



NOTA TÉCNICA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 2633/2020

Do Senhor é a terra e tudo o que nela existe, o mundo e os que nele vivem;
Salmos 24:1

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de projeto de lei que visa alterar a lei nº 11.925 de 25 de junho de 2009, a qual dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União. O Projeto de Lei tem como objetivo dar continuidade a política de regularização imposta pela Medida Provisória nº 910 de 2019 promulgada pelo presidente Jair Bolsonaro. Referida Medida Provisória caducou devido a crise sanitária advinda da pandemia global, provocada pelo vírus covid-19.

Porém, antes de adentrar na análise do projeto de lei que altera a legislação vigente, mister se faz realizar um breve histórico sobre a aprovação da lei nº 11.925/2009. Antes da lei em vigência, o Poder Executivo promulgou a Medida Provisória nº 458 de 10 de fevereiro de 2009 que, posteriormente, foi alterada para a lei nº 11.925/2009 e criou o Programa Terra Legal. Na época, havia resistência de diversos setores da sociedade à aprovação da lei, em especial, os movimentos ligados à reforma agrária pelo fato de a Medida Provisória e, posteriormente, a lei aprovada conter brechas para legalizar a grilagem de terra.

A justificativa política para a edição da Medida Provisória e posterior conversão em lei foi baseada no fundamento de que diversas terras da Amazônia Legal foram vendidas para estrangeiros, e que a sanção de uma lei que desse conta de regulamentar a posse dos pequenos proprietários poderia frear o suposto avanço de estrangeiros na Amazônia¹. A argumentação mais corriqueira, e com peso definitivo para aprovação da lei, era que a entrega de título de propriedade aos posseiros, e o consequente avanço da regularização fundiária, tornaria mais fácil o trabalho de fiscalização e punição de infratores, além de conceder justo título a pessoas que

¹ Informação disponível em: <<https://diplomatie.org.br/tragedia-e-farsa-a-compra-de-terras-por-estrangeiros/>> em 24/06/2021.



outrora não eram proprietários de terras, realizando, assim, uma reforma agrária com terras da União².

Deve-se lembrar de que na época dos fatos o governo tinha como bandeira a reforma agrária e a defesa do meio ambiente, razão pela qual a Medida Provisória criou um desgaste na base apoiadora daquele governo. Ao final deste debate legislativo, a lei foi aprovada, está vigente, e já sofreu significativas alterações através da lei nº 13.465/2017.

Entretanto, passados mais de dez anos, não se observou uma efetividade da lei nº 11.925/2009, já que ela não alterou significativamente a realidade dos conflitos de terras existentes naquela região do país. Pelo contrário, se de um lado a grilagem, o desmatamento e o conflito por terras na Amazônia só têm crescido; de outro, a reforma agrária, a defesa da pequena propriedade e dos pequenos produtores rurais estão à míngua, o que é a prova contumaz que referida lei não resolveu os conflitos de terra históricos existentes e não cumpriu os objetivos que justificaram sua aprovação.

Nesse contexto, tramita na Câmara dos Deputados o projeto de lei em análise o qual recebeu como apensados o PL 1.730/2021 e o PL 2.660/2020, de autoria do Deputado Federal Zé Silva (Solidariedade-MG), e que ganhou o apelido de “PL da Grilagem”. Em apertada síntese, a referida norma em debate faz alterações substanciais na lei em vigor, ampliando a possibilidade de a União alienar ou realizar concessão de direito real de uso de imóveis sem a necessidade de licitação. Além disso, prejudica substancialmente comunidades e povos tradicionais, lesando seus direitos humanos e de usufruto de suas terras originárias.

Atualmente o projeto de lei encontra-se “aguardando a constituição de Comissão Temporária pela mesa”, conforme informações do *site* da Câmara dos Deputados³.

² Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2009/06/090623_mp458_fa_cq>

³ Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2252589>> acessado em 24/06/2021



2. DAS ALTERAÇÕES TRAZIDAS PELO PROJETO DE LEI

Neste tópico serão analisadas as mudanças propostas pelo projeto de lei, desde questões de aplicação territorial e abrangência das terras que estão submetidas ao projeto, até questões relacionadas ao procedimento de regularização.

2.1 DAS ALTERAÇÕES EM RELAÇÃO À APLICAÇÃO GEOGRÁFICA DA LEI, DAS TERRAS QUE PODERÃO SER REGULARIZADAS E A VEDAÇÃO DA REGULARIZAÇÃO POR COMUNIDADES TRADICIONAIS

A primeira alteração trazida pelo projeto de lei é acerca da amplitude territorial da norma. Ora, a lei nº 11.952/2009 delimitava a referida regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal. Entretanto, o atual projeto de lei não estabelece uma limitação territorial:

Art. 2º A Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas de domínio da União ou do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, por meio da alienação e da concessão de direito real de uso de imóveis. (NR)”

Ao retirar a expressão “no âmbito da Amazônia Legal” a lei poderá ser aplicada em qualquer Estado da União, em qualquer bioma. Essa questão fica mais clara no parágrafo único do art. 3º do PL em discussão:

Parágrafo único. Esta Lei aplica-se subsidiariamente a outras áreas sob domínio da União, sem prejuízo da utilização dos instrumentos previstos na legislação patrimonial. (NR)”

A preocupação em relação à extensão geográfica da aplicação da norma refere-se a diversas realidades existentes no país. Observa-se que o módulo fiscal dos municípios que fazem parte da Amazônia Legal tende a ser maior que em outros estados, haja vista que a Reserva Legal da área também é maior. A título de informação, o módulo fiscal é fixado através da Instrução Especial do INCRA nº 20/1980 e varia conforme o tamanho e atividade econômica da região, sendo o mínimo de 5

hectares até 110 hectares nas regiões mais distantes⁴.

Portanto, criar uma lei de concessão, venda ou doação de terras pertencentes à União ou ao INCRA, e aplicá-la de forma indiscriminada dentro do país, não é a solução adequada ao problema da regularização fundiária.

Além do problema das diversas realidades fundiárias existentes no Brasil, a alteração inserta no parágrafo único do art. 3º possibilita a aplicação da norma de forma subsidiária em terras do domínio da União, ou seja, também em terrenos de marinha e terrenos marginais, dentre outros⁵.

Seguindo na análise acerca da mudança legislativa, o Projeto de Lei em estudo também retira a possibilidade das comunidades quilombolas ou tradicionais serem beneficiadas pela regularização de suas terras através da aplicação da referida norma que, via de regra, é mais vantajosa já que permite uma regularização mais rápida que as normas específicas em vigência.

Observe que o art. 4º, §2º da PL em análise tem a seguinte redação:

§ 2º As terras ocupadas por comunidades quilombolas ou tradicionais que façam uso coletivo da área serão regularizadas de acordo com normas específicas, vedada a regularização fundiária em nome de terceiros ou de modo de apropriação da terra por esses grupos. (NR)

A lei em vigência permite que se utilizem, no que couber, as normas insertas no bojo da lei. Na prática, as comunidades quilombolas e tradicionais podem escolher a forma de regularizar suas terras, utilizando a lei nº 11.952/2009 que via de regra tem regras simplificadas se comparada com as leis específicas.

Tal questão será abordada em tópico específico.

As mudanças, em que pese serem sutis, acabam desencadeando consequências gigantescas. Afinal, a regularização poderá ocorrer em todo território nacional, abarcando diversas situações diferentes do escopo teleológico da norma que, em tese, seria regularizar as terras ocupadas por posseiros.

⁴ Disponível em: https://alfonsin.com.br/wp-content/uploads/2012/11/IE20_280580.pdf

⁵ Conforme INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 2 de 27 de julho de 2018 – disponível em <https://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/34554817/do1-2018-07-30-instrucao-normativa-n-2-de-27-de-julho-de-2018-34554799> acessado em 24/06/2021.



2.2 DAS MUDANÇAS ACERCA DO SUJEITO POSSUIDOR DO DIREITO À REGULARIZAÇÃO

Já em relação às pessoas que eventualmente serão beneficiadas com a lei, as mudanças não foram tão drásticas, porém, são igualmente inócuas para resolver os graves problemas agrários do país.

O projeto de lei menciona que a pessoa natural não pode constar no “Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravo, mantido pelo Ministério da Economia.” A lei atual é gravemente silente sobre essa questão, em que pese o regulamento estabeleça algumas obrigatoriedades para a regularização da terra.

Por outro lado, ao descrever que as vedações da regularização das ocupações, o projeto de lei acaba trazendo algumas modificações interessantes ao vedar a regularização para os ocupantes ou seus cônjuges e companheiros exerçam cargo ou emprego público no Ministério da Economia e no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, consoante art. 5º, § 1º do projeto de lei:

§ 1º Fica vedada a regularização das ocupações em que o ocupante ou o seu cônjuge ou companheiro exerçam cargo ou emprego público nos seguintes órgãos:

I - Ministério da Economia;

II - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;

III - Incra;

IV - na Secretaria do Patrimônio da União (SPU); ou

V - nos órgãos de terra estaduais ou do Distrito Federal.

A lei vigente ao estabelecer quais servidores públicos não poderão ser beneficiados pela regularização não menciona Ministérios, apenas Secretarias. Entretanto, tal avanço **é limitado** haja vista a falta de vedação em relação aos demais servidores públicos e agentes políticos: o Projeto de Lei em análise não veda a regularização de terras de prefeitos, deputados, senadores, juízes, membros do Ministério Público, fiscais ambientais, servidores das Prefeituras e tantos outros que poderão ser beneficiados, inclusive de forma dolosa. Cabe salientar que muitos dos servidores públicos e agentes políticos acima mencionados podem possuir informações privilegiadas e livre acesso a banco de dados, o que viabiliza fraudes. **Uma mudança significativa proposta pelo**

projeto refere-se a possibilidade de regularização de áreas exploradas por cooperativas de agricultura familiar “desde que tenham inscrição ativa no Cadastro de Agricultura Familiar e/ou Declaração de Aptidão- DAP, na forma do regulamento e que atendam, naquilo que couber, os requisitos listados neste artigo” – Art. 5º, §3º do projeto de lei. Nesse sentido, em relação às pessoas naturais que poderão se beneficiar da regularização e as vedações previstas, o projeto de lei não altera significativamente a lei vigente, **podendo inclusive se concluir que há um avanço ao ampliar as vedações de funcionários públicos e seus cônjuges e companheiros, em se utilizar da norma em estudo.**

2.2 DAS MUDANÇAS RELACIONADAS AO PROCEDIMENTO DE REGULARIZAÇÃO E AO TAMANHO DA ÁREA

No que tange ao procedimento de regularização, a norma vigente determina que compete ao Ministério do Desenvolvimento Agrário ou, se for o caso, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão regularizar as áreas ocupadas mediante alienação. Já o projeto em comento transfere a competência ao INCRA ou, se for o caso, ao Ministério da Economia.

Interessante notar que na justificativa do projeto de Lei o Deputado Federal Zé Silva (Solidariedade-MG), seu autor, menciona a deterioração do INCRA com a diminuição de servidores e escassez de recursos⁶. Entretanto, o projeto de lei acaba por dar ao INCRA a competência para realizar a regularização, e tira do Ministério da Agricultura ou Planejamento a competência concorrente.

Em que pese o INCRA ser a autarquia correta para aplicar a política pública elencada no projeto de lei, na prática, provavelmente o Ministério da Economia assumirá tais competências, haja vista o abarrotamento de trabalho do INCRA, a falta de funcionários e recursos.

As consequências práticas serão duas: a) ou o processo de regularização

⁶ Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1893531&filename=PL+2633/2020



e fiscalização será estagnado pela falta de condições de análise do INCRA; b) ou o Ministério da Economia assumirá tal competência e retirará dos órgãos, autarquias e Ministérios que tem viés técnico, a análise dos procedimentos.

Outra mudança significativa é que a lei atual determina o limite máximo para regularização de propriedade sem vistoria prévia que é de 4 (quatro) módulos fiscais. Já o projeto de lei aumenta esse limite para 6 (seis) módulos fiscais. O incremento da área é uma das principais mudanças que será discutida em tópico apartado.

Além disso, o projeto traz no bojo da lei o procedimento para regularização das terras. Atualmente tais procedimentos estão previstos em regulamentos, já que a lei n. 11.952/2009 é sucinta sobre o assunto:

Art. 13 Os requisitos para a regularização fundiária dos imóveis de até 4 (quatro) módulos fiscais serão averiguados por meio de declaração do ocupante, sujeita a responsabilização nas esferas penal, administrativa e civil, dispensada a vistoria prévia.

Já o Projeto de Lei estabelece um procedimento, instruídos pelo interessado ou pelo INCRA contendo diversos documentos:

I - a planta e o memorial descritivo, assinados por profissional habilitado e com o devido Termo de Responsabilidade Técnica (TRT), contidas as coordenadas dos vértices definidores dos limites do imóvel rural, georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro;

II - o Cadastro Ambiental Rural (CAR) ativo;

III - as declarações do requerente e do seu cônjuge ou companheiro, sob as penas da lei, de que:

a) não sejam proprietários de outro imóvel rural em qualquer parte do território nacional e não tenham sido beneficiários de programa de reforma agrária ou de regularização fundiária rural;

b) exerçam ocupação e exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores, anteriormente a 22 de julho de 2008;

c) pratiquem cultura efetiva;

d) não exerçam cargo ou emprego público:

1. no Ministério da Economia;

2. no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;

3. no Incra;

4. na Secretaria do Patrimônio da União (SPU); ou

5. nos órgãos de terra estaduais ou do Distrito Federal

e) não mantém em sua propriedade trabalhadores em condições



análogas às de escravos;

f) o imóvel não se encontra sob embargo ambiental, ou seja, objeto de infração do órgão ambiental federal, estadual, distrital ou municipal.

IV - a comprovação de prática de cultura efetiva, ocupação e exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores, anteriores a 22 de julho de 2008, que poderá ser feita por meio de sensoriamento remoto.

§2º O Incra, preliminarmente, instruirá o processo com consulta junto à base de dados de autuações ambientais e embargos do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, para aplicação dos §§3º a 6º deste artigo.

§3º O Incra dispensará a realização da vistoria prévia de imóveis de até seis módulos fiscais, sem prejuízo do poder fiscalizatório, após análise técnica dos documentos referidos no § 1º, se verificado o preenchimento dos requisitos estabelecidos por esta Lei.

Em uma análise perfunctória pode-se concluir que tal mudança acarreta mais segurança jurídica e inibe eventuais fraudes, em que pese a vistoria prévia não ser exigida. Entretanto, ao fixar os requisitos na própria lei, o projeto acaba engessando os órgãos técnicos executores já que não poderão criar regulamentos acerca da norma e só poderão exigir o que está previsto na lei.

O projeto não avança quanto à necessidade de salvaguardas ambientais, haja vista não prever a recuperação de áreas degradadas que fazem parte da Reserva Legal ou Área de Proteção Permanente.

No mesmo sentido, ao permitir a regularização sem vistoria de áreas de até 6 (seis) módulos fiscais, diminui de maneira significativa o poder de fiscalização, uma vez que os bancos de dados eletrônicos podem sofrer adulterações, conhecidas como “grilagem eletrônica”.

É fato que o projeto possui outras alterações legislativas, inclusive na lei de licitações. No entanto, entende-se que as mudanças acima mencionadas são as principais e as que causam mais impacto social e jurídico.

Nesse sentido, passa-se a analisar os impactos decorrentes do projeto de lei.

3. DO RETROCESSO NO CONTROLE AMBIENTAL



Ao aumentar significativamente a área rural passível de regularização sem prévia vistoria e, ainda, ter sua abrangência em todo território nacional, o projeto traz consequências ambientais devastadoras. Por primeiro, a lei não avança no sentido de obrigar o posseiro a reparar os danos ambientais, o que é grave, uma vez que a grande maioria dessas terras sujeitas a regularização adveio de desmatamentos ilegais.

Nesse sentido, o PL deveria prever salvaguardas ambientais, prévias e posteriores à regularização, devendo o proprietário cumprir as exigências legais sob pena de perder o título – cláusula resolutiva de propriedade. A lei atual com as alterações realizadas também é falha neste quesito, e o projeto em estudo não traz inovações significativas.

Com efeito, no que tange às questões ambientais, o projeto de lei beneficia aqueles que cometeram crime ambiental ao desmatar APP e Reserva Legal e que, mesmo assim, poderão receber o título da área sem a necessidade de realizar reparos ao dano ambiental causado.

Outro grave equívoco do projeto no processo de regularização é analisar a conformidade com a lei ambiental simplesmente a partir da verificação de auto de infração na base do INCRA. **Ocorre que há muitas irregularidades ambientais que acabam não gerando auto de infração, quer seja pela incapacidade dos órgãos fiscalizatórios, quer seja pelo fato dos trâmites procedimentais serem demorados ou, ainda, pela possibilidade da irregularidade ambiental ser fiscalizada pelo poder público Estadual e Municipal e que, por óbvio, não estará na base de dados do INCRA.**

Assim, vê-se um retrocesso legislativo considerável, já que o Decreto nº 10.592/2020, **atualmente em vigor, é mais rigoroso**, pois dispõe que a verificação referente a legislação ambiental é realizada com a juntada de certidões negativas de infração ambiental (Federal, Estadual e Municipal), ou instrumento similar, e da inscrição no Cadastro Ambiental Rural (CAR).

O que se observa é uma pressa injustificável para, supostamente, realizar a regularização fundiária em detrimento das questões ambientais. O PL deveria unir a sustentabilidade ambiental com a regularização fundiária, ainda mais por



expandir a aplicabilidade da lei para todo o território nacional. Porém, não é o que se observa.

O texto até então proposto deixa as questões ambientais em segundo plano, o que caracteriza uma afronta ao art. 225 da Constituição Federal que garante o Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Ao diminuir as exigências acerca da regularidade ambiental, o PL 2633/2020 acarreta em retrocesso socioambiental que é vedado pelo STF:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA N. 558/2012. CONVERSÃO NA LEI N. 12.678/2012. INÉPCIA DA INICIAL E PREJUÍZO DA AÇÃO QUANTO AOS ARTS. 6º E 11 DA MEDIDA PROVISÓRIA N. 558/2012 E AO ART. 20 DA LEI N. 12.678/2012. POSSIBILIDADE DE EXAME DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS PARA O EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA EXTRAORDINÁRIA NORMATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA. ALTERAÇÃO DA ÁREA DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO POR MEDIDA PROVISÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. CONFIGURADA OFENSA AO PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DE RETROCESSO SOCIOAMBIENTAL. AÇÃO PARCIALMENTE CONHECIDA E, NESSA PARTE, JULGADA PROCEDENTE, SEM PRONÚNCIA DE NULIDADE. 1. Este Supremo Tribunal manifestou-se pela possibilidade e análise dos requisitos constitucionais para a edição de medida provisória após a sua conversão em lei. 2. A jurisprudência deste Supremo Tribunal admite, em caráter excepcional, a declaração de inconstitucionalidade de medida provisória quando se comprove abuso da competência normativa do Chefe do Executivo, pela ausência dos requisitos constitucionais de relevância e urgência. Na espécie, na exposição de motivos da medida provisória não se demonstrou, de forma suficiente, os requisitos constitucionais de urgência do caso. 3. As medidas provisórias não podem veicular norma que altere espaços territoriais especialmente protegidos, sob pena de ofensa ao art. 225, inc. III, da Constituição da República. 4. As alterações promovidas pela Lei n. 12.678/2012 importaram diminuição da proteção dos ecossistemas abrangidos pelas unidades de conservação por ela atingidas, **acarretando ofensa ao princípio da proibição de retrocesso socioambiental, pois atingiram o núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado previsto no art. 225 da Constituição da República.** 5. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, nessa parte, julgada procedente, sem pronúncia de nulidade. (STF - ADI: 4717 DF - DISTRITO FEDERAL 9940164-17.2012.1.00.0000, Relator: Min. CÁRMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 05/04/2018, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-031 15-02-2019)*

4. DA NÃO APLICABILIDADE DA REGULARIZAÇÃO SIMPLIFICADA PARA OS POVOS TRADICIONAIS

Os povos tradicionais são definidos pelo Decreto nº 6040/2007 como sendo “grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição”⁷. Esses grupos historicamente sofrem com o descaso dos governantes, e em especial com a atual gestão federal que tenta diminuir direitos das minorias.

Se a justificativa da alteração legislativa é para beneficiar os pequenos agricultores que não possuem títulos, é totalmente incoerente retirar dos quilombolas e comunidades tradicionais a possibilidade de regularizar as terras ocupadas de forma mais simplificada.

Desse modo, retirar desses grupos a possibilidade de aplicar a norma, ainda que de forma subsidiária ou no que couber, acaba demonstrando o verdadeiro interesse do legislador, que, ao que tudo indica, é regularizar a grilagem de terra, beneficiando infratores ambientais.

Com efeito, não existe justificativa técnica e jurídica para discriminar as comunidades tradicionais que são tão hipossuficientes quanto os pequenos proprietários que não possuem títulos. Referida discriminação é mais uma inconstitucionalidade já que fere de morte o princípio da isonomia e os deveres do Estado previstos no art. 215, 216 e 231 da Constituição Federal.

O retrocesso ambiental está escancarado no Projeto de Lei ao delimitar que só ocorrerá a resolução da propriedade com a retomada da terra, na hipótese de desmatamento em área de preservação permanente ou em reserva legal e, ainda, que referido ato deva ser confirmado por embargos ou auto de infração. Na prática a fiscalização é precária e inviabiliza as medidas que possam gerar a resolução da propriedade.

Para piorar, o projeto ainda prevê que **não será aplicada a resolução da**

⁷ Decreto nº 6040/2007, art. 3º, I. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm > acessado em 25/06/2021.



propriedade mesmo nos casos de desmatamento de Reserva Legal e APP, quando o beneficiário celebrar Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) ou adentrar no Programa de Regularização Ambiental (PRA). Ressalte-se que a lei não exige prova de que houve o adimplemento do TAC ou do RPA o que apenas beneficia, novamente, os infratores.

Outra preocupação bem elucidada pela nota técnica realizada pela Força-Tarefa Amazônia do Ministério Público Federal (MPF), sobre o presente projeto de lei, **refere-se à possibilidade de concessão de títulos de terras que estejam em processo de demarcação de terra indígena**, vejamos:

*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, interditadas⁸).***

Mais uma vez é possível observar inconstitucionalidades, além da deterioração da proteção de direitos fundamentais das comunidades tradicionais.

5. DA ANÁLISE DO PROGRAMA TERRA LEGAL (LEI 11.852/2009) REALIZADA PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

O Tribunal de Contas da União (TCU) realizou um relatório de auditoria do Programa Terra Legal – TC 031.961/2017-7 – cuja data de julgamento ocorreu em 01/04/2020. Em apertada síntese, o TCU apontou diversas falhas na execução do programa que diminuiu em muito a eficácia da norma vigente, que não alcançou o objeto previsto na lei.

As principais falhas na aplicação do “Programa Terra Legal” foram elencadas no acórdão:

a) Falta de providências para a recuperação de áreas irregularmente

⁸ Nota Técnica do Ministério Público Federal, Força-Tarefa Amazônia, página 04. Disponível em <<http://www.mpf.mp.br/am/sala-de-imprensa/docs/nota-tecnica-projeto-de-lei-2633-2020>> acessado em 25/06/2012.

ocupadas;

b) Ausência de medidas para retomada e destinação de áreas cujos processos de regularização foram indeferidos;

c) Não cumprimento de cláusulas resolutivas;

d) Diminuição do rendimento operacional do programa;

e) Prejuízo decorrente de titulações irregulares;

f) Desmatamento em áreas do programa após a Lei 11.952/2009⁹

O PL em análise em nada corrige as referidas falhas mencionadas pelo TCU, pelo contrário. Ao aumentar a área passível de regularização sem vistoria prévia, acarreta um aumento da demanda do INCRA e contribui para sua ineficácia, haja vista o desmanche estatal ocorrido nos órgãos públicos ligados à proteção ambiental e regularização fundiária, em especial a autarquia citada.

As falhas encontradas pelo TCU não serão sanadas pelo Projeto de Lei analisado, razão pela qual ele é inócuo. O referido acórdão até admite um avanço na regularização de terras na Amazônia Legal, mas menciona que não houve diminuição do desmatamento, não houve cumprimento das cláusulas resolutivas e, tampouco a retomada e destinação referentes a áreas cujos processo de regularização foram indeferidos. Tais terras somam 887 ha., e um valor estimado de R\$ 2,4 bilhões.¹⁰

Na seara da preservação do meio ambiente, o TCU chegou a seguinte análise:

Considerando que uma das cláusulas resolutivas contidas nos títulos de domínio emitidos no âmbito do Programa Terra Legal é o cumprimento da legislação ambiental, esse programa teria grande potencial para contribuir com a redução das taxas de desmatamento na Amazônia Legal.

No entanto, análise por geossensoriamento remoto da amostra de 1.287 parcelas registradas no sistema Sigef selecionadas para a auditoria levou à constatação do incremento do desmatamento desde 2008 – mais de 82 mil ha –, o que demonstra não se mostrar o programa instrumento efetivo para a solução do problema do avanço do desmatamento¹¹.

⁹ FISCALIZAÇÃO DE ORIENTAÇÃO CENTRALIZADA. PROGRAMA TERRA LEGAL. IRREGULARIDADES. OPORTUNIDADES DE APERFEIÇOAMENTO DO PROGRAMA. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA. (TCU - RA: 03196120177, Relator: ANA ARRAES, Data de Julgamento: 01/04/2020, Plenário)

¹⁰ Nota Técnica do Ministério Público Federal, Força-Tarefa Amazônia, página 02. Disponível em <<http://www.mpf.mp.br/am/sala-de-imprensa/docs/nota-tecnica-projeto-de-lei-2633-2020>> acessado em 25/06/2012.

¹¹ FISCALIZAÇÃO DE ORIENTAÇÃO CENTRALIZADA. PROGRAMA TERRA LEGAL. IRREGULARIDADES. OPORTUNIDADES DE APERFEIÇOAMENTO DO PROGRAMA. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA. (TCU - RA: 03196120177, Relator: ANA ARRAES, Data de Julgamento: 01/04/2020, Plenário)

O Projeto de Lei em nada agrega ou corrige as questões relacionadas às fiscalizações das áreas que seja no procedimento anterior à titulação ou posterior. Com efeito, o Projeto de Lei apenas expande para todo o Brasil uma política de regularização fundiária aplicada no âmbito da Amazônia Legal que se mostra falha e inócua para resolver os graves problemas fundiários e ambientais do país. Em mais de dez anos de aplicação da norma vigente, não se resolveram os problemas necessários, a União não retomou para si as terras irregulares que não são passíveis de regularização, e não houve diminuição do desmatamento. Aplicar a referida política com uma flexibilidade no processo de regularização, principalmente em relação às normas ambientais, e em todo território nacional e, ainda, excluindo as comunidades tradicionais não alcançará o objetivo proposto. Assim, não faz sentido expandir uma política que já possui falhas e mostrou-se inócua para alcançar os seus objetivos.

6. DAS CRÍTICAS AO PROJETO DE LEI

O Projeto de Lei em análise mostrou-se totalmente inadequado para atender as demandas fundiárias e ambientais da nossa nação.

A lei vigente, lei n. 11.952/2009, já possui mecanismo necessários para realização da regularização fundiária.

O incremento de 2 (dois) módulos fiscais para a regularização simplificada, sem vistoria prévia, também se mostra inadequado.

Conforme apontou o Ministério Público Federal¹², o aumento de **2 módulos fiscais para a dispensa de vistoria ampliada beneficia apenas 5% do público alvo do programa. Estudos indicam que 95% dos posseiros de terras pertencentes a União mantêm posse de até quatro módulos fiscais, podendo ter direito a regularização nos termos da lei vigente, bastando apenas que o Poder Executivo cumpra a legislação atual.**

¹² Nota Técnica do Ministério Público Federal, Força-Tarefa Amazônia, página 06. Disponível em <<http://www.mpf.mp.br/am/sala-de-imprensa/docs/nota-tecnica-projeto-de-lei-2633-2020>> acessado em 25/06/2012



A dúvida que permeia é saber quem o projeto de lei deseja beneficiar com o aumento da área passível de regularização.

Apenas à guisa de informação, mais descabida ainda era a MP 910/2019, que alterava o marco temporal e aumentava a regularização sem vistoria prévia para imóveis com 15 (quinze) módulos fiscais. Na realidade o que se vê é uma articulação política muito forte. O Executivo, ao editar uma MP com mudanças drásticas, acabou fazendo do Projeto de Lei em comento um mal menor.

Do ponto de vista de mudança na realidade fática, conclui-se que o Projeto de Lei em discussão é totalmente inócuo e perde a oportunidade de corrigir as falhas já apontadas pelo TCU e de integrar as políticas fundiárias com as ambientais.

Já em relação a questões constitucionais, observa-se que o Projeto de Lei fere normas constitucionais ao tratar as comunidades tradicionais de forma discriminatória, e **acarretando ofensa ao princípio da proibição de retrocesso socioambiental.**

Ainda, o Projeto de Lei fere diretamente os artigos 215, 216 e 231 da Constituição Federal ao discriminar as comunidades tradicionais, vedando que as terras por elas usadas sejam passíveis de regularização de forma simplificada.

Em relação ao incentivo agrícola, o Projeto de Lei cria uma situação esdrúxula ao autorizar a utilização do imóvel em processo de regularização como garantia de empréstimos bancários que, em regra, são obtidos através de bancos públicos ou subsidiados pelo poder público. Na prática, como as terras ainda pertencem à União, o particular não assume nenhum risco, já que o credor é o próprio Estado e a garantia são terras pertencentes à União ainda em fase de regulamentação, as quais poderão ser indeferidas.

Por fim, um projeto de lei que tem um tema tão caro quanto esse, e que aumenta a aplicabilidade da norma em todo território nacional, deveria passar pela mais ampla discussão com a sociedade.

Cabe lembrar que o Brasil assinou o Acordo de Escazú em 27 de setembro de 2018 o qual preconiza em seu art. 7º, parágrafo terceiro:

*Cada Parte promoverá a participação do público em processos de tomada de decisões, revisões, reexames ou atualizações além dos mencionados no parágrafo 2 do presente artigo, **relativos a questões***



ambientais de interesse público, tais como o ordenamento do território e a elaboração de políticas, estratégias, planos, programas, normas e regulamentos que tenham ou possam ter um impacto significativo sobre o meio ambiente¹³.

Em nenhum momento a sociedade e as entidades, associações, ONGs tiveram a oportunidade de se manifestar e participar da construção do referido projeto de lei. Com efeito, não há o amplo debate necessário acerca da temática, quer seja por falta de interesse dos propositores do projeto, quer seja pelo fato de estarmos passando pela maior crise sanitária da história recente, razão pela qual a mídia e a sociedade como um todo voltaram suas preocupações para outras questões urgentes.

Tendo em vista que não existe lacuna legal, e que a matéria já está regulada pela lei vigente, eventuais mudanças podem aguardar um momento oportuno em que a participação da sociedade poderá ocorrer de forma natural, sem os percalços criados pela pandemia.

7. CONCLUSÃO

A lei vigente é suficiente para regularizar 95% do público-alvo da norma, razão pela qual não se justifica uma mudança legislativa na temática. Eventuais mudanças deveriam corrigir as falhas expostas pelo TCU e melhorar as salvaguardas ambientais, realizando uma interação entre a regularização fundiária e a proteção ao meio ambiente.

Entretanto, o projeto de lei vai em direção totalmente contrária à proposta alhures mencionada, haja vista afrouxar as normas ambientais, aumentar o tamanho da terra regularizada sem fiscalização, e discriminar as comunidades tradicionais, sendo claramente inconstitucional.

Por fim, a alteração legislativa não acarretará mudança fática, uma vez que o problema central da aplicação da norma em vigência é a falta de estrutura dos órgãos responsáveis pela regularização das terras e fiscalização.

¹³ ¹³ Acordo de Escazú disponível em <
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43611/S1800493_pt.pdf> acessado em
25/06/2021.



A incoerência do projeto é tamanha que em sua justificativa menciona a precariedade do INCRA:

Nesse sentido, destaca-se que a autarquia, que nos anos 90 tinha quase 10 mil servidores e cinco atribuições, hoje vive uma realidade de escassez de recursos e número reduzido de servidores, cerca de 30%. Com isso, a capacidade operacional desse órgão importante foi drasticamente reduzida, e quem paga essa conta são as famílias assentadas, que vivem à espera do sonho da terra própria, há décadas.

Qualquer política pública de regularização fundiária e fiscalização ambiental passará por órgãos executores que estão sendo vilipendiados, e principalmente, nos últimos seis anos.

A mudança necessária para viabilizar a regularização das terras e a fiscalização ambiental passa pela valorização da máquina administrativa, dos órgãos e autarquias públicas, contratação e capacitação de servidores, informatização e unificação dos dados e cadastros. Enfim, passa por um investimento maciço na máquina pública que vem sendo enxuta com o fundamento que é necessário realizar uma reforma administrativa e diminuir o tamanho do Estado.

O projeto de lei cita diversas atribuições do INCRA que são fundamentais para que haja a regularização das terras, porém, a precarização da autarquia não contribui para a efetividade da norma – quer seja a vigente ou qualquer outra que poderá vir a ser aprovada pelo poder legislativo.

Outro fator importante é que a informatização dos dados cadastrais das terras, os cruzamentos dos referidos dados com outros órgãos, o sensoriamento remoto das áreas mencionadas na lei, são medidas que **não necessitam de norma do poder legislativo para serem aplicadas: bastaria um simples regulamento, e que surtiria o mesmo efeito.**

Portanto, conclui-se que o projeto de lei possui inconstitucionalidades, sendo um retrocesso do ponto de vista ambiental, da fiscalização, e do desmatamento, além de ser inócuo para resolver as questões fundiárias de posseiros em terras da União.

A solução mais plausível para o problema é o Poder Executivo aplicar de forma integral a legislação vigente, através de investimento de recursos substanciais



nos órgãos e autarquias que atuam na área da regularização fundiária e meio ambiente no país. Ao mesmo tempo, o Poder Legislativo precisa discutir com a sociedade uma norma que tenha, como verdadeiro objetivo, a resolução da regularização fundiária junto com a proteção ao meio ambiente, e a garantia de direitos humanos e fundamentais.

REDE CRISTÃ DE ADVOCACIA POPULAR

Brasil, julho de 2021