serem beneficiadas pelo projeto ocupam até dois módulos fiscais; outro levantamento indica que 95% do público-alvo mantém posse de até quatro módulos fiscais. Isso significa que **a dispensa de vistoria ampliada, adotada pelo PL n. 2.633/2020, beneficia menos de 5% dos ocupantes de terras públicas federais.** Em outras palavras, **para promover a regularização fundiária rural de pequenos agricultores, correspondentes a 95% do público do programa, bastaria ao Poder Executivo cumprir a legislação atual, não sendo necessária qualquer previsão adicional versando sobre dispensa de vistoria, sobre condições ambientais dos imóveis a serem regularizados ou sobre outros temas.**

No particular, frisa-se que modernizações como a informatização dos procedimentos, sua publicização, a utilização – não exclusiva – de mecanismos de sensoriamento remoto e a previsão de cruzamento de dados não necessitam de previsão em lei, bastando, para tanto, ato regulamentar.

Noutro rumo, o PL n. 2.633/2020 insiste em equívocos da MP 910/2019, como manter a viabilidade de regularização fundiária em áreas de propriedade da União Federal e do INCRA, indistintamente, não fazendo alusão alguma à necessidade de compatibilidade das previsões legais com o Programa Nacional de Reforma Agrária, e ainda manter a viabilidade de regularização fundiária em todo território nacional, com todas as facilidades inicialmente previstas na Lei n. 11.952/2009 apenas para a



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
FORÇA-TAREFA AMAZÔNIA

Amazônia Legal, desconsiderando que o tratamento benéfico decorria de peculiaridades logísticas, sociais e ambientais que inexistem nas demais regiões do Brasil, o que viola o princípio da isonomia.

Ainda, o Projeto de Lei proíbe que comunidades e povos tradicionais façam uso dos mecanismos previstos na Lei n. 11.952/2009 para regularização fundiária de seus territórios, ainda que, na prática, este seja um caminho muitas vezes mais rápido e seguro.

Destaque-se que o PL permite a regularização fundiária em prol de cooperativas de produtores rurais. Entretanto, em se tratando, por exemplo, de cooperativa de quilombolas ou indígenas, a regularização não seria possível, ainda que fosse intenção do grupo obter a propriedade em nome da pessoa jurídica para exercício em conformidade com seu modo de apropriação tradicional (art. 4º, §2º, da Lei n. 11.952/2009, com redação dada pelo PLC). Não há justificativa para discriminação de povos e comunidades tradicionais, de modo que a vedação viola o princípio da isonomia e fere o dever do Estado, previsto nos artigos 215, 216 e 231 da Constituição da República, bem como na Convenção n. 169 da OIT, de reconhecer e assegurar a esses povos o uso e gozo de seus respectivos territórios.

Igualmente, o PL n. 2.633/2020 permite que servidores públicos e agentes políticos, tais como prefeitos, deputados, senadores, juízes, membros do Ministério Público, fiscais ambientais, servidores das Prefeituras, dentre outros, beneficiem-se de regularização fundiária de áreas das quais tenham a posse, ainda que tenham promovido atos de invasão de glebas públicas dolosamente, se cumpridos os demais requisitos. O Projeto de Lei apenas proíbe regularização fundiária em prol de servidores dos Ministérios da Economia (ME) e Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), bem como de servidores do INCRA, da Secretaria de Patrimônio da União e dos órgãos fundiários estaduais e do Distrito Federal. Nesse sentido, o PL n. 2.633/2020 permite que servidores e agentes políticos obtenham vantagem a partir de condutas ilícitas completamente incompatíveis com os



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
FORÇA-TAREFA AMAZÔNIA

respectivos cargos, ainda que praticadas há muitos anos, considerado o novo marco temporal trazido pelo projeto.

O PL também mantém previsão autorizando a utilização do imóvel em processo de regularização como garantia de empréstimos bancários, obtidos, em regra, com recursos públicos, o que resulta na esquizofrênica situação em que um imóvel público garante o pagamento de dívida cujo credor é o próprio Estado. O particular não assume risco algum, além de ser tratado de modo mais benéfico do que comunidades tradicionais e assentados da reforma agrária, público que mereceria, por suas características, tratamento menos oneroso. Nesse sentido, o Projeto de Lei, tal como a MP 910/2019, em seu texto original, viola o princípio da isonomia da impessoalidade e moralidade administrativas.

No que tange ao cumprimento de cláusulas resolutivas para aquisição do direito de propriedade, o PL n. 2.633/2020 considera descumprida a cláusula relativa ao respeito à legislação ambiental tão somente na hipótese de desmatamento em área de preservação permanente ou em reserva legal, confirmada por embargos ou auto de infração julgado no prazo de trinta dias. Na prática, os órgãos ambientais não possuem estrutura que lhes permita cumprir esse prazo. Há dúvida quanto à interpretação a ser dada ao dispositivo futuramente, havendo espaço para se compreender que, não observado o prazo de trinta dias de julgamento do auto de infração, reputar-se-á, a despeito de eventual desmatamento, inexistente violação à lei ambiental.

Não fosse o bastante, o projeto afasta a hipótese de resolução da propriedade em caso de descumprimento da cláusula resolutiva de atendimento à legislação ambiental, se o beneficiário da regularização fundiária, ainda que tendo desmatado reserva legal ou área de preservação permanente, celebrar termo de ajustamento de conduta ou acessar o Programa de Regularização Ambiental. Não se exige prova de adimplemento do acordo em TAC ou no PRA: basta celebrá-lo. Para além da insuficiência desses institutos para plena reparação dos danos causados ao meio ambiente, a medida incentiva a criminalidade, porquanto não atrela



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
FORÇA-TAREFA AMAZÔNIA

consequências fundiárias ao interessado que dilapida ecossistemas em terras públicas cuja posse já aferira mediante invasão. Por conseguinte, mantém-se a ideia de premiação do ilícito, que permeia toda a MP 910/2019.

No campo do acesso à informação, o PL n. 2.633/2020 prevê a implantação de sistema informático para transparência dos processos de regularização fundiária apenas a partir de 30 de dezembro de 2021. O prazo de implantação do sistema é superior a 18 meses, o que é desnecessário tecnicamente e incompatível com a publicidade e transparência que se espera na destinação de terras públicas federais. Não há solução técnica apresentada para a publicidade dos procedimentos em curso até referida data, o que viola os princípios da publicidade e da impessoalidade (art. 37, *caput*, CF).

O projeto também mantém a previsão de retificação cartorial de limites de imóveis rurais, mediante simples declaração do interessado de que respeitou os limites e confrontações com os imóveis vizinhos. A medida viabiliza a ocupação, na prática, de imóveis lindeiros, inclusive terras indígenas, unidades de conservação e outras áreas protegidas, sem controle judicial e/ou fundiário da parte dos órgãos competentes, com simples intervenção do cartório de registro de imóveis, o que pode comprometer o patrimônio público e direitos de povos e comunidades tradicionais.

Sobre marco temporal para regularização fundiária, o PL não altera as previsões constantes da Lei n. 13.465/2017, o que representa um avanço em relação ao texto original da MP 910/2019. Não obstante, a manutenção dos marcos reforça a ausência de requisitos de urgência e relevância para discussão da matéria por meio de projeto de lei com tramitação ultracélere. Outrossim, sem alteração dos marcos temporais, as demais previsões legislativas, embora juridicamente questionáveis, em muitos pontos, acabam perdendo sentido.

Por outro lado, basta uma emenda modificando minimamente as previsões do artigo 38 da Lei n. 11.952/2009, por exemplo, para alterar-se radicalmente a previsão a respeito dos marcos temporais de regularização fundiária,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
FORÇA-TAREFA AMAZÔNIA

motivo pelo qual toda atenção deve ser dada ao procedimento de tramitação e de aprovação do Projeto de Lei.

Reitera-se, por esse motivo, a preocupação com a sequência legislativa que promoveu alterações no marco temporal previsto originalmente na Lei n. 11.952/2009, repisando-se que a postergação de marcos temporais tende a incentivar a criminalidade agrária e ambiental, e não a promover a pacificação de conflitos no campo, como seria o esperado.

Por fim, o Projeto de Lei mantém a viabilidade de regularização fundiária especial, mediante alienação direta, em contrapartida de pagamento calculado com base no valor máximo da terra nua. Como já indicado previamente pelo Ministério Público Federal, esse parâmetro é inadequado, porquanto idealizado para cálculo de contraprestações a serem quitadas por assentados no Programa Nacional de Reforma Agrária. O PL n. 2.633/2020 aplica esse parâmetro a ocupantes de terras públicas em geral, capitalizados ou não. O tratamento equalitário de pessoas em desigual situação viola o princípio da isonomia e representa dilapidação do patrimônio público.

Em suma, a adoção de medidas aceleradoras de mecanismos de regularização fundiária sem o adequado debate e sopesamento das falhas já inerentes ao programa acabará por fomentar a prática de delitos, violando-se normas constitucionais importantes, como (i) os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, (ii) os direitos fundamentais ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à vida, à saúde, à segurança, ao lazer e à propriedade – inclusive sob seu aspecto coletivo e tradicional e sob a dimensão do patrimônio público, (iii) os princípios da isonomia e da razoabilidade; (iv) os princípios da eficiência, moralidade, publicidade e impessoalidade administrativas; (v) os princípios regentes da ordem econômica e financeira, dentre os quais a defesa do meio ambiente; (vi) as normas sobre política fundiária e agrícola; e (vii) as normas protetivas de povos e comunidades tradicionais e das respectivas marcas identitárias.

No mais, a **permanência, no texto do PL n. 2.633/2020, de pontos polêmicos, associada ao fato de a esmagadora maioria dos agricultores**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
FORÇA-TAREFA AMAZÔNIA

familiares fixados em terras públicas nos atuais marcos temporais já serem contemplados pela legislação em vigor, reforça a perspectiva de não ser oportuno – jurídica e eticamente – a votação a toque de caixa do projeto.

Em síntese, a regular e eficiente formulação de uma política de regularização fundiária que se proponha a regularizar posses, não apenas na Amazônia Legal, mas em todo o território nacional, com desconhecidos impactos ao patrimônio público, constitui tarefa incompatível com o rito célere que se pretende imprimir ao PL 2.633/2020, exigindo ampla participação popular, estudos aprofundados da realidade fundiária e ambiental brasileira, com os recortes regionais adequados, avaliação das soluções necessárias à correção das falhas já identificadas pelo TCU e consideração dos impactos específicos sobre povos e comunidades tradicionais, medidas incompatíveis com o cenário pandêmico atual.

Manaus, 19 de maio de 2020,

(assinado eletronicamente)
Ana Carolina Haliuc Bragança
Procuradora da República
Coordenadora – FT Amazônia

(assinado eletronicamente)
Rafael da Silva Rocha
Procurador da República
Coordenador Adjunto – FT Amazônia

(assinado eletronicamente)
Marco Antonio Delfino de Almeida
Procurador da República
Membro – FT Amazônia



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
FORÇA-TAREFA AMAZÔNIA



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **PR-AM-00025212/2020 NOTA TÉCNICA**

.....
Signatário(a): **MARCO ANTONIO DELFINO DE ALMEIDA**

Data e Hora: **19/05/2020 11:38:35**

Assinado com certificado digital

.....
Signatário(a): **RAFAEL DA SILVA ROCHA**

Data e Hora: **19/05/2020 12:01:13**

Assinado com certificado digital

.....
Signatário(a): **ANA CAROLINA HALIUC BRAGANÇA**

Data e Hora: **19/05/2020 11:37:16**

Assinado com login e senha

.....
Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 5A3BF1B0.C3793480.A8929FD1.D1CAD287