

Regularização Fundiária no País

Brasília, 03 de maio de 2021.



SEAF

MINISTÉRIO DA
AGRICULTURA, PECUÁRIA
E ABASTECIMENTO



Atuação do INCRA

POLÍTICA FUNDIÁRIA E DA REFORMA AGRÁRIA

Regularização Fundiária de ocupações em Glebas Públicas Federais

Lei nº 11.952/2009

- ❑ Permite titular posses de produtores que comprovem ocupação até 2008;
- ❑ Comprovação de prática de cultura efetiva, ocupação e exploração nas posses legítimas;
- ❑ Aplicável a propriedades rurais de até 2.500 hectares.

Regularização dos lotes de Assentamentos Rurais

Lei nº 8.629/1993

- ❑ Regulariza, mediante titulação, produtores provenientes da reforma agrária conforme Art. 18 da Lei;
- ❑ Comprovação de prática de cultura efetiva, ocupação e exploração em seu lote.
- ❑ Aplicável a parcelas de até 4 MF;

Regularização Fundiária na Amazônia

Em 2019 - INCRA recebe do antigo Terra Legal a atribuição da Regularização Fundiária nas Glebas Federais, com o seguinte passivo:

- ❑ Sistemas incompletos, com problemas de manutenção e segurança Sisterleg, Sigef Resultados, Sigef Titulação e Sigef Acervo
- ❑ 10 anos de arquivos e processos físicos espalhados nas regionais da Amazônia Legal
- ❑ 68.000 Processos no SEI da antiga Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead)
- ❑ **Acórdão 727/2020 do TCU – Auditoria referente ao período 04-2008 a 02-2019**

118. Registre-se que, na auditoria do Pará, por meio da Nota Informativa 45, de 17/4/2019, assinada pelo Sr. Assis Brasil Guimarães Neto, Coordenador do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria Incrá 369, de 21/2/2019, foi informado que o desenvolvimento o sistema Sigef Financeiro, que estava em andamento, está parado por falta de contrato para tal fim.

119. Ressalta-se que, mais grave do que a falta de acompanhamento, é o fato de o beneficiário que quer efetuar seus pagamentos não poder fazê-lo, em virtude de ausência de rotinas administrativas nas regionais para essa finalidade.

120. Verificaram-se 55 processos em que houve o pedido de pagamento sem o respectivo deferimento, sendo 27 no Amazonas, 11 no Amapá, 1 no Acre, 12 em Rondônia e 4 no Pará. A lista completa compõe o apêndice L.

121. Nesses processos verificou-se que os gestores da regional buscaram, sem sucesso, junto à Serfial atender o pleito dos titulares, com vistas ao pagamento das parcelas vencidas. Citam-se, como exemplo, os processos 56422.001639/2012-48, de Rondônia e 56426001066/2010-51, do Pará, em que houve solicitação de quitação, em 20/10/2014, e 16/1/2015, respectivamente.

122. Cita-se ainda, no Amazonas, o processo 56421.00434/2009-50, no qual constatou-se em 19/7/2013, requereu a emissão da GRU para pagamento da primeira parcela. Em 4/8/2013, um ano depois, solicitou novamente para pagamento da primeira e segunda parcela. Em 16/9/2013, pediu para as parcelas de 2013 a 2016, além da GRU do valor total para quitação. Todavia, nenhum dos pedidos foi deferido.

123. Nesse contexto, a proposta de encaminhamento consiste em dar ciência ao Incrá que:

a) a autarquia não está cumprindo a Portaria Sead 204/2018, que prevê procedimentos de monitoramento e verificação do cumprimento de condições resolútivas, incidente em Títulos e Concessões de Direito Real de Uso, expedidos com fundamento na Lei 11.952/2009, e que dessa situação pode ocasionar a aplicação de multa por parte do Tribunal;

b) a autarquia não está disponibilizando meios necessários para que os beneficiários do Programa Terra Legal cumpram a cláusula resolútiva prevista no inciso IV do art. 15 da Lei 11.952/2009, mas vigente para todos os títulos emitidos até 10 de dezembro de 2019, conforme o art. 15 da Lei 11.952/2009, que prevê as condições e forma de pagamento do Títulos e Concessões de Direito Real de Uso, e que a manutenção dessa situação pode ocasionar a aplicação de multa por parte do Tribunal.

124. Ademais, propõe-se recomendar ao Incrá que avalie a conveniência e oportunidade de fazer o geossensoriamento remoto, não somente para verificar a existência da cultura efetiva, prevista na Portaria Sead 204, de 29/3/2018, como também para verificar o cumprimento das cláusulas ambientais.

125. Propõe-se ainda determinar ao Incrá que encaminhe plano de ação para adequação da situação à prevista na Portaria Sead 204/2018, quanto aos procedimentos para monitoramento e verificação do cumprimento de condições resolútivas; bem como, ao inciso IV do art. 15 da Lei 11.952/2009, MP 910/2019, mas vigente para todos os títulos emitidos até 10 de dezembro de 2019, conforme §8º do art. 15 da Lei 11.952/2009, que prevê as condições e forma de pagamento do Títulos de Domínio e Concessões de Direito Real de Uso.

126. Por fim, propõe-se dar ciência à Superintendência Estadual do Ibama nos respectivos estados, dos casos de descumprimento cláusulas ambientais, descritos no apêndice K, para as providências que entender cabíveis.

127. Como benefício espera-se o recolhimento de receita, referente às parcelas vencidas de no mínimo R\$ 6.806.129,16.

Diminuição de quase 80% do rendimento operacional do programa entre 2014 e 2017, chegando a praticamente zero títulos emitidos no primeiro semestre de 2019

128. O Programa Terra Legal tem apresentado baixo rendimento operacional, principalmente na regularização de áreas ocupadas por particulares, com uma diminuição em 2018 de quase 80% na emissão de títulos em relação ao exercício de 2014, chegando a zero no primeiro semestre de 2019. Como consequência disso, os resultados do Programa Terra legal não têm sido suficientes para tratar os problemas de instabilidade jurídica, grilagem de terras e avanço do desmatamento na região da Amazônia Legal, relatados na exposição de motivos da MP 458/2009, convertida na Lei 11.952/2009, bem como para a promoção da função social da terra nessa região, conforme disposto no art. 186 da CF/88.

Titulação de apenas 13% da área georreferenciada

“... os resultados do Programa Terra legal não têm sido suficientes para tratar os problemas de instabilidade jurídica, grilagem de terras e avanço do desmatamento na região da Amazônia Legal, relatados na exposição de motivos da MP 458/2009, convertida na Lei 11.952/2009, ...”

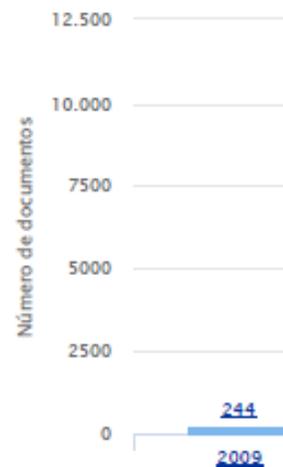
A Lei 11.952 embasou o lançamento em 2009 do Programa Terra Legal, teve como objetivo regularizar posses em glebas públicas federais na Amazônia Legal, executada inicialmente pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA.

NÚMERO DE TÍTULOS EXPEDIDOS EM 2019 E 2020:

TIPO DE DOCUMENTO TITULATÓRIO	2019	2020*	Total
Provisórios – CRO	0	4.910	4.910
Definitivos – TD/CDRU	1	553	554
Estaduais –Convênios	17.836	6.383	24.219
Liberação de condição resolutiva	23	94	117
Total	17.430	11.940	29.800

*Dados de 31/12/2020.

Evolução dos Resultado



Documentos

Título Urbano

Títulos Rurais - Lei 11.952/2009

Destinação para outros órgãos

Título Estadual

Liberação de Cláusula

CRO

8912

40.808

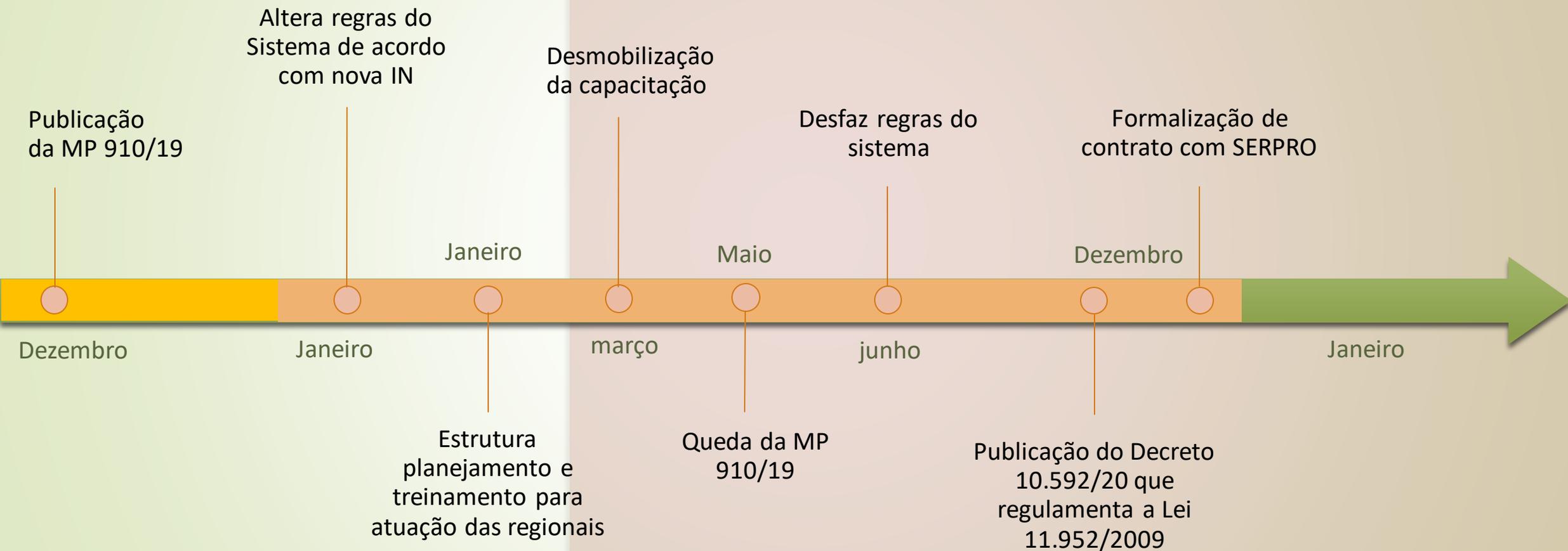


Atendimento da Regularização Fundiária

Necessidade de alterar regras

Legislação

Pandemia



2019

2020

2021

Publicação do Decreto 10.592/2020

Com a queda da MP 910, o Poder Executivo publicou o Decreto 10.592/2020 que buscou incorporar parte das evoluções contidas na referida MP, ou seja:

- **Imprimir maior celeridade na análise dos requisitos do imóvel para regularização:**
 - possibilidade de apresentação da documentação de forma digitalizada;
 - sensoriamento remoto e consulta à base de dados do Governo Federal para todos os imóveis;
 - processo simplificado para a regularização de imóveis de até um módulo fiscal;

Dificuldades estruturais encontradas em 2019

Infraestrutura

- Sistemas e equipamentos obsoletos há anos sem investimentos e manutenção adequada.
 - Processos licitatórios concluídos para renovação
- **Frota sucateada**
 - Aquisição de 95 veículos em 2019
 - Renovação do restante da frota – orçamento de 2021

Pessoal

- Defasagem de quadro e sem possibilidade imediata de contratação, o que requer o estabelecimento de parcerias institucionais.



O Programa tem como finalidade aumentar a capacidade operacional dos procedimentos de regularização e titulação nos projetos de reforma agrária do Incra ou terras públicas federais passíveis de regularização.

***Parcerias institucionais previstas no
artigo 32 da Lei 11.952/2019***

744
***prefeituras já
solicitaram
adesão***



Plano de Transformação Digital

Projeto: Plataforma de Gestão e Inteligência Territorial

Acelerar o processo de análise e emissão de **títulos**

Ampliar serviços ao público da **Reforma Agrária**

Promover a **unificação dos cadastros**

Promover a **transformação digital** do INCRA

Aperfeiçoar a **governança fundiária e territorial**

Integrar e desburocratizar os processos de negócio do INCRA



*O Incra hoje
é um 10 órgãos
que mais promoveram
interoperabilidade com
obtenção automática
de informações do
Cidadão.*

Parcerias Técnicas

Ministério da Justiça

Adesão ao Programa Brasil Mais

Programa do Ministério da Justiça e coordenado pela Polícia Federal para acesso ao Sistema SCON (Planet), de imagens de satélite.

A plataforma permite ao Incra a visualização das imagens diárias e mosaicos mensais de todo o Brasil para apoio às ações de regularização fundiária.



Ministério da Justiça

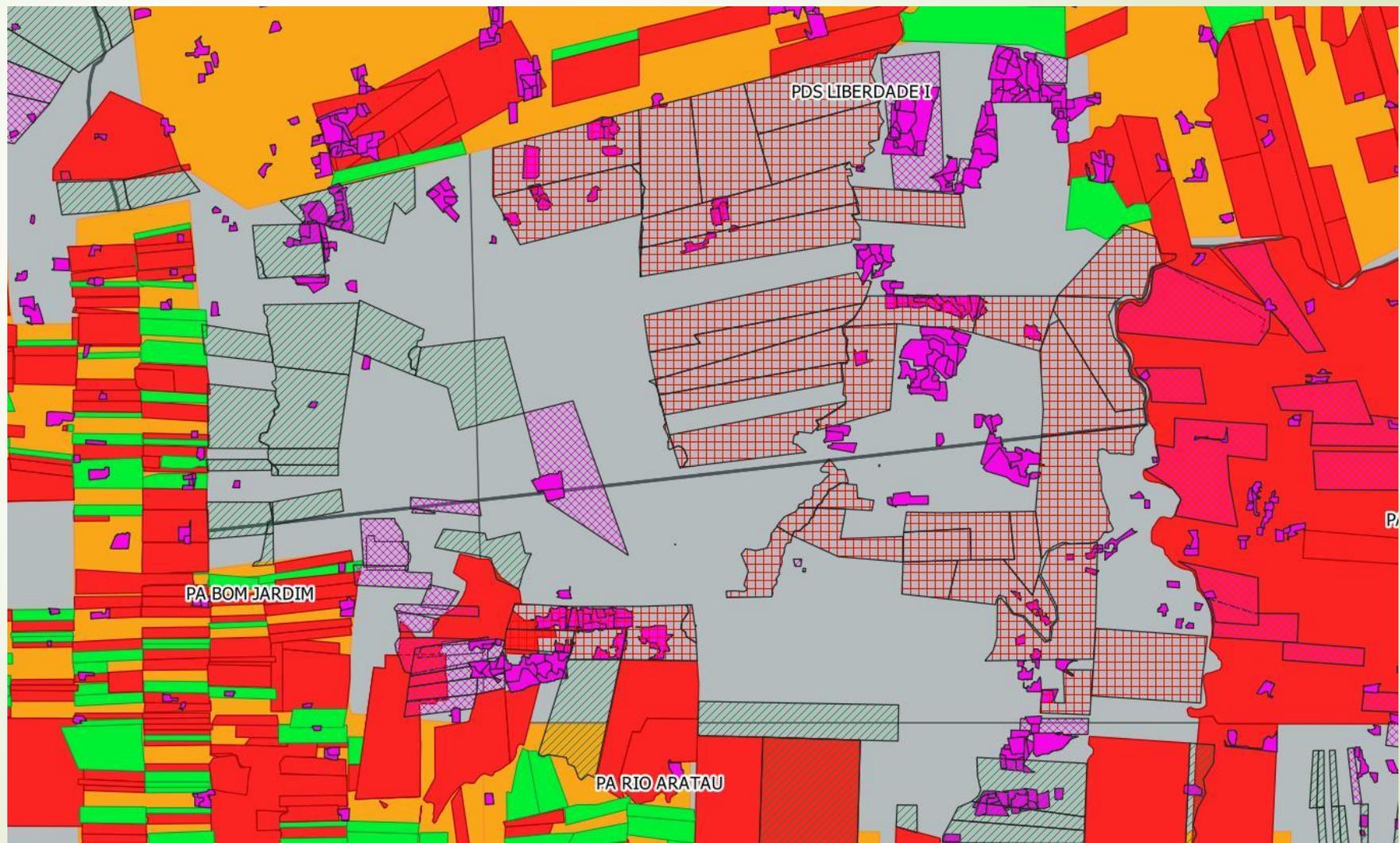


Parcerias Técnicas

Censipam

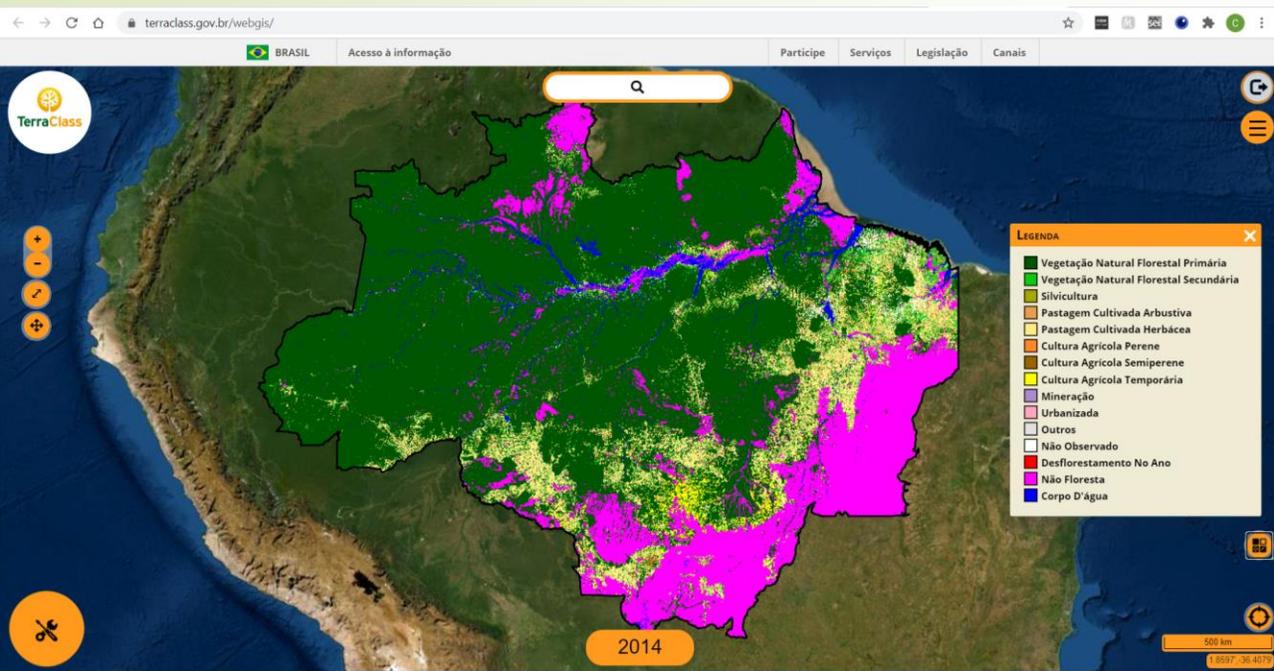
Centro Gestor e Operacional do
Sistema de Proteção da Amazônia

Elaboração de relatórios de inteligência para combate à grilagem e desmatamento no âmbito do Conselho Nacional da Amazônia - CNAL.



Parcerias Técnicas

INPE e Embrapa



Disponibilização da plataforma Terra Class para verificação de uso e ocupação de acordo com o marco legal (22/07/2008);

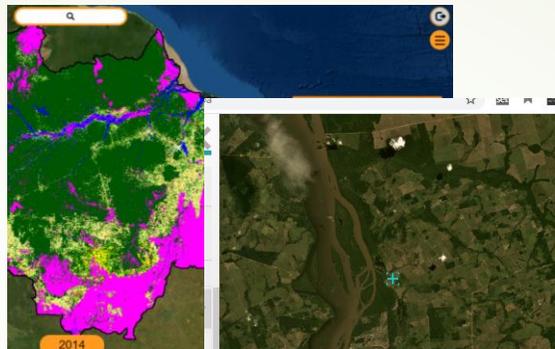
Validação da metodologia para o uso do sensoriamento remoto para regularização fundiária e para o acompanhamento do cumprimento das cláusulas resolutivas.



Parcerias institucionais



Inteligência Territorial



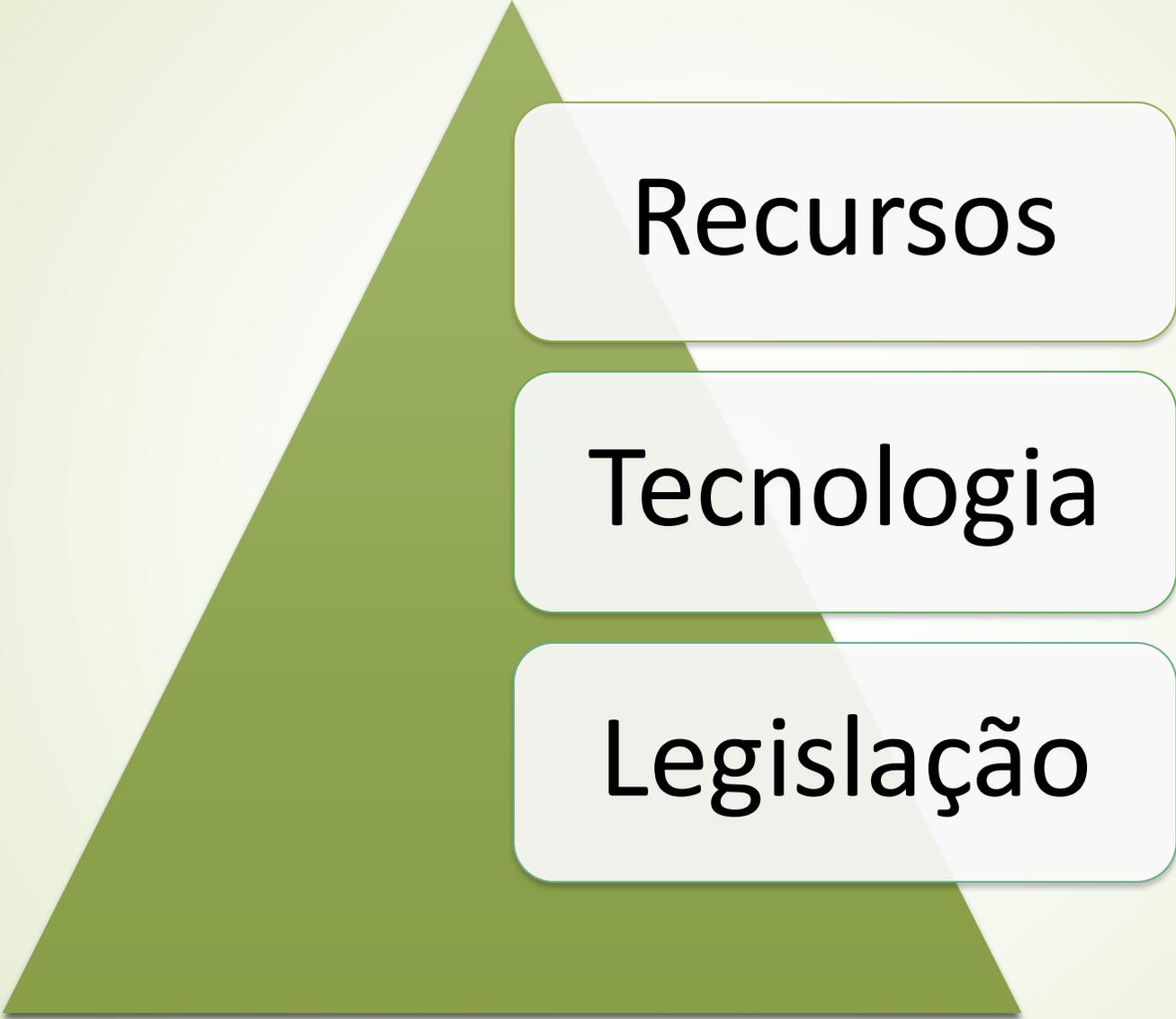
Sistemas integrados



Plataforma de Gestão Fundiária

Plataforma de Gestão Fundiária iniciará sua operação até o final de 2021, provendo o acesso numa plataforma única aos serviços prestados pelo Incra.

Gradual substituição dos sistemas legados e antigos



Recursos

Tecnologia

Legislação

PLS 510/2021 x Lei 11.952/2009

Verificação de requisitos

Lei 11.952/2009

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**.

Parágrafo único. É facultado ao MDA ou, se for o caso, ao MPOG determinar a realização de vistoria de fiscalização do imóvel rural na hipótese prevista no caput deste artigo.

PLS 510/2021

Art. 13. Os requisitos para a regularização fundiária de imóveis de até dois mil e quinhentos hectares serão averiguados **por meio de declaração do ocupante**, sujeita à responsabilização penal, civil e administrativa.

Parágrafo único. (Revogado)

§ 2º O processo administrativo de regularização da área será instruído pelo interessado ou pelo Incra com:

I – a **planta e o memorial descritivo**, assinados por **profissional habilitado** e com a devida Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), contidas as coordenadas dos vértices definidores dos limites do imóvel rural, georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro;

II – o **Cadastro Ambiental Rural (CAR)**;

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

a) que a eventual existência de propriedade rural em seu nome, em qualquer parte do território nacional, somada à área a ser regularizada, não ultrapasse o total de dois mil e quinhentos hectares;

b) exerçam ocupação e exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores, anteriormente a 25 de maio de 2012;

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 mantenham em sua propriedade trabalhadores em condições análogas às de escravos;

f) o imóvel não se encontre 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 25 de maio de 2012, que poderá ser feita por meio de **sensoriamento remoto**.

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

§ 4º A realização de **vistoria prévia será obrigatória nas seguintes hipóteses:**

- I – imóvel objeto de termo de **embargo ou de infração ambiental**, lavrado pelo órgão ambiental federal;
- II – imóvel com indícios de **fracionamento fraudulento** da unidade econômica de exploração;
- III – requerimento realizado por meio de **procuração**;
- IV – **conflito declarado** ou registrado na Câmara de Conciliação Agrária;
- V – **ausência de indícios de ocupação** ou de exploração, anterior a 25 de maio de 2012, verificada por meio de técnicas de sensoriamento remoto;
- VI – **outras hipóteses estabelecidas em regulamento**.

§ 5º A vistoria realizada na hipótese prevista no inciso I do § 4º verificará se o preenchimento de requisitos para a regularização fundiária decorreu de dano ambiental, situação em que o pedido será indeferido, exceto se o interessado tiver **aderido ao Programa de Regularização Ambiental (PRA)** ou tiver celebrado **termo de ajustamento de conduta** ou instrumento similar com os órgãos e entidades do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) ou com o Ministério Público.

§ 6º O georreferenciamento será exigido apenas para os lotes ou parcelas individuais, não havendo necessidade do georreferenciamento da eventual gleba destacada.

§ 7º Os pedidos de regularização de **até 1 Módulo Fiscal terão análise prioritária** na tramitação administrativa, sendo dispensada a apresentação do CAR, devendo a comprovação de prática de cultura efetiva, ocupação e exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores, serem verificadas por sensoriamento remoto, salvo nos casos disciplinados no §4º. (NR)”

§ 8º Os serviços técnicos e os atos administrativos de que trata este artigo poderão ser praticados em **parceria** com órgãos ou entidades da administração pública federal, estadual, distrital ou municipal.

§ 9º **A vistoria**, quando obrigatória ou por decisão de fiscalização fundamentada, será **subscrita por profissional habilitado** pelo Poder Executivo federal ou por outro profissional habilitado em razão de convênio, acordo ou instrumento congêneres firmado com órgão ou entidade da administração pública federal, estadual, distrital ou municipal.

Questão Ambiental

Lei 11.952/2009

Art. 15.

I - ...

II - o **respeito à legislação ambiental**, em especial quanto ao cumprimento do disposto no Capítulo VI da Lei no 12.651, de 25 de maio de 2012;

PLS 510/2021

Art. 13. ...

§ 2º O processo administrativo de regularização da área será instruído pelo interessado ou pelo Incra com:

...

II – o **Cadastro Ambiental Rural (CAR)**;

...

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

...

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

§ 4º A realização de **vistoria prévia será obrigatória** nas seguintes hipóteses:

I – imóvel objeto de **termo de embargo ou de infração ambiental**, lavrado pelo órgão ambiental federal;

...

§ 5º A vistoria realizada na hipótese prevista no inciso I do § 4º verificará se o preenchimento de requisitos para a regularização fundiária decorreu de **dano ambiental**, situação em que o pedido será indeferido, exceto se o interessado tiver aderido ao Programa de Regularização Ambiental (PRA) ou tiver celebrado termo de ajustamento de conduta ou instrumento similar com os órgãos e entidades do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) ou com o Ministério Público.

Lei 11.952/2009

PLS 510/2021

“Art. 15 O título de domínio ou, no caso previsto no § 4º do art. 6º, o termo de concessão de direito real de uso deverá conter, entre outras, cláusulas que determinem, pelo prazo de dez anos a contar da data do cadastro junto ao órgão fundiário, sob condição resolutiva, além da inalienabilidade do imóvel:

...

II – o **respeito à legislação ambiental**, em especial quanto ao cumprimento do disposto no Capítulo VI da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012; e

“Art. 19. No caso de descumprimento de contrato firmado com órgãos fundiários federais até 10 de dezembro de 2019, o beneficiário originário ou os herdeiros que ocupem e explorem o imóvel terão prazo de cinco anos, contado da data de publicação da presente lei, para requerer a renegociação do contrato firmado.

§ 5º **A renegociação não será apreciada** se restar comprovada:

I – ...

II – **que a área é objeto de embargos ou auto de infração ambiental** em razão de desmatamento em área de preservação permanente ou reserva legal, **exceto se o beneficiário houver aderido ao Programa de Regularização Ambiental - PRA ou tiver celebrado termo de ajustamento de conduta** ou instrumento similar com os órgãos e entidades do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) ou com o Ministério Público.

Questão Ambiental no PLS 510/2021

	Lei 11.952/2009	PLS 510/2021
Exigência do CAR	X	✓
Proíbe a regularização em área com infração ambiental	X	✓
Proíbe a regularização em área com embargo ambiental	X	✓
Estabelece o uso do sensoriamento remoto para o processo de regularização	X	✓
Exigência de TAC ou PRA para prosseguir com a regularização	X	✓
Vedação de renegociação para áreas com embargos ou infração	X	✓
Respeito à legislação ambiental como condição resolutiva	✓	✓

O PLS 510/2021 na visão do INCRA

- 1) Promove a utilização de tecnologias (sensoriamento remoto e outras) ;
- 2) Permite a validação das informações dos requerentes nas bases de dados e sistemas de diferentes órgãos do governo federal;
- 3) Favorece a aplicação da legislação ambiental aos ocupantes;
- 4) Aperfeiçoa o processo administrativo de verificação dos requisitos da Lei;
- 5) Proporciona mais segurança jurídica e transparência ao processo de regularização fundiária;
- 6) Aumenta a governança fundiária e ordenamento territorial.

Amazônia Legal - hoje

População: **24 milhões de pessoas**¹

Índice de Desenvolvimento Humano

1,01 salário mínimo

Renda média das famílias
com até 500 ha**

Território	IDHM	Comparativo com demais países
Brasil	0,765	A frente da China (0,761) e atrás da Colômbia (0,767). Posição mundial: 84º
Estados da Amazônia Legal ²	0,683	Um pouco à frente do Iraque (0,674). Posição mundial: 122º
Estados da Amazônia Legal – Rural ³	0,547	Nivelado a Uganda (0,544) e Benin (0,545). Posição mundial: 157º
Município de Portel (PA)*	0,483	Abaixo de Haiti (0,510) e Etiópia (0,485)

¹ Censo Ibge 2010

² <http://www.atlasbrasil.org.br/ranking>

³ https://www.ipea.gov.br/porta1/images/stories/PDFs/livros/livros/170510_desenvolvimento_humano_para_alem_das_medias.pdf

** Censo agropecuário IBGE – 2017. Mês base do Salário mínimo julho de 2017

SEAF

 **INCRA**

Obrigado!

Geraldo Melo Filho

Presidente do INCRA

www.incra.gov.br

presidencia@incra.gov.br

Brasília, 03/05/2021