

Brasília, 04 de março de 2020.

**Ofício nº 02/2020**

*À sua Excelência o Senhor*

**Deputado Federal Deputado Lucio Mosquini**

**Presidente da Comissão Mista da Medida Provisória nº 910, de 2019**

*Brasília – Distrito Federal*

**Assunto: Inclusão aos documentos da Comissão Mista a Nota Técnica Conjunta nº 1/2020 - 2ª CCR, 4ª CCR, 5ª CCR e 6ª CCR- Câmaras Federais do MPF.**

*Senhor presidente,*

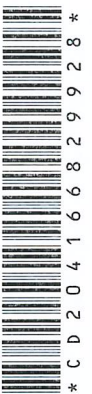
*Venho por meio deste, solicitar que seja incluído aos documentos da Comissão Mista da Medida Provisória nº 910, de 2019 a Nota Técnica Nota Técnica Conjunta nº 1/2020 - 2ª CCR, 4ª CCR, 5ª CCR e 6ª CCR- Câmaras Federais do Ministério Público Federal, de 12 de fevereiro de 2020, anexada a este ofício. Dessa forma, agradeço antecipadamente, ao tempo que faço votos de consideração e apreço.*

*Respeitosamente,*



**Valmir Assunção**  
**Deputado Federal**

**PT-BA**





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

**2ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO**

*– Criminal –*

**4ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO**

*– Meio Ambiente e Patrimônio Cultural –*

**5ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO**

*– Combate à Corrupção –*

**6ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO**

*– Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais –*

**NOTA TÉCNICA CONJUNTA 1/2020 - 2ª CCR, 4ªCCR, 5ª CCR e 6ª CCR**

**EMENTA:** Análise da Medida Provisória n. 910, de 10 de dezembro de 2019, que altera a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União.

**1. OBJETO**

A presente Nota Técnica cuida da análise da Medida Provisória nº 910, de 10 de dezembro de 2019, que altera (i) a Lei nº 11.952/2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, (ii) a Lei nº 8.666/93, que institui normas para licitações e contratos da administração pública e (iii) a Lei nº 6.015/73, que dispõe sobre os registros públicos.

A Medida Provisória nº 910, de 10 de dezembro de 2019, é composta por 06 (seis) artigos que fazem 20 (vinte) alterações em dispositivos da Lei nº 11.952/2009, 01 (uma) alteração na Lei nº 8.666/93, e 01 (uma) alteração na Lei nº 6.015/73, além de revogar três dispositivos da Lei nº 11.952/09.

Com a tramitação no Congresso Nacional no âmbito da Comissão Mista da Medida Provisória, instalada em 17/12/2019, foram designados Relator e Relator-Revisor,



respectivamente, o Senador Irajá e o Deputado Luis Miranda. Encerrado o prazo regimental, apresentaram-se 542 emendas à Medida Provisória.

Quadro comparativo das legislações alteradas e o texto da Medida Provisória nº 910, de 2019, está disponível em <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8053808&ts=1577126479297&disposition=inline>>.

## 2. RESUMO EXECUTIVO

A presente nota técnica visa a apresentar as inconstitucionalidades na edição da Medida Provisória n. 910/2019. De forma breve, a Medida Provisória promove uma alteração, inédita na legislação pátria, no prazo para legitimação de posse de grandes propriedades, constante do inciso I do Parágrafo Único do art. 38. À guisa de exemplo, o prazo estabelecido na Lei nº 601/1850 (Lei de Terras) era de, no mínimo, cinco anos. Esta alteração - combinada com a sucessiva dilatação dos marcos temporais e flexibilização das condições para titulação - acarreta um cenário de estímulo a novas ocupações. Entre as condições flexibilizadas, destacam-se a extensão da dispensa da vistoria de quatro para quinze módulos fiscais, a priorização da via declaratória no processo de regularização e o esvaziamento da proteção constitucional, ao estabelecer um conceito restritivo de infração ambiental.

Some-se o estímulo financeiro, advindo da possibilidade de acesso ao mercado bancário com títulos não-definitivos, e abre-se a possibilidade de uma ocupação desenfreada das terras públicas federais. A ocupação, em larga escala, gera pressão legislativa por novas alterações nos marcos temporais e, logicamente, novos estímulos a ocupações. O estabelecimento deste ciclo acarreta o incremento do desmatamento e perda da biodiversidade (inerente ao processo de expansão das posses), bem como o aumento exponencial de conflitos fundiários decorrente da disputa territorial com pequenos posseiros, povos indígenas, comunidades quilombolas e povos tradicionais.

No essencial, seguem os principais pontos de inconstitucionalidade da Medida Provisória n. 910/2019:

- 1) Ausência do requisito da urgência na edição: a exposição de motivos não demonstra a urgência da aplicação das novas normas, especialmente da unificação das regras de regularização para todo o território brasileiro.
- 2) Inconstitucionalidade do inciso XI do art. 2º da Lei 11.952/2009.
- 3) Inconstitucionalidade do inciso IV do art. 5º (alteração do marco de ocupação de 22 de julho de 2008 para 5 de maio de 2014, nos termos do inciso IV do art. 5º da lei nº 11.952/2009). Inconstitucionalidade por arrastamento, em face da dependência da eficácia normativa, das previsões contidas no art. 13 (alínea b) do inciso III, no inciso IV do § 1º

e inciso V do § 3º) bem como no inciso I do parágrafo único do art. 38.

4) Inconstitucionalidade do inciso I do parágrafo único do art. 38 da lei nº 11.952/2009.

5) Interpretação conforme à Constituição para que os agentes públicos somente tenham suas áreas regularizadas como agricultores familiares ou empreendedores familiares rurais, desde que o vínculo com o Poder Público seja posterior a 10 de dezembro de 2018.

6) Inconstitucionalidade da integralidade do art. 13 da lei nº 11.952/2009.

7) Inconstitucionalidade da previsão do inciso II do art. 15 da lei nº 11.952/2009.

8) Interpretação conforme à Constituição do § 1º - A do art. 15 para limitação da concentração fundiária advinda da aquisição de imóveis em leilão em 2.500 ha (dois mil e quinhentos hectares).

9) Inconstitucionalidade do § 7º do art. 15 da Lei nº 11.952/2009.

10) Inconstitucionalidade do § 17 do art. 213 da Lei nº 6.015/1973.

### 3. INTRODUÇÃO

Neste cenário, veja-se que já no ano de 1981 constava do Relatório do Banco Mundial sobre o projeto Polonoroeste (Rondônia/Mato Grosso) que:

(xviii) A principal conclusão do presente relatório é que o POLONOROESTE tem o potencial para se tornar uma importante região agrícola e de produção de madeira do Brasil, e uma região onde migrantes de outras partes do país, possam ser assentados produtiva e definitivamente em pequenas propriedades rurais. Assim, as medidas propostas no âmbito do projeto POLONOROESTE em apoio ao processo de ocupação e desenvolvimento da região se justificam tanto em termos econômicos quanto sociais. Tais medidas também se justificam em face da existência de uma população considerável na região – frise-se que uma proporção considerável destes ocupantes estão irregularmente na posse da terra e sem acesso à infra-estrutura e serviços básicos. xix. Embora as medidas contempladas no projeto do POLONOROESTE enfrentem a maioria dos principais problemas da região, **também pode-se concluir que a execução deste programa implica a adoção de um grau de risco mais elevado do que o normal.** A maioria destes riscos emanam características básicas da região Noroeste: **(i) a enorme área de abrangência do projeto e sua localização na fronteira, (ii) a sua população em rápido crescimento; (iii) a confusa situação fundiária da região (iv) o seu frágil e pouco conhecido meio ambiente (v) a sua população indígena, em estágios iniciais de contato com a sociedade moderna e (vi) sua estrutura estatal deficiente.** xx. Talvez o maior risco associado à administração do POLONOROESTE e sua execução pelas agências envolvidas, **pode ser**



identificado na impossibilidade de monitoramento e controle do processo de ocupação e desenvolvimento do Noroeste. Assim, o governo deve estar preparado para aceitar alguns dos efeitos negativos frequentemente associados com o desenvolvimento acelerado em áreas de fronteira. Incluído entre estes efeitos negativos prováveis temos **(i) Manutenção de conflitos agrários, incluindo prováveis invasões de terras indígenas, (ii) desmatamento indiscriminado e práticas agrícolas inadequadas, e (iii) Presença de situações de completo desrespeito à legislação.** [grifos nossos]

A advertência feita no relatório do Banco Mundial de 1981 continua atual e, infelizmente, inobservada. A edição da Medida Provisória n. 910 traz uma nova dilação de marcos temporais, bem como a flexibilização das condições para titulação. As alterações desenham um cenário de estímulo a novas ocupações. Some-se o estímulo financeiro, advindo da possibilidade de acesso ao mercado bancário com títulos não-definitivos, e abre-se a possibilidade de uma ocupação desenfreada das terras públicas federais. A ocupação, em larga escala, gera pressão legislativa por novas alterações nos marcos temporais e, logicamente, novos estímulos a ocupações. O estabelecimento deste ciclo acarreta o incremento do desmatamento e perda da biodiversidade (inerente ao processo de expansão das posses), bem como o aumento exponencial de conflitos fundiários decorrente da disputa territorial com pequenos posseiros, povos indígenas, comunidades quilombolas e povos tradicionais. Ou, como exposto em 1981: **“(i) Manutenção de conflitos agrários, incluindo prováveis invasões de terras indígenas, (ii) desmatamento indiscriminado e práticas agrícolas inadequadas, e (iii) presença de situações de completo desrespeito à legislação”**.

Neste mesmo sentido era o diagnóstico governamental expresso no item 2 da exposição de motivos da Medida Provisória n. 458, de 10 de fevereiro de 2009 (posteriormente convertida na Lei nº 11.952, de 2009): *“desde os anos oitenta as ações de destinação de terras pelo governo federal na Amazônia Legal foram interrompidas, intensificando um ambiente de instabilidade jurídica, propiciando a grilagem de terras, o acirramento dos conflitos agrários e o avanço do desmatamento”*.

Reiterou-se esta avaliação na petição da Advocacia-Geral da União (AGU) interposta na ADI n. 4269:

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.

A conjunção de diagnósticos institucionais e manifestações jurídicas governamentais reforça o caráter do consenso científico em relação aos impactos decorrentes da expansão desenfreada da fronteira amazônica. Não refoge à avaliação ministerial o caráter nacional das alterações promovidas pela presente medida, mas é igualmente relevante apontar que os impactos mais graves da aplicação das alterações legislativas propostas ocorrerá no bioma amazônico.

Neste sentido, cabe ressaltar a clara alteração dos fundamentos da exposição de motivos; há uma evidente distinção entre as exposições de motivos da MP n. 458 e da MP n. 910.

A MP 458, nos termos da manifestação apresentada perante o STF, teria como fundamento o Plano Amazônia Sustentável (PAS). O Plano continha as diretrizes gerais que deveriam impulsionar o pleno desenvolvimento econômico e social da Amazônia. Entre elas, previam-se o combate ao desmatamento ilegal e a garantia dos direitos territoriais dos Povos Indígenas e comunidades tradicionais. A referida exposição igualmente assevera que a MP n. 458 visava à *“(...) construção de um modelo que privilegia o pequeno e o médio produtor, resistindo às tendências de concentração das propriedades, predominante durante toda a história do país”*.

A MP n. 910, por seu turno, desconsidera os diagnósticos institucionais e governamentais anteriores e funda-se na aceleração do processo de legitimação de grandes posses, mediante flexibilização das condições para regularização fundiária, alteração dos marcos temporais e controles cartoriais do processo de titulação. O objetivo, como dito na MP, é *“(...) a regularização fundiária de um número maior de ocupantes de terras públicas, permitindo assim que o Estado passe a monitorar de forma mais eficiente a ocupação destas áreas”*.

Para cumprimento do referido propósito, a MP n. 910/2019 incentiva um duplo ineditismo: a legitimação da posse de grandes áreas (até dois mil e quinhentos hectares) após um ano de ocupação e de exploração direta, mansa e pacífica. A própria lei de terras (Lei n. 601/1850), apontada como inspiração normativa pela medida provisória, estabelece para a mesma finalidade o prazo de cinco anos. Este é igualmente o parâmetro constitucionalmente estabelecido, conforme o art. 191 da Carta Magna. A única possibilidade semelhante até então existente no ordenamento jurídico brasileiro está no art. 29 da Lei n. 6.383/1976, que estabelece a possibilidade de legitimação da posse, em um ano, de área de até 100 (cem) hectares.

As sucessivas alterações dos marcos temporais ocasionam mais que a **sensação de impunidade: com efeito, seu efeito mais deletério é a mensagem de prêmio a**



descumpridores da legislação, uma vez que os infratores auferem benefícios negados aos que a cumprem. Frise-se que as normas que coíbem a ocupação irregular de terras públicas já se encontravam previstas na própria lei de terras (Lei nº 601/1850), em seu art. 2º, que estabelece que *“Os que se apossarem de terras devolutas ou de alheias, e nellas derribarem mattos ou lhes puzerem fogo, serão obrigados a despejo, com perda de bemfeitorias, e de mais sofrerão a pena de dous a seis mezes do prisão (...)”*.

No mesmo sentido é o art. 20 da lei nº 4.947/1966: *“Invadir, com intenção de ocupá-las, terras da União, dos Estados e dos Municípios. Pena: Detenção de 6 meses a 3 anos”*.

As alterações feitas pela MP n. 910/2019 igualmente afrontam o princípio da eficiência da administração pública ao desconsiderar iniciativas governamentais, como o Livro Branco da Grilagem e a Portaria Conjunta MDA/INCRA nº 10, de 2004, que contribuiu para frear processos de ocupação desordenada e a grilagem de terras públicas federais na Amazônia, ao exigir a documentação de posseiros acompanhada de planta georreferenciada. A mesma ofensa ocorre pelo estabelecimento de regimes jurídicos diferenciados, como os decorrentes do tratamento do dano ambiental pelo Código Florestal e pela medida provisória em debate.

Outro ponto relevante a ser abordado nesta análise introdutória é o confronto entre a exposição de motivos da MP n. 759 e a MP n. 910 em relação à extensão integral da referida norma sobre regularização fundiária de ocupações de terras públicas a todo o território nacional. Diferentemente da atual norma, a MP anterior reconhecia a diferenciação das situações jurídicas entre distintas regiões do país, conforme abaixo transcrito:

“Diferentemente da Amazônia Legal, todas áreas serão onerosas, o que se justifica em razão da dinâmica econômica diversa da realidade amazônica, traduzida por acesso mais facilitado a mercados de consumo, melhores condições de infraestrutura (estradas, energias elétrica) e outros benefícios que impactam no bem-estar da família, permitindo viabilizar a atividade econômica do lote de maneira que o beneficiário possa arcar com os custos de aquisição da área pública, que, comparada a condições de mercado local de terras, tem condições bastante favoráveis. Esta é uma realidade incomum na Amazônia.”

A MP n. 910, por seu turno, caminha no sentido inverso, ao sustentar que

“As alterações propostas em relação à ementa da Lei 11.952 de 2009, do art. 1º caput e parágrafo único do art. 3º, são decorrentes da ampliação da aplicabilidade da referida Lei a todo o território nacional. Tal alteração trará maior segurança jurídica para a Administração e para os ocupantes, além de estabelecer tratamento isonômico.”

Esta equiparação apresenta consequências patrimoniais desconhecidas, uma vez que a exposição de motivos não apresenta a quantidade de hectares aptos a ser

regularizados fora da Amazônia, tampouco a sua localização e distribuição entre os ocupantes. Tal ponto reforça a necessidade de um trâmite legislativo diferenciado para as presentes alterações, uma vez que as mesmas possibilitam impactos patrimoniais não demonstrados.

A abordagem das demais alterações, bem como um aprofundamento das já mencionadas, será objeto do corpo principal da presente nota. Com o intuito de tornar mais didática a compreensão das alterações efetuadas, o próximo tópico apresentará exemplos práticos e teóricos dos efeitos esperados da MP.

## 4. EXEMPLOS

### 4.1. Facilitação do processo de regularização de atividades ilícitas

O primeiro exemplo refere-se à seguinte notícia: *Grileiro diz à PF no AC que escrevão de polícia comprou áreas da União invadidas por ele; veja vídeo*. Como apresentado na exposição de motivos, a edição da MP “(...) visa tornar mais ágil o procedimento de regularização fundiária, garantindo a necessária segurança no procedimento, por intermédio de instrumentos tecnológicos mais eficazes e seguros”.

A referida notícia - e especialmente os diálogos nela contidos - é didática ao demonstrar que a argumentação da alteração do marco temporal para promoção da “(...) regularização fundiária de um número maior de ocupantes de terras públicas(...)” desconsidera a grilagem como atividade econômica, nos termos dos diagnósticos institucionais e governamentais expostos na introdução da presente nota. A especulação imobiliária, calcada na usurpação do patrimônio público, é incentivada pela sucessiva alteração de marcos temporais. Como exposto no depoimento feito na reportagem, a nova ocupação, uma espécie de “grilagem em segundo grau”, visa à revenda das posses regularizadas: “A preocupação do grileiro é a falta de “ética” em outro grupo ter invadido as terras, dividindo-a em lotes e comercializando as com documentos falsos, que ele julga como suas”.

Outro ponto de destaque é explicitação da ineficácia da detecção das infrações ambientais como instrumentos cartoriais de impedimento de titulação. A previsão do inciso XI do art. 2º, ao definir, de forma restritiva, infração ambiental como “conduta lesiva ao meio ambiente comprovada por meio do esgotamento das vias administrativas” esvazia, na maioria absoluta dos casos, a cláusula de proteção ambiental. A exposição de motivos da MP traz mais luzes à matéria. Note-se que a exposição faz referência a um inexistente inciso XII do art. 2º, mas o conceito de regularidade ambiental está obviado no § 4º do art. 13:

Estabelece existir regularidade ambiental da área quando não seja objeto de auto de infração ambiental ou termo de embargo; esteja acobertado por Termo de Ajustamento de Conduta; ou o interessado tenha aderido ao



Programa de Regularização Ambiental, mediante assinatura de Termo de Compromisso, ou seja, estará a área obedecendo o princípio da legalidade na questão ambiental, seja por não existir auto de infração ou termo de embargo, seja porque houve as devidas providências para a regularização ambiental da área, com a assinatura de termo com obrigações estabelecidas ao requerente.

No que concerne ao conceito de infração ambiental, a proposta estabelece ser a conduta lesiva ao meio ambiente devidamente comprovada mediante o esgotamento das vias administrativas, uma vez que este é o momento em que a Administração forma sua convicção sobre a existência de ato que viola a legislação ambiental, após oitiva e oportunidade de defesa do infrator.

À luz das referidas definições, as infrações narradas na matéria estariam regulares e não impediriam a titulação:

Ao ser questionado sobre as multas que já havia recebido, xxxxx (*nome ocultado para preservação da identidade*) dá gargalhadas e diz que ainda vai tomar café com os agentes da Polícia Federal por causa disso.

“Já tinha sido autuado antes R\$ 700 mil. Essa multa de 700 mil tem uns dois meses, as outras eu vou recorrendo, né? De repente, eu vou ter que vir tomar café aqui com vocês. Vou te falar, é tudo nesse nível 2 milhão (sic), 3, é isso”, afirma aos risos.

Ele dá explicações, inclusive, de como faz pra recorrer e não ter que pagar os valores. “Para recorrer, tu mesmo pode fazer isso em casa. Tu chega em um escritório de contabilidade pede para fazer uma defesa, se tu fizer é bem melhor, mas tem muita gente que desmarca a terra e diz: ‘não é minha e fica lá dizendo não é, não é (sic)’, enfatiza.”

Um ponto adicional, também trazida à lume na matéria, é a afirmação de que a alteração do marco temporal garante “(...) a segurança jurídica e evita o acirramento de tensões no meio rural (...)”. A realidade ostenta resultado oposto: as alterações promovidas trazem a mensagem de que podem se repetir no futuro, com o consequente incremento dos conflitos fundiários.

Os efeitos da dispensa de vistoria, prevista no § 2º do art. 13, são igualmente exemplificados. A busca da celeridade na titulação explicitada na edição da norma sustenta que os requisitos de prática de cultura efetiva e comprovação de exercício de ocupação e exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores, podem ser aferidos *“por intermédio de documentos comprobatórios, analisados de forma complementar por meio de técnicas de sensoriamento remoto, no caso da prática de cultura efetiva e ainda por meio de cruzamento de bancos de dados”*. No caso em tela, a área em debate seria regularizada, uma vez que não é crível que o conflito entre grileiros tivesse sido objeto de denúncia perante a Ouvidoria Agrária.

Não é demais ressaltar que a referida regularização acarretaria ao possuidor, uma vez que as multas por desmatamento não estariam abrangidas no conceito de infração ambiental, a possibilidade de acesso a financiamentos bancários.

#### 4.2. Incentivo à ocupação de novas áreas

O segundo exemplo funda-se em apuração criminal em curso na região de Boca do Acre (AM). XXXX (*nomes ocultados para preservação da identidade*) foi preso em 11/10/2018 por desmatamento, descumprimento de embargo, invasão de terras públicas e posse de arma de fogo. No depoimento prestado perante a Polícia Federal, XXXX relata que

“sabe que está em invasão de terras públicas, mas cerca de 60 dias atrás teve uma reunião com o pessoal do INCRA de Boca de Acre (servidor YYYY) que disse que iria regularizar as terras de todo mundo dessa invasão, deixando cada um com até 1.500 hectares pelo programa Terra Legal. Que não iria documentar pela reforma agrária, pois nessa invasão é tudo área grande; QUE se fosse documentar pela reforma agrária, só pegaria 100 hectares cada um, mas ali o interrogado tem 1290 hectares; (...) QUE tocou fogo na sua área lá na frente(foto) e aqui perto; QUE na área perto (foto), tocou fogo há aproximadamente um mês (antes de 19/09/2018); QUE o fogo ainda está queimando é porque ainda tem madeira pegando fogo depois dessa queimada; QUE a madeira das árvores grandes fica queimando muitos dias; QUE tem madeira que passa até 6 meses queimando; QUE apresenta o CAR de sua área; QUE fez um “contrato de gaveta” de compra e venda dessa área com ZZZZ, datado de 2004 ou 2006, mas perdeu o papel (...) QUE sabe que a área que queimou estava com castanheiras (fotos); QUE naquela reunião de 13 pessoas, o pessoal do INCRA deu autorização para invadir; QUE não tem autorização para desmatar ou fazer queimada; QUE tem 74 pessoas invadindo essa área; QUE todos sabem que é área da União, sem documento: QUE todos estão correndo atrás dos documentos para regularizar a situação; QUE YYYY do Incra tinha prometido que iria cortar a terra pelo Terra Legal de 500ha até 1500ha para cada pessoa”.

O depoimento demonstra claramente o processo nocivo gerado pela alteração dos marcos temporais. A pretendida atenuação “do acirramento de tensões no meio rural” acarreta efeito reverso pelo estímulo ao reinício do ciclo de ocupação (desmatamento/conflito pela posse – ocupação – regularização). Aponte-se que este terreno preenche as condições, nos termos do inciso I do parágrafo único do art. 38, para regularização. A regularização ocorreria “mediante o pagamento do valor máximo da pauta de valores da terra nua para fins de titulação e regularização”, que, no caso da região da Boca do Acre, é de R\$ 1.178,00 em prestações amortizáveis em até 20 (vinte) anos, com carência de até 3 (três) anos nos termos do art. 17 da lei nº 11.952/2009. Ou, caso comprovado que ZZZZ exercia a posse do imóvel em período anterior a 5 de maio de 2014,



bastaria ao ocupante pagar um valor situado entre 10% (dez por cento) e 50% (cinquenta por cento) do valor mínimo da pauta de valores da terra nua para fins de titulação e regularização, que, no caso da região da Boca do Acre, é de R\$ 707,00.

Ou seja, o ocupante pagaria um valor situado entre R\$ 70,70 e R\$ 353,50 em prestações amortizáveis em até 20 (vinte) anos, com carência de até 3 (três) anos, nos termos do art. 17 da lei nº 11.952/2009. O mercado de terras da região, mediante consulta a anúncios disponíveis na internet, aponta para um valor na faixa de R\$ 1.500,00 o hectare.

Caso optasse por quitar à vista o imóvel, na forma do § 2º do art. 15, o ocupante pagaria um valor de R\$ 942,00/hectare com possibilidade de revenda após o prazo de carência de três anos. Considerado o preço médio de terras na região, uma revenda imediata, mediante a celebração dos denominados “contratos de gaveta”, proporcionaria ao ocupante um lucro, aproximado, dentre R\$ 483.000,00 e R\$2.140.000,00 para uma área de 1.500 hectares.

Ainda que não revendida, o imóvel em questão poderia ser objeto de garantia para obtenção de empréstimo bancário, pelo § 7º do art. 15. Em condições de mercado, referida área poderia “garantir” empréstimos na faixa de R\$1.000.000,00 (um milhão de reais). Ressalte-se que a possibilidade de financiamento bancário independe da obtenção do título definitivo. Em outros termos, ainda que pendente o pagamento do terreno, haveria a possibilidade de obtenção de financiamento da mesma.

O depoimento igualmente lança luzes sobre a facilidade de obtenção da documentação necessária, essencialmente declaratória, que, combinada com a desnecessidade de vistoria, nos termos do contida § 2º do art. 13, acarretará a regularização da maioria absoluta das áreas nas condições estabelecidas pela MP. Note-se que o depoente relata a presença de 74 pessoas na área e “QUE todos estão correndo atrás dos documentos para regularizar a situação”.

Registre-se, por fim, que a área invadida situa-se em território utilizado por extrativistas para colheita de castanhas do Brasil – e daí a menção no depoimento à queima de castanheiras, árvore de corte proibido pela legislação nacional. O conflito entre extrativistas e invasores, na região, seria ocultado pelos mecanismos de regularização fundiária propostos pela MP 910/2019.

#### **4.3. Pauta de Valores de Terra Nua para Titulação: Prêmio ao infrator**

O terceiro exemplo, ainda que hipotético, demonstra o prêmio ao infrator no estabelecimento da pauta de valores de terra nua como parâmetro para titulação, especialmente quando atrelada a uma alteração do marco temporal.

Imagine-se a situação de dois investidores com interesse em áreas de 1.500 hectares na mesma região do exemplo anterior, em novembro de 2018. O investidor A,

estrito cumpridor dos parâmetros legais, busca um terreno de 1.500 hectares com plena regularidade documental e ambiental. O referido imóvel, justamente pelas condições exigidas, é oferecido em valor superior ao de mercado, em hipotéticos R\$ 2.000,00/ha (dois mil reais por hectares) à vista. O investidor A pagaria, em dezembro de 2018, o valor de R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais).

O investidor B, por seu turno, ciente da alteração ocorrida na lei nº 11.952/2009, pela Medida Provisória nº 759/2016 (convertida na lei nº 13.465/2017), avalia que novas alterações podem ocorrer no futuro. Com base nesta avaliação, decide invadir uma área pública na região de Boca do Acre (AM). Para cumprir tal desiderato, expulsa integrantes de comunidades tradicionais que habitam a região. Em face do Memorando Circular nº 234/2019/OAN/P/SEDE/INCRA, expedido pela Ouvidoria Agrária Nacional, que instrui chefes de divisão e executores de unidades avançadas do Incra em todo o país a não atenderem entidades ou representantes “que não possuam personalidade jurídica”, o conflito não é registrado.

Após a expulsão, a área é desmatada e parte da madeira é comercializada. Pasto e casas são implantadas para comprovação da prática de cultura efetiva e de exercício de ocupação e exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores. As declarações exigidas, nos termos do art. 13, são remetidas e o imóvel é regularizado. O investidor exerce a opção em quitar à vista, nos termos do § 2º do art. 15, e paga um valor de R\$ 942,00 por hectare. O investidor B, infrator, paga o valor de 1.413.000,00 (um milhão e quatrocentos e treze mil reais). Como prêmio pela expulsão de populações tradicionais e pelo desmatamento ilegal, o investidor B obtém um desconto superior a cinquenta por cento do valor do terreno.

Em pior situação, se a área em apreço tivesse sido ocupada, nas mesmas condições de ilicitude, em data anterior a 5 de maio de 2014, o investidor B pagaria pela terra um valor entre R\$ 70,70 e R\$ 353,50 por hectare, em prestações amortizáveis em até 20 (vinte) anos, com carência de até três anos, nos termos do art. 17 da lei n. 11.952/2009. O preço total pago pelo ocupante seria, no máximo, de R\$ 530.250,00 nessa hipótese.

Um último ponto relevante a ser adicionado a este exemplo é a aventada utilização de instrumentos tecnológicos para verificação da veracidade das informações declaradas pelo peticionário. Em uma leitura constitucional, nos termos do princípio da eficiência contido no art. 37 da Carta Magna, esses instrumentos tecnológicos deveriam estar sendo utilizados para prevenir a ocupação irregular de terras públicas, assegurando a integridade do meio ambiente e do patrimônio público nacional.

Devidamente preservadas, as terras públicas poderiam até ser alienadas, consoante instrumentos previstos na legislação brasileira, assegurando-se, mediante venda em leilão, a venda pelo valor de mercado, e não a remuneração conforme o valor da terra nua, tal como previsto pela Lei n. 11.952/2009.



#### 4.4. Pauta de Valores de Terra Nua para Titulação: Distorções na elaboração e na aplicação

O exemplo anterior demonstra a incoerência da utilização da mesma tabela de valores para titulação e regularização fundiária.

A titulação representa um passo necessário da execução de uma política pública constitucionalmente prevista: Reforma Agrária.

A regularização, por seu turno, é uma benesse estatal para uma conduta cuja ilicitude remonta há mais de cento e cinquenta anos. É o que estabelece o art. 2º da Lei n. 601/1850: *“Os que se apossarem de terras devolutas ou de alheias, e nellas derribarem mattos ou lhes puzerem fogo, serão obrigados a despejo, com perda de bemfeitorias, e de mais soffrerão a pena de dous a seis mezes do prisão(...)”*. No mesmo sentido é a previsão contida no art. 20 da lei nº 4.947/1966: *“Invadir, com intenção de ocupá-las, terras da União, dos Estados e dos Municípios. Pena: Detenção de 6 meses a 3 anos”*.

Logo, são situações díspares que não permitem equiparação. E são situações igualmente diversas. A titulação visa, em tese, a devolver ao erário o valor despendido na aquisição da área destinada à implantação de um projeto de assentamento, do que resulta a utilização, para cálculo do preço a ser pago, da pauta de valores da terra nua. A regularização, por sua vez, busca alienar ao particular uma área pública irregularmente ocupada. O exemplo anterior demonstra o prejuízo ao erário advindo desta equiparação. Um prejuízo que será aumentado, para patamar desconhecido, pela extensão das regras para todo o país.

Tome-se como exemplo a região de Nova Andradina, em Mato Grosso do Sul. A região passa a ser abrangida pelas mesmas condições de regularização previstas para a região amazônica. Rememore-se a exposição de motivos da MP n. 759/2016 (convertida na lei nº 13.465/2017), ao justificar a diferença de tratamento entre a região amazônica e o restante do país: *“Diferentemente da Amazônia Legal, todas áreas serão onerosas, o que se justifica em razão da dinâmica econômica diversa da realidade amazônica(...)”*.

A MP n. 910, por seu turno, caminha no sentido inverso ao sustentar que a igualdade de tratamento, apesar das realidades totalmente diversas (acesso mais facilitado a mercados de consumo, melhores estradas e acesso facilitado a energia elétrica, por exemplo) é o caminho adequado. A MP sustenta que a alteração *“(...)trará maior segurança jurídica para a Administração e para os ocupantes, além de estabelecer tratamento isonômico”*.

No caso de Nova Andradina, bem como de outras regiões, fora do bioma amazônico, esta equiparação poderá trazer um prejuízo não dimensionado ao erário. Mediante consulta a anúncios disponíveis na internet, verifica-se um preço médio de

R\$30.000,00 por hectare. O VTN (Valor da Terra nua) mínimo, conforme pauta de valores de terra nua para titulação e regularização previsto para região, é de R\$ 3.515,00.

O valor final a ser pago pelo ocupante, conforme previsto na Lei n. 11.952/2009, situar-se-ia entre 10% e 50% desse importe mínimo, ou seja, entre R\$ 351,50 e R\$1.757,50. Em termos percentuais, isso equivaleria a algo entre 1% e 5% do valor de mercado.

Uma área de 200 hectares, com valor de mercado de R\$ 6.000.000,00, seria regularizada por valor entre R\$70.300,00 e, no máximo, R\$351.500,00. O prejuízo, na referida área, poderia alcançar R\$ 5.929,700,00 totais, ou R\$ 29.648,50 por hectare.

Um fator adicional neste cálculo é a base para a elaboração da referida pauta. A pauta fundar-se-ia na atualização dos valores despendidos com a aquisição das áreas destinadas aos assentamentos rurais. No entanto, como a seguir será demonstrado, a pauta desconsidera o valor das condenações judiciais derivadas das referidas aquisições.

Nos autos nº 5002109-83.2018.4.03.6002 (JF/Dourados/MS), o Incra foi condenado a pagar R\$182.205.455,62 por 27.359,00 hectares. O VTN, judicialmente estabelecido, é estimado em R\$ 6.606,00 por hectare. Em tese, o valor judicial deveria ser acrescido ao cálculo administrativo inicial. Neste caso, o VTN mínimo “corrigido” seria de R\$ 10.121,00 (dez mil e cento e vinte e um reais). Os valores “corrigidos” da pauta oscilariam entre R\$ 1.012,00 e R\$ 5.060,50 (um mil e doze reais e cinco mil e sessenta reais e cinquenta centavos). Os valores correspondem a 10%(dez por cento) e 50% (cinquenta por cento) do VTN mínimo.

Os valores, muito abaixo do valor de mercado, guardam coerência com o público destinatário da titulação (agricultores familiares), mas constituem benesse indevida a pessoas que descumpriram a legislação, conforme anteriormente exposto.

## 5. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Como exposto, em 10 de dezembro de 2019, a Presidência da República editou a Medida Provisória n. 910/2019, alterando normas relativas à regularização fundiária de ocupações sobrepostas a áreas de propriedade da União Federal. Segundo a exposição de motivos da norma, buscou-se “tornar mais eficaz e célere o procedimento de regularização fundiária”, “tema de grande relevância e que carece de solução rápida”.

Com essa justificativa, estimou-se atendido o requisito constitucional de urgência e relevância para edição de medidas provisórias e alteraram-se as Leis n. 11.952/2009, n. 8.666/1993 e n. 6.015/1973, introduzindo-se disposições que, em tese, facilitariam a regularização de ocupações sobrepostas a terras públicas federais em todo o Brasil.

Não obstante, nos termos expostos, a MP 910/2019 encontra-se eivada de



vícios de inconstitucionalidade (i) materiais, por sua desconformidade a diversos princípios e regras albergados pela Constituição Federal Brasileira e (ii) formais, por, ao contrário do alegado, não atender aos requisitos de urgência e relevância previstos no artigo 62 da normas constitucional.

## **5.1. Vícios materiais**

### **5.1.1. Do efeito antijurídico da MP 910/2019: elastecimento de marco temporal para regularização fundiária, dispensa de vistoria, regularização de áreas ocupadas mediante ilícitos ambientais e mediante simples declaração de inexistência de trabalho escravo**

A MP 910/2019 afronta os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3º, inc. I a IV), o direito fundamental à propriedade e a sua função social (art. 5º, caput, e inc. XXIII), o dever de compatibilizar a destinação de terras públicas e devolutas com a política agrícola e o plano nacional de reforma agrária (art. 188, caput), os princípios da isonomia e da impessoalidade administrativa (art. 37, caput), o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, caput, e §1º, inc. I, II e VII), os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, em sua vertente de vedação à proteção deficiente, o princípio da proibição de retrocesso em matéria de direitos fundamentais. Macula, ainda, compromissos assumidos pelo Estado Brasileiro internacionalmente e que assumiram caráter vinculante internamente, na medida em que convertidos em planejamento vinculante para o setor público, na forma do artigo 174 da Constituição Federal.

A exposição fática anteriormente tecida demonstra que as disposições da MP 910/2019 tendem a ter como efeito direto a intensificação de conflitos no campo e o fomento às práticas de invasão e desmatamento de terras públicas. Em especial, as disposições versando sobre (i) elastecimento do marco temporal para regularização fundiária de posses em terras públicas federais, inclusive sob domínio do INCRA, mediante concessão onerosa ou gratuita de título de propriedade, (ii) dispensa de vistoria prévia para regularização fundiária de imóveis com até 1.500 hectares, (iii) regularização fundiária de áreas nas quais se constatau ilícito ambiental ou em que a ocupação decorre diretamente desse ilícito, e (iv) regularização fundiária mediante simples declaração de não manutenção de trabalhadores em condições análogas às de escravos, predispõem-se à produção de tais efeitos antijurídicos.

A República Federativa do Brasil constitui um Estado Democrático de Direito (art. 1º, CF) que tem, por objetivos fundamentais, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais, e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, CF).

É inerente à ideia de Estado Democrático de Direito a função precípua do Estado de promover a pacificação social, a resolução imparcial de conflitos e a garantia de convivência segura entre cidadãos, para além da promoção dos direitos fundamentais civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais. A atuação estatal em prol de referidas finalidades deve inspirar-se no interesse público primário, consubstanciado pelos objetivos fundamentais da República Federativa.

Na produção de normas jurídicas, cabe ao Estado atentar para a relação de adequação entre a normatização proposta e essas finalidades precípua, encarnadas pelos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil e pela própria ideia de juridicidade como mecanismo de pacificação social, como ensina Luis Roberto Barroso:

“(...) a atuação do Estado na produção de normas jurídicas normalmente far-se-á diante de certas circunstâncias concretas: será destinada à realização de determinados fins, a serem atingidos pelo emprego de determinados meios. Desse modo, são fatores invariavelmente presentes em toda ação relevante para a criação do direito: os motivos (circunstâncias de fato), os fins e meios. Além disso, há que se tomar em conta, também, os valores fundamentais da organização estatal, explícitos ou implícitos, como a ordem, a segurança, a paz, a solidariedade: em última análise, a justiça. A razoabilidade é precisamente, a adequação de sentido que deve haver entre esses elementos.” (BARROSO, Luis Roberto. Interpretação e Aplicação da Constituição. São Paulo: Saraiva, 2009, np.)

Regramentos normativos que tenham por efeito direto e imediato o recrudescimento de conflitos violentos, aos quais o Estado, por décadas, não vem dando tratamento adequado, e o incentivo a condutas criminosas, a ilícitos ambientais e agrários, a violações a direitos de povos e comunidades tradicionais e de agricultores familiares, encontram-se sujeitas a controle de constitucionalidade e legalidade, por afrontarem expressamente a Constituição Federal, seja via princípio da razoabilidade, seja via mácula direta aos objetivos traçados para justificação da própria existência do Estado Brasileiro. Esse é o caso da MP 910/2019 e de suas normas sobre regularização fundiária no meio rural.

Nesse sentido, já se manifestou a Procuradoria-Geral da República em parecer proferido na ADI 5.771/DF:

A regularização fundiária, que, em grande medida, implica a destinação de terras públicas, deve ser orientada pelo interesse público e pelos preceitos constitucionais que versam sobre a matéria. Como norte do tema, devem estar os objetivos fundamentais da República de construção de sociedade livre, justa e solidária, de erradicação da pobreza e da marginalização e de redução das desigualdades sociais e regionais (Constituição, art. 3.º-I e III). Também não podem ser olvidados os princípios fundamentais da cidadania e do valor social do trabalho (art. 1.º-II e IV). Dessa forma, percebe-se que o constituinte originário não só reconheceu, mas também se preocupou com a situação de desigualdade e pobreza que caracteriza as condições de vida no Estado Brasileiro, de modo que tais aspectos não



podem

ser desconsiderados na formulação e implementação de política pública sobre direito à moradia.

Com efeito, a ampliação do marco temporal para regularização fundiária de ocupações incidentes em glebas federais para 5 de maio de 2014 (art. 5º, inc. IV, Lei n. 11.952/2009, com redação do art. 2º da MP 910/2019) ou, em caso de venda direta, para 10 de dezembro de 2018 (art. 38, par. único, inciso I, com redação do art. 2º da MP 910/2019), beneficia pessoas diretamente responsáveis pela prática de crimes tipificados na legislação penal brasileira, tais como o crime de invasão de terras públicas (art. 20 da Lei n. 4.947/1966) e de desmatamento de terras públicas (art. 50-A da Lei n. 9.605/1998), sem mencionar a costumeira prática de tais infrações penais em associação com delitos violentos (constrangimento ilegal contra comunidades tradicionais e populações rurais de baixa renda, ameaças, lesões corporais e até homicídios), falsidades documentais (falsificação de títulos e documentos de legitimação de posse da terra) e lavagem de dinheiro.

Quando da edição da Lei n. 11.952/2009, com a instituição do Programa Terra Legal, o marco temporal previsto para regularização fundiária exigia posse de terras públicas federais até 1º de dezembro de 2004. Esse prazo foi estendido para 22 de julho de 2008 pela Lei n. 13.465/2017.

A MP 910/2019 positiva, assim, o terceiro marco temporal para regularização fundiária de terras públicas federais, em suas modalidades onerosa ou gratuita, viabilizando a legitimação de ocupações feitas há pouco mais de um ano, no caso de venda direta. A mensagem passada pela MP é clara: invasões a terras públicas, embora criminosas, serão protegidas por meio de concessões de títulos de propriedade, ainda que condicionadas ao cumprimento de requisitos, como pagamento e adesão ao Cadastro Ambiental Rural (CAR) e ao Programa de Regularização Ambiental (PRA). A inadequação entre a norma e o efeito de pacificação social que lhe deveria ser inerente é clara, além de ilustrada pelos exemplos citados na presente nota técnica.

Vale lembrar que a obtenção de vantagem a partir de ato ilícito é exceção no Direito, a ponto de ser consolidado o princípio de não ser dado a ninguém valer-se da própria torpeza. Uma das poucas exceções é justamente o caso de usucapião de posse adquirida com má-fé – por exemplo, com invasão de propriedade alheia e desmatamento. Contudo, o instituto não opera sobre glebas públicas, conforme o artigo 191, par. único, da Constituição Federal. Em terras particulares, tem prazos especiais: quinze anos, no regime do Código Civil de 2003 (art. 1238) e, na hipótese de usucapião especial rural, limitado a cem hectares, de cinco anos, com exigência de não oposição à posse, nesse caso. Os prazos da MP 910/2019, que chegam a regularizar posses com pouco mais de um ano de idade, não se coadunam com o caráter excepcional atribuído aos efeitos benéficos do ato ilícito.

A dispensa de vistoria prévia para regularização fundiária de imóveis de até

quinze módulos fiscais contribui também para o desajuste entre texto normativo e ideal de pacificação social e de promoção dos objetivos da República Federativa do Brasil.

O artigo 13, par. 2º e 3º, da Lei n. 11.952/2009, com redação da MP 910/2019, estatui:

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

§ 2º O Incra dispensará a realização da vistoria prévia de imóveis de até quinze 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.

§ 3º 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 Ouvidoria Agrária Nacional;

V - ausência de indícios de ocupação ou de exploração, anterior a 5 de maio de 2014, verificada por meio de técnicas de sensoriamento remoto;

VI - acima de quinze módulos fiscais; ou

VII - outras hipóteses estabelecidas em regulamento. [grifo nosso]

A regra trazida pelo dispositivo, portanto, é de confiança da autodeclaração do interessado e de dispensa de vistoria para imóveis até 15 módulos fiscais – que, na Amazônia, podem chegar a 1.650 hectares.

Interessante observar que a redação original da Lei 11.952/09 estipulava um limite máximo de 1.500 hectares para a regularização fundiária rural na Amazônia Legal. Com a Lei 13.465/2017, tal limite foi ampliado para 2.500 hectares. Agora, com a MP 910, permite-se a regularização fundiária de imóveis com extensão superior a 1.500 hectares, máximo permitido na redação original, e, pior, com dispensa de vistoria.

O Supremo Tribunal Federal, na ADI 4.269, proposta pela Procuradoria-Geral da República, enfrentou a questão da dispensa de vistoria em procedimentos de regularização fundiária na Amazônia Legal para imóveis de até quatro módulos fiscais, em virtude de dispositivo de teor semelhante ao citado, trazido pela Lei n. 13.465/2017.

Na ocasião, a Procuradoria-Geral da República sustentou:

“Em primeiro lugar, ela [a dispensa de vistoria] constitui verdadeiro convite à fraude, ao permitir que títulos de propriedade ou concessões de direito real de uso sejam outorgados a pessoas que não ocupam



diretamente as áreas reivindicadas de forma mansa e pacífica desde 2004, ou que nela não exerçam qualquer cultura.

Não bastasse, a falta de vistoria impedirá ao Poder Público de verificar se há no local conflitos fundiários, em especial envolvendo terras ocupadas por indígenas, quilombolas e populações tradicionais, com risco de que estes venham a perder suas terras tradicionais.”

A PGR destacou ainda que, “ao dispensar a vistoria para regularização de terras na Amazônia, o legislador expôs bens jurídicos de máxima importância sem uma razão suficientemente forte que justificasse esta sua opção” (fl. 10).

O Supremo Tribunal Federal decidiu acolhendo tese, constante do voto do Min. Relator, Edson Fachin, segundo a qual a dispensa de vistoria ser destinada a pequenos imóveis rurais, de até quatro módulos fiscais. Por isso, essa circunstância, relativa à dimensão da propriedade, é citada expressamente na tese vencedora, tratando-se de quesito fundamental para sua aprovação.

Além disso, a Corte Suprema reforçou a necessidade de fiscalização do cumprimento de condições para regularização fundiária por parte do Poder Público, seja por meio de vistoria, seja por outros meios justificadamente eficazes em caso de imóveis com até quatro módulos fiscais. A fiscalização exercer-se-ia para confirmação da ocupação da área pelo requerente do título fundiário, do tempo de ocupação, de eventuais conflitos com outros posseiros, de possível sobreposição com territórios tradicionais (indígenas, quilombolas, etc.), dentre outros. Confira-se:

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 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.

Destaque-se que, ainda que a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4269 tenha analisado os dispositivos da Lei 11.952/2009 segundo a redação anterior à Medida Provisória (MPV) nº 910, de 2019, a declaração de constitucionalidade com interpretação conforme à Constituição deve ser entendida como vetor axiológico importante, sobre o qual o legislador ordinário também deve observância.

Agora, a MP 910/2019 estende previsão idêntica relativa à dispensa de vistoria a médias propriedades, de até 15 módulos fiscais, confiando, com grande peso, nas declarações do interessado, inclusive no que diz respeito à inexistência de conflito agrário



incidente sobre a área pretendida.

A gravidade dos conflitos agrários na Amazônia, e sua especial intensidade, inclusive em face de outras regiões do Brasil, já foi demonstrada na exposição fática. A Ouvidoria Agrária Nacional não tem conhecimento de todos os conflitos em andamento e nem tem condições de acompanhá-los, para fins de acionamento da previsão que torna obrigatória a vistoria (art. 13, § 3º, Lei n. 11.952/2009, com redação da MP 910/2019).

O reconhecimento da eventual incidência de conflitos sobre a área pretendida não é de interesse do requerente em pedido de regularização fundiária, na medida em que, ausente vistoria, e utilizados apenas mecanismos remotos de apuração do cumprimento de condicionantes, como prática de efetiva cultura e tempo de posse, é possível lograr a titulação da propriedade sem efetiva solução arbitrada do conflito de fato existente em campo.

Vale dizer: a ampliação da previsão de dispensa de vistoria para médias propriedades tende a ensejar a titulação de áreas sem a prévia solução dos conflitos agrários a elas subjacentes, ou melhor, com sua solução em favor da parte mais capitalizada, com maior acesso ao poder público e aos mecanismos de funcionamento do Estado. Os objetivos de pacificação social, de redução de desigualdades, de construção de uma sociedade livre, justa e solidária restam comprometidos, privilegiando-se o anti-Direito, em ofensa ao axioma de razoabilidade que pauta o ordenamento jurídico pátrio.

Demais disso, a dispensa de vistoria permite, inclusive, que uma dada área, não ocupada pelo interessado, seja declarada como de sua ocupação, viabilizando-se sua titulação caso o verdadeiro ocupante não se oponha ao pedido formulado – e, para isso, basta ele não ter ciência da existência do requerimento.

Nesse cenário, fragiliza-se em especial o direito de agricultores familiares e de povos e comunidades tradicionais, pessoas com obstáculos tecnológicos, financeiros e informacionais mais intensos e, por conseguinte, mais propensos a deixar de se opor a eventuais pedidos de regularização fundiária formulados por interessados que almejem ocupar suas terras.

A facilitação da fraude em um contexto social e agrário já perturbado é patente, e não se conforma aos objetivos sociais da República e à ideia, em si, de Estado Democrático de Direito.

A regularização fundiária de ocupações recentes de terras públicas federais afronta, também, o princípio da função social da propriedade rural (art. 5º, inc. XXIII, art. 170, III, CF). Segundo o artigo 186 do texto constitucional,

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

- I - aproveitamento racional e adequado;
- II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
- III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
- IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

O imóvel rural que não cumpre sua função social encontra-se sujeito a desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, na forma do artigo 184 da Constituição Federal.

A Constituição ainda determina sejam as terras públicas e devolutas destinadas na conformidade da política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária (art. 188), adensando a ordem no sentido de que todo imóvel rural - mesmo que público e ainda não destinado - deve ser usado segundo sua função social, visando à produtividade no campo, o bem-estar de trabalhadores e empresários e a proteção ao meio ambiente.

A MP 910/2019 autoriza a regularização fundiária de ocupações independentemente do efetivo cumprimento, por parte dos possuidores, da função social da propriedade a que postulam. Ao contrário: autoriza a legitimação de posses derivadas de ilícitos agrários e ambientais – invasões e desmatamentos não autorizados – mediante simples adesão ao Programa de Regularização Ambiental. A Medida Provisória também condiciona a regularização a mera declaração do interessado no sentido de que não explore mão-de-obra em condições análogas à de escravo, inexistindo previsão de consulta ao Cadastro de Empregadores da Subsecretaria de Inspeção do Trabalho, do Ministério da Economia. Ainda que o interessado esteja sujeito às normas penais e administrativas em caso de declaração falsa, os controles previstos para verificação da autenticidade das autodeclarações são frágeis, senão inexistentes, na MP 910/2019.

Uma evidência de que o programa de regularização fundiária, baseado nas autodeclarações, não está tendo sucesso na proteção ambiental é constatado pelos números do desmatamento na Amazônia. Segundo dados oficiais, há uma tendência preocupante, já que, de agosto de 2018 a julho de 2019, o INPE indicou 9.762 km<sup>2</sup> de área desmatada. De agosto de 2017 a julho de 2018, a taxa oficial ficou em 7.536 km<sup>2</sup> de desmate. Nota-se pois um aumento de 29,5% entre a taxa de 2018/2019 em comparação com 2017/2018. Além disto, desde 2008, quando houve um desmate de área correspondente a 12.911 km<sup>2</sup>, não ocorria um desmate tão intenso como o de 2018/2019 (CASEMIRO, Poliana, “Desmatamento na Amazônia cresce quase 30% entre agosto de 2018 e julho de 2019, diz INPE”. Disponível em <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2019/11/18/desmatamento-na-amazonia-cresce-entre-agosto-de-2018-e-julho-de-2019-diz-inpe.ghtml>, acesso em 07/02/2020).

Os critérios erigidos pelo artigo 186 da Constituição da República são cumulativos: **o imóvel rural em que exista cultura efetiva, mas em que sejam violadas**



**normas ambientais e/ou trabalhistas, não cumpre sua função social.** Não é dado ao particular obter vantagem a partir de uma situação de ilicitude grave, nem à norma é dado prever vantagem dessa natureza.

Ao abrir caminho para regularização fundiária de ocupações consolidadas com infringência a normas ambientais e trabalhistas e, portanto, com descumprimento da função social, a MP 910/2019 viola diretamente o art. 5º, XXIII, da CF, minorando sua eficácia e incentivando, em glebas públicas, a prática dessas violações.

Por outro lado, a forma como delineada a política de regularização fundiária pela MP 910/2019 acarreta violação à isonomia, à impessoalidade e à moralidade administrativas (art. 37, CF), bem como à própria Política Nacional de Reforma Agrária, fundada nos artigos 5º, XXIII, e 184 da Constituição da República.

A regularização fundiária mediante venda direta de imóveis com ocupação consolidada até dezembro de 2018, há pouco mais de ano (art. 38, par. único, inc. I, Lei 11.952/2009, com redação dada pelo art. 2º da MP 910/2019), mediante pagamento de preço

equivalente ao valor máximo da terra nua, atribui a pessoas já capitalizadas uma via de legitimação de suas ocupações irregulares que não é dada, de mesmo modo, a agricultores familiares, a comunidades tradicionais, a pequenos produtores e a pessoas de baixa renda, em geral.

Outrossim, o dispositivo beneficia um grupo seletivo de brasileiros, capaz de planejar com antecedência invasões de terras almejadas e, depois, de por elas pagar, sem submeter-se ao procedimento licitatório que seria exigível para alienação de terras públicas pelo melhor preço possível.

Repise-se que, segundo o artigo 188 da Constituição da República, “A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária”.

Para fins de política agrícola, a venda direta de terras públicas para estímulo da produção agropecuária é possível, desde que submetida ao devido procedimento licitatório, a

assegurar isonomia entre concorrentes, a impessoalidade do ato administrativo (art. 37, *caput*, CF) e a valorização adequada do bem público a ser alienado. A venda direta baseada em posse recente privilegia o ocupante irregular, invasor, em detrimento de concorrentes potenciais que tenham optado por observar a legislação, não promovendo invasões.

Como citado em representação elaborada pela Força-Tarefa Amapá - constituída no Ministério Público Federal para apuração de esquemas de corrupção no Estado do Amapá envolvendo grilagem de terras públicas e desmatamento -, “*quem tem condições de pagar por uma alienação de imóvel rural (terras devolutas federais),*

*obviamente tem condições de concorrer, em pé de igualdade, com outros interessados, em procedimentos licitatórios, nas modalidades concorrência e leilão. Assim, a Medida Provisória nº. 910/2019, ao permitir que o INCRA proceda à venda direta de imóveis rurais nos termos do art. 38 da Lei nº. 13.465/2011, com o claro intuito de favorecer os que grilaram terras na Amazônia, faz com que a Administração Pública perca a oportunidade de obter maiores rendas por meio da competição inerente aos certames licitatórios”. À perda de renda com alienação de patrimônio público soma-se a exemplificada violação à isonomia e à impessoalidade em face de outros concorrentes potenciais, sem justificativa plausível para tanto senão o favorecimento de quem tenha obtido sua posse em atitude criminosa de invasão a terras públicas.*

Para fins de política de reforma agrária, de outro norte, a venda direta de terras públicas federais na forma do art. 38, par. único, da Lei n. 11.952/2009, com redação do art. 2º da MP 910/2019, promove a concentração fundiária em poder de empresários já capitalizados, em detrimento de populações de baixa renda que poderiam ser atendidas nos mesmos territórios por instrumentos já existentes no Direito Brasileiro e mais seguros, como a concessão de direito real de uso (Lei n. 11.481/2007) e a concessão de uso para fins de moradia (MP n. 2.220/2001).

Referidos instrumentos mantêm a gestão macro do território em poder da União, evitando, justamente, desvios de finalidade ou efeitos de concentração fundiária onde se busca evitá-los.

Sobre a necessária compatibilização da política de regularização fundiária com a política nacional de reforma agrária, vale citar manifestação da própria Procuradoria-Geral da República, em parecer na ADI n. 5.771:

“As políticas públicas de regularização fundiária e de reforma agrária devem dialogar entre si, a fim de que os objetivos de cada uma sejam atendidos sem afrontar os objetivos da outra. É certo que a regularização fundiária por meio da alienação de imóveis é instrumento importante em diversos aspectos (direito à moradia, instituição de tributos, exploração agrícola). Isso, contudo, não autoriza a implementação de medidas que contribuirão para a concentração de propriedades, reforçando as desigualdades sociais e contrariando o plano nacional de reforma agrária.”

O tratamento desproporcionalmente mais gravoso atribuído a populações mais carentes - que contam com menor amparo estatal para legitimação de suas posses - não contribui para os objetivos fundamentais de construção de uma sociedade livre, justa e solidária, de erradicação da pobreza e da marginalização e de redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, CF), não havendo fator de discriminação que justifique as benesses oferecidas pela MP n. 910/2019 apenas a quem for detentor de capital suficiente para aquisição de glebas pelo valor máximo da terra nua, quanto mais de glebas ocupadas criminalmente. Nesse sentido, em paralelo à violação ao espírito da política nacional de reforma agrária, há, também, afronta à isonomia e à justiça social, albergada



axiologicamente no texto constitucional em seu art. 170.

A possibilidade de regularização fundiária de posses anteriores a 5 de maio de 2014 pelos instrumentos regulares da Lei n. 11.952/2009 (art. 5º, IV, com redação da MP 910/2019) também produz efeito anti-isonômico, na medida em que, como exposto, trata-se do terceiro marco temporal sucessivamente adotado para legitimação de ocupações irregulares, beneficiando justamente os responsáveis por atos de grilagem de terras públicas, em detrimento daqueles que optaram por aguardar o exercício do poder ordenador por parte do Estado, seja na execução da política nacional de reforma agrária, seja na efetiva destinação regular de glebas públicas.

O rol de beneficiários da previsão de novo marco temporal compõe-se justamente de pessoas que, na última década, incidiram em ilícitos agrários, em crime de invasão de terras públicas. Nas palavras da Força-Tarefa Amapá, verifica-se disso “*patente violação aos princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa (e, conseqüentemente, da isonomia, em sentido material) na MP nº. 910/2019, visto que tal instrumento normativo privilegia apenas uma pequena parcela da população, composta justamente por agentes responsáveis pela grilagem de terras na Amazônia Legal, em detrimento das políticas públicas de reforma agrária e de demarcação de terras indígenas e quilombolas*”.

A Lei n. 11.952/2009, em sua redação original, já propiciou a legitimação de posses consolidadas até 2004. A Lei n. 13.465/2017 estendeu esse prazo para 22.08.2008. Todos os beneficiários da MP 910/2019, portanto, são pessoas que, entre 2008 e 2014, já cientes da ilicitude de suas condutas - dada a existência de referida legislação - invadiram terras públicas. Esse público criminoso está a obter vantagem de seus ilícitos com chancela do poder público, e em prejuízo seja de quem aguarda a execução da política nacional de reforma agrária, seja de quem espera pela demarcação de território tradicional ou mesmo pela alienação em licitação de glebas públicas destinadas à exploração agropecuária ou florestal.

No mais, a política de regularização fundiária não pode ter por intento a mera privatização de terras da União – ou seja, do patrimônio público de todos os brasileiros. Não se trata de uma política de distribuição de títulos dominiais, até porque isso acarreta os efeitos antisonômicos supracitados. Trata-se de uma política de ordenamento territorial em conformidade às demais políticas setoriais e, em especial, aos demais direitos fundamentais previstos no texto constitucional, como o direito à moradia, ao trabalho, à vida digna, à segurança, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como já expresso pela Procuradoria-Geral da República em parecer na ADI n. 5.771:

6. A distribuição de títulos dominiais, decorrentes da privatização de terras públicas e privadas, desacompanhada das medidas necessárias ao exercício do direito de habitação não se coaduna com a ordem constitucional e com o próprio objetivo da regularização fundiária, que deve ter por escopo não

a formalização de títulos, mas a garantia da integração dos ocupantes dos imóveis à vida urbana e à vida rural.

O elastecimento dos marcos temporais para regularização fundiária, inclusive mediante venda direta, a dispensa de vistoria e a previsão de regularização de áreas em que incidentes ilícitos ambientais, afronta diretamente o artigo 225, caput, da Constituição Federal, bem como seu par. 1º, incisos I, II, III e VII:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

O meio ambiente ecologicamente equilibrado é reconhecido como direito imprescindível à concretização de outros direitos fundamentais, com os quais guarda relação de instrumentalidade, tais como o direito à vida, à saúde, ao lazer. Nesse sentido, adquire ele mesmo natureza fundamental, consoante reconhecida jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (ADI 5312/TO, ADI 4717/DF).

Segundo o artigo 13 da Lei n. 11.952/2019, com redação dada pela MP 910/2019,

Art. 13. Os requisitos para a regularização fundiária de imóveis de até quinze módulos fiscais serão averiguados por meio de declaração do ocupante, sujeita à responsabilização penal, civil e administrativa. (Redação dada pela Medida Provisória nº 910, de 2019)

§ 1º 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) 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 5 de maio de 2014;

(...)

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

IV - a comprovação de prática de cultura efetiva, ocupação e exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores, anteriores a 5 de maio de 2014, que poderá ser feita por meio de sensoriamento remoto.

§ 3º 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;

(...)

**§ 4º A vistoria realizada na hipótese prevista no inciso I do § 3º 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 o órgão ambiental competente ou com o Ministério Público.”**

A MP 910/2019 permite expressamente a regularização de ocupações resultantes de danos ambientais, isto é, de desmatamentos para o exercício de culturas efetivas, mediante inscrição no CAR, adesão ao Programa de Regularização Ambiental – PRA ou celebração de termo de ajustamento de conduta ambiental.

A inscrição no CAR, com adesão ao PRA e/ou a celebração de termo de ajustamento de conduta, porém, não é medida suficiente para sanar o vício de origem da ocupação resultante de invasão de terras públicas e de desmatamento para a prática de cultura efetiva.

O Cadastro Ambiental Rural - instrumento de controle ambiental de imóveis rurais instituído pela Lei n. 12.651/2012 - tem natureza declaratória e, enquanto não validado pelos órgãos competente do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), representa apenas uma pretensão de posse, não assegurando a legitimidade da ocupação e, mais importante, a inexistência de outras pretensões, inclusive de natureza pública, sobre o mesmo espaço:

Lei n. 12.651/2012. Art. 29. É criado o Cadastro Ambiental Rural - CAR,

no âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente - SINIMA, registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento.

Vale dizer: há imóveis inscritos no CAR sobrepostos a unidades de conservação e terras indígenas, por exemplo, sem que a MP 910/2019 preveja solução a obstar de modo definitivo a regularização fundiária de ocupações nessas áreas protegidas, já que confia basicamente na declaração do interessado e adota como regra a dispensa de vistoria.

Repita-se, pois, o texto do artigo 13 da Lei n. 11.952/2009, com redação da MP 910/2019: “Art. 13. Os requisitos para a regularização fundiária de imóveis de até quinze módulos fiscais serão averiguados por meio de declaração do ocupante, sujeita à responsabilização penal, civil e administrativa”.

Do mesmo modo, a mera inscrição no CAR não assegura a reparação de danos ambientais causados por déficits ambientais do imóvel rural cadastrado, seja em áreas de preservação permanente, seja em reservas legais ou outras áreas protegidas pela legislação ambiental. Tampouco veda futuros desmatamentos de espaços, dentro do imóvel rural, onde haja o déficit de cumprimento da legislação ambiental.

Noutro rumo, a reconstituição do meio ambiente ao *statu quo ante* - medida buscada com a previsão de adesão ao PRA ou com a celebração de termo de ajustamento de conduta - é, na prática, impossível: qualquer reparação de dano ambiental mediante reflorestamento, por exemplo, implicará sempre perda de biodiversidade e de capacidade de prestação de serviços ambientais em relação à condição natural da área. Esse é o motivo pelo qual existem as categorias de dano intermediário e residual na responsabilidade civil por dano ambiental, conforme reconhecido pelo Superior Tribunal de Justiça:

“9. A cumulação de obrigação de fazer, não fazer e pagar não configura bis in idem, porquanto a indenização, em vez de considerar lesão específica já ecologicamente restaurada ou a ser restaurada, põe o foco em parcela do dano que, embora causada pelo mesmo comportamento pretérito do agente, apresenta efeitos deletérios de cunho futuro, irreparável ou intangível. 10. Essa degradação transitória, remanescente ou reflexa do meio ambiente inclui: a) o prejuízo ecológico que medeia, temporalmente, o instante da ação ou omissão danosa e o pleno restabelecimento ou recomposição da biota, vale dizer, o hiato passadiço de deterioração, total ou parcial, na fruição do bem de uso comum do povo (= dano interino ou intermediário), algo frequente na hipótese, p. ex., em que o comando judicial, restritivamente, se satisfaz com a exclusiva regeneração natural e a perder de vista da flora ilegalmente suprimida, b) a ruína ambiental que subsista ou perdure, não obstante todos os esforços de restauração (= dano residual



ou permanente), e c) o dano moral coletivo.

Também deve ser reembolsado ao patrimônio público e à coletividade o proveito econômico do agente com a atividade ou empreendimento degradador, a mais-valia ecológica ilícita que auferiu (p. ex., madeira ou minério retirados irregularmente da área degradada ou benefício com seu uso espúrio para fim agrossilvopastoril, turístico, comercial). 11. No âmbito específico da responsabilidade civil do agente por desmatamento ilegal, irrelevante se a vegetação nativa lesada integra, ou não, Área de Preservação Permanente, Reserva Legal ou Unidade de Conservação, porquanto, com o dever de reparar o dano causado, o que se salvaguarda não é a localização ou topografia do bem ambiental, mas a flora brasileira em si mesma, decorrência dos excepcionais e insubstituíveis serviços ecológicos que presta à vida planetária, em todos os seus matizes. 12. De acordo com o Código Florestal brasileiro (tanto o de 1965, como o atual, a Lei n. 12.651, de 25.5.2012) e a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/1981), a flora nativa, no caso de supressão, encontra-se uniformemente protegida pela exigência de prévia e válida autorização do órgão ambiental competente, qualquer que seja o seu bioma, localização, tipologia ou estado de conservação (primária ou secundária). [Resp 1.198.727/MG]

A existência do dano ambiental residual revela que, admitida a regularização fundiária de áreas ocupadas mediante grilagem e desmatamento ilegal, atribui-se título de propriedade a quem causou dano irreparável ao meio ambiente e à biodiversidade conexa, em afronta ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à obrigação do Estado e da coletividade de proteger os processos ecológicos essenciais, a diversidade do patrimônio genético e a função ecológica de fauna e flora (art. 225, caput, e par. 1º, inc. I, II e VII, CF).

Mais do que isso: a sucessão de marcos temporais para regularização fundiária e a insistência estatal no princípio *uti possidetis* têm por efeito direto a promoção da grilagem e do desmatamento como política pública.

Vale lembrar que a relevância da proteção ao meio ambiente e, em especial, das florestas para garantia de vida digna às populações humanas é cientificamente inquestionável. A dimensão da questão ambiental atual é dada pelo Relatório de Riscos Globais do Fórum Econômico Mundial de 2020, que, recentemente, indicou a natureza ambiental dos cinco principais riscos globais em termos de probabilidade, e de quatro entre os cinco principais riscos globais em termos de impacto. Nas duas listas, aparecem os riscos derivados de clima extremo, perda de biodiversidade, crises hídricas, falhas na condução da política climática, desastres naturais e desastres em meio ambiente de origem humana. Dez anos atrás, nenhum risco global avaliado pelo Fórum Econômico Mundial detinha natureza ambiental (Disponível em [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_Global\\_Risk\\_Report\\_2020.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risk_Report_2020.pdf)). Acesso em 26.01.2020).

**O contexto ambiental atual, portanto, é diferente daquele vivenciado anos atrás e exige compreensão diferenciada a respeito da relevância do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e dos direitos fundamentais que, reflexamente, são tutelados por meio da proteção à natureza.**

O modelo de regularização fundiária trazido pela MP 910/2019 é inspirado no paradigma da Lei de Terras de 1850, como admitido pela exposição de motivos da norma:

"Entretanto, desde a Lei de Terras nº 601, de 1850, há previsão de legitimação da posse como instrumento jurídico a assegurar aos ocupantes de terras rurais federais a aquisição da efetiva propriedade, a qual sempre foi vinculada ao atendimento de requisitos de exploração do imóvel, de ser mansa e pacífica a ocupação, além de um prazo de exercício antecedente. Tais requisitos estiveram presentes na legislação pátria sobre o tema (Decreto-lei nº 9.760/1946, Lei nº 4.504/1964 – Estatuto da Terra, Lei nº 4.947/1966, Lei nº 6.383/1976, Decreto-lei nº 2.375/1987).

Em 2009, foi editada a Medida Provisória nº 458, convertida na Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, a qual trata especificamente da regularização fundiária de ocupações incidentes em áreas públicas federais, tanto nas áreas rurais, como, também, nas áreas urbanas. Neste contexto, a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, foi alterada pela Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, aperfeiçoando a política de regularização fundiária, o que se busca novamente com a edição da presente medida provisória."

Esse paradigma foi erigido em uma época na qual não havia compreensão a respeito do impacto do desmatamento sobre a estabilidade climática e, em consequência, sobre a segurança, saúde e vida das populações humanas. O fundamento da Lei de Terras - replicado pelas legislações fundiárias posteriores, inclusive pela MP 910/2019 - remetia à ideia de ocupação para garantia de território e de produção. Nesse sentido, o famoso lema do governo militar: "integrar, para não entregar".

O estado de conhecimento científico atual não encampa esse paradigma. Ao reverso: demonstra seu claro desacerto, na medida em que a floresta passa a ter valor intocada, pelos serviços ambientais prestados local, regional e globalmente. Sobre o impacto de estabilização climática da floresta intacta, ver <<https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/ffgc.2019.00047/full>>, acesso em 26.01.2020.

A relevância do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é, nesse cenário, intensificada, justamente porque as ameaças e violações ao bem jurídico constitucional encontram-se em situação de patente agravo, com prejuízos atuais e futuros para toda população, na forma demonstradas pelos estudos supracitados.

A dimensão renovada da necessária proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado conduz a duas conclusões:



- (i) o paradigma de regularização fundiária não pode mais ter por pressuposto nem por consequência a intensificação do desmatamento ou a adoção de medidas insuficientes para proteção ao meio; e
- (ii) as políticas estatais de tutela ao meio ambiente devem ser reforçadas, construindo-se um novo patamar de mensuração para o princípio da vedação à proteção deficiente.

A sucessão de marcos temporais para regularização fundiária, a dispensa de vistoria e a legitimação de posses obtidas com grilagem e desmatamento confrontam a primeira conclusão, na medida em que se baseiam no citado paradigma da Lei de Terras, visando à ocupação de território e incremento da produção agropecuária. Registre-se que o incentivo à produção agropecuária prescinde da regularização fundiária dada pelo modo previsto na MP 910/2019, porquanto investimentos em produtividade e tecnologia cumpriam, do ponto de vista econômico, a mesma função, sem necessidade de novos desmatamentos. Nesse sentido, destaca-se o manifesto da Coalizão Brasil, Clima, Florestas e Agricultura:

“(...) é necessário retomar o controle do desmatamento. Já vivemos períodos em que uma queda significativa do desmatamento se deu em meio a um ciclo de saltos de produtividade na agropecuária. Esse histórico mostra que não é necessário desmatar para aumentar a produção agrícola.

O agronegócio está sendo prejudicado por quadrilhas que atuam na ilegalidade, manchando a reputação do setor, aumentando a insegurança jurídica e a concorrência desleal para produtores e empresas. A segurança no campo envolve também o combate às queimadas. Embora o fogo seja utilizado de forma regular em algumas práticas agrícolas, ele também é usado como forma de abrir ilegalmente áreas na floresta. A relação entre desmatamento e fogo mostra-se particularmente forte neste ano de 2019. A ocorrência de incêndios em maior número, em um ano de estiagem mais suave, indica que o desmatamento pode ser um fator de impulsionamento às chamas. O combate ao desmatamento ilegal envolve também coibir as invasões a terras indígenas ou áreas protegidas, inclusive para fins de garimpo ilegal. O governo deve criar incentivos para quem cumpre a lei, controlando ações criminosas e incrementando a vigilância sobre atividades clandestinas. Essa é uma agenda comum entre o agronegócio e as organizações de defesa do clima e do meio ambiente.”

(Disponível em: <<http://www.coalizaobr.com.br/home/index.php/posicionamentos/item/955-retomar-ocontrole-do-desmatamento-e-combater-a-ilegalidade-sao-premissas-para-um-brasil-que-deseja-ser-lider-agroambiental>>. Acesso em 26.01.2020).

Juridicamente, ademais, o próprio Estado Brasileiro reconheceu a superação do paradigma de derrubada de florestas como meio de desenvolvimento econômico ao

ratificar o Acordo de Paris, por meio do Decreto n. 9.073/2017.

O artigo 5º da Convenção estatui:

Artigo 5º

1. As Partes deverão adotar medidas para conservar e fortalecer, conforme o caso, sumidouros e reservatórios de gases de efeito estufa, como referido no Artigo 4º, parágrafo 1º(d) da Convenção, incluindo florestas.
2. As Partes são encorajadas a adotar medidas para implementar e apoiar, inclusive por meio de pagamentos por resultados, o marco existente conforme estipulado em orientações e decisões afins já acordadas sob a Convenção para: abordagens de políticas e incentivos positivos para atividades relacionadas a redução de emissões por desmatamento e degradação florestal, e o papel da conservação, do manejo sustentável de florestas e aumento dos estoques de carbono florestal nos países em desenvolvimento; e abordagens de políticas alternativas, tais como abordagens conjuntas de mitigação e adaptação para o manejo integral e sustentável de florestas, reafirmando ao mesmo tempo a importância de incentivar, conforme o caso, os benefícios não relacionados com carbono associados a tais abordagens.

A política de regularização fundiária trazida pela MP 910/2019, em especial os novos marcos temporais para legitimação de ocupações, a dispensa de vistoria como regra e a viabilidade de regularizações de áreas desmatadas mediante simples adesão ao PRA ou celebração de termo de ajustamento de conduta – instrumentos incapazes de fazer frente ao dano efetivamente produzido – confronta diretamente a obrigação assumida de proteger florestas e de elaborar políticas públicas de incentivo à manutenção e ampliação de áreas florestadas.

Destaque-se que o Acordo de Paris, embora desprovido de mecanismos sancionatórios internacionais, constitui um planejamento adotado oficialmente pelo Estado Brasileiro, que inclusive ofereceu publicamente suas próprias contribuições nacionalmente determinadas, quais sejam:

“MITIGAÇÃO

Contribuição: o Brasil pretende comprometer-se a reduzir as emissões de gases de efeito estufa em 37% abaixo dos níveis de 2005, em 2025.

Contribuição indicativa subsequente: reduzir as emissões de gases de efeito estufa em 43% abaixo dos níveis de 2005, em 2030.

Tipo: meta absoluta em relação a um ano-base.

Abrangência: todo o território nacional, para o conjunto da economia, incluindo CO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub>, N<sub>2</sub>O, perfluorcarbonos, hidrofluorcarbonos e SF<sub>6</sub>.

Ponto de referência: 2005.

Horizonte temporal: meta para o ano de 2025; valores indicativos de 2030 apenas para referência.

(...)



O Brasil pretende adotar medidas adicionais que são consistentes com a meta de temperatura de 2°C, em particular:

(...)

ii) no setor florestal e de mudança do uso da terra:

- fortalecer o cumprimento do Código Florestal, em âmbito federal, estadual e municipal;
- fortalecer políticas e medidas com vistas a alcançar, na Amazônia brasileira, o desmatamento ilegal zero até 2030 e a compensação das emissões de gases de efeito de estufa provenientes da supressão legal da vegetação até 2030;
- restaurar e reflorestar 12 milhões de hectares de florestas até 2030, para múltiplos usos;
- ampliar a escala de sistemas de manejo sustentável de florestas nativas, por meio de sistemas de georeferenciamento e rastreabilidade aplicáveis ao manejo de florestas nativas, com vistas a desestimular práticas ilegais e insustentáveis;

(...)

Além disso, o Brasil também pretende:

iv) no setor agrícola, fortalecer o Plano de Agricultura de Baixa Emissão de Carbono (Plano ABC) como a principal estratégia para o desenvolvimento sustentável na agricultura, inclusive por meio da restauração adicional de 15 milhões de hectares de pastagens degradadas até 2030 e pelo incremento de 5 milhões de hectares de sistemas de integração lavoura-pecuária-florestas (iLPF) até 2030; (...)"

Disponível em: <<https://www.mma.gov.br/images/arquivo/80108/BRASIL%20iNDC%20portugues%20FINAL.pdf>>. Acesso em 26.01.2020.

O planejamento, conquanto desprovido de executoriedade internacional, é determinante e, portanto, exigível para o Poder Público internamente, na forma do artigo 174 da Constituição Federal, valendo observar que as metas dispostas claramente revestem-se de natureza econômica:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

A ratificação do Acordo de Paris, com sua internalização do Direito Brasileiro, pode ser compreendido como marco político e jurídico a partir do qual resta vedado ao Estado criar e implementar políticas públicas que confrontem direta e intensamente sua obrigação de resguardar as florestas, a biodiversidade e os serviços ambientais por ambas prestados. Privilegia-se, nesse sentido, a tutela ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, aos processos ecológicos essenciais, às funções ecológicas de

fauna e flora e os serviços prestados por tais bens jurídicos a toda população, como condicionantes da concretização dos direitos à vida, à saúde, à segurança e ao lazer.

Por outro lado, dadas as ameaças e violações ao meio ambiente que vêm, reflexamente, afetando a vida, a segurança, a saúde e o lazer de cidadãos brasileiros e de outros países, há de se construir uma compreensão aprofundada do que seja proteção suficiente, para fins de aplicação do princípio da vedação à proteção deficiente de direitos humanos – no caso, do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e dos direitos aos quais ele está associado. Segundo Ingo Wolfgang Sarlet e Thiago Fensterseifer,

“(…) tem sido generalizadamente aceita a noção de que ao Estado, (…) no que tange aos seus deveres de proteção ambiental, incumbe medidas positivas no sentido de assegurar a tutela do ambiente, de tal sorte que a ação estatal acaba por se situar, no âmbito do que se convencionou designar de uma dupla face (ou dupla dimensão) do princípio da proporcionalidade, entre a proibição de excesso de intervenção, por um lado, e a proibição de insuficiência de proteção, por outro. (…)

(…) de acordo com os deveres de proteção, o Estado estará – no âmbito do que se designou da relação multipolar (Christian Calliess) que se estabelece em função da proibição de excesso e da proibição de insuficiência – vinculado, simultaneamente, a respeitar (na perspectiva negativa ou defensiva) os direitos fundamentais e (na perspectiva positiva ou prestacional) atuar na proteção de tais direitos e outros bens constitucionais em relação aos quais incidem imperativos de tutela.”

SARLET, Ingo Wolfgang e FENSTERSEIFER, Tiago. Direito Constitucional Ambiental. Constituição, Direitos Fundamentais e Proteção ao Meio Ambiente. 5 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017, pp. 297-299.

A mensuração do que seja proteção suficiente faz-se a partir das carências que se revelem no mundo dos fatos: quanto mais fragilizado encontra-se um direito fundamental em face de ameaças e violações, tanto mais será denso o dever de proteção estatal para concretizar esse direito. Nesse sentido, há uma limitação da discricionariedade estatal, descrita por Sarlet e Fensterseifer:

**“Os deveres de proteção ambiental conferidos ao Estado vinculam os poderes estatais ao ponto de limitar a sua liberdade de conformação na adoção de medidas atinentes à tutela do ambiente.** A consagração constitucional da proteção ambiental como tarefa estatal, de acordo com o entendimento de Garcia, traduz a imposição de deveres de proteção ao Estado que lhe retiram a sua ‘capacidade de decidir sobre a oportunidade do agir’, obrigando-o também a uma adequação permanente das medidas às situações que carecem de proteção, bem como a uma especial responsabilidade de coerência na autorregulação social.”

SARLET, Ingo Wolfgang e FENSTERSEIFER, Tiago. Direito Constitucional Ambiental. Constituição, Direitos Fundamentais e Proteção ao Meio Ambiente. 5 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017,



A proporcionalidade situada entre a vedação ao excesso e a vedação à proteção deficiente, assim, não tem conteúdo estanque: ela varia conforme o quadro de lesões e ameaças ao direito, cabendo ao Estado permanentemente prestar contas da adequação de suas ações e inações à necessidade de tutela do direito. A própria ideia de mínimo existencial é, nesse sentido, fluida, porquanto novas condicionantes indispensáveis à subsistência física e digna do cidadão são a ele incorporadas.

O ponto de inflexão a denotar a necessidade de fortalecimento da atuação estatal para proteção ao meio ambiente, como condicionante à garantia, aos cidadãos brasileiros, do mínimo existencial à vida digna e segura já se consolidou, a ponto de a doutrina falar em mínimo existencial socioambiental (SARLET, Ingo Wolfgang e FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ambiental. Constituição, Direitos Fundamentais e Proteção ao Meio Ambiente*. 5 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017, p. 144).

Ademais, a própria jurisprudência do Supremo Tribunal Federal indica a relação íntima entre tutela ao meio ambiente e garantia da dignidade humana:

“5. As violações ambientais mais graves recentemente testemunhadas no plano internacional e no Brasil, repercutem de modo devastador na esfera dos direitos humanos e fundamentais de comunidades inteiras. E as graves infrações ambientais podem constituir, a um só tempo, graves violações de direitos humanos, máxime se considerarmos que o núcleo material elementar da dignidade humana “é composto do mínimo existencial, locução que identifica o conjunto de bens e utilidades básicas para a subsistência física e indispensável ao desfrute da própria liberdade. Aquém daquele patamar, ainda quando haja sobrevivência, não há dignidade”.

6. A Ecologia, em suas várias vertentes, reconhece como diretriz principal a urgência no enfrentamento de problemas ambientais reais, que já logram pôr em perigo a própria vida na Terra, no paradigma da sociedade de risco. É que a crise ambiental traduz especial dramaticidade nos problemas que suscita, porquanto ameaçam a viabilidade do ‘continuum das espécies’. Já, a interdependência das matrizes que unem as diferentes formas de vida, aliada à constatação de que a alteração de apenas um dos fatores nelas presentes pode produzir consequências significativas em todo o conjunto, reclamam uma linha de coordenação de políticas, segundo a lógica da responsabilidade compartilhada, expressa em regulação internacional centrada no multilateralismo.” [RE 835558 / SP - SÃO PAULO, Rel. Min. Luiz Fux, DJ 09.02.2017]

Repise-se o dado do Fórum Econômico Mundial de 2020: entre os dez maiores riscos globais em termos de impacto e probabilidade, nove têm natureza ambiental e grande parte deles relaciona-se diretamente às mudanças climáticas, para o que, no Brasil, contribuem especialmente o desmatamento e as mudanças no padrão de uso do solo.

O Estado, ao contribuir para incrementar desmatamento e grilagem mediante política pública institucionalizada de regularização fundiária, acentua para brasileiros – e para populações internacionais – os riscos citados no Fórum Econômico Mundial, entre os quais de eventos climáticos extremos, crises hídricas, desastres naturais e perda de biodiversidade.

Se esses riscos representam ameaça à vida humana digna, saudável e segura, como demonstram a ciência e os analistas econômicos consultados por Davos, política pública que os promova – ou que não os evite – constitui proteção insuficiente a direitos humanos, seja ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, seja aos bens jurídicos reflexos cuja existência ele abriga e permite.

Nesse cenário, a fixação de um novo marco temporal para regularização fundiária de ocupações de terras públicas, inclusive em casos de posses derivadas de ilícitos ambientais, representa também um retrocesso ambiental e em tutela de direitos fundamentais diversos, como vida, saúde, segurança e lazer. Segundo Sarlet e Fensterseifer,

“A proibição de retrocesso (...) diz respeito mais especificamente a uma garantia de proteção dos direitos fundamentais (e da própria dignidade da pessoa humana) contra a atuação do legislador, tanto no âmbito constitucional quanto – e de modo especial – infraconstitucional (quanto estão em causa medidas legislativas que impliquem supressão ou restrição no plano das garantias e dos níveis de tutela dos direitos já existentes), mas também proteção em face da atuação da administração pública. A proibição do retrocesso, de acordo com o entendimento consolidado na doutrina, consiste em um princípio constitucional implícito, tendo como fundamento constitucional, entre outros, o princípio do Estado (Democrático e Social) de Direito, o princípio da dignidade da pessoa humana, o princípio da máxima eficácia e efetividade das normas definidoras de direitos fundamentais, o princípio da segurança jurídica e seus desdobramentos, o dever de progressividade em matéria de direitos sociais, econômicos, culturais e ambientais (DESCA), apenas para citar os mais relevantes fundamentos jurídico-constitucionais invocados.”

SARLET, Ingo Wolfgang e FENSTERSEIFER, Tiago. Direito Constitucional Ambiental. Constituição, Direitos Fundamentais e Proteção ao Meio Ambiente. 5 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017, pp. 302-303.

A proteção em face do Estado dá-se em razão da violação, por parte deste, da ideia de progressividade inerente à implementação de direitos fundamentais, em especial direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais. Há um dever estatal de assegurar a progressiva melhoria da qualidade ambiental e, por tabela, da qualidade de vida como um todo. Legislações e políticas públicas que representem retrocesso no caráter progressivo da implementação de direitos fundamentais encontram-se sujeitas a controle de constitucionalidade.



A MP 910/2019, insista-se, viabiliza a regularização fundiária de áreas ocupadas mediante grilagem e desmatamento em período recente – na última década e até pouco mais de um ano atrás - com previsão de dispensa de vistoria como regra e adoção de mecanismos de fiscalização de cumprimento de condicionantes prioritariamente remotos. O efeito é de legitimação de atos criminosos danosos ao meio ambiente e ao patrimônio público e de distribuição de títulos agrários a quem infringiu a lei e logrou impor-se em territórios por uso da força. Não há efetiva pacificação social ou resolução de conflitos agrários com a aplicação da norma: há, apenas, consolidação da lei do mais forte. O retrocesso existe, portanto, em matéria de tutela ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, mas também de direito à vida, à segurança, à moradia no campo, à saúde e integridade física.

Destaque-se que os retrocessos consolidados pela MP 910/2019 não impedem a construção de uma política sólida de regularização fundiária no campo, que implique:

- (i) respeito à legislação ambiental e desestímulo à grilagem e ao desmatamento;
- (ii) solução imparcial e efetiva de conflitos agrários em curso, com promoção de pacificação social;
- (iii) compatibilização da política de destinação de glebas públicas federais com a política agrícola e com a política nacional de reforma agrária;
- (iv) respeito aos princípios da isonomia, da impessoalidade e da moralidade;
- (v) resguardo ao patrimônio público;
- (vi) tutela aos direitos das comunidades e povos tradicionais; e
- (vii) incentivo aos modos de produção sustentáveis.

Uma política com essas características, contudo, exigiria uma forte presença e intervenção estatal nos territórios, a menos a curto e médio prazo, a fim de assegurar a destinação em consonância com referidas diretrizes e, em especial, com os objetivos da República Federativa do Brasil. Legitimar ocupações nas situações em que se encontram, independentemente dos efeitos antijurídicos da medida, é administrativamente mais simples, mas frontalmente incompatível com os ditames da Constituição Federal.

### **5.1.2. Questões pontuais**

#### ***5.1.2.1. Conceito de infração ambiental***

A MP n. 910/2019 inovou o conceito de infração ambiental, dando a seguinte redação ao artigo 2º, XI, da Lei n. 11.952/2009:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

XI - infração ambiental: conduta lesiva ao meio ambiente comprovada por meio do esgotamento das vias administrativas.

Exclusivamente para fins de regularização fundiária, portanto, fica afastado o conceito legal consolidado de infração ambiental, trazido pelo artigo 70 da Lei n. 9.605/1998, que diz: “Considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente”.

Vale dizer: para fins de regularização fundiária - isto é, para conferir ao infrator o título de propriedade de uma terra por ele invadida -, o conceito de infração ambiental é mais gravoso do que aquele vigente para todas as outras finalidades. Para obter um financiamento para atividade agrícola sobre área embargada existe obstáculo já a partir do ato de embargo; para obter o título de propriedade da mesma área, segundo a MP 910/2019, não.

A exigência do esgotamento das vias administrativas para reconhecimento da existência de um ilícito ambiental representa retrocesso na proteção de direitos fundamentais que, tal como já demonstrado, encontram-se atualmente em especial situação de vulnerabilidade: o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e os conexos direito à vida, à saúde, à segurança, ao lazer.

Outrossim, a previsão desconsidera:

(i) a presunção de legitimidade inerente aos atos administrativos, ou seja, aos autos de infração lavrados por servidores públicos vinculados aos órgãos fiscalizadores ambientais;

(ii) o fato de que a prova de regularidade de um desmatamento é de fácil produção, bastando a apresentação ao agente fiscalizador da autorização de supressão de vegetação emitida por órgão competente amparando a alteração da cobertura vegetal, deduzindo-se que, na ausência do documento, há infração consolidada; e

(iii) a situação caótica que, muito em virtude de ações do próprio Poder Executivo, está sendo vivenciada pelos órgãos encarregados da fiscalização ambiental e do processamento de procedimentos administrativos de autuação, sobretudo na Amazônia, com acentuados problemas já sinalizados pela 4ª Câmara de Coordenação e Revisão em série de recomendações emitidas para MMA, IBAMA e ICMBio em



agosto de 2019.

#### 5.1.2.2. Regularização fundiária de áreas ocupadas por servidores públicos

A MP 910/2019 prevê nova redação para o artigo 5º, parágrafo único, da Lei n. 1.952/2009, vedando a regularização fundiária de posses titularizadas por servidores em cargos ou empregos públicos no INCRA, no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e no Ministério da Economia:

Art. 5º. Parágrafo único. 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; ou

*A contrario sensu*, permite-se a regularização fundiária de áreas ocupadas irregularmente por servidores públicos de quaisquer outros órgãos, com área de até 2.500 hectares, embora, como fartamente colocado, a invasão de terras públicas seja crime e esteja associada ao recrudescimento do desmatamento, sobretudo na Amazônia.

Os servidores públicos são regidos por uma ética especial normatizada pela própria Constituição Federal, que impõe à Administração Pública o dever de agir com impessoalidade, moralidade e eficiência (art. 37, caput, CF). Demais disso, cabe ao servidor público em sentido lato, e inclusive aos agentes políticos – membros do Poder Executivo, do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e do Ministério Público – observar deveres de probidade em suas vidas pública e privada, sendo-lhes vedado o enriquecimento ilícito, a imputação de danos ao erário e a violação aos princípios administrativos, na forma da Lei n. 8.429/1992.

A conduta de invasão de terras públicas visando à legitimação futura da posse, com sua convalidação em propriedade, não é compatível com a probidade que se espera do servidor público ou do agente político. A Lei de Improbidade Administrativa prevê expressamente como ato ímprobo aquele de facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial dos entes públicos da Administração direta ou indireta. A viabilização de regularização de ocupações promovidas por servidores - portanto, inclusive por agentes políticos - não se coaduna com os deveres especiais impostos pela Constituição Federal a essa classe de pessoas, de quem se deve esperar o exemplo, e não o ilícito.

Por outro lado, não se cega ao fato de ser possível a servidores públicos terem seus vínculos consolidados com a Administração após os marcos temporais estabelecidos pela própria MP 910/2019, hipótese na qual não se sujeitariam, ao tempo da

invasão ilícita de glebas públicas, aos deveres especiais impostos à Administração.

Por essa razão, o artigo 5º, parágrafo único, da Lei n. 11.952/2009, com redação dada pela MP 910/2019, deve receber interpretação conforme à Constituição Federal, a fim de permitir a regularização fundiária de áreas ocupadas por agentes políticos e servidores públicos apenas em hipótese de vínculo com a Administração posterior a 10 de dezembro de 2018 e, cumulativamente, em caso de se tratar de imóvel destinado à agricultura familiar ou a empresa familiar rural, conforme Lei n. 11.326/2006. Confira-se:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;

II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;

III - tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento;

III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo;

IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

#### *5.1.2.3. Atuação do Incra em prol da agricultura familiar*

O artigo 13, § 1º, da Lei n. 11.952/2009, com redação dada pela MP 910/2019, arrola os documentos que devem instruir o pedido administrativo de regularização fundiária, estatuiuindo que

§ 1º 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) 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 5 de maio de 2014;

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; ou
  - 4. nos órgãos estaduais e distrital de terras;
  - e) não mantenham em sua propriedade trabalhadores em condições análogas às de escravos; e
  - f) o imóvel não se encontre sob embargo ambiental ou seja objeto de infração do órgão ambiental federal, estadual, distrital ou municipal; e
- IV - a comprovação de prática de cultura efetiva, ocupação e exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores, anteriores a 5 de maio de 2014, que poderá ser feita por meio de sensoriamento remoto. [grifos nossos]

Como regra, o procedimento administrativo correlato será informatizado, em consonância ao disposto no artigo 34 da Lei n. 11.952/2009, também com redação dada pela MP 910/2019.

Não há previsão específica, contudo, de assistência técnica a agricultores familiares ou a povos e comunidades tradicionais para fins de regularização fundiária de suas posses, embora seja admitida a hipótese de o próprio Incra instruir procedimentos administrativos com essa natureza.

A República Federativa do Brasil tem por objetivos a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, bem como a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, I e III, CF). Além disso, confere-se proteção especial aos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, à sua cultura, às suas formas de expressão e aos seus modos de criar, fazer e viver, usualmente associados ao território tradicional ocupado (arts. 215, 216 e 231 da CF; art. 68, ADCT).

Nesse contexto, cabe ao Estado Brasileiro adotar todas as medidas possíveis para que agricultores familiares e povos e comunidades tradicionais sejam atendidos pela política pública de regularização fundiária instituída por meio da MP 910/2019, a despeito de eventuais obstáculos informacionais, tecnológicos ou financeiros por eles enfrentados. Do contrário, confirmar-se-ia definitivamente a já constatada tendência da MP 910/2019 de promover, tão somente, a distribuição de títulos agrários em prol das populações com maior acesso a renda e, conseqüentemente, ao próprio Estado, sem diálogo com a política agrícola, com a política nacional de reforma agrária e com os deveres especiais de proteção dos povos formadores da identidade nacional.

Propõe-se, assim, seja dada interpretação conforme ao artigo 13, par. 1º, da Lei n. 11.952/2009, com redação da MP 910/2019, para que se atribua ao Incra a obrigação de instruir procedimentos administrativos de interesse de agricultores familiares e de povos e comunidades tradicionais, cabendo-lhe, para tanto, empreender o prévio diagnóstico ocupacional das áreas ocupadas por essas populações.

#### 5.1.2.4. Utilização de área em regularização como garantia bancária

O artigo 15, par. 7º, da Lei n. 11.952/2009, com redação dada pela MP 910/2019, diz:

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, sob condição resolutiva, além da inalienabilidade do imóvel:

§ 7º A cláusula de inalienabilidade prevista neste artigo não impede a utilização da terra como garantia para empréstimos relacionados à atividade a que se destina o imóvel.

A norma autoriza, portanto, seja dado em garantia a instituições financeiras o imóvel que se encontra sob propriedade resolúvel, sujeito ao cumprimento de condicionantes previstas na própria Lei n. 11.952/2009.

É notório que a maior parte do financiamento de atividades produtivas no meio rural é proveniente de recursos públicos. O zoneamento agroecológico da cana de açúcar, por exemplo, instituído pelo Decreto n. 6.961/2009, não proibia a plantação de cana na Amazônia, e sim o financiamento público de atividade dessa natureza. Na prática, isso representou a inviabilidade de cultivo da espécie na Amazônia, o que veio a ser modificado recentemente com o Decreto n. 10.084/2019.

Ao oferecer o imóvel rural em garantia de empréstimos tomados juntos a instituições financeiras, o interessado está, assim, assegurando o pagamento do que deve ao erário com um ativo – a terra – que já pertence ao próprio erário. A previsão tem impacto patrimonial desproporcional sobre a União Federal, que cede ao particular parcela de imóvel de sua propriedade, financia a produção agropecuária do particular e, em caso de inadimplência seja da dívida em pecúnia, seja do cumprimento das cláusulas resolutivas do título emitido para a área regularizada, não tem garantia efetiva que lhe assegure o retorno do investido em prol da pessoa interessada.

Em outros termos, mantida a previsão constante do artigo 15, § 7º, da Lei n. 11.952/2009, terras públicas estariam garantindo empréstimos advindos de recursos públicos e, em um possível cenário de inadimplência, o patrimônio público seria duplamente atingido: pela usurpação da área de ocupação e pelo prejuízo ao erário derivado do não pagamento do financiamento.

Essa situação não seria, *per se*, ilícita, caso houvesse uma política pública de focalização, atingindo populações especialmente vulneráveis e, por isso, passíveis de atendimento por políticas públicas de incentivo à produção e à comercialização de insumos agropecuários, notadamente agricultores familiares e povos e comunidades tradicionais.

A distinção, contudo, não é feita pela MP 910/2019, motivo pelo qual



grileiros e empresários rurais capitalizados tendem a ser beneficiados pela previsão, com custo para toda coletividade. Detentores de lotes da reforma agrária, titulares de termos de autorização de uso de terras públicas, ou demais detentores de propriedades resolúveis ou de outros direitos reais sobre glebas federais, para além de povos e comunidades tradicionais em seus territórios, não recebem benesse de igual natureza. Nesse sentido, há ofensa à determinação constitucional de conservação do patrimônio público e, ainda, aos princípios a isonomia e da moralidade administrativa, havendo inconstitucionalidade em relação aos arts. 3º, III e IV, 5º e 23, I da CRFB/88.

#### *5.1.2.5. Regularização fundiária em áreas de propriedade do Incra*

A MP 910/2019 inovou ao admitir a regularização fundiária não apenas de glebas de propriedade da União Federal, mas também de áreas registradas em nome do Incra, ou por ele administradas. Nesse sentido, os artigos 1º e 3º da Lei n. 11.952/2009, com redação dada pela medida provisória em causa:

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.(...)

Art. 3º São passíveis de regularização fundiária nos termos desta Lei as ocupações incidentes em terras:

V - registradas em nome do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, ou por ele administradas.

O artigo 6, § 1º, da Lei n. 11.952/2009 admite a regularização fundiária de ocupações não superiores a 2.500 hectares.

Projetos de assentamento, regulares ou ambientalmente diferenciados, são áreas administradas pelo Incra – e portanto sujeitas às normas sobre regularização fundiária.

Entre os projetos de assentamento ambientalmente diferenciados encontram-se os projetos de assentamento agroextrativistas (PAE), os projetos de assentamento agroflorestais (PAF) e os projetos de desenvolvimento sustentável (PDS), sobre os quais não há, em regra, divisão em lotes, exercendo-se coletivamente atividades produtivas, como extrativismo e manejo florestal.

Tal circunstância poderia levar à conclusão de que, em projetos de assentamento de qualquer natureza, passou a ser possível regularização fundiária em prol de público não beneficiário do programa nacional de reforma agrária e em áreas de até 2.500 hectares, tal como ocorre nas glebas federais não destinadas e em terras devolutas.

A fim de evitar raciocínio nesse sentido, já preventivamente, cabe conferir

interpretação conforme aos artigos 1, 3º, V e 6º, par. 1º, da Lei n. 11.952/2009, para o fim de limitar a regularização fundiária dentro de projetos de assentamento administrados pelo Incra (i) a pessoas que tenham perfil para serem beneficiárias do programa nacional de reforma agrária e (ii) a áreas que não superem o limite máximo de reconcentração fundiária admitido por essa política, de quatro módulos fiscais (art. 18-A, I, Lei n. 8.629/1993).

Primeiro, porque, como já foi exposto na presente nota técnica, há necessidade de compatibilização da política de regularização fundiária com a política nacional de reforma agrária, em respeito ao artigo 184 da Constituição da República.

Segundo, porque entendimento contrário implicaria a alteração da destinação específica conferida a determinadas áreas, viabilizando concentração de lotes e/ou formação de fazendas em locais já normativa e administrativamente destinados ao atendimento a populações rurais sem terra e a povos e comunidades tradicionais, tais como extrativistas. O impacto sobre tais populações, que com muita frequência veem seus territórios invadidos e esbulhados, representaria nova violação aos objetivos fundamentais da República Federal do Brasil – notadamente a formação de sociedade livre, justa e solidária, o combate à pobreza e à marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais –, bem como às normas constitucionais protetoras dos grupos formadores da identidade nacional (arts. 215, 216, 231, CF, e 68, ADCT).

#### *5.1.2.6. Retificação cartorial de registro imobiliário*

O artigo 213, par. 17, da Lei n. 6.015/1973, com redação dada pela MP 910/2019, previu:

Art. 213. O oficial retificará o registro ou a averbação:

I - de ofício ou a requerimento do interessado nos casos de:

- a) omissão ou erro cometido na transposição de qualquer elemento do título;
- b) indicação ou atualização de confrontação;
- c) alteração de denominação de logradouro público, comprovada por documento oficial;
- d) retificação que vise a indicação de rumos, ângulos de deflexão ou inserção de coordenadas georeferenciadas, em que não haja alteração das medidas perimetrais;
- e) alteração ou inserção que resulte de mero cálculo matemático feito a partir das medidas perimetrais constantes do registro;
- f) reprodução de descrição de linha divisória de imóvel confrontante que já tenha sido objeto de retificação;
- g) inserção ou modificação dos dados de qualificação pessoal das partes, comprovada por documentos oficiais, ou mediante despacho judicial quando houver necessidade de produção de outras provas;



II - a requerimento do interessado, no caso de inserção ou alteração de medida perimetral de que resulte, ou não, alteração de área, instruído com planta e memorial descritivo assinado por profissional legalmente habilitado, com prova de anotação de responsabilidade técnica no competente Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura - CREA, bem assim pelos confrontantes. (...)

**§ 17. São dispensadas as assinaturas dos confrontantes, previstas no inciso II do caput, quando da indicação das coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis rurais, georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro e com precisão posicional fixada pelo Incra, bastando a apresentação de declaração do requerente interessado de que respeitou os limites e as confrontações.**

O § 17, inserido pela MP 910/2019, admite, em síntese, a alteração de área e de perímetro de imóvel sem assinatura dos confrontantes, quando essa alteração decorrer da indicação de coordenadas definidoras dos limites dos imóveis rurais. Isto é, ao fazer um memorial descritivo para registro em cartório de imóveis, com uso de coordenadas geográficas, o interessado poderá consignar o documento na matrícula do imóvel mesmo quando isso representar ganho de área ou de perímetro total, sem que necessite apresentar anuência de seu vizinho a fim de provar que esse ganho decorre de atualização dos dados do imóvel, e não de avanço sobre o imóvel confrontante.

A previsão pode acarretar a indevida apropriação de terras públicas pela via cartorial, na medida em que o interessado passa a poder fazer avançar seu imóvel sobre imóvel vizinho – inclusive de propriedade da União Federal – sem ao menos consultar o confrontante. Considerada a escassez de propriedades regulares na Amazônia e a prática habitual de grileiros de estender ilicitamente a área de eventuais títulos de domínio de que sejam titulares, seja por fraudes documentais, seja por apropriação forçada de áreas vizinhas, há risco agravado de dano ao patrimônio público e ao meio ambiente decorrente da disposição em apreço, com vulnerabilidade acentuada de áreas protegidas – terras indígenas e unidades de conservação –, de povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares.

No ano de 2019, já havia ocorrido alteração do art. 176, § 13, da Lei 6.015/73, em que se dispôs sobre a dispensa da anuência dos confrontantes na averbação do georreferenciamento de imóveis rurais. A própria Procuradoria Federal Especializada do INCRA, no parecer nº 00030/2019/CGA/PFE-INCRA-SEDE/PFE/AGU, posicionou-se a favor do veto do então projeto de lei, sob o argumento de que a dispensa da anuência de confrontantes fere a segurança jurídica que a certificação do georreferenciamento visa a conferir à malha fundiária nacional.

Segundo o aludido parecer, tem-se que,

“11. (...) De fato, referida anuência dos confrontantes diminui em muito os

conflitos entre proprietários lindeiros com relação aos limites do imóvel rural em processo de certificação, ainda que o procedimento possa retardar o resultado final: a certificação do georreferenciamento do imóvel rural.

12. Importante lembrar que bens imóveis geram direitos e deveres de natureza real, ou seja, faculdades e obrigações que atingem toda a coletividade. Logo, sendo os imóveis fonte de direitos e obrigações oponíveis a terceiros, é de suma relevância que os proprietários de imóveis confrontantes a um imóvel em processo de certificação de georreferenciamento possam participar do procedimento por serem estes os terceiros diretamente impactados. É esta a lógica utilizada nos procedimentos extrajudiciais de retificação de registro e de usucapião extrajudicial (artigos 213 e 216-A da mesma Lei nº 6.015/73) e nas ações judiciais de natureza real como as ações de usucapião, as ações demarcatórias e as ações expropriatórias, procedimentos em que os confrontantes são chamados a anuir ou questionar os limites do imóvel objeto do feito judicial ou extrajudicial”.

Com efeito, a própria Procuradoria do INCRA, em 2019, emitiu opinião acerca da necessidade de anuência dos confrontantes, a fim de conferir maior segurança jurídica, nas questões envolvendo imóveis rurais.

Vale recordar os obstáculos enfrentados pelas populações carentes, na prática, para denunciar eventuais ampliações de imóveis vizinhos para seus próprios territórios, uma narrativa deveras comum na Amazônia. Não há previsão normativa, na MP 910/2019 ou nas leis que ela modifica, aptas a promover adequadamente os direitos das populações especialmente vulneráveis à previsão de retificação cartorial mediante autodeclaração. Por esse motivo, aliado às considerações sobre a tutela do patrimônio da União Federal, compreende-se que o § 17 do artigo 213 da Lei n. 6.015/1973, com redação dada pela MP 910/2019, viola os artigos 5º, XXII, 23, 215, 216, 225 e 231 da Constituição Federal, além do artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Além disso, a viabilização da retificação de perímetro e área pela via exclusivamente cartorial, sem oitiva de confrontantes, pode ensejar a consolidação de propriedades com área superior ao limite constitucional de 2.500 hectares, marco a partir do qual se exige autorização do Congresso Nacional para regularização fundiária (art. 49, VII, e 188, § 1º, CF). Nesse sentido, também essa norma constitucional encontra-se violada pela previsão.

## **5.2. Inconstitucionalidade formal - ausência do requisito de urgência**

Como bem exposto pela Força-Tarefa Amapá,

"Sob o aspecto formal, a edição da medida não atende ao requisito de urgência, exigido conforme o art. 62 da CF/8829. Isto porque, no caso, não há qualquer



clamor social para justificar uma nova disciplina à regularização: pelo contrário, o assunto divide a sociedade. Ademais, os estudos científicos e a prática ministerial e judicial demonstram que o conteúdo da referida MP pode agravar – e muito – os problemas relativos ao campo na Amazônia, como será demonstrado no decorrer desta nota.

Na própria exposição de motivos da MP n. 910/2019 não se indicam argumentos jurídicos para justificar a urgência normativa, alegando-se apenas que a regularização fundiária é “tema de grande relevância e que carece de solução rápida”, sustentando a necessidade de celeridade no procedimento de regularização fundiária e a aplicação do princípio da eficiência, insculpido no artigo 37 da Constituição da República. Tais argumentos são vagos e imprecisos, permanecendo apenas no campo abstrato.

Assim, ao tratar de tema sensível, contrariando inclusive diversos estudos científicos, por meio de Medida Provisória desprovida de urgência, o Presidente da República acaba por violar o princípio da separação dos Poderes (art. 2º, CRFB/88) e o princípio da democracia (art. 1º, parágrafo único da CRFB/88), tendo em vista que impede que a decisão normativa se dê com a efetiva participação da sociedade, especialmente dos setores mais afetados, por meio de amplo debate no Congresso Nacional, foro adequado para tanto”.

## 6. CONCLUSÃO

Em síntese, a MP 910/2019 introduz na política de regularização fundiária normas que, por seu conteúdo, promovem o acirramento de conflitos no campo, incentivam a prática de ilícitos ambientais e solucionam o problema da destinação de terras públicas sem dialogar com importantes parâmetros constitucionais, tais como o princípio da função social da propriedade, os princípios da isonomia e da impessoalidade administrativa, o princípio da razoabilidade, as políticas agrícola e de reforma agrária, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e os direitos conexos à vida, à saúde, à segurança e ao lazer.

Pior: as previsões afrontam diretamente os objetivos da República Federativa do Brasil de construir uma sociedade livre, justa e solidária, de erradicar a pobreza e a marginalização e de reduzir as desigualdades sociais e regionais, sem mencionar o vício formal relativo à sua urgência e relevância.

O afrouxamento das regras de regularização fundiária, tal como apresentado pela MP 910/2019, acaba por favorecer a legitimação jurídica dos poderes de fato já exercidos na confusão fundiária operante nas terras públicas federais, principalmente na Amazônia. Trata-se da jurisdicação do estado de natureza, com impacto desproporcional sobre agricultores familiares, povos e comunidades tradicionais e sobre o meio ambiente, com toda coletividade que dele depende.

Existem opções a esse cenário, em que o Estado Brasileiro pode e deve providenciar as seguintes medidas:

- (i) levantamento das terras públicas não destinadas;
- (ii) identificar os conflitos agrários nelas existentes, bem como os agricultores familiares, povos e comunidades tradicionais nelas residentes;
- (iii) decidir qual o destino dessas glebas, levando em consideração sua função social, ambiental e econômica e os parâmetros da política agrícola e de reforma agrária, bem como os direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais;
- (iv) mediar os conflitos deflagrados, promovendo as destinações devidas de terras e as reparações que se façam necessárias;
- (v) valer-se de instrumentos como a criação e implementação de unidades de conservação e de projetos de assentamento, alienando em hasta pública imóveis públicos que não tenham outras destinações específicas, a quem der o maior preço;
- (vi) utilizar a tecnologia disponível, por cruzamento de imagens de satélites pertencentes ao Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), para se excluir a regularização fundiária de áreas em que houve desmatamento ilegal (especialmente após 22 de julho de 2008, nos termos do marco temporal estabelecido pela Lei 12.651/2012).

Sem prejuízo das medidas de planejamento a médio e longo prazo, acima indicadas, deve-se atentar que a regularização fundiária feita de modo tão abrangente e com poucos mecanismos de controle estatal acarreta risco de se promover a expansão dos processos de grilagem e espoliação de vastas áreas públicas ou, ainda, vir a favorecer que indivíduos se apossam de áreas reivindicadas por comunidades tradicionais.

Assim, devem-se adotar os parâmetros já estabelecidos pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4269, que questionava dispositivos relacionados à regularização de terras da Amazônia Legal, definidos pela Lei 11.952/2009, de modo que se firmou o entendimento que o ente federal deve utilizar todos os meios para impedir a simples dispensa da vistoria prévia e assegurar a devida proteção ambiental e a concretização dos propósitos da norma, como, por exemplo, a utilização da tecnologia disponível, por cruzamento de imagens de satélites pertencentes ao Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) para se excluir a regularização fundiária de áreas em que houve desmatamento ilegal (especialmente após 22 de julho de 2008, nos termos do marco temporal estabelecido pela Lei 12.651/2012).

Ademais, na ocasião, o plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) definiu



a tese de que se deve afastar qualquer interpretação que permita a regularização fundiária das terras ocupadas por quilombolas e outras comunidades tradicionais em nome de terceiros, ou de modo a descaracterizar o modo de apropriação da terra por esses grupos.

Com essas considerações, o Ministério Público Federal encaminha a presente Nota Técnica, para subsidiar o debate e a deliberação legislativa da Medida Provisória n. 910, de 10 de dezembro de 2019.

É a Nota.

*(Assinado e datado digitalmente)*





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

Assinatura/Certificação do documento **PGR-00036995/2020 NOTA TÉCNICA nº 1-2020**

.....  
Signatário(a): **ANTONIO CARLOS ALPINO BIGONHA**

Data e Hora: **12/02/2020 18:42:37**

Assinado com certificado digital

.....  
Signatário(a): **MICHEL FRANCOIS DRIZUL HAVRENNE**

Data e Hora: **12/02/2020 18:30:53**

Assinado com login e senha

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

Data e Hora: **12/02/2020 20:30:42**

Assinado com login e senha

.....  
Signatário(a): **JULIETA ELIZABETH FAJARDO CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE**

Data e Hora: **12/02/2020 18:22:34**

Assinado com certificado digital

.....  
Signatário(a): **MARIA IRANEIDE OLINDA SANTORO FACCHINI**

Data e Hora: **12/02/2020 18:23:04**

Assinado com login e senha

.....  
Signatário(a): **NIVIO DE FREITAS SILVA FILHO**

Data e Hora: **12/02/2020 18:23:51**

Assinado com login e senha

.....  
Signatário(a): **NICOLAO DINO DE CASTRO E COSTA NETO**

Data e Hora: **12/02/2020 19:03:24**

Assinado com login e senha

.....  
Signatário(a): **LUIZA CRISTINA FONSECA FRISCHEISEN**

Data e Hora: **12/02/2020 18:30:15**

Assinado com login e senha

.....  
Signatário(a): **FATIMA APARECIDA DE SOUZA BORGHI**

Data e Hora: **12/02/2020 18:53:59**

Assinado com login e senha

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

Data e Hora: **12/02/2020 19:43:30**

Assinado com login e senha





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

Assinatura/Certificação do documento **PGR-00036995/2020 NOTA TÉCNICA nº 1-2020**

.....  
Signatário(a): **ALEXANDRE CAMANHO DE ASSIS**

Data e Hora: **12/02/2020 18:44:36**

Assinado com login e senha

.....  
Signatário(a): **DARCY SANTANA VITOBELLO**

Data e Hora: **12/02/2020 18:50:44**

Assinado com certificado digital

.....  
Signatário(a): **DANIEL CESAR AZEREDO AVELINO**

Data e Hora: **12/02/2020 19:07:47**

Assinado com login e senha

.....  
Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave FCCA180F.BEF74AAA.11442AB3.F20A2A9B