



# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 525, DE 2020

Susta, nos termos do inciso V do art. 49 da Constituição Federal, os efeitos da Portaria Conjunta nº 1, de 2 de dezembro de 2020, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

**AUTORIA:** Senador Fabiano Contarato (REDE/ES)

**DOCUMENTOS:**

- [Texto do projeto de decreto legislativo](#)
- [Legislação citada](#)



[Página da matéria](#)

# PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2020

Susta, nos termos do inciso V do art. 49 da Constituição Federal, os efeitos da Portaria Conjunta nº 1, de 2 de dezembro de 2020, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** Ficam sustados, nos termos do inciso V do art. 49 da Constituição Federal, os efeitos da Portaria Conjunta nº 1, de 2 de dezembro de 2020, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, que institui o Programa Titula Brasil e dispõe sobre seus objetivos e forma de implementação.

**Art. 2º** Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

A Constituição Federal, em seu art. 49, inciso V, confere ao Congresso Nacional competência para **sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa.**

Em 2 de dezembro de 2020 foi editada a Portaria Conjunta nº 1 do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, assinada pelo Secretário Especial de Assuntos Fundiários e pelo Presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). A portaria pretende instituir o Programa Titula Brasil, que teria como objetivo aumentar a capacidade operacional dos procedimentos de titulação e regularização fundiária de áreas rurais sob domínio da União ou do próprio INCRA.

A Portaria Conjunta nº 1 de 2020 exorbita o poder regulamentar do Poder Executivo Federal, posto que atenta diretamente contra o princípio da função social da propriedade rural (arts. 5, XXIII, 170, III e 178) e caminha em sentido contrário ao que prevê a Lei nº 11.952, de 2009, regulamentada pelo Decreto nº 9.309, de 15 de março de 2018.

O referido decreto prevê, em detalhes, o processo administrativo de regularização fundiária, o qual depende do preenchimento de uma série de requisitos, cuja verificação deve ser realizada pelo órgão federal competente, como prevê o art. 6º da Lei nº 11.952.

Ao dispor que o Núcleo Municipal de Regularização Fundiária (NMRF) será integrado por recursos humanos disponibilizados pelos municípios participantes do Programa, a Portaria nº 1, de 2020, abre caminho para que não só servidores municipais realizem parte das atividades de vistoria local e checagem de dados, mas que funcionários de empresas privadas – terceirizados – também o façam.<sup>1</sup> Fragiliza, assim, o processo de fiscalização e o submete a incontáveis riscos de conflito de interesse, em relação aos quais não há qualquer salvaguarda.

O processo de fiscalização e vistoria de terras ocupadas que se pretende regularizar é essencial para que se confirme a ocupação da área pelo requerente e o tempo de ocupação, se verifique eventuais conflitos com outros posseiros ou mesmo a sobreposição com territórios tradicionais (indígenas, quilombolas, etc.) ou com áreas de proteção ambiental, se considere a adequação da ocupação às normas de proteção ambiental, entre outras finalidades.

A vistoria efetiva é essencial, portanto, para garantir que as terras ocupadas cumprem as funções sociais da propriedade rural, princípio constitucional insculpido nos arts. 5, XXIII e 170, III, da Constituição Federal. O texto constitucional prevê, ainda, a existência de requisitos específicos para que esta função social seja cumprida, os quais, por óbvio, devem ser verificados durante o processo de regularização:

---

<sup>1</sup> BORGES, André. Incra vai terceirizar vistoria de terras. **Terra**, 4 dez. 2020. Disponível em: <<https://www.terra.com.br/noticias/brasil/politica/incra-vai-terceirizar-vistoria-de-terras,2f5760ea083d21d8c236095078b6870f4h22x8wy.html>>. Acesso em 4 dez. 2020.



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.

Ao solapar o processo de fiscalização e, essencialmente, terceirizá-lo, a Portaria Conjunta nº 1 coloca em risco a realização de um dos principais mandamento constitucional: a propriedade rural deve ter função social.

Importante notar o alcance do Programa Titula Brasil: todas as terras ocupadas com mais de quatro módulos legais e menos de 2.500 hectares poderão ser regularizadas por este procedimento.<sup>2</sup>

Os riscos de se transferir a competência sobre a regularização de terras para Prefeituras são ainda mais altos quando se considera o número de lideranças municipais, inclusive Prefeitos e Prefeitas, especialmente na região da Amazônia, que têm interesses econômicos e políticos diretos na regularização de terras ilegalmente ocupadas nos municípios sobre os quais exercem controle político. Muitos são, inclusive, alvos de investigações e condenações por grilagem. Ao atribuir a servidores municipais ou terceirizados a verificação do cumprimento de requisitos do processo de regularização, a Portaria nº 1 abre as portas para que o governo federal receba apenas informações parciais, inverídicas ou falsificadas, a partir das quais tomará suas decisões.

Nota-se ainda, que, entre as vedações previstas para a regularização de ocupações, no art. 5, §1º da Lei nº 11.952, de 2009, não estão incluídas as situações em que o ocupante da terra ou seu cônjuge exerçam cargo ou emprego público na prefeitura. Segue-se a lógica de que, sendo responsabilidade da União e órgãos federais a regularização fundiária, o conflito de interesse que impossibilita

---

<sup>2</sup> LEITÃO, Miriam. Portaria tenta passar a boiada de Nabhan e legalizar grilagem. **O Globo**, 4 dez. 2020. Disponível em: <<https://www.terra.com.br/noticias/brasil/politica/incra-vai-terceirizar-vistoria-de-terras,2f5760ea083d21d8c236095078b6870f4h22x8wy.html>>. Acesso em 4 dez. 2020.

o processo de regularização é apenas aquele que envolve pessoas ocupando cargos ou empregos públicos em alguns órgãos federais (INCRA, Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, Secretaria do Patrimônio da União) e nos órgãos estaduais de terra. Dessa forma, é plenamente possível que autoridades municipais venham se beneficiar diretamente pela regularização de terras ocupadas, o que a Portaria ora questionada atribui como sua competência.

Esta portaria se manifesta, ainda, como instrumento por meio do qual o governo tenta contornar a decisão do Congresso Nacional de derrotar a Medida Provisória nº 910, de 2020, a chamada MP da Grilagem. Naquela MP, o governo pretendeu ampliar as situações em que seria desnecessária a vistoria das terras para o processo de regularização fundiária. Originalmente, conforme prevê a Lei nº 11.952, de 2009, dispensa-se a vistoria para imóveis de até quatro módulos fiscais (art. 13), bastando, nesses casos, uma autodeclaração do ocupante. Com a MP 910, pretendeu-se ampliar esse limiar em relação ao qual seria desnecessária a vistoria para 15 módulos fiscais, o que equivale a quase 1.650 hectares. Considerando que o tamanho máximo para a regularização fundiária é de 2.500 hectares (art. 6, §1º da Lei nº 11.952), conclui-se que, caso a MP 910 tivesse sido convertida em lei, a maioria das terras cuja ocupação se pretende regularizar não estaria sujeita à vistoria. Fragilizar os processos de fiscalização ambiental e fundiária é objetivo claro deste governo.

Mesmo no que se refere à dispensa de vistoria nos imóveis rurais de até quatro módulos fiscais, o Supremo Tribunal Federal, em sede ação de controle de constitucionalidade (ADI 4269), aplicou interpretação conforme à Constituição para 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”.

De fato, a Portaria nº 1, de 2020, vai de encontro à decisão do Supremo no âmbito da ADI 4269, a qual determinou:



que se confira interpretação conforme ao disposto no artigo 13 da Lei nº 11.952/2009, de modo a afastar quaisquer interpretações que concluam pela desnecessidade de fiscalização dos imóveis rurais de até quatro módulos fiscais, **devendo o ente federal utilizar-se de todos os meios referidos em suas informações para assegurar a devida proteção ambiental e a concretização dos propósitos da norma**, para somente então ser possível a dispensa da vistoria prévia, como condição para a inclusão da propriedade no Programa de regularização fundiária de imóveis rurais de domínio público na Amazônia Legal. (gn)

Manifestação do Ministério Público Federal, com relação à MP 910, sobre os riscos de se fragilizar o processo de fiscalização e vistoria na regularização fundiária é igualmente aplicável à presente discussão:

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.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Nota Técnica Conjunta 1/2020 – 2ª CCR, 4ª CCR, 5ª CCR e 6ª CCR.** Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr2/coordenacao/notas-tecnicas/notas-tecnicas-1/nota-tecnica-conjunta-1-2020-2a-ccr-4acrr-5a-ccr-e-6a-ccr#:~:text=Agora%2C%20com%20a%20MP%20910,pior%2C%20com%20dispensa%20de%20vistoria.&t>>

De fato, a importância da vistoria e da fiscalização no processo de regularização fundiária não pode ser minimizada. A sua atribuição a servidores municipais ou terceirizados corre o risco não só de permitir a captura deste processo por atores com interesse direto no resultado deste processo de regularização fundiária, mas também de oferecer os incentivos contrários à ordem e aos interesses públicos para a ocupação de terras no Brasil.

Fundamental também reforçar o contexto em que esta portaria foi expedida. Não se trata de ato normativo isolado, mas sim outra boiada que o governo federal pretende discretamente avançar em sua sana destruidora em relação ao meio ambiente brasileiro e, especialmente, à Amazônia. Conforme afirmou a Confederação Nacional das Associações dos Servidores do Incra, “com essa decisão, toda a grilagem de terras do Brasil vai ser regularizada em pouco tempo”.<sup>4</sup>

Ante o exposto, certos de que é imperioso sustar os efeitos da Portaria Conjunta nº 1, de 2020, submetemos esse projeto aos demais Senadores.

Sala das Sessões,

**Senador FABIANO CONTARATO**  
(REDE/ES)

---

ext=Relator%2C%20Edson%20Fachin%2C%20segundo%20a,de%20at%C3%A9%20quatro%20m%C3%B3dulos%20fiscais>. Acesso em 4 dez. 2020.

<sup>4</sup> BORGES, André. Incra vai terceirizar vistoria de terras. **Terra**, 4 dez. 2020. Disponível em: <<https://www.terra.com.br/noticias/brasil/politica/incra-vai-terceirizar-vistoria-de-terras,2f5760ea083d21d8c236095078b6870f4h22x8wy.html>>. Acesso em 4 dez. 2020.



# LEGISLAÇÃO CITADA

- Constituição de 1988 - CON-1988-10-05 - 1988/88  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:constituicao:1988;1988>
  - inciso V do artigo 49
- Decreto nº 9.309, de 15 de Março de 2018 - DEC-9309-2018-03-15 - 9309/18  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:2018;9309>
- Lei nº 11.952, de 25 de Junho de 2009 - LEI-11952-2009-06-25 - 11952/09  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2009;11952>
  - parágrafo 1º do artigo 5º
  - artigo 13
- urn:lex:br:federal:medida.provisoria:2020;910  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:medida.provisoria:2020;910>